

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2018:10



Kommuner som forskningspolitiska aktörer

- En jämförelse mellan Norrköping och Örebro

Bo Persson



li.u LINKÖPINGS
UNIVERSITET

Kommuner som forskningspolitiska aktörer

- En jämförelse mellan Norrköping
och Örebro

Bo Persson

Titel: Kommuner som forskningspolitiska aktörer
– En jämförelse mellan Norrköping och Örebro

Författare: Bo Persson

Omslagsbild: Thor Balkhed (övre bilden), Fredrik Kellén (nedre bilden).

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2018:10

ISBN: 978-91-7685-134-0

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2018

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Kapitel 1. Inledning	11
1.1 Studiens syfte	12
1.2 Kommunerna och forskningspolitiken: en bakgrund	14
1.3 Perspektiv på kommuner som forskningspolitiska aktörer	19
1.4 Metod och material	22
Kapitel 2. Norrköping som forskningspolitisk aktör	25
2.1 I skuggan av grannkommunens universitet	25
2.2 Offensiv forskningspolitik i samverkan	27
2.3 Norrköpingsfonden: en forskningspolitisk innovation	30
2.4 En aktiv forskningspolitisk aktör	34
Kapitel 3. Örebro som forskningspolitisk aktör	37
3.1 En motvillig forskningspolitisk aktör	37
3.2 Folkpartistisk forskningspolitik	41
3.3 Forskningen åter till kommunpolitikens periferi	44
3.4 En försiktig hållning till kommunal forskningspolitik?	46
4. Diskussion och slutsatser	49
Referenslista	53
Litteratur	53
Databaser	56
Opublicerat material	56
Internet	57
Intervjuer	57
Bilaga 1.	59
Bilaga 2.	60

Förord

I den här rapporten redovisas resultatet av en jämförande fallstudie om forskningspolitik i två kommuner: Norrköping och Örebro. Studien har genomförts inom ramen för ett forskningsprojekt om kommuner som forskningspolitiska aktörer på Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet. Den bygger också på resultat från en delstudie i projektet "Följeforskning av insatser inom Norrköpings fond för forskning och utveckling" finansierat av Norrköpings fond för forskning och utveckling.

I rapporten analyserar Bo Persson kommunernas forskningspolitiska strategier. Fokus ligger på att undersöka kommunernas vilja och förmåga att göra prioriteringar, mobilisera finansiella resurser och bygga upp organisatoriska arrangemang inom forskningspolitiken. I studien diskuteras också olika förklaringar till likheter och olikheter i forskningspolitikens utformning i de båda kommunerna. Ambitionen med studien är att bidra till ny kunskap om kommuner som forskningspolitiska aktörer och om hur kommunerna tolkar sitt handlingsutrymme i förhållande till staten och lagstiftningen inom detta område. Studien bidrar med ny kunskap inom ett område som är av stor relevans för kommunerna, men där det finns få tidigare forskningsstudier. Författaren vill rikta ett stort tack till alla de som intervjuats i studien.

Brita Hermelin,

Vetenskaplig ledare vid Centrum för kommunstrategiska studier

Sammanfattning

De svenska kommunerna har blivit allt mer aktiva som forskningspolitiska aktörer. Kommunerna samverkar allt mer med forskare och forskningsmiljöer på universitet och högskolor, och fungerar i ökad utsträckning också som finansiärer av universitetsforskning. Flera offentliga verksamheter har decentraliserats till kommunerna vilket ökat kraven och förväntningarna på lokal kunskapsutveckling. Kunskapen om kommuner som forskningspolitiska aktörer är dock ytterst begränsad. Få studier har ägnats åt att beskriva och analysera de svenska kommunernas forskningspolitiska strategier, vilka faktorer som påverkar kommunernas forskningspolitik och vilka konsekvenser den får för det forskningspolitiska systemet i sin helhet. Eftersom flera omständigheter tyder på att kommunal forskningspolitik kan möta utmaningar som skiljer sig från den nationella politikens, t.ex. genom att man riskerar att styras av sitt beroende av ett lokalt lärosäte eller att man har en svag institutionell kapacitet att hantera relationen till forskare och lärosäten, finns det skäl att granska och analysera kommunernas roll som forskningspolitiska aktörer.

I denna rapport redovisas resultatet av en jämförande fallstudie om forskningspolitik i två kommuner: Norrköping och Örebro. Huvudsyftet med studien är att beskriva och analysera kommunernas forskningspolitiska strategier. Fokus ligger på att undersöka kommunernas vilja och förmåga att göra prioriteringar, mobilisera finansiella resurser och bygga upp organisatoriska arrangemang inom forskningspolitiken. I studien analyseras särskilt huruvida kommunernas strategier präglas av långsiktighet och kontinuitet eller av tillfälliga satsningar och ad-hoc lösningar. I studien diskuteras också olika förklaringar till likheter och olikheter i forskningspolitikens utformning i de båda kommunerna. Ambitionen med studien är att bidra med ny kunskap om kommuner som forskningspolitiska aktörer och om hur kommunerna tolkar sitt handlingsutrymme i förhållande till staten och lagstiftningen inom detta område. Studien bygger på analyser av skriftliga dokument, tidigare studier och intervjuer.

Studien visar att båda de studerade kommunerna har engagerat sig i forskningspolitiska frågor och tagit olika initiativ för att stödja forskning. Men kommunernas strategier har sett olika ut. Norrköpings kommun har lagt förhållandevis stora resurser på forskning och utvecklingsverksamhet och varit en aktiv samarbetspartner till universitetet. Kommunens arbete har varit långsiktigt och präglats av en stark kontinuitet. Politiken har kommit till uttryck i olika former av avtal om finansiering och samverkan med universitetet, men också i olika organisatoriska strukturer för fördelning av forskningsmedel. I Örebro kommun har forskningspolitiken inte präglats av samma kontinuitet och långsiktighet. De politiska partierna har här varit mer oense om vilken inriktning politiken ska ha och vilket handlingsutrymme som

man anser att kommunen har på området. Politiken har i Örebro främst tagit sig uttryck i ett antal specifika satsningar på det lokala lärosätets forskning, inte minst för att kompensera för frånvaron av statliga medel, men det finns få exempel på mer långsiktiga engagemang. Relationen mellan kommunen och universitetet, åtminstone när det gäller forskningsfrågor, har varit mindre tät och utvecklad i Örebro i jämförelse med hur det sett ut i Norrköpings kommun. Varken i Norrköping eller i Örebro har kommunen byggt upp någon stark organisation för att mer strategiskt hantera FoU-frågor.

Vilka faktorer kan då förklara kommunernas forskningspolitik? I rapporten diskuteras denna fråga med utgångspunkt från tre övergripande faktorer: 1) statlig politik och reglering, 2) den lokala kunskapsproduktionens struktur samt 3) lokal politik och lokala maktstrukturer. Statlig politik och reglering har varit viktiga förutsättningar för kommunernas olika initiativ. I synnerhet har den statliga högskolepolitiken spelat en central roll för kommunernas vilja att och intresse för att engagera sig i forskningspolitik. Etableringen av campuset i Norrköping och högskolans uppgradering till universitet i Örebro har på många sätt varit viktiga skäl till kommunernas satsningar. Liksom inom näringslivspolitikerna kan vi konstatera att kommunernas handlingsutrymme inom detta område är ganska stort, och att statens inställning till kommunal forskningspolitik i allt väsentligt varit positiv. Kommunerna har varit angelägna om att motivera olika satsningar i förhållande till medborgarnas behov, vilket ju också betonas i kommunallagen.

Den lokala kunskapsproduktionens struktur har påverkat incitamenten för kommunerna att ta forskningspolitiska initiativ. I Norrköpings kommun, där det finns ett universitetscampus men där universitetets huvudcampus finns i en annan kommun, har det funnits starka incitament för kommunen att satsa på forskning för att stärka det egna campuset. I Örebro kommun har inte beroendet av universitetet (tidigare högskolan) uppfattats som lika starkt som i Norrköping. Örebro kommun har inte, som Norrköping, behövt konkurrera med en näraliggande kommun om utbildningsplatser och forskningsresurser eftersom universitetet huvudsakligen haft sin verksamhet inom den egna kommunens gränser. Detta förefaller vara en viktig faktor för att förklara skillnader mellan kommunernas forskningspolitik.

Kommunernas forskningspolitik har utgått ifrån delvis olika politiska mål. Politikens inriktning är också uttryck för olika maktstrukturer och socioekonomiska förutsättningar i kommunerna. I Norrköping har många av satsningarna väglets av en stark politisk vilja att hantera den låga utbildningsnivån och höga arbetslösheten i kommunen. De initiativ som tagits har ofta växt fram inom ramen för samverkansstrukturer där olika samhällsintressen (inte minst näringslivet) varit företrädda och beslut har oftast tagits i partipolitisk enighet. I Örebro kommun har satsningarna skett i mer direkt samverkan mellan kommun och högskola/universitet. Framväxten av initiativ har oftast inte skett i sammanhang där olika samhällsintressen

varit direkt företrädda. De större satsningarna har varit tätare knutna till kommunens egna uppdrag eller den övergripande regionala utvecklingen. I Örebro har också partipolitik spelat en större roll för inriktningen på forskningspolitiken.

Sammanfattningsvis har denna undersökning bidragit med ny kunskap om kommuner som forskningspolitiska aktörer. Den huvudsakliga ambitionen har varit att beskriva, jämföra och förklara forskningspolitiken i två kommuner. Men studiens resultat kan också bidra till att förstå andra liknande fall och bidra till teorier om hur lokal forskningspolitik kan förstås och förklaras. Studien väcker vidare nya frågor som behöver fördjupas i kommande studier. Vilken betydelse har t.ex. kommuners forskningspolitik haft för forskningen på universitet och högskolor? Har kommunernas initiativ kompletterat statliga initiativ eller t.o.m. bidragit till framväxten av nya forskningsområden? Mer forskning behövs om kommunernas forskningspolitik och dess roll i det svenska forskningslandskapet.

Kapitel 1. Inledning

Kunskap och forskning betraktas idag som helt avgörande för välfärd, tillväxt och samhällsutveckling. Hur forskningsverksamhet organiseras och vem som har inflytande över den är därmed centrala samhällsfrågor. I Sverige, liksom i de flesta andra industrialiserade länder, har forskningspolitik huvudsakligen varit en angelägenhet för den nationella nivån i det politiska systemet. Under de senaste decennierna har dock forskningspolitiska frågor blivit en viktigare angelägenhet även för aktörer på andra nivåer i det politiska systemet. Forskning och innovation betraktas till exempel som allt mer betydelsefulla drivkrafter för lokal och regional utveckling (Perry och May 2007; Rickne m.fl. 2013) och i många länder har lokala och regionala aktörer fått ett ökat ansvar inom forskningspolitiken (Perry 2007; Kolltveit and Askim 2017).

I Sverige finns flera tecken på att kommunerna har blivit allt mer aktiva som forskningspolitiska aktörer. Kommunerna samverkar allt mer med forskare och forskningsmiljöer på universitet och högskolor, och fungerar i ökad utsträckning också som finansiärer av universitetsforskning (SCB 2016). Flera offentliga verksamheter har decentraliserats till kommunerna vilket ökat kraven och förväntningarna på lokal kunskapsutveckling (evidensbaserad verksamhet etc.). Nya organ för kommunal forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) och samverkan mellan kommun och universitet har etablerats (Ekermo 2002; Kostela & Tydén 2010). Staten har dessutom tydligt deklarerat att man förväntar sig att kommunerna tar ett större ansvar för kunskapsutveckling i samverkan med universitet och högskolor, inte minst inom välfärdsområdet. Ett uttryck för detta är att riksdagen 2008 beslutade om en utvidgad kommunal kompetens inom detta område. I den nya bestämmelsen fastslås att kommuner och landsting har rätt att lämna bidrag till statliga universitet och högskolor, vilket innebär ett starkare formellt stöd för en aktivare kommunal forskningspolitik (SFS 2009:47; Prop. 2008/2009:21).

Utvecklingen kan beskrivas som ett exempel på hur principen om kommunal självstyrelse ger de svenska kommunerna stora friheter att engagera sig inom nya politikområden. Liksom inom näringspolitiken på 1980- och 90-talen är detta inte ett exempel på en uttrycklig decentralisering av ansvar från stat till kommuner utan snarare på att kommunerna självständigt, delvis uppmuntrade av staten, ökat sitt engagemang (Pierre 2010). Kunskapen om kommuner som forskningspolitiska aktörer är dock ytterst begränsad. Få studier har ägnats åt att beskriva och analysera de svenska kommunernas forskningspolitiska strategier, vilka faktorer som formar deras utformning och vilka konsekvenser de får för det forskningspolitiska systemet (Persson & Syssner 2015). Forskning på lokal nivå har huvudsakligen behandlat samarbete mellan kommuner och universitetsforskare utifrån ett kunskapsanvändningsperspektiv (Tydén 1995), kommunernas roll i teknisk

utveckling och innovation (se Engstrand & Sätre Åhlander 2008; Svensson m.fl. 2012) och utvecklingen av lokala FoU-organ (se Ekermo 2002; Kostela & Tydén 2010). Flera studier har dokumenterat regionala och lokala aktörers roller för att inrätta nya universitet och högskolor, men utan att analysera kommunala motiv och strategier på något systematiskt sätt (Cederborg et al. 2005; Olsson & Wiberg 2003). Eftersom flera omständigheter tyder på att kommunal forskningspolitik kan möta utmaningar som skiljer sig från den nationella politikens, t.ex. genom att man riskerar att styras av sitt beroende av ett lokalt lärosäte eller att man har en svag institutionell kapacitet att hantera relationen till forskare och lärosäten, finns det skäl att granska och analysera kommunernas roll som forskningspolitiska aktörer och vilka implikationer deras ökande engagemang har för utvecklingen inom detta område.

1.1 Studiens syfte

I denna rapport redovisas resultatet av en jämförande fallstudie om forskningspolitik i två kommuner: Norrköping och Örebro. Huvudsyftet med studien är att beskriva och analysera kommunernas forskningspolitiska strategier. Fokus ligger på att undersöka kommunernas vilja och förmåga att göra prioriteringar, mobilisera finansiella resurser och bygga upp organisatoriska arrangemang inom forskningspolitiken. I studien analyseras särskilt huruvida kommunernas strategier präglas av långsiktighet och kontinuitet eller av tillfälliga satsningar och ad-hoc lösningar. I studien diskuteras också olika förklaringar till likheter och olikheter i forskningspolitikens utformning i de båda kommunerna. Ambitionen med studien är att bidra med ny kunskap om kommuner som forskningspolitiska aktörer och om hur kommunerna tolkar sitt handlingsutrymme i förhållande till staten och lagstiftningen inom detta område.

Studien fokuserar på kommunernas övergripande forskningspolitiska strategier. Detta innebär att avsikten i första hand är att lyfta fram en helhetsbild av kommunernas politik inom detta område, snarare än att fokusera på utvecklingen inom olika kommunala sektorer eller enheter. Ambitionen är således inte att beskriva all verksamhet som kommunen bedriver som kan betecknas som forskningspolitik, utan istället försöka identifiera generella mönster och övergripande strategier. Detta innebär inte att jag utgår ifrån att det med nödvändighet finns en tydlig strategi från kommunens sida inom detta område. Resultatet av analysen kan naturligtvis vara att politiken är splittrad, passiv osv. Analysen av kommunernas strategier utgår från tidigare forskning om lokal och regional forskningspolitik.

Diskussionen om orsakerna till kommunernas forskningspolitik tar sin primära utgångspunkt i en modell med faktorer som är inspirerad av teorier om samhällsstyrning och lokal självstyrelse. Kommunens forskningspolitiska strategier antas i enlighet med denna modell i hög utsträckning formas och påverkas av 1) statlig politik och reglering, 2) den lokala kunskapsproduktionens

struktur samt 3) lokal politik och lokala maktstrukturer.

Med forskningspolitik menas här offentliga ansträngningar för att stödja (initiera, finansiera, utveckla m.m.) forskning samt sprida dess resultat i samhället (Jfr. Benner 2001, s. 20). Begreppet forskning är i sig vagt och ofta avses såväl grundforskning som tillämpad forskning och utvecklingsverksamhet när forskningspolitik diskuteras. I kommunsektorn används ofta begreppet FoU (forskning och utveckling), i synnerhet för att beskriva verksamhet inom FoU-enheter knutna till socialtjänsten.¹ I praktiken omfattar denna verksamhet oftare utveckling än forskning. FoU likställs till och med ibland med utvecklingsarbete med forskningsstöd (Ekermo 2002, s. 40). Oavsett hur området definieras finns det ofta överlappningar med andra politikområden. I den här studien är det tydligt att forskningspolitiska frågor överlappar andra aspekter av högre utbildningspolitik och näringspolitik.

Även om studien är inriktad på att studera kommunen som forskningspolitisk aktör i alla väsentliga avseenden, läggs en stor tonvikt vid den kommunala forskningspolitiken i förhållande till universitet och högskolor. Detta motiveras av universitetens dominans som utförare av forskning i det svenska forskningspolitiska systemet, och inte minst dess ökande betydelse för kommunerna. Även om kommuner också bedriver egen FoU, själva eller i samarbete med andra, samt finansierar forskningsinstitut, är även dessa verksamheter ofta starkt knutna till forskning på universitet och högskolor.

Huvudmaterialet för studien som redovisas i denna rapport är en jämförande fallstudie av två kommuner (Norrköping och Örebro) med i många avseenden liknande förutsättningar. I rapporten redovisas även resultatet av en omfattande genomgång av tidigare studier av andra kommuner samt statistik om alla kommuners FoU-satsningar. Ambitionen är att genom jämförelser med tidigare studier och övergripande statistik även kunna säga något mer generellt om förutsättningar och utvecklingsmönster när det gäller kommuner som forskningspolitiska aktörer.

