

Remissvar
U2020/05545

Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten
103 33 Stockholm

E-post: u.remissvar@regeringskansliet.se

2021-04-29

Ang. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta (SOU 2020:59)

Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Härmed meddelas att Tillväxtanalys tagit del av SOU 2020:59, utredningen om ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolors betänkande "Innovation som drivkraft – från forskning till nytta".

I utredningen konstateras att det finns stora brister i innovationsstödet ändamålsenlighet och effektivitet. Det vill säga det finns brister i att de som får stöd inte använder detta för att göra rätt saker och inte tillräckligt effektivt. I konkreta termer innebär det att utredningen i sin analys kommit fram till följande:

1. Utredningen bedömer att holdingbolagens tillgång till finansiering är bristfällig och ojämn över landet. Det saknas finansiella förutsättningar för holdingbolagen för att kunna genomföra sitt uppdrag.
2. Utredningen fastslår även som Riksrevisionen tidigare gjort att holdingbolagens styrning och förvaltning är bristfällig.
3. Utredningen fastslår även att det inom det högskolenära innovationssystemet finns behov av ökad vägledning och styrning avseende statsstödsregelverket.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

4. Utredningen fastslår även stora brister i uppföljningen och utvärderingen av högskolornas arbete med nyttiggörande. De menar att de stora skillnaderna i idéflöde från de olika högskolornas verksamhet är ett tecken på att de olika innovationskontoren i landet fungerar olika effektivt.
5. Utredningen fastslår att det idag finns högskolor som nästan helt saknar professionellt stöd för studenters och medarbetares arbete med nyttiggörande.

För att komma till rätta med dessa brister föreslår utredningen ett antal åtgärder som uppgår till en total kostnad på 340 miljoner kronor per år. 100 miljoner för utökat VFT¹, 30 miljoner till finansieringsbolaget, 168 miljoner för de nya innovationskontorens verksamhet fulla utbyggnad, 20 miljoner för ett nybildande av ett nationellt entreprenörskapscentrum, 5 miljoner för utvärdering och uppföljning, samt 5 miljoner för PRV:s uppdrag om immaterialrättsstöd till högskolorna.

Tillväxtanalys bedömning i stort

I utredningens konsekvensanalys framkommer hur finansieringen av förslagen ska ske. I stora drag är det en omfördelning av pengar som annars skulle ha gått till högskolornas forskning och utbildning på forskarnivå. Det innebär att det är högskolornas ordinarie forskningsverksamhet som ska finansiera SOU 2020:59 förslag. I konsekvensanalysen har utredningen inte analyserat konsekvenserna av en sådan omfördelning och hur det kommer påverka den ordinarie verksamheten. Tillväxtanalys är därför kritisk till förslaget i stort. Det är uppenbart att tidigare utredningar pekat på behovet av utökade resurser till innovationsstödjande insatser vid högskolor och universitet, men utredningen kan inte ge svar på om denna omfördelning är rimlig att genomföra på bekostnad av ordinarie forskningsverksamhet.

Det finns även brister i utredningen resonemang om de drivkrafter som behöver skapas och vilka incitament som krävs för få igång en bra samverkan och idéutveckling/kommersialisering vid högskolor och universitet. Därför bedöms de föreslagna insatserna inte tillräckligt effektiva för att åstadkomma önskvärd förändring. Det finns många små och obetydliga holdingbolag och som utredningen påpekar så sker det mesta av investeringsverksamheten i ett fåtal holdingbolag som är kopplat till större lärosäten. Det är något som utredningen vill rätta till, men Tillväxtanalys har svårt att se hur dessa föreslagna åtgärder ska kunna bidra till att få igång idéutvecklingen och investeringsverksamheten i de andra holdingbolagen med föreslagna åtgärder. Det borde ha vidtagits vidare analyser och förts diskussioner om behovet och möjligheterna för de olika högskolorna att bidra till just kommersialisering och övrigt nyttiggörande av forskningsresultat.

Tillväxtanalys vill även lyfta upp frågan kring de oklarheter som finns kring satsningar på akademiskt entreprenörskap. Tidigare forskningsresultat² har visat att akademiska avknoppningar från universitet och högskolor inte är speciellt många eller högpresterande. Vid en jämförelse presterade de akademiska avknoppningsföretagen sämre både vad gäller överlevnad och tillväxt. Lyckade avknoppningsföretag som

¹ Utökade resurser för validering/verifiering för tillämpning av exempelvis specifika forskningsprojekt (VFT)

² Wennberg K. (2014), *Entreprenörskap bland forskare – hur viktigt är det egentligen?* Ratio working paper nr 236, Stockholm.

kommer från akademiska miljöer är ofta relaterade till att grundaren har egen kompetens och erfarenhet av kommersiell verksamhet utöver deras egen forskningsverksamhet. En slutsats från forskningsstudien är att det sannolikt är bättre att få industriella aktörer att delta i kommersialiseringen av forskningsresultat än att forskare och myndigheter själva genomför kommersialiseringsförsök. Forskningsstudien visar på de svårigheter och osäkerheter som finns kring just vilka typer av insatser som är effektiva för att stimulera kommersialisering av forskningsresultat vid lärosäten. Det kan vara så att de omprioriterade resurserna som man vill tillföra universitet och högskolors innovativa verksamheter borde riktas mera koncentrerat mot insatser och processer som stödjer idéutveckling i samverkan med det privata näringslivet.

