



2013:3

Nordiska Afrikainstitutets organisation och funktion





DATUM
2013-03-11
ERT DATUM
2012-06-28

DIARIENR
2012/179-5
ER BETECKNING
UF2012/40430/UD/AF

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Översyn av Nordiska Afrikainstitutets roll och funktion

Regeringen beslutade den 28 juni 2012 att ge Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av Nordiska Afrikainstitutets roll och funktion som svensk myndighet. Statskontorets rapport ska användas som ett underlag för regeringens prövning av institutets verksamhet och organisationsform.

I uppdraget ingick inledningsvis att samordna en kvalitetsgranskning av institutets forskning. Denna del av uppdraget utgick efter beslut av regeringen den 18 december 2012 (UF2012/74396/UD/AF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Nordiska Afrikainstitutets organisation och funktion* (2013:3).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Sammanfattning | 7 |
| 1 | Översynen av Nordiska Afrikainstitutet | 11 |
| 1.1 | Regeringens uppdrag till Statskontoret | 11 |
| 1.2 | Vår tolkning av uppdraget | 12 |
| 1.3 | Genomförande av översynen | 14 |
| 1.4 | Rapportens disposition | 17 |
| 2 | Ett institut med anor från 1960-talet | 19 |
| 2.1 | Framväxten av ett nordiskt Afrikainstitut | 19 |
| 2.2 | Större förändringar över tid | 22 |
| 2.3 | Tidigare uppmärksammade problem | 23 |
| 2.4 | Fortsatt politiskt intresse för Afrika | 26 |
| 3 | Organisation, uppgifter och finansiering | 29 |
| 3.1 | Nuvarande uppgifter och ledningsform | 29 |
| 3.2 | Organisation och ansvarsförhållanden | 31 |
| 3.3 | Nordiskt inflytande på verksamheten | 33 |
| 3.4 | Program- och forskningsrådets funktion | 36 |
| 3.5 | Finansieringen av verksamheten | 42 |
| 3.6 | Krav på tydligare resultatredovisning | 47 |
| 3.7 | Krav på besparing och effektivisering | 49 |
| 3.8 | Statskontorets analys och slutsatser | 52 |
| 4 | Egen forskning om Afrika | 55 |
| 4.1 | Uppdragsgivarnas krav och förväntningar | 55 |
| 4.2 | Stora likheter med lärosäten | 57 |
| 4.3 | Den interna styrningen av forskningen | 58 |
| 4.4 | Externa faktorer påverkar forskningen | 61 |
| 4.5 | Forskningens inriktning | 66 |
| 4.6 | Statskontorets analys och slutsatser | 71 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 5 | Främja och stimulera forskning | 73 |
| 5.1 | Uppdragsgivarnas krav och förväntningar | 73 |
| 5.2 | Centralpunkt och katalysator | 74 |
| 5.3 | Olika typer av stipendier | 76 |
| 5.4 | Uppskattad främjandeuppgift | 81 |
| 5.5 | Statskontorets analys och slutsatser | 83 |
| 6 | Informera och kommunicera | 85 |
| 6.1 | Uppdragsgivarnas krav och förväntningar | 85 |
| 6.2 | Institutets hantering av policydialogen | 89 |
| 6.3 | Många aktiviteter av olika slag | 93 |
| 6.4 | Institutet som kunskapskälla | 97 |
| 6.5 | Statskontorets analys och slutsatser | 101 |
| 7 | Specialbibliotek om Afrika | 105 |
| 7.1 | Uppdragsgivarnas krav och förväntningar | 105 |
| 7.2 | Samlingar om det moderna Afrika | 106 |
| 7.3 | Samverkan med Uppsala universitetsbibliotek | 110 |
| 7.4 | Bibliotekets relevans och användning | 113 |
| 7.5 | Statskontorets analys och slutsatser | 116 |
| 8 | Slutsatser och förslag | 119 |
| 8.1 | Statskontorets samlade slutsatser | 119 |
| 8.2 | Utgångspunkter för en framtida organisation | 124 |
| 8.3 | En tänkbar organisationslösning | 127 |
| | Referenser | 135 |
| Bilaga | | |
| | Regeringsuppdraget | 139 |

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av Nordiska Afrikainstitutet. I uppdraget har ingått att pröva om verksamheten ska organiseras, styras och ledas på ett annat sätt framöver.