Rapporten består av fyra kapitel. Detta kapitel (1) fortsätter efter denna inledning med ett avsnitt om bakgrund och tidigare forskning och ett avsnitt om studiens analytiska utgångspunkter. Kapitlet avslutas med en redovisning av studiens metod och material. I kapitel två redovisas resultaten från fallstudien i Norrköpings kommun och i kapitel tre från den i Örebro kommun. I kapitel fyra jämförs fallen och studiens slutsatser redovisas.

¹ SCB skickar vartannat år ut ett frågeformulär till kommunerna för att samla in uppgifter om kommunernas FoU (se avsnitt 1.2). I instruktionen till frågeformuläret definieras man FoU som bestående av "kreativt och systematiskt arbete med syfte att öka kunskapsmängden samt att hitta nya tillämpningar av befintlig kunskap inom vetenskapens alla fält". I enlighet med OECD:s kategorisering delar man in FoU i tre olika typer av verksamheter: Grundforskning (ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer utan en bestämd tillämpning i sikte), tillämpad forskning (ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer med en bestämd tillämpning i sikte) samt utvecklingsverksamhet (ett systematiskt arbete som utnyttjar forskningsresultat, vetenskaplig kunskap eller nya idéer för att åstadkomma nya material, varor, tjänster, processer, system, metoder eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana) (SCB 2017).

1.2 Kommunerna och forskningspolitiken: en bakgrund

Frågan om hur omfattande kommunens totala forskningsinsatser egentligen är har varit föremål för en del studier och debatt. SCB:s statistik om kommunernas FoU bygger på kommunernas uppskattningar i inskickade enkätsvar vilket gör att uppgifterna är osäkra, främst de om kommunernas egen FoU. Även om svarsfrekvensen är förhållandevis hög, kan frånvaron av svar från någon eller några större kommuner med stora satsningar på FoU få stora konsekvenser (SCB 2014). Dessutom är det svårt för många kommuner (och den centralt placerade tjänsteman som oftast fyller i enkäten) att uppskatta värdet av egen FoU eftersom verksamheten ofta är decentraliserad. De uppgifter som efterfrågas i SCB:s enkäter finns i allmänhet inte lätt tillgängliga i kommunernas redovisningar utan måste tas fram speciellt för detta ändamål (SCB 2005; jfr. Persson & Sysner 2015). I SCB:s undersökning av kommuners FoU ingår dessutom inte de kommunala bolagen, som istället ingår i företagssektorn (SCB 2005).² Bergström m.fl. (2000) menar att den offentliga statistiken tenderar att kraftigt undervärdera omfattningen av kommunernas FoU-verksamhet. Baserat på fallstudier av FoU-verksamhet i ett urval kommuner har de uppskattat kommunernas FoU till mångdubbelt större.

Trots metodologiska problem tyder dock SCB:s statistik på att kommunerna under det senaste decenniet ökat sitt stöd till FoU, inte minst genom bidrag till universitet och högskolor. Enligt SCB ökade kommunernas stöd till s.k. utlagd FoU (FoU-uppdrag och FoU-stöd, t.ex. till universitet och högskolor) från 79 miljoner kronor 2007 till 195 miljoner 2015 och kommunernas s.k. egna FoU från 76 miljoner kronor 2007 till 105 miljoner 2015 (se tabell 1). När det gäller utlagd FoU är det enligt SCB:s statistik de större stadskommunerna, t.ex. Norrköping, Västerås och Örebro, som satsar mest pengar (se bilaga 1). Karaktäristiskt för dessa kommuner är att det där under de senaste decennierna etablerats nya universitet, högskolor eller campus, något som kan ha bidragit till kommunernas benägenhet att stödja forskning (Jfr. Boström 1998). När det gäller egen FoU så ligger storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö i topp under de senaste åren, tätt följda av andra större stadskommuner som t.ex. Helsingborg, Linköping och Norrköping (se bilaga 2).³

En del av kommunernas anslag till FoU har gått till lokala och regionala s.k. FoU-enheter (ibland är detta enheter inom enskilda kommuner, ofta drivs de i samverkan mellan flera kommuner och/eller ett landsting eller en region) som främst är inriktade på vård- och omsorg samt socialtjänstens verksamhetsområden. Enligt SCB ökade utgifterna för sådana lokala och

2 Tekniska verken AB, som ägs av Linköpings kommun, uppgav i sitt enkätsvar till SCB 2014 att man satsat 6 miljoner kronor på utlagd FoU och 4 miljoner kronor på egen FoU under 2013, vilket indikerar att omfattningen av de kommunala bolagens FoU-verksamhet inte är obetydlig (e-post från Stefan Jakobsson, Tekniska verken, den 3 februari 2016).

3 En del kommuner har egna FoU-enheter, en del i samverkan med andra. På andra håll är denna FoU-verksamhet centraliserad till ett regionförbund eller till en region. Jämförelsen mellan kommuner blir därför inte alltid helt rättvisande eftersom, t.ex., kommunernas satsningar på FoU via generella stöd till regionförbund inte syns i SCB:s statistik.

regionala FoU-enheter från 121 miljoner kronor 2007 till 192 miljoner 2015 (2015 års prisnivå). Studier har också pekat på att antalet organisationer av detta slag (varav en del inte fångats in i SCB:s undersökningar) ökat dramatiskt under 2000-talet (Kostela och Tydén 2010; SKL 2015).

Tabell 1. Kommunernas finansiering av forskning och utveckling vartannat år 2007-2015 (i miljoner kronor), 2015 års prisnivå

	2007	2009	2011	2013	2015
Egen FoU	76	88	80	141	105
Utlagd FoU (uppdrag och understöd)	73	109	115	170	195
Totalt	149	197	195	311	300

Källa: SCB:s statistikdatabas

Förutom kommunernas egna finansiella satsningar har Sveriges kommuner och landsting (SKL, och tidigare Svenska kommunförbundet) också periodvis spelat en viktig roll som kollektiv företrädare för kommunerna inom detta område. SKL har sedan slutet av 1980-talet bedrivit ett omfattande prioriteringsarbete inom området, och hade under en period ett FoU-råd som fördelade pengar till kommunrelevant forskning. Man har också deltagit som partners i större satsningar på forsknings- och innovationspolitiska program. SKL har under många år också administrerat och drivit ett nätverk för högskolesamordnare/FoU-koordinatorer i kommunerna (Sveriges kommuner och landsting 2015). Även andra kommunala intresseorganisationer har haft betydelse som finansörer och samordnare av kommunernas forskning inom olika samhällssektorer, exempelvis Kommuninvest och Svenskt vatten.

Vilken roll har då staten spelat i relation till kommunerna på detta område? I Sverige har forskningspolitik traditionellt sett inte varit ett viktigt politikområde på kommunal nivå. Stöd till forskning på universitet och högskolor samt till olika forskningsinstitut har primärt varit ett statligt ansvarsområde. Staten har dock åtminstone sedan slutet av 1980-talet aktivt försökt uppmana kommunerna att arbeta mer med forskning, utveckling och innovation. På ett övergripande plan har decentraliseringen, kommunernas ökade ansvar för olika välfärdsverksamheter, lett till att staten ställt ökade krav på att kommunerna själva i ökad utsträckning måste ta ansvar för verksamhetsnära kunskapsutveckling. Tydligast kan detta observeras inom socialtjänsten där Socialstyrelsen och andra statliga myndigheter sedan början av 1990-talet stöttat FoU-verksamhet (s.k. FoU-enheter) och evidensbaserade metoder i kommunerna (och landstingen/regionerna) (Ekermo 2002; Johansson 2017).

Statens högskolepolitik har också påverkat universitet och högskolors relation till kommunerna. Flera lärosäten har inrättats, inte minst flera s.k. regionala högskolor, och flera högskolor har upphöjts till universitet. Lärosätenas autonomi har på många sätt stärkts, men kraven från statsmakterna på att lärosätena ska samverka med andra samhällsaktörer har successivt också skärpts. Till detta kommer att lärosätena, delvis p.g.a. att de ökat i antal, blivit mer beroende av externa anslag för att kunna bedriva forskningsverksamhet. Många statliga forskningsfinansiärer, t.ex. VINNOVA, kräver att universitetsforskare ska samverka, såväl med offentliga som privata aktörer, för att kunna få forskningsanslag. Sammantaget innebär det att för många lärosäten har blivit allt viktigare att samverka med omgivningen, t.ex. kommuner (Benner och Sörlin 2015).

Även inom ramen för den mer generella forskningspolitiken har det under de senaste decennierna tagits initiativ som uppmuntrat kommuners deltagande i forskningsverksamhet. Vid flera tillfällen har staten t.ex. beslutat om satsningar som inneburit att kommuner och lärosäten fått särskilda medel för samverkan inom forskarutbildningen. Syftet har varit att stärka kommunernas kunskaps- och kompetensförsörjning genom att ge anställda i kommunen (tex lärare eller socialsekreterare) möjlighet att doktorera på deltid på ett universitet. Ibland har staten gett stöd till forskarskolor som byggt på samverkan mellan kommuner och lärosäten (Prop. 2004/05:80; Prop. 2016/17:50).

Statliga myndigheter verkar också i ökande utsträckning finansiera FoU-verksamhet i kommunerna. SCB:s statistik är på detta område svårtolkad eftersom kommuner och landsting behandlas som en grupp, men eftersom statliga myndigheters stöd till denna grupp ökat från 55 miljoner kronor år 2011 till 325 miljoner år 2015, är det troligt att åtminstone en del av ökningen gått till kommuner (SCB statistikdatabas). Under det senaste decenniet har den svenska innovationsmyndigheten VINNOVA, ofta i samverkan med Sveriges kommuner och landsting (SKL) stöttat innovationsverksamhet i kommunerna. VINNOVA:s stöd till kommunerna ökade från ca 10 miljoner kronor 2011 till över 40 miljoner 2016 (VINNOVA:s projektdatabas). Eftersom VINNOVA ofta kräver s.k. motfinansiering (att mottagaren bidrar med egna medel), kan man anta att denna ökning även bidragit till ökade kommunala FoU-satsningar.

Det konstitutionella stödet för kommunal forskningspolitik har stärkts under senare år. Den svenska kommunala självstyrelsen är positivt definierad; det finns mycket få generella bestämmelser som reglerar kommunernas handlingsutrymme (Lidström 2011). Enligt kommunallagen ska dock kommunernas verksamheter och satsningar i princip enbart vara till nytta för innevanarna i respektive kommun, vilket naturligtvis begränsat möjligheterna för kommunen att till exempel ge generella stöd till forskning på universitet och högskolor. Eftersom det enligt kommunallagen dessutom inte är tillåtet

för kommunerna att ha hand om angelägenheter som enbart staten ska ta hand om (2. Kap., 2§, SFS 2017:725), kan det tyckas som att kommunerna har ett svagt formellt stöd för att ekonomiskt engagera sig i forskning på universitet och högskolor.

I praktiken har dock stöd till högskoleforskning ansetts vara inom kommunens kompetens om dess betydelse för kommunen har varit uppenbar. 2008 beslutade dessutom riksdagen om en utvidgad kommunal kompetens inom detta område. I den nya bestämmelsen fastslås att kommuner och landsting har rätt att lämna bidrag till statliga universitet och högskolor, vilket innebär ett starkare formellt stöd för en aktivare kommunal forskningspolitik. Den nya bestämmelsen innebär dock inte något undantag från kravet på den lokala anknytning som följer av lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Kommunens ekonomiska engagemang ska således stå i "rimlig proportion till den nytta som insatsen kan förväntas medföra för kommunen och dess invånare" (SFS 2009:47; se även Prop. 2008/2009:21 och Bohlin 2011, s. 138).

På många sätt kan vi se en liknande utveckling inom detta område som inom näringslivspolitik. Näringslivspolitik växte fram som ett nytt politikområde för kommunerna under 1970- och 80-talen, främst som en reaktion på strukturomvandlingar. Statens reträtt på området och uppmuntrande av ökad kommunal aktivitet spelade också en roll. Jon Pierre har karakteriserat denna typ av politik som en sorts "spontan" decentralisering. När det gäller kommunernas engagemang i stöd till forskning verkar detta också i viss utsträckning ha skett genom olika initiativ från kommunerna själva, men i nära samverkan med staten. Man har uppmuntrats och getts en del stöd från staten, men satsningarna verkar också ha skett genom egna initiativ och utifrån lokala behov, även om kunskapen om mekanismerna bakom kommunernas agerande är begränsade. Förändringen av kommunallagen kan delvis tolkas som ett försök att uppmuntra ett ökat kommunalt engagemang, men sannolikt lika mycket som ett sätt att ändra regelverket i riktning mot vad som uppfattas som etablerad praxis (Pierre 2010). Utvecklingen kan ses som ett tecken på att den i Sverige tidigare starkt centraliserade planeringen och finansieringen av den s.k. behovsmotiverade forskningen har blivit mer decentraliserad (åtminstone inom vissa områden).

Tidigare forskning som belyser relationen mellan kommunerna och högskolorna har i stor utsträckning handlat om olika initiativ till samverkan (se t.ex. Tydén 1995). Enligt en studie av Sveriges kommuner och landsting (SKL) har över 70 % av kommunerna och landstingen samarbetsavtal med universitet eller högskolor (SKL 2007). Rigné (2006) har utifrån intervjuer analyserat vilka motiv som universitetsforskare och centrala aktörer i kommunerna har för att samverka med varandra. Enligt henne handlar kommunföreträdarnas motiv främst om att bevaka universitetens utbildningsmöjligheter och att stärka verksamheterna. På ett generellt plan ser kommunerna, enligt Rigné, mer på relationen med universitetet som

en fråga om dialog och samtal och ”ömsesidig kunskapsutveckling”, medan universiteten mer betraktar den som en marknadsrelation mellan säljare och köpare (kommuner köper utbildning och FoU av universitet och högskolor). Flera studier har pekat på kommunernas viktiga roller vid bildandet av nya regionala högskolor och campus (Cederborg et al 2005; Olsson & Wiberg 2004; Sandström m.fl. 2003), i framväxten av teknik- och vetenskapsparkar (Hommen m.fl. 2006; Svensson et al 2012) och för att mobilisera högskolor för tillväxtpolitik (Engstrand och Åhlander 2008).

Flera studier har analyserat de lokala och regionala s.k. FoU-enheter som sedan 1980-talet växt fram inom välfärdsektorn. Dessa enheter har ofta bildats för att främja kunskapsutveckling inom välfärdssektorn i kommuner och landsting eller på områden där kommuner och landsting har ett gemensamt ansvar. Ofta har enheterna bildats genom någon form av etableringsstöd av staten. Studier av dessa organ har visat att deras roll varierar starkt mellan kommuner och regioner och över tid. Många FoU-enheter är ganska små, med endast ett fåtal anställda, och många utgör samarbeten mellan kommuner eller mellan kommuner och landsting. Det har också visat sig vara oklart hur stor del av enheternas verksamhet som egentligen ägnats åt FoU (Ekermo 2002; Socialstyrelsen 2002). Ekermo (2002) menar att verksamheten vid enheterna oftare fokuserat på utredningsverksamhet och utvärderingar snarare än FoU. Ett generellt problem för flera av enheterna är att de har svaga positioner i den kommunala organisationen. Många inom kommunen känner inte till enheten eller är osäkra på vilken roll de har. Kostela & Tydén (2010) menar att ett grundläggande problem för enheterna är att många kommuner inte har någon stark tradition av att arbeta med forskningsfrågor. Att FoU-enheter ofta bildats med hjälp av statligt stöd kan enligt författarna också lett till att förankringen i verksamheten blivit lidande. Enheterna har inte alltid bildats på grund av ett reellt behov utan på grund av att det funnits statliga pengar. Framförallt verkar de politiska beställarnas intresse för verksamheterna vara svagt (Kostela och Tydén 2010).

Persson och Sysner (2015) har i en studie identifierat två primära forskningspolitiska motiv bakom kommuners strategier för samverkan med universitet och högskolor. För det första ser man universitet och högskolor som viktiga aktörer för att främja kompetensutveckling och evidensbaserade verksamheter i den kommunala organisationen, i det lokala näringslivet och för kommuninvånarna. Här förefaller de forskningspolitiska motiven i hög grad vara sammankopplade med utbildningspolitiska mål. För det andra ser man universitet och högskolor som en betydande resurs vad gäller att tillgodose tillväxt- och utvecklingspolitiska behov så som sysselsättning, konkurrenskraft och företagsetablering. Här blir universitetet ett led i det mer övergripande närings- och välfärdspolitiska arbetet. Det finns också skillnader i hur kommunerna väljer att beskriva olika samverkansformer. Medan de mindre kommunernas samverkan ofta beskrivs i form av avtal med en

specifik högskola, är de större kommunernas samverkansaktiviteter bredare (samarbete bedrivs med flera högskolor) och i praktiken uppsplittrade på flera olika aktiviteter. Vad gäller var samverkan placeras organisatoriskt, noterar Persson och Syssner att kommunstyrelsen i de flesta fall har ett övergripande ansvar för kommunens olika forskningspolitiska satsningar och samarbeten, även om verksamheten i praktiken (framförallt i de större kommunerna) är starkt decentraliserad. Ett flertal kommuner tycks dock också förespråka en styrning som utövas i dialog mellan kommunen och lärosätet (Persson och Syssner 2015).

