



Kommittédirektiv

Ett utvecklat innovationsstöd vid universitet och högskolor

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå en utvecklad struktur för innovationsstödet vid statliga universitet och högskolor. Syftet är att innovationsstödet vid lärosätena, som för närvarande bl.a. består av holdingbolag och innovationskontor, mer ändamålsenligt ska kunna bidra till att stärka Sveriges innovationskraft och därmed landets konkurrenskraft, sysselsättning och ekonomiska utveckling. Stödet behöver säkerställa att kunskap som uppkommer i högskolans verksamhet på ett ändamålsenligt sätt kan identifieras och kommersialiseras eller nyttiggöras på andra sätt, samtidigt som individuella forskares och studenters behov av stöd i innovations- och kommersialiseringsprocessen beaktas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om dagens ordning med holdingbolag och innovationskontor är ett effektivt och ändamålsenligt sätt för riksdag och regering att stödja arbete med innovation, kommersialisering och annat nyttiggörande av kunskap vid lärosätena, och
- identifiera behov av och lämna förslag till förändringar av innovationsstödet vid universitet och högskolor i syfte att stödet ska vara ändamålsenligt, välfungerande och av lämplig omfattning.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

Universitet och högskolor är en viktig del av innovationssystemet

För att skapa ett innovationsklimat med förmåga till förnyelse och för att möta samhällsutmaningar är det centralt med ett väl utvecklat innovationsstödsystem som ger goda villkor för innovation. Grundläggande för innovationsklimatet är också att det finns en effektiv samverkan mellan stora och små företag, universitet och högskolor samt med offentlig sektor och samhället i övrigt.

I universitets och högskolors uppgifter ingår enligt högskolelagen (1992:1434) att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Universitet och högskolor spelar en viktig roll för nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap och är därmed en vital del av innovationssystemet. Lärosätenas del i systemet består bl.a. av innovationskontor, som finns vid alla universitet, och holdingbolag, som finns knutna till alla universitet och till vissa högskolor. Innovationsstöd inom lärosäten kan också finnas organiserat i andra delar av lärosätenas verksamhet.

Delar av innovationsstödsystemet finns utanför universitet och högskolor men är ofta starkt kopplade till dem och ligger i nära geografisk anslutning. Här ingår bl.a. forskningsparker och s.k. inkubatorer. De är organisationer som har en viktig roll i de regionala innovationsstödjande systemen (innovationssystemen). Forskningsparker tillhandahåller bl.a. ett samlat område med lokaler för exempelvis forskare som vill kommersialisera sina forskningsresultat, för forskningsbaserade företag och för samarbeten mellan näringsliv och universitet och högskolor. Inkubatorer kan ingå i en forskningspark och arbetar med att stödja forskare, studenter, entreprenörer, uppfinnare och företag i tidiga skeden.

Uppdraget att föreslå en utvecklad struktur för innovationsstöd vid universitet och högskolor

Innovationssystemet i Sverige i stort består av många olika aktörer och former för innovationsstöd. Aktörerna kan vara inriktade såväl på vissa målgrupper eller utvecklingsfaser som på en viss ämnesmässig inriktning eller geografisk hemvist.

Utformningen av lärosätenas innovationsstöd är en viktig faktor som påverkar i vilken grad ett innovationssystem är framgångsrikt. Andra centrala faktorer är t.ex. tillgången till finansiering inklusive riskkapital, regler kring

offentlighet och sekretess samt lärosätenas möjlighet att delta i nationella och internationella samarbeten. Därutöver finns ytterligare regelverk som påverkar lärosätenas forsknings- och innovationsverksamhet, t.ex. i fråga om forskningsetik.

I dessa direktiv berörs de delar i innovationsstödsystemet som finns vid statliga universitet och högskolor och som styrs direkt från regering eller riksdag, dvs. främst holdingbolagen och innovationskontoren. Frågorna i direktiven har betydelse främst för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. I direktiven används begreppen universitet och högskolor, eller i förekommande fall lärosäten där ingen ytterligare distinktion mellan universitet eller högskolor är nödvändig.

Holdingbolagen

Holdingbolag vid universitet och högskolor är statligt helägda bolag som förvaltas av lärosätena. Bolagen äger, förvaltar och säljer aktier i hel- eller delägda bolag vars uppgift är att bedriva forskning och utvecklingsverksamhet för kommersialisering. Holdingbolagen bidrar till att kommersialisera forskningsresultat och idéer och verkar i ett tidigare investeringskedje än andra statliga finansieringsaktörer. Utöver denna uppgift kan holdingbolagen även förmedla uppdragsutbildning.