En svensk myndighet med ett nordiskt uppdrag

Nordiska Afrikainstitutet är en svensk myndighet som har till uppgift att bedriva egen forskning, stimulera till forskning om Afrika i Norden och på annat sätt främja samarbete och kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare. Andra uppgifter är att sprida information baserad på forskning, att föra en aktiv policydialog samt att tillhandahålla ett bibliotek. Institutets verksamhet finansieras till övervägande del med biståndsmedel. Därmed förväntas myndigheten främst vara relevant för de nordiska ländernas biståndspolitik.

Genom bildandet av Nordiska Afrikainstitutet för 50 år sedan har Sverige gjort ett geografiskt utvidgat statligt åtagande – ett nordiskt åtagande. Sedan starten har det från svensk sida också funnits en ambition att ge de övriga nordiska länderna inflytande över verksamheten. Det har ordnats genom att länderna har två representanter vardera i institutets program- och forskningsråd. De övriga nordiska länderna har under lång tid också bidragit till finansieringen av verksamheten genom avtal mellan institutet och respektive lands utrikesdepartement eller biståndsmyndighet.

Det nordiska åtagandet behöver omprövas

Det har visat sig svårt att förena den svenska organisations- och ledningsformen med ambitionen att ge de övriga nordiska länderna inflytande över institutets verksamhet. Kraven och förväntningarna på institutet har inte samordnats de nordiska länderna emellan, vilket har försvårat myndighetschefens styrning av verksamheten. Ansvarskedjan

mellan den svenska regeringen och myndighetschefen har också blivit otydlig.

Det nordiska åtagandet vilar dessutom på allt svagare grund. Sverige står i dag för 80 procent av finansieringen och verksamheten är till största delen inriktad mot Sverige. Intresset för institutet från de nordiska ländernas regeringar minskar och från 2013 har Danmark helt dragit sig ur verksamheten. Statskontoret anser därför att Sveriges nordiska åtagande behöver omprövas och att verksamheten framöver inte bör styras och finansieras av de övriga nordiska ländernas utrikesdepartement eller biståndsmyndigheter.

Uppdraget behöver renodlas och förtydligas

Nordiska Afrikainstitutets uppdrag är inte tydligt avgränsat och uppdragsgivarnas behov och förväntningar i övrigt är inte tillräckligt väl kommunicerade. De samlade kraven på institutet har i vissa delar blivit orimliga. Institutet har heller inte lyckats tydliggöra uppdraget och målen för verksamheten. Det har försvårat för institutet att bedriva en effektiv verksamhet, samtidigt som det har gjort det svårt för regeringen att bedöma om institutet ägnar sig åt rätt saker och uppnår önskade resultat i förhållande till resurserna. Statskontoret anser därför att institutets uppdrag framöver behöver renodlas och förtydligas.

Verksamheten bör inte bedrivas i myndighetsform

Nordiska Afrikainstitutet bedriver en verksamhet som till sin karaktär inte passar i en traditionell svensk förvaltningsmyndighet. Institutets enda renodlade myndighetsuppgift är myndighetschefens beslut om vilka forskare och studenter som ska beviljas stipendier. Tyngdpunkten i verksamheten har alltmer kommit att ligga på den egna forskningen som till stora delar liknar den som bedrivs vid universitet och högskolor. Regeringen har inte utnyttjat möjligheten att styra inriktningen på forskningen och har heller inte använt sig av institutet som kunskapskälla i någon högre grad. Därmed saknas skäl för att bedriva verksamheten i myndighetsform. Organisationen som myndighet har dessutom i vissa fall varit ett hinder för institutet, t.ex. vid rekryteringen av forskare. Statskontoret anser därför att institutets verksamhet i fortsättningen inte bör bedrivas inom ramen för en statlig förvaltningsmyndighet.