I en pilotstudie till föreliggande studie har Gustav Roos analyserat Malmö kommuns forskningspolitik, med fokus på motiv och organisation samt hur politiken formats av interna och externa drivkrafter. Han visar att Malmö kommun bedrivit en aktiv forskningspolitik (Malmö är också den kommun som satsade mest på egen FoU 2015; se bilaga 1). Syftet med forskningspolitiska initiativ har enligt studien ofta varit att bidra till den egna kommunens kunskapsutveckling och till Malmös långsiktiga utveckling (t.ex. genom förhållandevis frikostiga anslag till Malmö högskola). Roos menar att Malmö kommuns organisering av forskningspolitiska satsningar präglas av stadens decentraliserade organisationsstruktur samt den samverkan som sker med lärosätena. Aktörerna som intervjuats pekar på att VINNOVA:s och Region Skånes satsningar spelat viktiga roller för den kommunala forskningspolitiken (Roos 2017).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att kommunerna verkar ha blivit mer aktiva som forskningspolitiska aktörer under de senaste två decennierna. Omfattningen av kommunernas stöd till forskning och utveckling har av allt att döma ökat markant. Utifrån statistiken förefaller de kommuner som nyligen fått universitet, högskolor eller campus vara de mest aktiva när det gäller att finansiera forskning. Utifrån tidigare forskning vet vi en del om samverkan mellan kommun och lärosäten, och hinder och utmaningar i sådana samverkanskonstellationer. Vi vet vidare en del om kommunaktörernas motiv bakom och förväntningar av forskningspolitiska satsningar. Däremot finns det få vetenskapliga studier om kommuners agerande som forskningspolitiska aktörer, drivkrafterna bakom satsningar och under vilka förutsättningar de växt fram. Det saknas helt enkelt historiskt inriktade fallstudier som kan bidra till en ökad förståelse av dynamiken inom detta politikområde. Det finns också anledning att fördjupa kunskapen om hur kommuner som forskningspolitiska aktörer påverkar det forskningspolitiska landskapet.

1.3 Perspektiv på kommuner som forskningspolitiska aktörer

I några tidigare studier har försök gjorts att karaktärisera subnationella aktörers forskningspolitiska strategier och roller i det forskningspolitiska systemet. Perry och May (2007) har tex föreslagit en typologi med fyra "roller" utifrån hur aktiva och självständiga regioner är i formulering och

implementering av forskningspolitik. Den passivaste typen av roll innebär att regionen enbart är en arena för statlig forskningspolitik, den näst passivaste att regionen implementerar den statliga politiken. I de två mer aktiva rolltyperna är regionen antingen en mer självständig samverkanspartner till staten, eller (i den mest aktiva varianten) en självständig forskningspolitisk aktör (som självständigt fattar beslut, har en betydande forskningsfinansiering, och har byggt upp strukturer för samverkan, styrning och finansiering). I modellen antas att graden av aktivitet handlar om såväl intention (d.v.s. en vilja att formulera en självständig politik) som förmåga eller kapacitet att genomföra politik (t.ex. organisatorisk kapacitet, finansiella resurser etc.). Kolltveit och Askim pekar i sin analys om decentralisering av forskningspolitik i Norge att regioners roller i forskningspolitik inte bara handlar om sådana institutionella aspekter utan även om innehållsliga, som t.ex. vilka mål och vilken inriktningen forskningspolitiken har (Kolltveit och Askim 2017).

I denna studie kommer analysen av kommunernas strategier att i linje med Perry och Mays modell främst inriktas på institutionella aspekter. Huvudfokus ligger på att beskriva och analysera kommunernas vilja och förmåga att göra prioriteringar, mobilisera finansiella resurser och bygga upp organisatoriska arrangemang inom forskningspolitiken. I studien analyseras särskilt huruvida kommunernas strategier präglas av långsiktighet och kontinuitet eller av tillfälliga satsningar och ad-hoc lösningar. För att bedöma vilken betydelse kommunerna ger forskningspolitiska frågor är det också relevant att analysera hur involverad den politiska nivån är i formulering av forskningspolitik (Kolltveit och Askim 2017). Forskningspolitikens innehållsliga aspekter kommer inte att analyseras i detalj i denna studie, men däremot är kommunernas övergripande inriktning på forskningspolitiken relevant. Har kommunerna till exempel valt att prioritera forskning som stödjer kommunens lokala tillväxtpolitik eller dess välfärdspolitiska uppdrag?

Ett delsyfte med studien är även att utifrån fallbeskrivningarna diskutera vilka faktorer som påverkar kommunernas forskningspolitiska strategier. Den svenska statsvetenskapliga forskningen om lokal politik har ofta tagit sin utgångspunkt i diskussioner om den kommunala självstyrelsens förutsättningar och kommunernas handlingsutrymme i förhållande till staten och till det omgivande samhället. Kommunens relationer med omgivningen har studerats i termer av resursberoende, strategiskt handlande och samverkan (se t.ex. Pierre 1994 samt Hedlund och Montin 2009). I synnerhet gäller detta lokal politik på områden där kommunen agerar inom sin allmänna kompetens, dvs områden där man inte är tvingad att agera. När det gäller forskningspolitik handlar det för kommunerna i stor utsträckning om att genom förhandlingar och finansiella stöd mobilisera universitetsforskning, ibland i samverkan med näringsliv, andra kommuner och regioner, för olika kommunala mål och intressen.

Inom ett till forskningspolitiken näraliggande politikområde, näringslivs-

politik, har Jon Pierre utifrån ett sådant perspektiv föreslagit att kommunernas strategier kan förstås utifrån tre breda kluster av faktorer: konstitutionella och andra legala arrangemang som rör den lokala nivåns autonomi, faktorer som rör den lokala ekonomins och näringslivets funktionssätt samt lokala politiska och institutionella särdrag (Pierre 1995). Pierres modell av faktorer kommer att, i modifierad form för att anpassa den till det forskningspolitiska fältet, utgöra utgångspunkten för min diskussion om kommunerna som forskningspolitiska aktörer.

Den första grupperingen av faktorer som Pierre tar upp är konstitutionella och andra legala arrangemang som berör den lokala nivåns autonomi. Som tidigare noterats är den svenska regeringsformen generös i detta avseende, men det finns regleringar av kommunernas handlingsutrymme på den sektoriella nivån (kommunen får t.ex. inte bedriva högskoleverksamhet). Staten kan likaså, som noterades i det förra avsnittet, genom regleringar och reformer inom välfärdsområdet tvinga den lokala nivån att ta ett ökat ansvar för kunskapsproduktion och kunskapsanvändning. I denna kategori ingår även andra statliga styrmedel, t.ex. olika former av finansiella stöd (projektmedel m.m.) och information. Vi kan också anta att kommunal forskningspolitik i ökande utsträckning måste förstås i ett multinivåperspektiv. Den kommunala politiken på detta område utvecklas inte bara i relation till den statliga, utan i ökande utsträckning även till den regionala och den transnationella nivån (Perry & May 2007).

Den andra gruppen faktorer är i Pierres modell mer specifika för en analys av lokal näringspolitik, och handlar om ekonomins och näringslivets funktionssätt, t.ex. det lokala näringslivets inriktning, ägandestruktur och antalet stora företag. Min tolkning är att detta inom lokal forskningspolitik motsvaras av den lokala kunskapsproduktionens struktur. I min studie kommer jag särskilt att peka på de lokala lärosätens betydelse för kommunens handlande. Medan den nationella forskningspolitiken är inriktad på relationen till forskarsamhället i sin helhet (och på ett stort antal universitet/institut), är kommunens forskningspolitik sannolikt präglad av relationen till det lokala lärosätet (eller, i större kommuner, ett fåtal lärosäten). För att citera Fritz Scharpf (1997), är "konfigurationen av aktörer" på lokal nivå annorlunda än på den nationella nivån, vilket påverkar aktörernas strategier och relationer. Faktorer som kan spela roll i relationen mellan kommun och lärosäten kan t.ex. vara lärosätenas antal och storlek och lärosätenas betydelse för den lokala ekonomin (p.g.a. den lokala befolkningens och arbetskraftens utbildningsnivå, kompetensbehov etc.) (jfr Pierre 1995, s. 55).

Pierres tredje grupp faktorer benämner han "lokala politiska och institutionella särdrag". I min undersökning tolkar jag detta som "lokal politik och lokala maktstrukturer". Vad är det för politisk koalition som styr kommunen? Präglas beslut som rör forskningsfrågor främst av välfärds-politiska, tillväxtpolitiska eller andra politisk-ideologiska mål? Vilka aktörer

och intressen är det som involveras i beslut om forskningspolitik? Enligt teorier om lokal samhällsstyrning och urbana regimer, tenderar beslutsfattandet på lokal nivå, i synnerhet i frågor som berör tillväxt och näringsliv, ofta att vara resultatet av samverkan mellan ledande politiska makthavare och näringslivsaktörer. Forskningen har ofta pekat på att resursberoenden är centrala för upprätthållandet av samverkan mellan dessa aktörer, men flera studier har också pekat på vikten av gemensamma värderingar och tillit (Pierre 2014).

Medan nationell forskningspolitik ofta utgår från mål som berör nationell konkurrenskraft, välfärdspolitik eller allmänt stöd till forskning, kan lokal forskningspolitik enligt ett sådant perspektiv förväntas fokusera mer på den direkta och lokala nyttan av olika satsningar (Lanahan & Feldman 2015; Perry & May 2007). Lokal näringspolitik i Sverige har på många håll präglats av korporativt sammansatta partnerskap, där representanter från kommun och näringsliv gemensamt förhandlat fram handlingslinjer och satsningar (Pierre 1995, s. 55). Kan vi se liknande tendenser inom den lokala forskningspolitiken?

1.4 Metod och material

Eftersom syftet med denna studie är att analysera kommunernas forskningspolitiska strategier över en längre tidsperiod, är det lämpligt att undersöka frågorna genom processinriktade fallstudier. Forskningspolitiken på kommunal nivå är ett område som verkar karaktäriseras av kortsiktighet och svag kontinuitet, vilket gör det viktigt att analysera sekvenser (kedjor) av beslut och händelser (snarare än enskilda beslut), för att kunna urskilja långsiktiga mönster i kommunernas agerande. Fallstudieansatsen innebär här en intensiv studie av två fall med syftet att förstå en bredare kategori av liknande fall. Genom en jämförande fallstudie analyseras i denna studie kommuner som forskningspolitiska aktörer. I synnerhet har kommunens relation till forskningen på lärosätena i respektive kommun varit i fokus för studien.

Undersökningen är en jämförande fallstudie av två kommuner: Norrköping och Örebro. Valet av Norrköpings kommun beror på att studien delvis har finansierats av Östergötlands kommuner genom Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), och att den förväntas bidra med kunskap om kommuner i denna region. Eftersom Norrköping är den kommun som tagit flest forskningspolitiska initiativ i regionen var den ett intressant studieobjekt. Den här studien bygger dessutom vidare på en tidigare undersökning om ett av dessa initiativ: Norrköpings fond för forskning och utveckling (Persson 2017). För att öka möjligheten till mer generella slutsatser, och för att genom en jämförelse göra resultatet mer intressant för de östgötska kommunerna, har Örebro kommun valts ut som jämförelseobjekt. De båda kommunerna är i flera avseenden likartade. Både är större stadskommuner med ungefär samma antal kommuninnevånare. De är dessutom kommuner som tidigare

varit dominerade av traditionell industriverksamhet, men som under de senaste decennierna genomgått omfattande strukturförändringar. Politiskt har kommunerna under efterkrigstiden dominerats av socialdemokraterna. I båda kommunerna fick högskoleverksamheten en större betydelse under 1990-talet. I Norrköping inrättades ett campus till det redan existerande universitet i Linköpings kommun. I Örebro blev den tidigare högskolan upphöjd till universitet. Tidsmässigt kommer studien i första hand att behandla kommunernas forskningspolitik från och med mitten av 1990-talet, eftersom det är då forskningsfrågorna på allvar verkar ha hamnat på kommunernas dagordning.

Studiens empiriska data kommer att omfatta offentliga dokument, intervjuer samt tidigare studier. Exempel på offentliga dokument som kommer att undersökas är strategier, budget- och årsredovisningar samt protokoll från kommunstyrelsen i respektive kommun. Dessa dokument kommer att vara viktiga för att kartlägga övergripande strategier, centrala beslut och händelser samt omfattningen av kommunernas satsningar på FoU. Intervjuer har genomförts med ett urval nyckelpersoner i respektive kommun, t.ex. nuvarande och f.d. tjänstemän som är eller har varit ansvariga för forskningsfrågor eller universitetskontakter samt centrala personer på lärosäten och FoU-enheter. Intervjuerna har främst kompletterat det skriftliga materialet. För fallstudien i Norrköpings kommun utnyttjades delvis intervjuer som gjordes för den tidigare studien om Norrköpings fond för forskning och utveckling (se ovan), men några intervjuer har även gjorts särskilt för denna studie. En viktig typ av källa har också varit tidigare studier om lärosätenas framväxt där kommunernas roller i dessa processer behandlats. Delar av Norrköpings forskningspolitik, i första hand dess utveckling under 1990-talet och början av 2000-talet, är relativt väldokumenterad i tidigare studier och i offentliga dokument, vilket minskat behovet av att samla information genom intervjuer. I Örebro är den lokala forskningspolitiken mindre väldokumenterad, vilket gjort intervjuer till viktigare källor.

Kapitel 2. Norrköping som forskningspolitisk aktör

2.1 I skuggan av grannkommunens universitet

Norrköping är en större stadskommun i Östergötlands län. I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet utvecklades Norrköping till en betydande industristad med textilprodukter som dominerande näring. Under 1960- och 70-talen ledde en tilltagande global konkurrens till en omfattande nedgång av industriverksamheten, vilket ledde till hög arbetslöshet och sociala problem. Norrköpings roll som Östergötlands ekonomiska centrum kom allt mer att tas över av grannkommunen Linköping. Ett tecken på detta var att Linköping gick segrande ur kampen mellan kommunerna om att få en teknisk högskola 1965 och sedermera även fick ett universitet i mitten av 1970-talet (Cederborg m.fl. 2005, kap. 2).

Linköpings universitet kom dock att bli en viktig samverkanspartner för alla kommuner i regionen, inklusive Norrköping. Östergötlands kommunförbund, representerande länets kommuner, och Linköpings universitet inledde t.ex. 1990 ett samarbete för att stärka den kommunala kunskapsbasen genom inrättande av det Regionala kommunforskningsrådet (sedermera det Östsvenska kommunforskningsrådet). Rådet fungerade främst som en regional forskningsfinansiär med huvuduppgift att via ett ansökningsförfarande fördela medel till forskare på Linköpings universitet. 1995 omvandlades rådet till Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Den nya centrubildningen fick ett något bredare uppdrag än rådet. CKS skulle inte enbart lämna bidrag till forskningsprojekt, utan även jobba aktivt med t.ex. kunskapsöverföring och samverkan (Sandberg 2003, s. 7-8).

Verksamheten vid CKS har sedan dess finansierats av de östgötska kommunerna i samverkan med universitetet. De enskilda kommunernas har bidragit till verksamheten i proportion till deras befolkningsstorlek, vilket för Norrköpings del inneburit att de anslagit ca 1 miljoner kronor per år (2017 ca 1,2 miljoner kronor) till verksamheten (Sandberg 2003, s. 7; Linköpings universitet, Avtal mellan CKS och kommunerna 2017).⁴ Liknande samverkansavtal mellan kommuner och lärosäten finns även på andra ställen i Sverige, men omfattningen och stabiliteten i de östgötska kommunernas engagemang är ovanlig. Att verksamheten sedan början av 2000-talet är förlagd på Linköpings universitets Campus Norrköping, har gjort att dess betydelse (strategiskt och genom närheten till kommunens verksamhet) sannolikt blivit extra stor för Norrköpings kommun.

Ett initiativ som berör forskning och utveckling togs genom att Norrköpings kommun inrättade Centrum för verksamhets- och kompetens-

⁴ Sedan 2017 är även Region Östergötland med och finansierar CKS verksamhet.

utveckling (Mimer) 1992. Mimer inrättades som en enhet direkt under kommunstyrelsen och fick till uppdrag att arbeta med strategisk och långsiktig utveckling, vilket bland annat skulle innefatta ett ansvar för FoU och samarbete med universitetet. Enligt Ekermo (2002) hade behovet av en enhet uppkommit på grund av övergången från en facknämndsorganisation till ett beställar-utförarsystem i början av 1990-talet. Enheten hade inga fast anställda forskare i sin organisation, men tillgodosåg behovet av forskning genom avtal med i första hand Linköpings universitet. Mimer bidrog med såväl mer långsiktiga miljöstöd till centrubildningar, som med olika former av projektstöd och stöd till samarbeten. En viktig del av enhetens uppgift blev sedermera att hantera statligt formulerade krav om en mer evidensbaserad omsorg (framförallt äldreomsorg). Totalt hade Mimer en omslutning på ca 21 miljoner kronor i slutet av 1990-talet (Ekermo 2002, s. 102 ff). Enligt Andersson (2006) hanterades kommunens samarbete med universitetet under 1990-talet i stor utsträckning av Mimer (s. 10). Enheten lades dock ner i mitten på 2000-talet. Formellt verkar motivet till detta ha varit att organisationen blivit stor och svårstyrd (Intervju 2, Norrköping). En del av enhetens uppgifter inom området social välfärd och omsorg övertogs av en ny FoU-enhet (se nedan). Enhetens korta historia är ett exempel på kommunens vilja att satsa på FoU-frågor och kunskapsutveckling, men också på att denna typ av organ ofta ifrågasätts och har svag legitimitet i kommunerna.