Tillväxtanalys bedömning av specifika åtgärder

SOU 2020:59 föreslår följande åtgärder:

1. *Högskolornas arbete med nyttiggörande ska följas upp och utvärderas. Universitetskanslersämbetet ska genomföra årliga uppföljningar och utvärderingar vart fjärde år. Utvärderingarna ska utgå ifrån en modell med 8 indikatorer och de ska genomföras av Vinnova. De högskolor som bedöms arbeta framgångsrikt med stöd för nyttiggörande kan tilldelas innovationskontor.*

Tillväxtanalys stödjer utredningens bedömning kring att det behövs mera uppföljning och utvärdering av högskolornas arbete med nyttiggörande. Tillväxtanalys vill lyfta betydelsen av att resultat och effektutvärderingar ska i första hand utföras av en opartisk aktör om resultaten är riktade mot beslutsfattare och har betydelse för resurstilldelningen. Vinnova är idag en viktig del av högskolors och universitets innovationssystem. Om uppföljningarna och utvärderingarna är tänkt som ett processtöd för att utveckla verksamheterna är det inte lika viktigt att tänka vem på som ska genomföra utvärderingarna. Tillväxtanalys gör i stort bedömningen att det behövs bättre insyn och lärande kring innovationskontorens och holdingbolagens verksamhet och att det finns kunskapsluckor som behöver rättas till vilket fler utvärderingar kan bidra till. Det kan dock vara värt att påpeka att en breddning av nyttiggörande begreppet som förslås i utredningen kan bidra till att utvärderingarna och uppföljningarna blir mera komplicerade att genomföra.

Ett näraliggande förslag i utredningen är följande:

2. *Utredningen anser att åtgärder för att stimulera lärande är centralt på alla nivåer och inte minst inom entreprenörskap. Därav föreslår utredningen inrättande av ett nationellt center för entreprenörskap. Centret ska finansieras genom ett nytt anslag om 20 miljoner kronor per år.*

Tillväxtanalys gör bedömningen att utredningen har för avsikt att försöka utöka det systematiska lärande mellan de olika lärosätena dels via fler utvärderingar, dels via etablerande av ett nytt entreprenörskapscentrum. I den tidigare holdingbolagsutredningen från 2006 konstaterades kring frågan om allmänt entreprenörskapsfrämjande åtgärder att processer som går ut på att stötta entreprenörskap lokalt vid den egna högskolan eller universitetet är svåra att centralisera och samordna på nationell basis. Det ansågs vara tydligt att lokala processer måste drivas med just lokal förankring. Utredningen från 2006 såg dock ett värde i att det sker en ökad nationell samordning kring frågor som berör finansiering och modellutveckling eller s.k. best practice för att

öka kunskapsnivån och effektiviteten i verksamheterna lokalt. Här lyfte man behovet av att hitta en mera långsiktigt hållbar finansieringsform för just holdingbolagen samt ett utökat gemensamt lärande kring just best practice. Vidare var det tidigare Innovationsbron och Vinnova som hade ett gemensamt ansvar att stötta holdingbolagens utveckling med allmänna entreprenörsaktiviteter. Även i den utredningen betonades vikten av att säkra upp ett systematiskt kontinuerligt lärande med tydliga handlingsplaner för respektive holdingbolag. Vidare föreslogs att Vinnova fick till uppgift att stötta de nybildade holdingbolagen i både strategiskt och taktiskt utvecklingsarbete samt att de nya holdingbolagen skulle ges tillträde till Vinnovas olika utbildningsprogram. Det föreslogs även fler åtgärder för att öka spridningen och tillgängligheten av entreprenörskompetens i hela landets universitetssystem. Tillväxtanalys vill påpeka att frågan om - eller behovet av - mera systematiskt lärande knappast är en ny fråga. Det är dock oklart i utredningen hur stort detta behov är och hur välfungerande lärandet är i dagsläget. I holdingbolagsutredningen från 2006 var tonläget mera positivt och man menade att det sker ett aktivt och ömsesidigt lärande mellan holdingbolagen och kan på så sätt systematiskt utveckla sin verksamhet. De regionala holdingbolagen var jämnt regionalt fördelade i landet. De större holdingbolagen beredda att ta ett större regionalt ansvar för att sprida kompetens och best practice. De sågs som förebilder och garantier för att utveckla högskolors och universitets innovationssystem.