Forskning bör vara huvuduppgiften framöver

Statskontoret anser att den egna forskningen är Nordiska Afrikainstitutets kärnverksamhet och att den bör utgöra grunden för en framtida organisation. Institutet bör i fortsättningen däremot inte ha i uppgift att föra policydialog. I den uppgiften finns förväntningar om att institutet ska överbrygga klyftan mellan forskning och politik genom att förse nordiska utrikesdepartement samt utlands- och biståndsmyndigheter med policyrelevant kunskap. Statskontorets översyn visar dock att institutets forskning endast i liten utsträckning kommit till konkret användning i politiken. Vi bedömer också att det skulle krävas alltför stora insatser för att institutet skulle kunna fungera som en rådgivare för politikens utformning.

Verksamheten bör övertas av ett lärosäte

Statskontoret anser att forskningen kan ges bättre förutsättningar om den bedrivs inom ett svenskt lärosäte. Det finns dessutom ett mervärde i att behålla institutets forskning, dess forskningsfrämjande uppgift och bibliotek i en sammanhållen organisatorisk enhet.

En tänkbar framtida organisationslösning är att verksamheten överförs till ett lärosäte som en s.k. centrumbildning. Principen om lärosätenas autonomi innebär dock att lärosätet måste ha ett eget intresse av att ta över och utveckla verksamheten. Ett övertagande måste därför utformas i samråd mellan Regeringskansliet och lärosätet. Statskontoret bedömer att Uppsala universitet är bäst lämpat att ta över verksamheten. Redan i dag samarbetar institutet och universitetet om bibliotekstjänster samtidigt som universitetet svarar för vissa av institutets stödfunktioner.

Statskontoret ser inga hinder för att Nordiska Afrikainstitutet fortsatt kan ha en nordisk prägel på verksamheten, dock utan att de övriga nordiska ländernas regeringar finansierar och styr verksamheten. Institutets verksamhet kan också till stor del fortsatt finansieras med biståndsmedel om forskningen även framöver syftar till att främja ekonomisk tillväxt eller välfärd i Afrika.

1 Översynen av Nordiska Afrikainstitutet

Nordiska Afrikainstitutet (NAI) är en svensk myndighet som har till uppgift att främja forskning om den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen i Afrika. I detta ingår att bedriva egen forskning, stimulera till forskning om Afrika i Norden och på annat sätt främja samarbete och kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare. Andra uppgifter är att sprida information baserad på forskning, att föra en aktiv policydialog samt att tillhandahålla ett bibliotek.

Nordiska Afrikainstitutets verksamhet har sedan lång tid finansierats gemensamt av Sverige och de övriga nordiska länderna, dvs. Norge, Danmark, Finland och Island. Verksamheten finansieras till övervägande del av biståndsmedel. Institutets totala intäkter uppgick 2012 till cirka 44 miljoner kronor.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen beslutade den 28 juni 2012 att ge Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av Nordiska Afrikainstitutets roll och funktion som svensk myndighet. Statskontorets rapport ska utgöra ett underlag för regeringens prövning av institutets verksamhet och organisationsform.

Statskontoret ska pröva hur verksamheten fortsättningsvis bör organiseras. I detta ingår att pröva om verksamheten ska ha en annan organisationsform, styrning och ledning. Statskontoret ska också analysera myndighetens förutsättningar att skapa nytta och relevans för uppdragsgivarnas behov. I analysen av institutets framtida organisation ska Statskontoret beakta allmänna förvaltningspolitiska principer samt regeringens ambition att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig biståndsförvaltning.

I uppdraget till Statskontoret ingick inledningsvis att samordna en kvalitetsgranskning av institutets forskning. Denna del av uppdraget utgick efter beslut av regeringen den 18 december 2012. Statskontoret fick muntligt besked från Utrikesdepartementet i ärendet den 17 oktober 2012.