Trots att Norrköping återhämtade sig från 1970-talets industriella kris, brottades man i början av 1990-talet fortfarande med hög arbetslöshet, sociala problem och låg utbildningsnivå (Cederborg m.fl. 2005, s. 51 ff). Den socialdemokratiska regeringen Perssons politik för högre utbildning erbjöd en möjlighet för kommunen att hantera dessa utmaningar. Politiken var inriktad på att inrätta nya högskolor och campus i främst medelstora svenska städer och var i hög utsträckning betingad av regionalpolitiska hänsyn; svagare kommuner och regioner skulle stärkas (Benner 2001, s. 112 ff). Ledande aktörer i Norrköpings kommun, lokal industri, Linköpings universitet, statliga myndigheter m.fl., såg här en möjlighet till att etablera högskoleverksamhet i Norrköpings kommun.

Eftersom kommunens politiska ledning hade goda kontakter med den nya regeringen, var de först inriktade på att försöka få igenom ett beslut om en ny högskola i Norrköping, men kom sedermera fram till att tillsammans med Linköpings universitet ansöka om en expansion av universitet till Norrköping. Både kommunen och universitetet hade mycket att vinna på en sådan lösning. Kommunen skulle genom att få ett campus som tillhörde ett universitet få en högskoleverksamhet med särskilda resurser för forskning och forskarutbildning, vilket knappast hade blivit fallet om man istället hade fått en ny högskola. Linköpings universitet å sin sida skulle genom den nya satsningen få ett ökat antal studentplatser i Norrköping, utan att behöva göra motsvarande neddragningar på verksamheten i Linköping. Ansökan

beviljades och inrättandet av det nya campuset 1995 betraktades i många avseenden som en stor framgång för den gamla industristaden, inte minst genom att det bidrog till en genomgripande omvandlingen av stadskärnan (Cederborg m.fl. 2005, s.117 ff).

De visade sig dock snart att staten inte var villig att ställa upp med tillräckligt stora anslag för att campuset skulle kunna bygga upp slagkraftiga forsknings- och utbildningsmiljöer. Istället blev campusets verksamheter beroende av att, i konkurrens med redan etablerad forskningsverksamhet i Linköping, förhandla till sig ytterligare forskningsmedel. Campuset fick visserligen sitt första fasta anslag på tio miljoner kronor genom omprioriteringar inom Linköpings universitet i november 1998, men detta räckte inte långt för de behov som fanns. Lösningen blev en kraftfull mobilisering av aktörer inom Norrköpings kommun. Kommunen och universitetet initierade i samverkan en kampanj för att ordna forskningsfinansiering. Lokala industriaktörer, banker och småföretag bidrog på olika sätt med resurser. En ny stiftelse inrättades av en lokal industrialist och företaget Ericsson ställde upp med finansiering för en professur i kommunikationselektronik. Kommunen ställde också upp med egna medel. Totalt lyckades man i denna kampanj mobilisera 60 miljoner kronor till stöd för Campus Norrköpings forskningsverksamhet (Svensson 2009, s 8). Cederborg m.fl. (2005) menar att kommunstyrelseordförande i Norrköping var mycket aktiv i denna process. Peter Svensson m.fl. (2012) beskriver kommunstyrelsen ordförande som en policyentreprenör som lyckades utveckla en strategi för kunskapsutveckling. Kommunledningens mål var att främja högre utbildning och jobbskapande genom att alliera sig med ett etablerat och starkt forskningsuniversitet.

2.2 Offensiv forskningspolitik i samverkan

Under decenniet efter campusets etablering tog kommunen flera initiativ för att stödja forskningsverksamhet, t.ex. genom stöd till forskningsprojekt, doktorander, forskningsinfrastruktur m.m. (Intervju 4, Norrköping). Alliansen mellan kommunen och universitetet stärktes genom ett avtal mellan de båda organisationerna. En styrgrupp med representanter för kommunen och universitetet inrättades för att genomföra avtalets intentioner. Avtalet har bibehållits sedan dess, och kallas sedan 2017 för ett partnerskap. Dessutom bildades en campusstyrelse, bestående av universitetsrepresentanter och representanter för olika samhällsintressen i Norrköping, för att främja relationerna mellan universitetet och nyckelaktörer i kommunen (Cederborg m.fl. 2005). Kommunen och universitetet slöt vidare ett särskilt avtal för frågor om forskning. Detta avtal var utformat som ett ramavtal och innebar att strukturer upprättades för att främja forskningssamarbete (Norrköpings kommun, Samverkansavtal mellan Norrköpings kommun, Linköpings universitet och Arbetslivsinstitutet, 2002-03-07). Kommunen tog tillsammans med universitetet och lokala industrier initiativ till en forskarpark, Norrköping

Science Park (Svensson et al. 2012). Kommunen stärkte i mitten av 1990-talet även sin organisatoriska kapacitet att hantera forskningsfrågor genom inrättande av en tjänst som koordinator för samverkan med universitetet. Koordinators uppgift blev att hantera samarbeten med universitetet och engagera sig i regionala och nationella FoU-nätverk (Intervju 5, Norrköping).

Inledningsvis ingick också Arbetslivsinstitutets (ALI) enhet i Norrköping i forskningssamverkansavtalet mellan Norrköpings kommun och Linköpings universitet. ALI:s enhet i Norrköping hade inrättats 1999 och kom att bli starkt knutet till universitetet och campus Norrköping (Andersson 2006, s. 14). Etableringen av enheten tillkom med stöd av flera regionala aktörer, inklusive kommunen, och manifesterades i ett särskilt avtal där kommunen var en av aktörerna. I avtalet hade kommunen lovat att bidra med medel till forskning om integration och arbete, och i det nya avtal som slöts 2004 framgår att kommunen ville stärka kontakterna mellan kommunen och institutet, och på så vis bidra till kommunens kunskapsutveckling. Avtalet innebar också att kommunen förband sig att anslå 1 miljon kronor till institutet, med förbehållet att institutet skulle bedriva forskning inom två kommunrelevanta projekt med anknytning till arbetets organisering och migrationsfrågor (Norrköpings kommun, Samverkansavtal mellan Norrköpings kommun och arbetslivsinstitutets verksamhet i Norrköping, 2004-10-19).

Hösten 2006 fattade dock riksdagen beslut om att avveckla ALI. Avvecklingen var en del av den nya regering Reinfeldts politik för att dra ner på den statliga "byråkratin" (Benner 2008, s. 372-373). Universitet och kommunen inledde då ett intensivt samarbete för att försöka bibehålla vissa forskningsmiljöer på campus Norrköping, främst de som inriktade sig på integration och migration. ALI, kommunen och Integrationsverket hade bland annat planer på en centrumbildning kring migrationsforskning, och frågan var nu om kommunen kunde tänka sig att även fortsättningsvis stötta en sådan satsning, fast nu inom universitetets ram. Kommunen var angelägen om att fortsätta satsningen, och fattade beslut om att stötta en sådan centrumbildning med 1 miljoner kronor per år under en treårsperiod (Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2007-03-07).

Ett viktigt instrument för kommunens forskningspolitik under 2000-talets första decennium var Norrköpings utvecklingsstiftelse. Stiftelsen inrättades i samband med försäljningen av det kommunala energibolaget Norrköping Miljö och energi 1999, då Sydkraft förvärvade 49% av aktierna i bolaget. Sydkraft åtog sig i samband med köpet att engagera sig i en utvecklingsstiftelse. Enligt överlåtelseavtalet förband sig Sydkraft att under fem år tillskjuta 50 miljoner kronor till en sådan stiftelse. Stiftelsens syfte skulle vara att stärka kunskapsutbytet och samarbetet mellan universitetet och näringslivet och därigenom skapa förutsättningar för "produktförnyelse och höjande av tekniknivån och produktiviteten i Norrköpingsregionens företag" (Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, Norrköpings utvecklingsstiftelse, 2001-04-04).

Försäljningsprocessen sammanföll med etableringen av campus Norrköping och kommunstyrelsens ordförande Kjell Norberg, som var drivande i denna process, var också den som ledde förhandlingarna med Sydkraft. Kommunledningen fick genom inrättandet av stiftelsen ett instrument för att finansiera forskning och stödja det nya campuset utan att behöva ta medel från sin egen budget (vilket var viktigt för kommunledningen eftersom forskningspolitik inte tillhör kommunens kärnuppgifter) (Svensson 2009, s. 8).

Utvecklingsstiftelsen inrättades 2002 av Norrköpings kommun och Sydkraft gemensamt. Stiftelsens stadgar angav dock att kommunen skulle ha en majoritet av platserna i stiftelsens styrelse (kommunen fick tre platser, Sydkraft två). Kommunens platser besattes av kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande (oppositionsrådet) samt kommunchefen. Dessutom inrättades ett utvecklingsråd, en typ av expertråd, som i praktiken fick till uppgift att granska ansökningar om projektmedel till stiftelsen. Utvecklingsrådet skulle bestå av personer med "ledande ställning inom olika fakulteter vid Linköpings universiteten" samt representanter från Norrköpings kommun respektive Sydkraft. Universitetets representanter (universitetets rektor, en vicerektor samt de tre dekanerna) hade majoriteten av platserna i rådet (Stadgar för Norrköpings utvecklingsstiftelse 2002). Stiftelsens organisation kan betraktas som en typisk korporativ styrelsestruktur där ledande representanter för de berörda intressena (universitetet, kommunen och Sydkraft) var företrädare.

Stiftelsen kom av allt att döma spela en viktig roll för uppbyggandet av forskning vid campus Norrköping. Den fungerade i praktiken som en lokal forskningsfinansierare med ganska fria händer att dela ut medel till projekt som föll inom ramen för dess mandat. Stiftelsen hade inga fasta ansökningstillfällen, men den hade fyra möten per år då beslut togs om fördelning av medel. Inför dessa möten kunde man som forskare eller forskargrupp komma in med ansökningar. Information om möjligheten att söka forskningsmedel från stiftelsen spreds av dekanerna vid Linköpings universitet och samverkansgruppen (Intervju 5, Norrköping; Svensson 2009). Enligt Svensson (2009) kom stiftelsen att spela en viktig roll som medfinansierare av satsningar på tryckt elektronik och visualisering (Norrköpings kommun, Norrköpings utvecklingsstiftelse: För kunskapsutbyte, samverkan och tillväxt i Norrköping (broschyr)). Inte minst institutet IMC (senare Acreo, ett industriforskningsinstitut med verksamhet i Norrköping) fick mycket stöd från stiftelsen. Kommunen betraktade institutet som viktigt för den ekonomiska utvecklingen i regionen. Medfinansieringen via stiftelsen var också avgörande för att forskare på Campus Norrköping och Acreo, skulle erhålla medel från VINNOVA inom det s.k. VINNVÄXT-programmet (Svensson 2009, s. 11). Stiftelsen delade ut de sista medlen 2011 och avvecklades formellt 2015 (Norrköpings kommun, näringslivskontoret, Norrköpings utvecklingsstiftelse, protokoll, 2011-11-24; uppgift via e-post från Göran Lindgren, finansdirektör i Norrköpings kommun, 2018).

Kommunen stärkte också sin egen FoU-kapacitet. På välfärdsområdet

inrättades 2004 en utvecklingsenhet kallad PUFF (Praktik, Utveckling, Forskning, Framtid). Enheten skulle både ha till uppgift att arbeta med kompetensutvecklingsfrågor och med utveckling i nära samverkan med forskning. Det betonades dock att enheten inte skulle vara någon "kommunal FoU-enhet" utan istället "ta tillvara de resurser som finns inom Linköpings universitet". (Norrköpings kommun, Minnesanteckningar från Ledningsgruppen för "samverkan LiU, ALI och Norrköpings kommun", 2004-04-23). PUFF är numera också ett exempel på kommunal samverkan inom FoU-området. Forsknings- och utvecklingsverksamheten i PUFF-enheten bedrivs genom ett samarbetsavtal mellan Norrköpings, Finspångs, Söderköpings och Valdemarsviks kommuner (Norrköpings kommun, Verksamhetsberättelse, PUFF, Vård- och omsorgskontoret, 2017).

Enheten har i praktiken arbetat mycket med samordning av praktikplatser och kompetensförsörjning, men också involverats i mer konkret FoU-verksamhet. En sådan verksamhet har varit kommundoktorander som gått forskarutbildning på universitetet samtidigt som de arbetat med FoU-verksamhet inom PUFF. PUFF har också medverkat som medaktör i olika projekt i samverkan med universitetet och andra delar av kommunen, t.ex. Hälsans nya verktyg (en del av VINNOVA:s Vinnväxtprogram) (verksamhetsberättelser för verksamhetsområde PUFF; Intervju 2, Norrköping).

PUFF:s verksamhet har genom åren fått viss finansiering av staten. Socialstyrelsen anslog, efter ett ansökningsförfarande, inledningsvis ett basstöd till verksamheten liksom till liknande verksamheter i andra kommuner och regioner, men medel har också anslagits till särskilda satsningar, inte minst inom äldreområdet. Norrköpings kommun och PUFF beviljades t.ex. 2010 ett anslag på 347 800 kr för etablering och utveckling av ett FoU-centrum på äldreområdet (Stimulansmedel för uppbyggnad och utveckling av FoU-centrum på äldreområdet, brev från socialstyrelsen, 2009-12-17). En del av de statliga medlen har varit särskilt riktade mot forskning och utveckling, en del mot kompetensförsörjning och stöd för att utveckla evidensbaserad praktik. Dessa stöd har dock nu avvecklats och statens engagemang inom detta område verkar nu istället kanaliseras via centrala avtal mellan Socialstyrelsen, SKL och lärosätena (Intervju 2, Norrköping).

2.3 Norrköpingsfonden: en forskningspolitisk innovation

Norrköpings kommuns roll som forskningsfinansierare har som beskrivits ovan tagit sig lite olika uttryck. Medel har både kanaliserats genom långsiktiga överenskommelser (t.ex. avtalet med universitetet om CKS), avtal med enskilda enheter och genom projektstöd (utvecklingsstiftelsen). Kommunen har dessutom ofta deltagit som samverkanspartner och samfinansierare i större forsknings- och innovationsprojekt, t.ex. forskningscentret Helix och Hälsans nya verktyg. Initiativ har också nyligen tagits för att stärka den

egna FoU-verksamheten i kommunen, genom inrättandet av en FoU-enhet inom utbildningsområdet (Norrköpings kommuns hemsida 2018). Under de senaste sex åren har också Norrköpings fond för forskning och utveckling utgjort ett viktigt instrument för kommunens forskningspolitik. Fonden, som inrättades 2012, är ett relativt ovanligt exempel på en organisatorisk struktur för forskningsfinansiering i en kommun. Detta gör det relevant att analysera detta fall lite mer ingående.

Initiativet till att inrätta en fond för stöd till forskning och utveckling växte fram inom ramen för kommunens arbetsmarknads- och tillväxtpolitik. Trots att ett nytt universitetscampus etablerats, fortsatte Norrköping att ha problem med låg utbildningsnivå och hög arbetslöshet. För att öka tillväxten och minska arbetslösheten inrättades därför 2011 en s.k. jobbkommision med representanter för flertalet politiska partier och representanter för bland annat industrin och fackföreningsrörelsen. Syftet med kommissionen var att ta initiativ på områden där centrala aktörer "var överens" (kunde nå enighet) när det gällde problem och lösningar (Norrköpings kommuns hemsida 2016). Ett sådant område var kunskaps- och forskningspolitik: alla i kommissionen var överens om att ett starkt universitetscampus och forskning och utveckling var viktiga faktorer för kommunens utveckling (Intervju 8, Norrköping).

Upprinnelsen till att fonden bildades var att kommunen fick ett stort budgetöverskott 2012. Socialdemokraterna, med kommunstyrelsens ordförande, tillika ordförande i jobbkommisionen, Lars Stjernkvist, i spetsen, menade att något slags forskningsstöd till universitetet via en forskningsfond skulle vara ett lämpligt sätt att utnyttja överskottet. Företrädare för Liberalerna i kommunstyrelsen var skeptiska och argumenterade för att andra behov, t.ex. inrättandet av nya lärartjänster i grundskolan, var mer akuta (Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2012-04- 23). Liberalerna varnade dessutom för att det inte var helt klarlagt huruvida forskningsstöd till universitet var förenligt med den kommunala kompetensen (Intervju 9, Norrköping). Men socialdemokraternas idé fick stöd av moderaterna i fullmäktige och därmed fanns en majoritet för ett initiativ till att använda överskottet för att stödja forskning av relevans för kommunen genom någon typ av forskningsfond (Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2012-04- 23).

Kommunledningen verkar på ett tidigt stadium ha bestämt sig för att de forskningsmedel som avsattes skulle hanteras av en forskningsfond, men alternativa idéer diskuterades också. En möjlighet hade varit att låta finansieringen kanaliseras genom styrgruppen för samarbetsavtalet mellan Norrköpings kommun och Linköpings universitet (se ovan). Enligt kommunens universitetssamordnare ansåg emellertid kommunstyrelsen att det vara viktigt att ha politiker involverade i processen, och eftersom styrgruppen för avtalet mellan kommun och universitet inte bestod av politiker (enbart representanter från universitetets fakulteter och den kommunala

förvaltningen) var detta organ mindre lämpligt för detta syfte (Intervju 4, Norrköping). Kommunstyrelsens ordförande menade att det var viktigt att satsningen skulle uppfattas som ett initiativ från Norrköpings kommun för att skapa jobb i enlighet med arbetsgruppens mål. Ett ytterligare alternativ kunde ha varit att kanalisera resurserna genom CKS (se ovan), men en sådan lösning skulle ha gjort finansieringen svårare att kontrollera för kommunen och mindre fokuserad på att stödja Norrköpings campus. Det symboliska värdet för kommunen av att ha en "egen forskningsfond" skulle också ha gått förlorad (Intervju 8, Norrköping).