De första holdingbolagen bildades 1994 och 1995 i syfte att främja kommersialisering och samverkan med näringslivet. Ytterligare holdingbolag har därefter tillkommit och i dag finns det 18 bolag vid lika många statliga lärosäten. Vid bildandet av respektive bolag har det i regel gjorts kapitaltillskott och under åren har ytterligare kapitaltillskott till holdingbolag gjorts.

Holdingbolagen varierar kraftigt i storlek och tillgängligt kapital. Ett fåtal bolag, framför allt vid de större universiteten, är relativt stora. Flera är dock små, med ett fåtal anställda, en begränsad bolagsportfölj och ett litet kapital. Av flera holdingbolags årsredovisningar framgår att en brist på kapital försvårar uppgiften att investera i nya bolag. Det kan också finnas en risk att små holdingbolag har svårighet att upprätthålla all den kompetens som krävs för en komplex verksamhet. Det kan t.ex. gälla regelverk för statliga bolag eller för internationell handel.

Bolagen har ofta dotterbolag som utför olika typer av verksamhet åt lärosätet. Dotterbolagen har varierande uppgifter, i vissa fall med vad som

förefaller vara en svag anknytning till holdingbolagens huvuduppdrag. Samtidigt saknas det tydliga riktlinjer för vilken verksamhet som bör bedrivas inom ramen för dotterbolagen.

Som framgår ovan finns det inte holdingbolag vid alla lärosäten. Bolagen kan bedriva motsvarande verksamhet vid andra lärosäten än det egna, men för lärosäten utan holdingbolag kan det dock vara svårare att bedriva ett aktivt kommersialiseringsarbete. Ett fåtal lärosäten utan holdingbolag har ansökt till regeringen om att få bilda sådana bolag.

Innovationskontoren

Innovationskontoren tillkom till följd av bedömningar i 2008 och 2012 års forskningspolitiska propositioner Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) och Forskning och innovation (prop. 2012/13:30). Kontoren bildades i syfte att underlätta för nyttiggörande av forskningsresultat och riktar sig till forskare, studenter och andra anställda vid lärosätena. Resurser tillfördes vid bildandet av kontoren och lärosäten med innovationskontor får årligen statliga medel för verksamheten. Verksamheten vid kontoren kan variera men alla erbjuder någon form av allmän affärsrådgivning till forskare, studenter och anställda.

Det finns i dag tolv innovationskontor vid femton universitet, och nästan alla har ett visst ansvar att bistå högskolor som inte har något eget innovationskontor. Flera lärosäten har dock i olika sammanhang framfört att det kan vara svårt att utan ett eget innovationskontor få tillräcklig tillgång till tjänster som erbjuds vid kontoren.

Även för lärosäten med en relativt omfattande forsknings- och samverkansverksamhet kan det vara svårt att på egen hand bibehålla ett komplett innovationsstödssystem som har tillräckliga resurser. Exempelvis har Karolinska institutet i sitt budgetunderlag 2020–2022 framfört behov av en nationell samordning av innovationsverksamheten inom livsvetenskap (life science).

Hur kan strukturen för innovationsstöd vid universitet och högskolor utvecklas?

Det är viktigt att de delar av innovationsstödssystemet som finns inom universitet och högskolor är välfungerande och på ett effektivt sätt kan bidra till att kunskap och forskningsresultat kommer till nytta i samhället. Ett

aktivt innovationsarbete bidrar dessutom även till lärosätenas egen verksamhet, exempelvis genom att stödja deras samverkansarbete och ge uppslag till nya forskningsprojekt. Det är också viktigt att utbildningen inom högskolan har en nära koppling till såväl forskning som innovationsmiljöer, eftersom studenter ofta är de som snabbast överför och ser till att kunskaper kommer till nytta inom näringslivet och det övriga samhället.