1.2 Vår tolkning av uppdraget

Vi ska se över Nordiska Afrikainstitutets funktion som svensk myndighet och pröva hur verksamheten fortsättningsvis bör organiseras. Enligt vår tolkning innebär det en prövning av organisationsformen, men också av verksamheten som sådan. Det kan innebära att verksamheten kan bedrivas bättre i en annan organisationsform eller att delar av verksamheten kan utföras bättre av någon annan organisation.

För att svara på frågorna i uppdraget behöver vi analysera institutets nuvarande verksamhet och funktion i förhållande till institutets uppdrag samt kraven och förväntningarna på verksamheten. Här ingår att analysera hur den valda organisations- och ledningsformen samt styrningen i övrigt påverkar institutets möjligheter att fullgöra de olika uppgifterna och möta förväntningarna. I detta sammanhang ställer vi också institutets nordiska uppdrag i relation till organisationsformen svensk förvaltningsmyndighet och jämför med hur motsvarande eller liknande uppgifter brukar organiseras och styras.

1.2.1 Några definitioner och avgränsningar

I uppdraget till Statskontoret ingår att analysera myndighetens *företsättningar* att skapa nytta och relevans som tillgodoser uppdragsgivarnas behov. Enligt vår tolkning avses främst sådana förutsättningar som ges genom organisations- och ledningsformen samt uppdragsgivarnas sätt att styra och uttrycka sina förväntningar på verksamheten. Vi har valt att se institutets *uppdragsgivare* som den svenska regeringen, men även de övriga nordiska ländernas regeringar mot bakgrund av institutets nordiska uppdrag. Med uppdragsgivare menar vi alltså de som definierar, styr eller finansierar institutets huvuduppdrag. Uppdragsgivarna företräds främst av de nordiska ländernas utrikesdepartement.

Förutom uppdragsgivarna finns det andra som kan betraktas som viktiga *intressenter*. Hit räknar vi framför allt Afrikaforskare i de nordiska

länderna, nordiska utlandsmyndigheter i Afrika och biståndsmyndigheter såsom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt Uppsala universitetsbibliotek.

I begreppet *styrning* lägger vi in både resultatstyrning och ekonomisk styrning. Det innebär att vi i översynen även behandlar institutets former för finansiering samt verksamhetens utfall eller resultat.

Enligt regeringens beslutade ändring av uppdraget till Statskontoret ska vi inte bedöma den vetenskapliga kvaliteten i institutets forskning. Eftersom forskningen utgör en central del av institutets verksamhet har vi dock inte sett något hinder mot att beskriva *inriktningen* på forskningen eller att beakta andra forskares uppfattning om den forskning som institutet bedriver.

1.2.2 Innebörden av att skapa nytta och relevans

Vi ska analysera myndighetens förutsättningar att skapa *nytta* och *relevans* som tillgodoser uppdragsgivarnas behov. Nytt tolkas ofta som förmågan att tillgodose vissa preferenser, medan relevans tolkas som att någonting är av intresse i det aktuella sammanhanget. Begreppen kan således ses som besläktade då ett krav för att t.ex. kunskap ska komma till nytta är att kunskapen är relevant.

Nytta och relevans måste definieras i förhållande till sammanhanget och de inblandade parterna. Det som är av nytta och relevans för en aktör behöver inte vara det för en annan. I översynen utgår vi i första hand från att institutets verksamhet ska vara till nytta för uppdragsgivarna, dvs. de nordiska regeringarna. Uppdragsgivarna kan ha direkt nytta av verksamheten vid utformning av sin politik. Men verksamheten kan också vara av indirekt nytta för uppdragsgivarna. t.ex. genom en långsiktig kunskaps- och kapacitetsuppbyggnad i respektive land. Verksamheten kan alltså vara relevant och till nytta för andra parter än de formella uppdragsgivarna, t.ex. forskare i de nordiska länderna.

Nytta och relevans har en tidsaspekt där något kanske inte är av nytta eller är relevant i nuläget, men kan bli det längre fram. Tidsaspekten blir särskilt påtaglig när man ska bedöma nytta och relevans av forskning eftersom sådan verksamhet byggs upp och bedrivs under en lång

tid. Det är inte alltid självklart vid starten av ett forskningsprojekt vilken nytta som kan uppstå.