En utredare på kommunen som var knuten till jobbkommisionen fick i uppdrag att arbeta fram ett förslag till mål och inriktning för forskningsfonden (sedermera kallad Norrköpings fond för forskning och utveckling) (Intervju 3, Norrköping). Enligt förslaget skulle fonden betraktas som en "långsiktig investering", och det övergripande syftet skulle vara att bidra till viktiga kommunala mål. Fonden skulle ha fyra delsyften. Det första delsyftet var att bidra till "en högre utbildningsnivå i kommunen" (Norrköpings kommun, Riktlinjer, fond för forskning och utveckling, 2012-08-27). Enligt kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande var detta det viktigaste syftet med fonden. Stödet till forskning på campus Norrköping skulle bidra till starkare forskningsmiljöer och därmed också till fler lärare, forskare och studenter (Intervju 8, Norrköping; Intervju 6, Norrköping). Det framstår som det var viktigt att koppla initiativet till ett kärnuppdrag (utbildning) och därmed också till vad som uppfattades som en stor utmaning för kommunen, nämligen att höja utbildningsnivån bland kommunens innevånare. Det andra delsyftet var att bidra till att "utveckla Norrköpings kommuns verksamhet" (till exempel inom välfärdssektorn) genom att förbättra verksamhetens forskningsanknytning och medarbetarnas kompetens (Norrköpings kommun, Riktlinjer, fond för forskning och utveckling, 2012-08-27).

Det tredje delsyftet var att "Att stärka utbildning och forskning vid Campus Norrköping" (Norrköpings kommun, Riktlinjer, fond för forskning och utveckling, 2012-08-27). Detta delsyfte kan tolkas som strategiskt. Kommunen ville stärka Campus Norrköpings position i förhandlingen om resurser inom Linköpings universitet. Universitetets rektor hade nyligen tillsatt en utredning med uppgift att stärka profilen på campus Norrköping och utreda möjligheter till att få fram fler utbildningsplatser till campuset. För de ledande beslutsfattarna i kommunen verkar den nya fonden ha varit ett sätt att sätta press på universitetet (och även på staten) för att främja Norrköpings campus i denna process.

Slutligen hoppades kommunen att den nya fonden skulle "utveckla Norrköping", med vilket man menade att den genom att stödja tillämpad forskning av relevans för näringslivet skulle stimulera industriellt och ekonomiskt liv i staden (Norrköpings kommun, Riktlinjer, fond för forskning och utveckling, 2012-08-27). Det sistnämnda delsyftet återspeglade det

institutionella sammanhang som förslaget tillkom inom. Det var viktigt för beslutsfattarna att relatera initiativet till jobbkommissionens mål om att öka antalet arbetstillfällen och att stärka det lokala näringslivet. Det verkar ha funnits en insikt om att initiativet låg i gränslandet för den kommunala kompetensen. Kommunstyrelsens ordförande hävdar därför att det var viktigt att finansieringen togs från ett överskott och inte var en del av den ordinarie budgeten och betonade att det var viktigt att ”pengarna spenderas på ett sätt så att de får någon typ av effekt och är av relevans för den kommunala verksamheten” (Intervju 8, Norrköping).

Hur skulle då fonden organiseras och styras? I huvudsak skulle fondens anslagspolitik fungera utifrån ett ”bottom-up”-perspektiv: initiativ till projekt skulle i första hand ske genom allmänna utlysningar om forskarinitierade projekt (Norrköpings kommun, Rutin för ansökan om medel ur Fonden för forskning och utveckling, 2012-09-04). Detta var ett uttryck för att kommunledningen ville att fonden skulle vara relevant för många forskargrupper och inriktningar på Campus Norrköping (Intervju 8, Norrköping). Den representant för universitetet som deltog i diskussionerna om hur fonden skulle utformas, menade att det viktigaste, utifrån ett universitetsperspektiv, var att ansökningsförfarandet inte skulle vara ”för komplicerat” (Intervju 7, Norrköping). I riktlinjerna för fonden angavs att kommunstyrelsen också skulle ha rätt att ”rikta resurser till specifika områden” utan att ta hänsyn till ansökningsprocessen, men detta verkar ännu inte ha inträffat (Norrköpings kommun, Riktlinjer, fond för forskning och utveckling, 2012-08-27). Ansökningarna skulle för att beaktas relatera till minst ett av fondens delsyften (se ovan)⁵ De sökande skulle också ange om projektet hade anslag från andra finansiärer, eftersom det ansågs viktigt att förstärka redan starka (eller åtminstone växande) områden vid campuset i Norrköping (Ibid.). Betydelsen av samfinansiering skärptes i de uppdaterade riktlinjerna för 2015 (Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, Riktlinje Fond för forskning och utveckling, kommunstyrelsen, 2016-02-10). En intressant aspekt när det gäller fondens institutionella position och status är att fonden i officiella dokument både beskrivs som ett forskningsfinansieringsorgan som är en del av kommunen och som ett partnerskap mellan kommunen och universitetet (Norrköpings kommuns webbplats 2016b).

Bedömningen av forskningsansökningarna till fonden skulle hanteras av en särskild beredningsgrupp. Den första beredningsgruppen tillsattes 2012 och bestod av två politiker från kommunstyrelsen (dess ordförande och vice ordförande), kommunchefen, två representanter för universitetet, en representant från näringslivet och en från en fackförening (Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2012-04- 23).⁶ Beredningsgruppens

⁵ Idag (2018) anges att man måste relatera till minst två delsyften.

⁶ Sammansättningen har sedan ändrats. 2018 består beredningsgruppen av två politiker från kommunstyrelsen (ordförande och vice ordförande), tre universitetsrepresentanter (universitetsdirektören samt två prefekter), en näringslivsrepresentant och FoU-chefen på utbildningskontoret.

roll var dock formellt sett bara rådgivande. Beslutet om fördelning av medel skulle fattas av kommunstyrelsen (Norrköpings kommun, Rutin för ansökan om medel ur Fonden för forskning och utveckling, 2012-09-04). Enligt kommunens ledande aktörer var dock detta mest att betrakta som en formalitet; avsikten var att beredningsgruppens bedömning skulle vara avgörande för anslagsbeslut (Intervju 1, Norrköping; Intervju 8, Norrköping).

Av allt att döma har kommunen betraktat forskningsfonden som en framgång och har fortsatt att avsätta medel till den. Hittills har forskningsfonden haft åtta utlysningar och 43 forskningsprojekt har beviljats medel till ett sammanlagt belopp av 40,6 miljoner kronor. (Norrköpings kommuns webbplats 2018). De finansierade projekten representerar de flesta forskningsområden på Campus Norrköping. Kommunstyrelsens ordförande menar att fonden inte minst fyllt ett viktigt strategiskt syfte genom att den lett till att universitetet tydligt angett att de vill fortsätta att utveckla sin verksamhet i Norrköping (Intervju 8, Norrköping).

2.4 En aktiv forskningspolitisk aktör

Norrköpings kommun kan i många avseenden beskrivas som en aktiv forskningspolitisk aktör. Framställningen visar att kommunen byggt upp flera strukturer för forskningssamverkan och forskningsfinansiering. Vissa satsningar har utvecklats i stark samverkan med andra aktörer, t.ex. avtal med andra kommuner om CKS och de olika överenskommelser som slutits med universitetet. Andra initiativ har varit starkare knutna till kommunens egna verksamhet, såsom t.ex. kommunens FoU-enhet PUFF. En del satsningar har varit starkt kopplade till stadsutveckling och näringslivspolitik, t.ex. stödet till utvecklingen av Norrköping Science Park. Det mest unika med Norrköpings kommuns forskningspolitik är dock att de sedan början av 2000-talet byggt upp olika strukturer för finansiering av forskning: först en stiftelse och sedan en forskningsfond. Kommunen har dock inte byggt upp någon betydande organisatorisk kapacitet för att hantera FoU-frågor; de flesta satsningar är gjorda i samverkan med universitetet (d.v.s. med staten).

Tabell 2. Norrköpings kommuns stöd till FoU 2005 – 2015 i tusental kronor (vartannat år), 2015 års prisnivå

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Utlagd FoU	2 800	6 550	16 000	13 108	20 060	28 212
Egen FoU	2 705	8 780	7 750	4 600	6 300	9 772
Totalt	5 505	15 330	23 750	17 708	26 360	37 984

Källa: SCB:s statistikdatabas

Den kvalitativa bilden bekräftas också av kvantitativa data om omfattningen av kommunens finansiering av FoU. Norrköping är enligt SCB:s statistik en

av de kommuner som satsat mest på forskning och utveckling i Sverige under den senaste tioårsperioden. Under såväl 2013 som 2015 var t.o.m. Norrköping den svenska kommun som satsade mest på utlagd FoU (uppdragsforskning och understöd). Märkbart är att den summa på 28 miljoner kronor som Norrköping satsade på utlagd FoU 2015 nästan är dubbel så stor som bidraget från den som kommun som satsade näst mest samma år. Sedan 2005 har stödet till utlagd FoU dessutom ökat rejält, i synnerhet under den senaste femårsperioden (se tabell 2). Framförallt är det bildandet av forskningsfonden som har inneburit att kommunens anslag till Linköpings universitet (främst då campus Norrköping) ökat kraftigt (Uppgifter från Linköpings universitets ekonomisystem). När det gäller egen FoU tillhör Norrköpings också en av de kommuner som satsar mest (se bilaga 2). Samtidigt bör det påpekas att kommunen ändå varit försiktig med att använda egna medel för forskningssatsningar. Finansieringen av stiftelsen uppkom i samband med en bolagsförsäljning och finansieringen av forskningsfonden tas från kommunens eventuella budgetöverskott.

Sammantaget uppvisar Norrköpings kommun många av de drag som överensstämmer med Perry och Mays kategori ”självständig forskningspolitisk aktör” (se avsnitt 1.3). Kommunen har avsatt egen finansiering för forskningsstöd, mobiliserat resurser och byggt upp strukturer för finansiering och samverkan. Kommunens arbete har varit långsiktigt och präglats av en stark kontinuitet. Samtidigt har politiken i vissa avseende varit försiktig; man har inte byggt upp någon stark strategisk kapacitet för att göra forskningspolitiska prioriteringar och politiken har ofta varit reaktiv (t.ex. då man fått rycka in för att kompensera för brist på statliga forskningsanslag, eller då man utnyttjat budgetöverskott för att stödja forskning).

Vilka faktorer kan då förklara kommunens forskningspolitik? Politiken har i stor utsträckning växt fram som en konsekvens av olika statliga beslut. Såväl etableringen av campus Norrköping som kommunens ökade ansvar för kunskapsutveckling inom olika välfärdsområden har varit viktiga förutsättningar för olika forskningssatsningar. Några av satsningarna har skett i samverkan med andra kommuner i regionen. Men kommunens höga ambitionsnivå har sannolikt också haft att göra med kommunens utsatta situation med låg utbildningsnivå, hög arbetslöshet och brist på starka tillväxtmotorer inom näringslivet. Campuset har stärkt kommunen på många sätt, men dess underordnade position i förhållande till universitetsledningen i Linköping verkar också ha lett till att kommunen verkar ha sett sig tvungen att stötta campusets utveckling. Fallbeskrivningen visar att faktorer som har att göra med politik och maktstrukturer har format forskningspolitiken. Socialdemokraterna har dominerat den lokala politiken under lång tid, vilket sannolikt påverkat kontinuiteten i politiken. Politiken har också varit starkt fokuserad på samverkan med näringslivet för att stärka tillväxt och hantera hög arbetslöshet och låg utbildningsnivå. Samverkansstrukturerna har bl.a.

utgjort arenor för samverkan om forskningspolitik. Vi återkommer till en mer systematisk analys av vilka faktorer som format kommunens forskningspolitik i den jämförande diskussionen i slutkapitlet.

Kapitel 3. Örebro som forskningspolitisk aktör

3.1 En motvillig forskningspolitisk aktör

Örebro kommun är Sveriges sjätte största kommun och residensstad i Örebro län. Under 1900-talets första hälft dominerades Örebro ekonomi av industriell verksamhet, främst skoindustri, men staden blev också känd för sin stora kexfabrik (Strömberg 2015). Politiskt kom kommunen under efterkrigstiden att domineras av socialdemokraterna. Under 1950- och 60-talen fick kommunen till och med ryktet om sig som ”den socialdemokratiska mönsterstaden” med en aktiv social bostadspolitik och en växande offentlig sektor (Strömberg 2015, s. 107 ff). Under 1960- och 1970-talen slogs skoindustrin ut, och även om ny näringsverksamhet växte fram, blev offentliga organisationer allt viktigare arbetsgivare i kommunen (Ibid. 161 f.).

Under slutet av 1960-talet etablerades högre utbildning i kommunen genom bildandet av socialhögskolan, inrättandet av en filial till Uppsala universitet samt etableringen av en gymnastikidrottshögskola. 1977 slogs dessa samman med Förskollärarseminariet till Högskolan i Örebro. Forskningsverksamheten vid högskolan var länge mycket begränsad och högskolan kom främst att fungera som en utbildningsinstitution (ibid., s. 186). I början av 1990-talet blev Ingemar Lind högskolans rektor med ett uppdrag att försöka stärka högskolans forskning. Det långsiktiga målet var att lärosätet skulle få universitetsstatus (Lind 2009).

Högskolans möjligheter att få forskningsstöd från kommunen verkar vid denna tid ha varit begränsad. Lind menar att den socialdemokratiskt styrda kommunen var tämligen skeptisk till ett alltför tätt samarbete med högskolan i början på 1990-talet. Han hade vid ett möte med kommunledningen under sin första tid som rektor fått höra att ”kommunen hade dåliga erfarenheter av umgänget med högskolan och var måttligt intresserade av att utveckla det” (Lind 2009, s. 76). Till en del kan detta ha berott på en skepsis, som fanns bland många kommuner, mot de gamla socialhögskolornas radikala lärare och studenter i spåren av 1968 års studentprotester (Ibid, s. 150; Ekermo 2002, s. 223). Den socialdemokratiska kommunstyrelseordföranden och kommunens starke man under 1980-talet och början av 1990-talet, Axel Gisslén, var enligt historikern Thord Strömberg avvisande till att ge ekonomiskt stöd till högskolan (Strömberg 2015, s. 221).

Kommunens inställning till högskolan kom dock succesivt att förändrats, bland annat genom att man engagerade sig i det s.k. professorsprogrammet. Den borgerliga regeringen Bildts högskolepolitik hade inneburit att lärosätena fick en större självständighet när det gällde beslut om bland annat anställningar. Ingemar Lind såg nu en möjlighet för högskolan att stärka sin forskningskapacitet, och därmed förbättra möjligheterna att bli ett universitet, genom att knyta ett antal professorer till verksamheten. 1993

lanserade Lind därför tillsammans med högskolans ordförande iden om ett professorsprogram, knutet till Uppsala universitet, men med finansiering av, förutom högskolan, olika regionala aktörer (Lind 2005, s. 217 ff; Strömberg 2015, s. 220 ff). Professorsprogrammet innebar att ett tiotal professurer anställdes. Professorerna var formellt knutna till Uppsala universitet men med Örebro högskola som huvudsaklig stationeringsort. Den nya borgerliga kommunledningen i Örebro, med kommunstyrelsens ordförande Erik Johansson i spetsen, valde att, tillsammans med landstinget och länsstyrelsen, aktivt stödja detta program. Enligt Strömberg ställde sig kommunen "utan vidare betänkligheter upp bakom planen" (Strömberg 2015, s. 221; Jfr. Lind 2005, s. 196). För Örebro kommun innebar detta att man bidrog med ca 3 miljoner kronor per år under i första hand en treårsperiod (1995-1997). Satsningen var relativt ospecificerad och det framgick tydligt att syftet var att bidra till högskolans arbete med att bli ett universitet (Boström 1998). Strömberg menar att utsikten om att Örebro högskola skulle få en egen lärarutbildning var en viktig orsak till att kommunen blivit mer intresserad av lärosätets utveckling (Strömberg 2015, s. 221).

Socialdemokraterna förnyade avtalet om stöd till professorsprogrammet när de återfick makten i kommunen 1998, men fick då inskrivet en formulering om att kommunens pengar skulle gå till näringslivspolitiskt motiverade satsningar inom teknik och naturvetenskap (Örebro kommun, stadskansliet, Fortsatt stöd åt högskolan i Örebro genom särskild avgiftsförklaring, 1998-05-27). Sannolikt återspeglade denna skrivning socialdemokraternas lite mer nyttoinriktade hållning till satsningar på forskning men även ett intresse från universitetet att stärka sin profil inom dess områden. Det ledande socialdemokratiska kommunalrådet vid denna tid, Mats Sjöström, menar att man från partiets sida var skeptiska till generella bidrag till högskolan, och att stödet till professorsprogrammet var ett undantag som gjordes för att hjälpa högskolan att bli universitet (Intervju 7, Örebro). Avtalet fortsatte vara i kraft fram till att högskolan blev universitet 1999 (i praktiken kom medlen sedan att övergå till en satsning på medicinsk fakultet och läkarutbildningen, se nedan). Det lokala och regionala stödet från bland annat kommunen kom av allt att döma få en stor betydelse för att Örebro, efter en komplicerad bedömningsprocess, fick ett universitet 1999 (Strömberg 2015, s. 222 ff).

Liksom i Norrköping ökade kommunens intresse av att engagera sig i FoU-frågor och kunskapsutveckling under 1990-talet, delvis med staten som pådrivare. Ett exempel på detta är ett FoU-lektorat i socialt arbete som inrättades vid högskolan i Örebro. Lektoratet finansierades gemensamt av Örebro kommun och högskolan. Erfarenheterna av satsningen verkar ha varit blandade. Enligt Mats Ekermo var det svårt att få igång ett långsiktigt samarbete mellan kommunen och högskolan inom FoU-området (Ekermo 2002, s. 109 ff). Till skillnad från i Norrköpings kommun hanterades FoU för stöd till kommunens verksamhet inom det sociala området (äldreomsorg

och socialtjänst) främst på regional nivå, via Örebro läns kommunförbund och i samarbete med Örebro läns landsting. Liksom i Norrköping finansierades denna verksamhet i hög utsträckning med hjälp av statliga anslag. Kommunförbundet och landstinget fick 1999 stimulansbidrag för uppbyggnaden av ett regionalt FoU-centrum inom äldreområdet och år 2000 fick man medel för att etablera ett regionalt FoU-centrum för socialtjänsten (Örebro kommun, stadskansliet, Plattform för Örebro kommuns FoU-arbete, 2001-10-11). 2006 överfördes dessa verksamheter till Regionförbundet, men när statens finansiering delvis minskade, gick kommunerna in med extra medel. 2016 togs verksamheten över av Region Örebro (Intervju 3, Örebro).