Holdingsbolagen har funnits sedan mitten av 1990-talet och innovationskontoren i ett tiotal år. Sedan de inrättades har målen med högskole- och forskningspolitiken i allt högre grad kommit att betona lärosätenas samverkan med det omgivande samhället, vikten av att forskningsresultat kommer till nytta och av att möta samhällsutmaningar genom högre utbildning, forskning och innovation. Frågor om öppen vetenskap och digitalisering har också blivit allt viktigare för innovationsprocesser. Som tidigare nämnts ska lärosätena enligt högskolelagen bl.a. verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta, en bestämmelse som infördes 2009. Sedan 2016 lyder även det forskningspolitiska målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

Regeringen angav i den senaste forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) att innovationskontorens roll och utveckling borde ses över, inklusive deras relation till inkubatorerna för att säkerställa ett effektivt flöde av idéer. Vidare bedömde regeringen i samma proposition att inriktningen för de holdingsbolag som förvaltas av lärosätena borde ses över och aviserade att den avsåg att återkomma till riksdagen om det fanns behov av förslag om ändrad inriktning.

Styr- och resursutredningen lyfte i betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) bl.a. fram högskolans roll i att verka för att dess verksamhet kommer samhället till nytta. Utredningen ansåg också att det borde tillsättas en särskild utredning för att identifiera problem och lämna förslag för att tydliggöra högskolans roll i det samlade innovationssystemet.

Sverige är ett framstående forsknings- och innovationsland, men internationella jämförelser visar att konkurrensen blir allt hårdare och att allt fler länder satsar på innovationsskapande insatser. Universitets och högskolors roll har utvecklats de senaste åren och de har fått allt större betydelse i tidiga skeden av processen med att se till att forskningsbaserad kunskap kommer till nytta. Ordningen för innovationsstöd vid lärosätena kan därför spela en viktig roll för att stärka innovationskraften i Sverige och på så sätt bidra till landets sysselsättning, ekonomiska utveckling och förmåga att hantera olika samhällsutmaningar.

Innovationsstödet vid lärosätena behöver utvecklas för att mer ändamålsenligt kunna fylla denna funktion. Det behöver säkerställas att kunskap som uppkommer i högskolans verksamhet på ett effektivt sätt kan identifieras och kommersialiseras eller komma till nytta på andra sätt, samtidigt som individuella studenters, forskares och andra anställdas behov av stöd i dessa processer beaktas. Innovationsstödet behöver organiseras, finansieras och följas upp på ett sätt som gör att det fungerar väl för såväl lärosätenas som näringslivets och det övriga omgivande samhällets behov. Stödet behöver också kunna möta kraven på att medel i verksamheten används effektivt och fungera väl tillsammans med övriga delar av innovationssystemet i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera om dagens ordning med holdingbolag (inklusive dotterbolag) och innovationskontor är ett effektivt och ändamålsenligt sätt för riksdag och regering att stödja arbete med innovation, kommersialisering och annat nyttiggörande av kunskap vid lärosätena,
- identifiera behov av och lämna förslag till förändringar av innovationsstödet vid universitet och högskolor i syfte att stödet ska vara ändamålsenligt, välfungerande och av lämplig omfattning,
- föreslå hur forskare, lärare och studenter vid lärosäten i hela landet kan få tillgång till innovationsstöd som erbjuds vid universitet och högskolor, både i fråga om kommersialisering och annat nyttiggörande och för annan innovationsstödjande verksamhet, på ett sätt som möter de behov av sådant stöd som finns,
- föreslå hur innovationsstödet vid universitet och högskolor bör finansieras för att det på ett effektivt sätt ska kunna möjliggöra kommersialisering och annat nyttiggörande av kunskap och främja en välfungerande innovationsstödjande verksamhet i övrigt,

- överväga om det behövs en nationell samordning av innovationsstöd vid lärosäten, exempelvis inom vissa områden, samt vid behov föreslå hur en sådan samordning bör utformas,
- föreslå hur innovationsstödet vid lärosätena bör förhålla sig till övriga delar av innovationssystemet för att åstadkomma synergier och undvika dubbelarbete och stuprör,
- analysera innovationsstödet utifrån gällande regelverk för statsstöd och ta hänsyn till detta regelverk i förslag som rör innovationsstödet utformning och finansiering,
- föreslå hur innovationsstödet vid lärosätena bör följas upp, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Utredaren får föreslå förändringar inom ramen för dagens ordning med holdingbolag och innovationskontor eller föreslå en alternativ organisering, om utredaren anser att det finns behov av sådana förändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver det som anges i kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt beakta konsekvenser för möjligheten att kommersialisera eller på andra sätt nyttiggöra kunskap för enskilda forskare, både kvinnor och män.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från både lärosäten som i dag har holdingbolag och innovationskontor och från lärosäten som inte har sådana. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från övriga berörda myndigheter, bolag med statligt ägande, organisationer och andra aktörer inom innovationssystemet, särskilt inom näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

(Utbildningsdepartementet)