Tillväxtanalys konstaterar att vid sidan av holdingbolagen finns det redan idag innovationskontor som har en verksamhet med attitydpåverkande uppgift i att verka för en mer positiv inställning till nyttiggörande. Innovationskontoren arbetar även med att fånga upp och utveckla idéer från medarbetare och från studenter. Idag finns det 13 innovationskontor. Frågan är om inte det är bättre att arbeta vidare med att utveckla innovationskontoren och de attitydpåverkande uppgifterna än att starta upp ett nytt nationellt entreprenörskapscentrum. Tillväxtanalys uppfattning är att Vinnova bör vara en naturlig samarbetspartner när det gäller stöd och kompetensutveckling kring innovationsinriktade insatser vid universitet och högskolor och att bygga upp ett systematiskt och kontinuerligt lärande kring sådana insatser.

Mot bakgrund av ovan är Tillväxtanalys tveksam till att lägga resurser på att bygga en ny nationell plattform för attitydpåverkande insatser snarare än att utnyttja och ge extra stöd till befintliga nationella aktörer. Istället för föreslaget om bildande av ett nytt nationellt entreprenörskapscentrum borde man i första hand se över och analysera vilka förbättringar som kan genomföras för att stärka upp befintliga verksamheter och Vinnovas roll som koordinator för sådana insatser.

För att kunna säkerställa bättre styrning och uppföljning av holdingbolag föreslår utredningen även följande åtgärder:

- 3. Investeringsverksamheten breddas och centraliseras så att tillgången till finansiering blir mer likvärdig över hela landet. Utredningen föreslår att ett gemensamt finansieringsbolag bildas för att sköta dessa ändamål.*

Det innebär att ett gemensamt koncernbolag bildas (Finansieringsbolaget) för holdingbolagen. Holdingbolagens investeringsverksamhet kommer att centraliseras och inga finansieringsbeslut kring projektbolagen kommer att tas av högskolans eller universitetets egna holdingbolag utan tas av det nya koncernbolaget finansieringsbolaget. Istället ska holdingbolagens uppdrag breddas och användas i större utsträckning för att möta olika utbildningsbehov. I utredningen argumenterar man för att förslaget ska bidra till att vi får mera likvärdiga förutsättningar över landet och bättre service och styrning. Holdingbolagens huvudfokus har under lång tid varit att kommersialisera forskningsresultat men uppdraget ska enligt utredningen breddas. Tillväxtanalys anser att denna breddning av uppdraget skapar oklarheter kring holdingbolagens roll och självständighet framöver.

I tidigare utredningar har olikheterna i förutsättningarna inte bedömts vara lika problematiska utan lyft fram resursbristen som ett problem. Bland annat föreslogs (2006) att det saknades resurser för att förbättra möjligheterna till ökad kommersialisering av internationell spetsforskning och därav föreslog man att denna del skulle centraliseras och organiseras under en gemensam struktur. I delbetänkandet av innovationsstödsutredningen från 2012 påpekade man resursbristen i tidiga utvecklingsstadier och bristen på managementkompetens för att driva och utveckla de nya företagen. Tillväxtanalys anser att frågan kring behovet av centralisering av vissa innovativa verksamheter inom ramen för lärosätenas aktiviteter är intressant, men argumentationen för en sådan förändring i SOU 2020:59 är inte helt övertygande.

Frågan om den regionala nivån roll och ansvar i relation till den nationella och vinsterna med att genomföra en sådan markant centralisering av holdingbolagens investeringsverksamhet är inte tillräckligt klarlagt i utredningen. Därav har Tillväxtanalys svårt att bedöma om det är positivt eller negativt med att genomföra ytterligare centralisering och styrning av innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor. Vidare kan det konstateras utifrån utredningens förslag om att de innovationskontor som sköter sitt uppdrag bra ska tilldelas utökade resurser utifrån en särskild tematisk inriktning. En sådan morot kommer troligtvis tillfalla de redan framgångsrika innovationskontoren och på så sätt förstärka den redan skeva bilden som finns mellan olika högskolor och universitet. Så om huvudmålet med utredningen är att minska olikheterna mellan lärosätena förefaller vissa förslag gå emot en sådan önskan.

Ytterligare åtgärder som föreslås är följande:

4. Utredningen föreslår också åtgärder för att bidra till ett mera strategiskt arbete med immateriella rättigheter. Samtliga högskolor bör ges i uppdrag att ta fram immateriella rättstrategier.

Tillväxtanalys stödjer föreslagna insatser som är riktade mot att öka lärandet kring immateriella rättigheter och behovet av att högskolorna tar fram immateriellrättsstrategier.

5. Utredningen föreslår också utökade verifieringsmedel med 100 miljoner kronor per år. Detta för att stödja fasen mellan ide-utveckling och bolagisering ytterligare.

Tillväxtanalys har inga synpunkter på förslaget med utökade verifieringsmedel till högskolorna för att arbeta med nyttiggörande eller övriga föreslagna åtgärder. En del föreslagna åtgärder verkar vara rimliga insatser att genomföra, men det måste sättas i relation till hur det påverkar högskolors/universitets ordinarie verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit analytikerna Torbjörn Danell och David Birksjö. I ärendets handläggning har även avdelningschef Håkan Gadd deltagit.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Torsgatan 11, plan 4, Stockholm

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164