Etableringen av det nya universitetet verkar ha stärkt kommunens ambitioner att utveckla arbetet med forskningsfrågor. En FoU-samordnare anställdes i slutet av 1990-talet och en plattform för Örebro kommuns FoU-arbete antogs av kommunstyrelsen 2001. I plattformen konstaterades att "Ökad kunskap är en av de viktigaste förutsättningarna för Örebro kommuns framtida utveckling" och att "Utifrån såväl regionalpolitiska som forskningspolitiska mål är inriktningen om samverkan för kunskapsuppbyggnad given" (Örebro kommun, stadskansliet, Plattform för Örebro kommuns FoU-arbete, 2001-10-11). Vidare inrättades ett särskilt FoU-råd för att stödja arbetet med forskning, utveckling och återföring av resultat. En beskrivning av FoU-arbetet i kommunen, framtagen 2006, visar att man inom kommunens olika sektorer arbetat med att ta fram förslag till forskning och idéer till uppsatsarbeten som skulle kunna vara intressanta för kommunens verksamheter (Örebro kommun, stadskansliet, FoU-arbetet (av Ulla Olsson), 2006-11-21).

Samverkan inom forskningsfrågor inleddes också inom vissa områden, men några synliga avtryck i form av övergripande strategier eller några andra större satsningar, verkar dock inte de ökade ambitionerna lett till. Kommunrådet Mats Sjöström menar att det var svårt för kommunen att formulera en kraftfull FoU-strategi (Intervju 7, Örebro). De initiativ som togs för ökad samverkan mellan kommun och universitet verkar främst ha varit inriktade på studenternas sociala och boendemässiga förhållande (t.ex. inrättandet av det s.k. Universitetsstadsrådet). Universitetets rektor Jan Erik Gidlund, som efterträdde Ingemar Lind 1999, uppfattade i många avseenden kommunen som passiv. Han upplevde det som att kommunen var noga med att det inte skulle uppfattas som man subventionerade en statlig verksamhet. Däremot hyste man, enligt Gidlund, starka förhoppningar om att på olika sätt få nytta av det nya universitetet (Intervju 2, Örebro)

Försök gjordes även av kommunen att i samverkan med universitetet starta en forskningspark i anslutning till universitetet, men initiativet mötte på svårigheter. Ett grundläggande problem förefaller ha varit bristen på ekonomiskt starka och kunskapsinriktade företag som kunde fungera som dragplåster för att engagera andra företag. Det fanns inget större företag av den typen som hade sitt huvudkontor i Örebro. Atlas Copco var en industri som

visade ett stort intresse, och en del initiativ till samverkan togs, men eftersom företaget inte hade sin utvecklingsavdelning i kommunen, var möjligheterna begränsade (Intervju 7, Örebro; Intervju 6, Örebro). Möjligheterna till forsknings- och innovationsatsningar i samarbete med näringslivet begränsades också av att universitetet inte fick regeringens medgivande att inrätta ett holdingbolag (Gidlund 2009, s. 100).

Ett område där dock kommunen tidigt engagerade sig ekonomiskt var i satsningen på ett medicinskt vetenskapsområde och på en läkarutbildning vid Örebro universitet. Universitetet ville få möjlighet att starta en läkarutbildning, men för detta krävdes en starkare forskningsunderbyggnad inom det medicinska området. Staten var vid denna tidpunkt inte villig att ställa upp med extra medel för forskning (Gidlund 2009, s. 89). De lärosäten som redan hade läkarutbildningar var dessutom negativa till etableringen av en ny verksamhet i Örebro (Intervju 6, Örebro). Kommunen och, inte minst, landstinget var dock inom detta område, liksom när det gällde professorsprogrammet, välvilligt inställda till att bidra med relativt generella forskningsstöd. 2001 slöts ett avtal mellan Örebro kommun, Örebro läns landsting och Örebro universitet om en gemensam satsning på utvecklingen av ett medicinskt vetenskapsområde vid Örebro universitet. Kommunen angav i avtalet att man avsåg ”prioritera FoU-insatser med nära koppling till det medicinska vetenskapsområdet”. Kommunen hoppades att man genom avtalet skulle stärka kunskapsutvecklingen inom sina olika verksamheter (Örebro kommun, kommunstyrelsen, särskilt avtal mellan Örebro kommun, Örebro läns landsting och Örebro universitet avseende utvecklingen av medicinskt vetenskapsområde vid Örebro universitet 2002-02-04). Att få en läkarutbildning till regionen skulle också förbättra möjligheterna till rekrytering av nya läkare och bidra till utveckling och tillväxt (Intervju 7, Örebro). Under perioden 2001 till och med 2005 åtog man sig att bidra med 1,5 miljoner kronor årligen (Totalt 7,5 miljoner kronor) (Örebro kommun, stadskansliet, Plattform för Örebro kommuns FoU-arbete, 2001-10-11). Jan-Erik Gidlund menar att kommunens och landstingets satsningar var avgörande för utvecklingen av området, och att de här tog ett ansvar som staten inte var beredd att ta på sig (Intervju 2, Örebro).

Summan som anslags från kommunen var i samma storleksordning som de medel man anslagit till professorsprogrammet och betraktades av allt att döma som en fortsättning på denna insats (ett sorts kommunalt komplement till universitetets statliga forskningsanslag). Även de andra kommunerna i länet lämnade bidrag till denna satsning (Örebro kommun, kommunstyrelsen, särskilt avtal mellan Örebro kommun, Örebro läns landsting och Örebro universitet avseende utvecklingen av medicinskt vetenskapsområde vid Örebro universitet 2002-02-04). Kommunstyrelsens ordförande Mats Sjöström menar att denna mobilisering av resurser från länets kommuner och landsting underlättades av att socialdemokraterna satt vid makten i flertalet

av dem. Detta gjorde att man ”med ett handslag” kunde få fram de pengar som behövdes (Intervju 7, Örebro).

3.2 Folkpartistisk forskningspolitik

2006 skedde ett maktskifte i Örebro kommun. De borgerliga partierna övertog tillsammans med miljöpartiet styret i kommunen. Folkpartiets kommunalråd Staffan Werme fick ansvar för frågor som rörde universitet och forskning. Kommunen hade, enligt Werme, tidigare haft en aversion mot universitetet och inte satsat på forskningsfrågorna överhuvudtaget. Han hade en stark tro på att forskning och ett starkt universitet var viktigt för kommunen, och ville att kommunen skulle utforma en aktiv forskningspolitik. Målsättningen var att kommunen på sikt skulle avsätta 1 % av budgeten till forskning. Enligt Werme var detta viktigt för att stärka den kommunala verksamhetens forskningsanknytning, men det övergripande motivet var att hjälpa universitetet att växa och bli starkare – vilket i sin tur skulle gynna Örebro kommuns attraktivitet och utveckling (Intervju 8, Örebro).

Denna folkpartistiska forskningspolitik kom att få sitt starkaste uttryck genom en satsning på en forskarskola för doktorander med inriktning mot offentlig förvaltning. Idén om en forskarskola hade växt fram i dialog mellan Staffan Werme och forskare i statsvetenskap och nationalekonomi på universitetet (Örebro kommun, kommunstyrelsen, bilaga till protokoll, Örebro kommuns forskarskola: Offentlig förvaltning i utveckling, 2007-11-02; Intervju 5, Örebro). Tanken var att forskarskolan skulle vara profilerad inom området ”offentlig förvaltning i utveckling”. Det fanns framgångsrik forskning inom detta område på universitetet, och det anknöt till centrala kommunala behov. Idén mötte dock visst motstånd. Lena Källström, som var kommunchef i Örebro vid denna tid, menar att universitetets forskare hade orimliga förväntningar på vad kommunen kunde bidra med. Hon ansåg inte att kommunen kunde vara ”någon allmän bidragsgivare” när det gällde forskningsstöd (Intervju 4, Örebro).

Efter förhandlingar utarbetades ett förslag som innebar att kommunen skulle stödja forskarskolan med årligen 5,5 miljoner kronor under tre år. Enligt förslaget var planen att tio doktorander skulle delta i forskarskolan, varav sju skulle finansieras av kommunen och tre av universitetet. Kommunstyrelsen beslutade i enlighet med förslaget, men socialdemokraterna reserverade sig mot att kommunen skulle binda upp medel för stöd till forskarskolan i tre år (Örebro kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2007-11-02). Enligt Mats Sjöström var detta en typ av generella satsningar på forskning som han utifrån sin principiella hållning om att undvika generella stöd till högskolan inte tyckte var riktig (Intervju 7, Örebro). I beslutsunderlaget till förslaget framgår att satsningen på forskarskolan främst motiverades av strategiska skäl. De uttryckta förväntningarna på en direkt nytta av satsningen tonades ner och

det konstaterades att kommunen borde tänka långsiktigt när det gällde forskningspolitiska initiativ:

Investeringar i kommunen ses i ett traditionellt perspektiv, i fysiska åtgärder. Investeringar i kunskap, forskning och utveckling kan ha minst lika stor betydelse för kommunen och bör kunna hanteras likartat (Örebro kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2007-11-02.)

Även om forskarskolan således betraktades som en långsiktig investering, så fanns det ändå förväntningar på att den skulle gynna kommunen även på kortare sikt. Enligt beslutet skulle kommunen tillsammans med universitetet ”bygga en miljö för att stödja kommunens utvecklingsarbete, samla och inrikta forskningsgrupper vid universitetet kring kommunala utvecklingsfrågor” och...”ge kommunen större möjligheter till uppföljning, utvärdering och analys av den egna verksamheten som grund för förändringsarbete”. Man hoppades dessutom att kommunens satsning skulle kunna spela en större forskningspolitisk roll genom att ge ”en skjuts åt svensk forskning inom frågor som gäller demokrati, styrning och effektivitet på kommunal nivå.” (Örebro kommun, kommunfullmäktige, Budget 2007 med prioriterade mål, 2006-12-12).

Från universitetets sida var naturligtvis satsningen mycket välkommen. Universitetet hade fortfarande ett förhållandevis litet fast anslag för forskning och var beroende av externa anslag för att kunna utveckla starkare forskningsmiljöer. Satsningar på ämnesövergripande forskarskolor var en organisatorisk modell som Örebro universitet kom att använda inom flera områden för att kunna utnyttja de begränsade forskningsresurserna på ett effektivt sätt (Gidlund 2009, s. 95). Den nationella forskningspolitiken, och flera forskningsfinansierare, gav också särskilda stöd till sådana satsningar på ämnesövergripande forskarutbildning (Benner 2008, s. 136 f).

Forscarskolan kom att bli en uppmärksam satsning, även på nationell nivå. Kommunchefen och en av de professorer som var knuten till forskarskolan reste runt och föreläste i andra kommuner och på SKL om satsningen (Intervju 4, Örebro). I en utvärdering som genomfördes av forskarskolan 2011 konstateras att den i allt väsentlig, trots en del organisatoriska problem, fungerat väl, producerat doktorander och lett till en del samverkan mellan kommun och universitet. I utvärderingen pekades dock också på att samverkan mellan partnerna borde kunna utvecklas. Ett grundläggande problem förefaller ha varit att universitetet inte hade någon stark motpart i den kommunala organisationen. Kommunföreträdare uppfattade dessutom ofta att universitetet inte hade någon förståelse för den kommunala verksamhetens villkor (Örebro kommun, stadskansliet, FOUV utvärdering, 2011-09-30).

2012 slöts ett nytt avtal mellan kommunen och universitetet där det

fanns ett starkare fokus på nyttiggörande av forskarskolans verksamhet. Förutom finansieringen av en föreståndarfunktion och en basresurs för doktorander, avsattes medel för engagemang i den s.k. utvecklingsarenan (en seminarieriserie i samverkan mellan kommun och universitet) och genomförandet av två följeforskningsprojekt. Ambitionen fanns att genom t.ex. finansiering av professorer bygga upp ett mer långsiktigt samarbete med universitetet (Örebro kommun, kommunstyrelsen, Avtal mellan Örebro kommun och Örebro universitet gällande stöd/samarbete med utgångspunkt i Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), 2012-07-06), men för detta verkar det inte ha funnits något stöd i kommunens politiska ledning (Intervju 1, Örebro; Intervju 5, Örebro).

Den andra betydande forskningspolitiska satsningen från kommunen sida under denna tid gällde återigen det medicinska området. Som nämndes i det förra avsnittet hade universitet och universitetssjukhuset under en längre tid strävat efter att få en läkarutbildning till Örebro universitet. Intresset från statens sida hade dock, trots de resurser som regionala aktörer mobiliserat, varit ljust. De lärosäten som redan hade läkarutbildningar var dessutom fortsatt negativa till en ny konkurrent om forskningsanslag och läkarstudenter. Under den nye rektorn Jens Schollin intensifierades dock ansträngningarna att etablera en läkarutbildning och en medicinsk fakultet vid universitetet (Intervju 6, Örebro; Intervju 8, Örebro).

I samband med att Örebro universitet skulle skicka in en ansökan för att få läkarutbildning 2010 beslöt Örebro kommun och Örebro läns landsting att gemensamt bidra med 70 miljoner kronor (30 miljoner från kommunen och 40 miljoner från landstinget) för att bidra till satsningens initiala kostnader (Örebro kommun, kommunstyrelsen, Avsiktsförklaring angående stöd från Örebro kommun vid etablerande av läkarutbildning vid Örebro universitet, 2010-03-04). Örebro kommun hade ju redan i ett tidigare skede stöttat universitetets satsning på det medicinska området (se ovan), men detta handlade om en betydligt större summa. Det dåvarande kommunalrådet Staffan Werme beskriver det som att staten inte var beredd att satsa, vilket gjorde det nödvändigt med stöd från regionala aktörer. I samtal med utbildningsdepartementet hade Werme fått signalen att "om ni vill ha en läkarutbildning får ni själva stå för betalningen" (Intervju 8, Örebro).

Satsningen motiverades med att en läkarutbildning var av stor vikt för hela regionen, t.ex. för att öka möjligheterna att rekrytera läkare, och för den regionala utvecklingen i allmänhet (Örebro kommun, kommunstyrelsen, Avsiktsförklaring angående stöd från Örebro kommun vid etablerande av läkarutbildning vid Örebro universitet, 2010-03-04; Intervju 8, Örebro; Intervju 7, Örebro). Jens Schollin menar att detta var den forskningspolitiska fråga där Örebro kommun var mest aktiv under hans period som rektor vid universitetet. Bidraget från kommunen var inte förknippat med några särskilda restriktioner, förutom än att det skulle användas för att bygga upp

läkarutbildningen, men i praktiken handlade det om ett stöd till en stark forskningsbas för det medicinska vetenskapsområdet (Intervju 6, Örebro).

3.3 Forskningen åter till kommunpolitikens periferi

Efter valet 2010 övertog en koalition bestående av socialdemokraterna, kristdemokraterna och centerpartiet styret i kommunen.⁷ Maktskiftet innebar en förändring i den politiska ledningens syn på forskningspolitik. Kommunens FoU-samordnare Catharina Centerfjäll menar att den nya politiska ledningen (som dominerades av socialdemokraterna) betraktade forskarskolan som något som alliansen stått bakom, och nu ville satsa på något annat (Intervju 1, Örebro). Till omsvängningen bidrog sannolikt att universitetets rektor Jens Schollin, nu främst fokuserade på de medicinska och tekniska områdena, och mindre på samhällsvetenskap. Han ansåg också att universitetets satsningar på forskarskolor inte hade varit särskilt framgångsrika (Intervju 6, Örebro). Kommunen drog inte ner på forskningsbidragen till universitetet, men den specifika satsningen på forskarskolan kom succesivt att avvecklas (Örebro kommun, kommunstyrelsen, Förvaltning i utveckling – samverkan för kunskapsutveckling mellan Örebro kommun och Örebro universitet, 2015-03-30). Forskningsfrågorna kom istället att knytas närmare kommunens arbete med näringslivs- och tillväxtfrågor.

Denna nya linje kom till uttryck i den strategi för forskning, innovation och utveckling som kommunstyrelsens utskott för näringsliv och tillväxt antog 2012. Strategin hade en tydlig inriktning mot att stödja Örebro universitet för att främja den regionala utvecklingen. I strategin angavs att kommunen ville stödja universitetet för att främja dess framtida verksamhet i kommunen och regionen som ett av landets främsta lärosäten. Strategin pekade ut åtgärder som utgick från två mål, dels ”Utveckling av Örebro som geografisk plats”, dels ”Utveckling av kommunens verksamheter”. Till det första målet knöts olika former av innovationsinriktade satsningar, som t.ex. bidrag till Örebro science park och stöd till en inkubator vid universitetet. Det andra målet skulle uppnås genom strategier för ”pedagogisk utveckling”, ”vård och omsorg på lika villkor”, ”sociala insatser och placeringar som ger effekt” samt ”en lärande organisation”. Forskningsstrategin angav tydligt att forskningsfrågorna skulle vara starkt kopplade till kommunala mål och verksamheter (näringslivsutveckling och kompetensförsörjning). Strategin innebar ett tydligt skifte i förhållande till den tidigare mer generella forskningspolitiken (där forskning betraktades som en långsiktig investering) (Örebro kommun, kommunstyrelsens utskott för näringsliv och tillväxt, protokoll, Strategi för forskning, innovation och utveckling, 2012-12-11). Det var därför knappast förvånande att Staffan Werme, nu i opposition, reserverade sig mot förslaget till ny forskningsstrategi och ville att ärendet skulle återremitteras till kommunledningskontoret för

⁷ Den slutgiltiga mandatfördelningen i kommunalfullmäktige blev egentligen klar först efter ett omval som hölls 2011.

att "omarbetas från grunden" (Örebro kommun, kommunstyrelsens utskott för näringsliv och tillväxt, protokoll, Strategi för forskning, innovation och utveckling, 2012-12-11).

I beslutet om strategin angavs att totalt ca 8,7 miljoner kronor årligen skulle avsättas till forskning och innovation för 2013 och 2014. Av en konsultrapport framgår att av dessa medel skulle programdirektörerna för utbildningsområdet respektive social välfärd förfoga över 1,8 miljoner kronor var. Dessa medel skulle också finansiera tidigare beslutade satsningar knutna till forskarskolan, (utvecklingsarenan och följeforskningsprojekt). De övriga medlen, vilket var merparten, skulle gå till näringslivspolitiskt motiverade satsningar: finansiering av Science Park (vilket i praktiken också handlade om stöd till lokaler), inkubatorn Inkubera samt medfinansiering av kommunens medverkan i det Vinnova-initierade Vinnväxt-projektet Robotdalen (SeLinder konsult, Samverkan mellan Örebro kommun och Örebro universitet, odat.). Kommunstyrelsen beslöt dessutom att tillsammans med Örebro universitet tillsätta tre gemensamma styrgrupper för Örebro Science Park, forskning inom pedagogik samt forskning inom social välfärd. I strategin kopplades forskningen också starkt till kommunens behov av välfungerande professionsutbildningar (Örebro kommun, kommunstyrelsens utskott för näringsliv och tillväxt, protokoll, Strategi för forskning, innovation och utveckling, 2012-12-11). Strategin återspeglar i många avseenden det starka fokus på teknisk, naturvetenskaplig och medicinsk forskning och utbildning som fanns på Örebro universitet vid denna tid. Kommunen och universitetet verkar i allt väsentligt ha gått i samtakt med varandra. Schollin menar att han hade ett tätt och väl fungerande samarbete med kommunchefen i Örebro (liksom med representanter för landstinget och länsstyrelsen), vilket kan ha bidragit till denna samsyn (Intervju 6, Örebro).

Mycket tyder dock på att kommunen haft svårt att leva upp till ambitionerna i forsknings- och innovationsstrategin. Några gemensamma styrgrupper inom de olika politikområdena (se ovan) kom aldrig att tillsättas (Intervju 1, Örebro). De FoU-inriktade aktiviteterna inom social välfärd och inom utbildningsområdet förefaller främst att ha handlat om finansiering av kompetensutveckling av personal, och i ganska liten utsträckning om forskning och utveckling (Örebro kommun, programnämnden för social välfärd, Planerad användning av forskningsrelaterade utvecklingsmedel, 2015-01-11; Samverkansprojekt mellan BoU och Örebro universitet 2015, Örebro kommun, Programnämnden för barn och utbildning, Samverkansprojekt mellan BoU och Örebro universitet 2015, 2015-03-17). I en utvärdering av kommunens strategi, som tillsattes av kommunchefen 2015, drogs slutsatsen att det behövdes ökad samordning, kontroll och återrapportering inom detta område. Man menade också att kommunen borde stärka sitt samarbete med universitetet genom inrättandet av en ledningsgrupp med ett strategiskt och långsiktighet perspektiv samt en särskild FoU-grupp med ansvar för stöd till

projekt och samarbeten m.m. I utvärderingen gjordes också bedömningen att Linköpings och Norrköpings kommuner kommit långt i utvecklingen av framgångsrika universitetssamarbeten och därför borde vara kunskapskällor för Örebro kommun i det fortsatta arbetet (SeLinder konsult, Samverkan mellan Örebro kommun och Örebro universitet, odat.).

Under de senaste åren har ett arbete med att utveckla ett avtal mellan kommunen och Örebro universitet på forskningsområdet inletts (Intervju 1, Örebro). Ett utkast till samverkansavtal som i hög utsträckning fokuserade på för kommunen verksamhetsnära områden (utbildning, social välfärd, demokrati och delaktighet samt samhällsutveckling) arbetades fram 2015. I utkastet plockades också ett antal förslag från den tidigare nämnda utvärderingen upp, t.ex. upprättandet av en gemensam samordningsgrupp för FoU-frågor (Örebro kommun, kommunstyrelsens kansli, Samverkansavtal mellan Örebro kommun och Örebro universitet 2016-2018, utkast, Odat.). Något avtal har dock ännu inte kommit till stånd. Enligt kommunens FoU-samordnare beror detta på att den politiska ledningen inte har varit särskilt intresserad av forskningsfrågorna, men också på att det varit svårt att identifiera en tydlig samtalspartner på universitetet (Intervju 1, Örebro).

3.4 En försiktig hållning till kommunal forskningspolitik?

Fallbeskrivningen har visat att Örebro kommuns inställning till forskningspolitiska initiativ har varierat över tid. Under vissa perioder har man varit mer aktiv, under andra mer försiktig och passiv. Kommunen har vid flera tillfällen under den period som undersökts varit beredd att ställa upp med ganska generösa bidrag till forskningsverksamhet för att stötta det lokala lärosätet. Satsningen på en forskarskola i samverkan med universitetet är ett exempel på en lite mer omfattande och långsiktig satsning från kommunens sida. I övrigt framstår kommunens engagemang inom forskningspolitiken som starkt pluralistiskt; man har bedrivit ett ganska stort antal aktiviteter inom olika sektorer, men med en ganska svag central koordinering från kommunens ledning. Någon fast struktur för samverkan med universitetet om forskningsfrågor har t.ex. inte byggts upp, och inte heller någon stark organisation för hantering av FoU-frågor inom kommunen (förutom en FoU-handläggare).

Enligt SCB:s statistik tillhör ändå Örebro en av de kommuner som i jämförelse med andra satsat ganska mycket på stöd till FoU. År 2015 avsatte kommunen ca 10,5 miljoner kronor på utlagd FoU. Det är betydligt mindre än vad Norrköpings kommun satsade på utlagd FoU samma år (28, 2 miljoner kronor), men trots det är Örebro kommun den tredje största anslagsgivaren bland Sveriges kommuner (se bilaga 1). Liksom i fallet Norrköping bör statistiken dock tolkas med stor försiktighet. Tyvärr har Örebro kommun inte rapporterat in några uppgifter om hur mycket man lägger på egen FoU. Enligt kommunens kommentar till SCB beror detta på att man inte har fått fram

ett bra underlag för att redovisa kostnader och årsverken (e-post från Martin Lowing, SCB, 2017). Det kan också noteras att ansvaret för FoU som berör kommunens verksamhet inom det sociala området främst hanterats på den regionala nivån (tidigare genom samverkan mellan länets kommuner, numera genom att Region Örebro län tar ett övergripande ansvar för frågorna).

Örebros forskningspolitik uppvisar flera drag som överensstämmer med vad Perry och May menar kännetecknar en samverkande forskningspolitik (se avsnitt 1.3). Kommunens forskningspolitik handlar främst om att komplettera statliga satsningar och stötta universitetet på ett allmänt plan. Med undantag för forskarskolan så har inte några försök gjorts att bygga upp långsiktiga strukturer för samverkan mellan kommun och universitet på forskningsområdet. Kommunen har inte heller byggt upp någon stark strategisk kapacitet för att göra forskningspolitiska prioriteringar och politiken är i många avseenden reaktiv (t.ex. genom att man får rycka in för att kompensera för brist på statliga forskningsanslag).

Vilka faktorer kan då förklara utvecklingen av Örebro kommuns forskningspolitik? De flesta forskningssatsningarna har gjorts för att stödja den lokala högskolan/universitetet. På så vis är politiken en konsekvens av den statliga högskolepolitiken. Kommunen har, ibland lite motvilligt, ställt upp för att stödja framväxten och utvecklingen av Örebro universitet. I Örebro kommun verkar inte beroendet av universitetet (tidigare högskolan) ha uppfattats som lika starkt som i Norrköping. Det finns vidare skillnader mellan de politiska partierna i synen på forskningspolitik. Eftersom det politiska styret i kommunen skiftat under den studerade tidsperioden har detta fått genomslag i hur frågorna hanterats. Socialdemokraterna har varit mer försiktiga och skeptiska till forskningspolitiska initiativ, de borgerliga partierna har varit mer positiva.

4. Diskussion och slutsatser

Huvudsyftet med denna studie har varit att beskriva och analysera forskningspolitiska strategier i två kommuner: Norrköping och Örebro. Studien har visat att det inte är helt lätt att studera forskningspolitik på lokal nivå. Forskningsfrågorna är tätt sammanvävda med utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågor, tillväxtpolitik och kommunernas generella samverkan med universiteten. Trots detta har det med hjälp av olika typer av empiriska källor varit möjligt att urskilja ganska tydliga mönster i de båda kommunernas forskningspolitik. Båda kommunerna har engagerat sig i forskningspolitiska frågor och tagit olika initiativ för att stödja forskning. Men kommunernas strategier har sett olika ut.

Norrköpings kommun har lagt förhållandevis stora resurser på forskning (och utvecklingsverksamhet) och varit en aktiv samarbetspartner till universitetet. Kommunens arbete har varit långsiktigt och präglats av en stark kontinuitet. Min tolkning är att kommunen har uppfattat sitt handlingsutrymme inom forskningspolitiken som relativt stort. Politiken har kommit till uttryck i olika former av avtal om finansiering och samverkan med universitetet, men också i upprättandet av olika organisatoriska strukturer för fördelning av forskningsmedel. Kommunen har dock inte byggt upp någon stark strategisk kapacitet för att hantera FoU-frågor.

I Örebro kommun har forskningspolitiken inte präglats av samma kontinuitet och långsiktighet. De politiska partierna har här varit mer oense om vilken inriktning politiken ska ha och vilket handlingsutrymme (i förhållande till staten och kommunallagen) som man anser sig ha på området. Politiken har i Örebro främst tagit sig uttryck i ett antal specifika satsningar på högskolans/universitetets forskning, inte minst för att kompensera för frånvaron av statliga medel, men det finns få exempel på mer långsiktiga engagemang. Relationen mellan kommunen och universitetet, åtminstone när det gäller forskningsfrågor, har varit mindre tät och utvecklad i Örebro i jämförelse med hur det sett ut i Norrköpings kommun. Inte heller i Örebro har kommunen byggt upp någon stark organisation för att mer strategiskt hantera FoU-frågor.

Utifrån Perry och Mays modell (se avsnitt 1.3) kan båda kommunerna betecknas som förhållandevis aktiva forskningspolitiska aktörer. De har inte bara fungerat som arenor eller utförare av statlig politik (även om de också delvis haft sådana roller, t.ex. inom välfärdsområdet), utan även bidragit med egna ekonomiska resurser för att finansiera forskning och även utformat forskningspolitiska strategier. När det gäller inrättandet av organisatoriska strukturer för samverkan och finansiering har Norrköping varit mer aktiv, men ingen av kommunerna har byggt upp några enheter för att hantera forskningsfrågor på ett mer strategisk plan. I de strukturer som inrättats för forskningsfinansiering i Norrköping (stiftelsen och fonden) har den politiska

ledningen varit starkt involverad. Sammantaget uppvisar Norrköpings kommun många av de drag som överensstämmer med Perry och Mays kategori "självständig forskningspolitisk aktör" (det finns ett självständigt beslutsfattande, en betydande forskningsfinansiering, och det har byggts upp strukturer för samverkan och finansiering) medan Örebro mer kan karaktäriseras som en "självständig samverkanspartner" (kommunen är en självständig aktör som bidrar med forskningsfinansiering i samverkan med staten, men utan att bygga upp mer permanenta strukturer för beslutsfattande, samverkan och finansiering).

Vilka faktorer kan då förklara kommunernas forskningspolitik? Denna fråga ska analyseras med utgångspunkt från de tre övergripande faktorer som diskuterades i introduktionskapitlet: 1) statlig politik och reglering, 2) den lokala kunskapsproduktionens struktur samt 3) lokal politik och lokala maktstrukturer. Statlig politik och reglering har varit viktiga förutsättningar för kommunernas olika initiativ. Liksom inom näringslivspolitikerna kan vi konstatera att kommunernas handlingsutrymme inom detta området är ganska stort, och att statens inställning till kommunal forskningspolitik i allt väsentligt varit positiv. Kommunerna har varit angelägna om att motivera olika satsningar i förhållande till medborgarnas behov, vilket ju också betonas i kommunallagen: Om man ska ägna sig åt forskningspolitik bör man tydligt kunna knyta den till kommunens kärnverksamhet eller till lokala behov. Några aktörer som intervjuats i kommunerna pekar dock på att kommuner kan (och bör) bidra till att stärka den kommunrelevanta forskningen i Sverige (delvis eftersom de menar att det saknas en stark nationell forskningsfinansiär för denna typ av forskning).

Statliga initiativ och satsningar har naturligtvis också på olika sätt påverkat kommunernas politik. I synnerhet har den statliga högskolepolitiken i båda de fall som studerats spelat en central roll för kommunernas vilja att och intresse för att engagera sig i forskningspolitik. Etableringen av campuset i Norrköping och högskolans uppgradering till universitet i Örebro har på många sätt varit avgörande händelser för kommunernas satsningar. Likaså har skärpningen av kraven på att högskolorna ska samverka med omgivningen sannolikt varit en viktig förutsättning för högskolornas beredvillighet att samverka med kommunerna. En intressant observation är att kommunerna i några fall (i praktiken) fått bidra till lärosätens basanslag till forskning. Det handlar alltså då inte enbart om att kommunala medel finansierat enskilda projekt eller program utan om pengar som lärosäten relativt fritt, inom relativt breda ämnesområden, fått förfoga över. Kommunerna har fått ställa upp när staten inte haft tillräckligt med forskningsresurser för att tillfredsställa lärosätenas behov eller intressen. Detta verkar dessutom ha skett med statens god minne. Även i andra kommuner och regioner har vi sett liknande exempel på mobilisering av regionala resurser för att stärka lärosätenas forskningsverksamheter (Se t.ex. Boström 1998 och Sandström m.fl. 2003).

Vilken roll har då faktorer som rör den lokala kunskapsproduktionens struktur spelat? Här finns ganska tydliga skillnader mellan kommunerna. Den högre utbildningens ”institutionella inbäddning” har gett olika förutsättningar för kommunerna. I Norrköpings kommun, där det finns ett universitetscampus men där universitetets huvudcampus finns i en annan kommun, har det funnits starka incitament för kommunen att satsa på forskning för att stärka det egna campuset. I Örebro kommun verkar inte beroendet av universitetet (tidigare högskolan) ha uppfattats som lika starkt som i Norrköping. Örebro kommun har inte heller, som Norrköping, behövt konkurrera med en näraliggande kommun om utbildningsplatser och forskningsresurser eftersom universitetet huvudsakligen haft sin verksamhet inom den egna kommunens gränser. Detta förefaller vara en viktig faktor för att förklara skillnader mellan kommunernas forskningspolitik.

Vilken roll har då lokal politik och lokala maktstrukturer spelat för hur kommunerna agerat? Kommunernas forskningspolitik har utgått ifrån delvis olika politiska mål. Politikens inriktning är också uttryck för olika maktstrukturer och socioekonomiska förutsättningar i kommunerna. I Norrköping har många av satsningarna vägletts av en stark politisk vilja att hantera den låga utbildningsnivån och höga arbetslösheten i kommunen. De initiativ som tagits har ofta växt fram inom ramen för samverkansstrukturer där olika samhällsintressen (inte minst näringslivet) varit företrädade och beslut har oftast tagits i partipolitisk enighet. De strukturer för forskningspolitik som byggts upp i Norrköping har likaså ofta haft en samverkansinriktade karaktär. Det ligger nära till hands att tolka detta som att Norrköpings forskningspolitik i hög grad präglats av tillväxtpolitiska mål och utformats i en korporativ och förhandlingsinriktad politisk-institutionell struktur. I Örebro kommun har satsningarna skett i mer direkt samverkan mellan kommun och högskola/universitet. Framväxten av initiativ har oftast inte skett i sammanhang där olika samhällsintressen varit direkt företrädade. De större satsningarna har varit starkt knutna till kommunens egna uppdrag eller den övergripande regionala utvecklingen. Örebro kommuns forskningspolitik verkar således i jämförelse med Norrköping präglats av olika politiska mål och i hög utsträckning utformats inom ramen för den formella beslutsprocessen i kommunen.

Forskningspolitik betraktas inte sällan som ett expertinriktat politikområde, där ideologi och partipolitik spelar en mindre roll (Premfors 1986; Benner 2008). Inte heller i min studie verkar partipolitiska skillnader spelat någon avgörande roll för de beslut som fattats, men de har inte varit betydelselösa. Den forskningspolitiska skiljelinje mellan liberaler och socialdemokrater som ibland kan noteras på nationell nivå, har t.ex. delvis präglat utvecklingen i Örebro kommun. Liberalernas (tidigare folkpartiets) positiva hållning till autonoma universitet och fri högskoleforskning har här i viss utsträckning stått mot en mer nytto- och tillväxtinriktad socialdemokratisk politik. Men detta är

knappast en fråga om en given ideologisk skiljelinje i forskningspolitiken på lokal nivå (och för övrigt inte heller på nationell nivå). I Norrköping är det ju socialdemokraterna som har varit drivande inom forskningspolitiken och partiets politik har inte varit särskilt inriktad på kortsiktig nytta. Vid det enda tillfälle som vissa partipolitiska motsättningar har noterats i Norrköping, var det liberalerna som var tveksamma till en alltför vidlyftig kommunal forskningspolitik, men då handlade det inte om synen på forskningspolitik utan om synen på kommunens formella handlingsutrymme inom detta område.

Sammanfattningsvis har denna undersökning bidragit med ny kunskap om kommuner som forskningspolitiska aktörer. Den huvudsakliga ambitionen har varit att beskriva, jämföra och förklara forskningspolitiken i två kommuner. Men studiens resultat kan också vara av mer generellt intresse för att förstå hur lokal forskningspolitik kan förstås och förklaras i andra liknande kommuner. Studien väcker dessutom nya frågor som behöver fördjupas i kommande studier. Vilken betydelse har t.ex. kommuners forskningspolitik haft för forskningen på universitet och högskolor? Har kommunernas initiativ kompletterat statliga initiativ eller t.o.m. bidragit till framväxten av nya forskningsområden? Mer forskning behövs om kommunernas forskningspolitik och dess roll i det svenska forskningslandskapet.

Referenslista

Litteratur

- Andersson, H. (2006). Samverkan och bilder av samverkan: En studie av samverkan mellan Norrköpings kommun, Linköpings universitet och Arbetslivsinstitutet i Norrköping (opublicerat manus) Linköping: Linköpings universitet.
- Benner, M. (2001). *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Stockholm/Nora: SISTER/Nya Doxa.
- Benner, M. (2008). *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*. Nora: Nya Doxa.
- Benner, M. & S. Sörlin (2015). Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv. Stockholm: VINNOVA analys 2015:02.
- Bergström, E., A. Florén, G. Ternhag & T. Tydén (2000). *Det dolda universitetet. Framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet och högskolor*. Falun: Dalarnas forskningsråd.
- Bohlin, A. (2011). *Kommunalrättens grunder*. Sjätte upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Boström, M. (1998). Hjälp som självhjälp. Regionala aktörers stöd till åtta högskolors utveckling. Borlänge/Falun: Dalarnas forskningsråd (Arbetsrapport).
- Cederborg, A.-C., B.-O. Linnér & R. Qvarsell (2005). Campus Norrköping. En studie i universitetspolitik, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Linköping.
- Ekermo, M. (2002). *Den mångtydiga FoU-idén – lokala FoU-enheters mening och betydelse*. Örebro: Örebro universitet.
- Engstrand, Å-K. & A-M. Sätre Åhlander (2008). Collaboration for Local Economic Development: Business Networks, Politics and Universities in Two Swedish Cities, *European Planning Studies*, 16 (4): 487-505.
- Gidlund, J. (2009). "Utvecklingen av Örebro universitet" i T. Nybom och T. Strömberg (red.) *Örebro universitet inför sitt andra decennium. En tänkebok om universitetets gårdag, nutid och morgondag*. Örebro, Örebro universitet.
- Hommen, L., D. Doloreux & E. Larsson (2006). Emergence and growth of Mjärdevi Science Park in Linköping, Sweden, *European Planning Studies*, 14 (10): 1331-1361.
- Johansson, K. (2017). "Socialtjänsten utvecklas med stöd i forskningen", i J. Syssner, S. Häggroth & U. Ramberg (red.) *Att äga framtiden: perspektiv på kommunal utveckling*. Linköping: Linköpings universitet.
- Kolltveit, K and Askim, J. (2017). Decentralisation as substantial and institutional policy change: scrutinising the regionalisation of science policy in Norway, *Science and Public Policy*, 44(4): 546-555.

- Kostela, J. & T. Tydén (2010). FoU i kommuner, landsting och regioner: Delrapport tre från IKA-projektet. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Lanahan, L. & M. Feldmann (2015). Multilevel innovation policy mix: A closer look at state policies that augment the federal SBIR program, *Research Policy*, 44 (7): 1387-1402.
- Lidström, A. (2011). "Sweden: Party-dominated Subnational Democracy under Challenge" i J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (red.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lind, I. (2005). *Akademisk resa*. Linköping: Förlaget Futurum.
- Lind, I. (2009). "Resan hem" i T. Nybom & T. Strömberg (red.) *Örebro universitet inför sitt andra decennium. En tänkebok om universitetets gårdag, nutid och morgondag*. Örebro: Örebro universitet.
- Olsson, B. & U. Wiberg (2003). *Universitetet och den regionala utmaningen*. Nora: Nya Doxa.
- Perry, B (2007). The Multi-level Governance of Science Policy in England, *Regional Studies*, 41(8): 1051-1067.
- Perry, B & T. May (2007). Governance, Science Policy and Regions: An Introduction, *Regional Studies*, 41 (8): 1039-1050.
- Persson, B. (2017). What shapes research policy at the local government level? The establishment of a research fund in a Swedish municipality, *The Scandinavian Journal of Public Administration*, 21:4, 77-96.
- Persson, B. & J. Syssner (2015). Lokal forskningspolitik – ett nytt kommunalt politikområde? Linköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS).
- Pierre, J. (1995). "When the Going Gets Tough: Changing Local Development Strategies' in Sweden" i N. Walzer (red.) *Local Economic Development: Incentives and International Trends*. Boulder: Westview Press.
- Pierre, J. (2010). "Decentralisering, governance och institutionell förändring", i B. Rothstein (ed.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem, fjärde upplagan*. Stockholm: SNS förlag.
- Pierre, J. (2014). Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics, *Urban Affairs Review*, 50 (6): 864-889.
- Premfors, R. (1986). *Svensk forskningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition 2004/05:80. *Forskning för ett bättre liv*.
- Proposition 2008/2009:21. *Kommunala kompetensfrågor m.m.*
- Proposition 2016/17:50. *Kunskap i samverkan - för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.
- Rickne m.fl. (2013). "Regional governance in global innovation processes" i

- A. Rickne, S. Laestadius & H. Etzkowitz (red.) *Innovation Governance in an Open Economy: Shaping Regional Nodes in a Globalized World*. London: Routledge.
- Rigné, E.-M. (2006). Kommuner och universitet - ett resonemangsparti eller kärleksäktenskap? Om nationell FoU-politik och samverkan kring lokala kunskapsbehov. Linköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS).
- Roos, G. (2017). Kommunal forskningspolitik i Sveriges tredje största stad: En explorativ fallstudie av forskningspolitikens utförande i Malmö stad. Linköping: Masterprogrammet i statsvetenskap, Linköpings universitet (Masteruppsats).
- Sandberg, K. (2003). CKS – en östgötsk innovation: Centrum för kommunstrategiska studier 1990–2002, *Innovativa kommuner 2003:2*. Linköping: Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS).
- Sandström, U., L. Abdallah & M. Hällsten (2003). Forskningsfinansiering genom regional samverkan, *SISTER working paper 2003:22*. Stockholm: SISTER.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview press.
- SCB (2005). FoU-verksamhet i kommuner och landsting – en pilotstudie inför kommande undersökningar. Stockholm: SCB.
- SCB (2014). Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2013. Stockholm: SCB.
- SCB (2016). Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2015. Stockholm: SCB.
- SCB (2017). Instruktion till frågeformuläret Forskning och utveckling i den offentliga sektorn 2017 (lokala och regionala FoU-enheter). Stockholm: SCB.
- SFS 2009:47. Lag om vissa kommunala befogenheter.
- SFS 2017:725. Kommunallag.
- Sveriges kommuner och landsting (2015). FoI-miljöer i offentlig verksamhet: Forsknings- utvecklings- och innovationsmiljöer i kommuner, landsting och regioner. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Socialstyrelsen (2002). Utvärdering av FoU – En studie av FoU-enheter inriktade på individ och familjeomsorg. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Svensson, P. (2009). Establishing triple helix relationships - The case of PEA. *Helix working paper 2009:2*. Linköping: HELIX, Linköpings universitet.
- Svensson, P., M. Klofsten & H. Etzkowitz (2012). An Entrepreneurial University Strategy for Renewing a Declining Industrial City: The Norrköping Way, *European Planning Studies*, 20 (4): 505-525.
- Tydén, T. (1995). Kommunerna möter forskningen: en kunskapsöversikt med förslag till åtgärder, Dalarnas forskningsråd, Falun.

Databaser

VINNOVA:s projektdatabas.
Statistikdatabasen, SCB.
Linköpings universitets ekonomisystem.

Opublicerat material

Fallet Norrköping

Linköpings universitet, Avtal mellan CKS och kommunerna 2017.
Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, Norrköpings utvecklingsstiftelse, 2001-04-04.
Norrköpings kommun, Samverkansavtal mellan Norrköpings kommun, Linköpings universitet och Arbetslivsinstitutet, 2002-03-07.
Norrköpings kommun, Minnesanteckningar från Ledningsgruppen för "samverkan LiU, ALI och Norrköpings kommun", 2004-04-23.
Norrköpings kommun, Samverkansavtal mellan Norrköpings kommun och arbetslivsinstitutets verksamhet i Norrköping, 2004-10-19.
Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2007-03-07.
Norrköpings kommun, näringslivskontoret, Norrköpings utvecklingsstiftelse, protokoll, 2011-11-24.
Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2012-04-23.
Norrköpings kommun, Riktlinjer, fond för forskning och utveckling, 2012-08-27.
Norrköpings kommun, Rutin för ansökan om medel ur Fonden för forskning och utveckling, 2012-09-04.
Norrköpings kommun, kommunstyrelsen, Riktlinje Fond för forskning och utveckling, 2016-02-10.
Norrköpings kommun, Verksamhetsberättelse, PUFF, Vård- och omsorgskontoret, 2017.
Norrköpings kommun, *Norrköpings utvecklingsstiftelse: För kunskapsutbyte, samverkan och tillväxt i Norrköping* (broschyr).
Stadgar för Norrköpings utvecklingsstiftelse 2002.
Stimulansmedel för uppbyggnad och utveckling av FoU-centrum på äldreområdet, brev från socialstyrelsen, 2009-12-17.

Fallet Örebro

SeLinder konsult, Samverkan mellan Örebro kommun och Örebro universitet, odat.
Örebro kommun, stadskansliet, Fortsatt stöd åt högskolan i Örebro genom särskild avgiftsförklaring, 1998-05-27.
Örebro kommun, stadskansliet, Plattform för Örebro kommuns FoU-arbete, 2001-10-11.

- Örebro kommun, kommunstyrelsen, särskilt avtal mellan Örebro kommun, Örebro läns landsting och Örebro universitet avseende utvecklingen av medicinskt vetenskapsområde vid Örebro universitet, 2002-02-04.
- Örebro kommun, stadskansliet, FoU-arbetet (av Ulla Olsson), 2006-11-21.
- Örebro kommun, kommunfullmäktige, Budget 2007 med prioriterade mål, 2006-12-12.
- Örebro kommun, kommunstyrelsen, protokoll, 2007-11-02.
- Örebro kommun, kommunstyrelsen, bilaga till protokoll, Örebro kommuns forskarskola: Offentlig förvaltning i utveckling, 2007-11-02.
- Örebro kommun, kommunstyrelsen, Avsiktsförklaring angående stöd från Örebro kommun vid etablerande av läkarutbildning vid Örebro universitet, 2010-03-04.
- Örebro kommun, stadskansliet, FOUV utvärdering, 2011-09-30.
- Örebro kommun, kommunstyrelsen, Avtal mellan Örebro kommun och Örebro universitet gällande stöd/samarbete med utgångspunkt i Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU), 2012-07-06.
- Örebro kommun, kommunstyrelsens utskott för näringsliv och tillväxt, protokoll, Strategi för forskning, innovation och utveckling, 2012-12-11.
- Örebro kommun, programnämnden för social välfärd, Planerad användning av forskningsrelaterade utvecklingsmedel, 2015-01-11.
- Örebro kommun, Programnämnden för barn och utbildning, Samverkansprojekt mellan BoU och Örebro universitet 2015, 2015-03-17.
- Örebro kommun, kommunstyrelsen, Förvaltning i utveckling – samverkan för kunskapsutveckling mellan Örebro kommun och Örebro universitet, 2015-03-30.
- Örebro kommun, kommunstyrelsens kansli, Samverkansavtal mellan Örebro kommun och Örebro universitet 2016-2018, utkast, Odat.

Internet

- Norrköpings kommuns hemsida 2016, Jobbkommisionen: <http://www.norrkoping.se/organisation/samverkan/jobbkommisionen>, nedladdad 15 Augusti 2016.
- Norrköpings kommuns hemsida 2018, Skolutveckling och forskning, <https://www.norrkoping.se/skola-och-forskola/skolutveckling-och-forskning.html>, nedladdad 3 december 2018.

Intervjuer

Fallet Norrköping

- Intervju 1: Åsa Byman-Falk, kommunchef i Norrköpings kommun, 13/6, 2014.

- Intervju 2: Inga-Lill Felizia, chef för PUFF-enheten, Norrköpings kommun, 17/8, 2017.
- Intervju 3: Per Grundtman, utredare i Norrköpings kommun, sekreterare i Jobbkommission, 20/5, 2014.
- Intervju 4: Monica Hjern: universitetsamordnare och FoU-ansvarig i Norrköpings kommun, 19/5, 2014.
- Intervju 5: Monica Hjern: vid andra intervjutillfället f.d.universitet-samordnare och FoU-ansvarig i Norrköpings kommun, 22/5, 2017.
- Intervju 6: Päivi Johansson, oppositionsråd (m) och vice ordförande i kommunstyrelsen, Norrköpings kommun, 20/5, 2014.
- Intervju 7: Mattias Severin, prefekt för Institutionen för teknik och naturvetenskap (ITN) samt ordförande i campusrådet, Campus Norrköping, Linköpings universitet., 30/10, 2014.
- Intervju 8: Lars Stjernkvist: kommunalråd (s), kommunstyrelsens ordförande i Norrköpings kommun, 13/6, 2014.
- Intervju 9: Mathias Sundin, f.d. ledamot (fp) i kommunstyrelsen, Norrköpings kommun, 7/11, 2014.

Fallet Örebro

- Intervju 1: Catharina Centerfjäll, FoU-ansvarig m.m., Örebro kommun, 18/8, 2017.
- Intervju 2: Jan-Erik Gidlund, f.d. rektor för Örebro universitet, 8/5, 2017.
- Intervju 3: Marie Gustavsson, områdeschef för välfärd och folkhälsa på region Örebro län, 18/5, 2017.
- Intervju 4: Lena Källström, f.d. kommunchef i Örebro kommun, 5/4 2017.
- Intervju 5: Jan Olsson, professor i statskunskap, Örebro universitet, 15/6, 2017.
- Intervju 6: Jens Schollin, f.d. rektor för Örebro universitet, 12/6, 2017.
- Intervju 7: Mats Sjöström, f.d. kommunalråd (s) och kommunstyrelsen ordförande i Örebro kommun, 17/5, 2017
- Intervju 8: Staffan Werme, f.d. kommunalråd (fp) i Örebro kommun, 17/5, 2017.

Bilaga 1.

Kommunernas utlagda FoU 2013 och 2015 (för de femton kommuner som anslog mest 2015) i tusental kronor.

Kommun	2013	2015
1. NORRKÖPING	20 060	28 212
2. VÄSTERÅS	15 375	15 777
3. ÖREBRO	6 000	10 542
4. ESKILSTUNA	11 166	9 607
5. BOTKYRKA	8 526	9 571
6. UMEÅ	8 602	8 195
7. GÖTEBORG	2 267	6 408
8. ÖSTERSUND	5 120	6 000
9. STOCKHOLM	7 057	5 846
10. BORLÄNGE	5 200	5 774
11. LINKÖPING	6 640	5 395
12. UPPSALA	6 531	5 325
13. HELSINGBORG	3 111	5 260
14. KARLSHAMN	4 000	5 000
15. ÖRNSKÖLDSVIK	4 216	4 130

Källa: SCB:s statistikdatabas

Bilaga 2.

Kommunernas egen FoU 2013 och 2015 (för de femton kommuner som anslog mest 2015) i tusental kronor.

Kommun	2013	2015
1. GÖTEBORG	13 811	34 291
2. STOCKHOLM	11 353	11 676
3. NORRKÖPING	6 300	9 772
4. MALMÖ	17 795	9 117
5. LINKÖPING	6 220	7 910
6. LERUM	6 347	4 369
7. HELSINGBORG	5 272	2 625
8. PITEÅ	6 425	2 267
9. BORLÄNGE	4 500	2 155
10. VÄSTERÅS	2 013	2 013
11. RONNEBY	1 020	1 616
12. ÄNGELHOLM		1 581
13. BOTKYRKA	625	1 547
14. SÖDERHAMN	1 085	1 330
15. UMEÅ	4245	1 285

Källa: SCB:s statistikdatabas

Kommuner som forskningspolitiska aktörer

– En jämförelse mellan Norrköping och Örebro

De svenska kommunerna har blivit allt mer aktiva som forskningspolitiska aktörer. Kommunerna samverkar allt mer med forskare och forskningsmiljöer på universitet och högskolor, och fungerar i ökad utsträckning också som finansiärer av universitetsforskning. I den här rapporten redovisas resultatet av en jämförande fallstudie om forskningspolitik i två kommuner: Norrköping och Örebro. Fokus ligger på att undersöka kommunernas vilja och förmåga att göra prioriteringar, mobilisera finansiella resurser och bygga upp organisatoriska arrangemang inom forskningspolitiken. I studien diskuteras också olika förklaringar till likheter och olikheter i forskningspolitikens utformning i de båda kommunerna.

Bo Persson är docent och universitetslektor i statsvetenskap. Han är verksam vid avdelningen för statsvetenskap vid Linköpings universitet.