1.2.3 Utgångspunkter för våra bedömningar

I analysen av verksamheten och den framtida organisationen ska vi enligt uppdraget beakta allmänna förvaltningspolitiska principer. Det innebär enligt vår tolkning att vi ska ta utgångspunkt i det regelverk som gäller för svenska statliga myndigheter och de ställningstaganden som den svenska regeringen och riksdagen har gjort i samband med den senaste förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). Det innebär t.ex. att statlig verksamhet som huvudregel bör organiseras i myndighetsform, att myndigheter ska vara sakliga och opartiska och att mål och uppgifter till myndigheter ska vara tydligt definierade.

Vi ska enligt uppdraget också beakta regeringens ambition att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig biståndsförvaltning. De allmänna förvaltningspolitiska principerna ligger enligt vår tolkning också till grund för den svenska biståndsförvaltningen. Vi beaktar dock särskilt inriktningen för biståndsförvaltningen som regeringen uttryckt den i de senaste årens budgetpropositioner. Regeringen vill t.ex. skapa renare roller i och tydligare uppgifter för biståndsförvaltningen. Styrningen av myndigheter som finansieras med biståndsmedel bör enligt regeringen bli mer strategisk.¹

Slutligen bedömer vi också Nordiska Afrikainstitutets verksamhet utifrån inriktningen av den svenska politiken för den högre utbildningen och forskningspolitiken. Vi beaktar därmed regeringens och riksdagens uttalanden om framför allt forskningens frihet, vikten av att premiera kvalitet i forskningen och lärosätenas autonomi.²

1.3 Genomförande av översynen

I översynen har vi tagit utgångspunkt i den verksamhet som Nordiska Afrikainstitutet bedriver för närvarande. För att förstå motiven för verksamheten samt den valda organisations- och ledningsformen har vi gått tillbaka till förarbetena till institutets bildande. Vi har även stude-

¹ Se t.ex. prop. 2012/13:1 utg. omr. 7, s. 20 ff.

² Se t.ex. prop. 2012/13:30 och prop. 2009/10:149.

rat förändringar i de formella styrdokumenterna över tid. Även tidigare utvärderingar och översyner av verksamheten, särskilt den senaste från 2008, ger en ram för att analysera förändringar i verksamheten och styrningen av den.³

I beskrivningen och analysen av uppdragsgivarnas krav och förväntningar på institutets verksamhet har vi lagt störst vikt vid den formella styrningen från den svenska regeringen. Det innebär att vi har tagit utgångspunkt i institutets instruktion och regleringsbrev, men även beaktat de avtal som institutet har ingått med de övriga nordiska länderna samt andra finansiärer. Vi har också intervjuat företrädare för Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Sida och Uppsala universitetsbibliotek för att få information om och synpunkter på institutets organisation, styrning och verksamhet. Vi har dessutom intervjuat företrädare för Utbildningsdepartementet för att inhämta synpunkter på nuvarande och framtida organisation.

Institutets program- och forskningsråd har ett inflytande på verksamheten. Vi har därför studerat protokoll från rådets möten för perioden 2008–2012 samt gett samtliga ledamöter i rådet möjlighet att skriftligen besvara några frågor om hur de ser på rådets uppgifter och funktion samt institutets verksamhet. Några av ledamöterna har delgett oss sina synpunkter muntligt.

Som underlag för att beskriva verksamheten har vi använt institutets egna styrdokument och formella återrapportering. Vi har även haft tillgång till institutets intranät där många interna dokument finns. Institutet har på vår begäran även sammanställt information som inte finns beskriven i bl.a. årsredovisningar eller budgetunderlag. I samband med intervjuer med institutets ledning och personal vid samtliga enheter har vi ställt frågor om verksamheten och synen på uppdraget, nuvarande organisation och ledningsform samt den externa styrningen.

Vi har undersökt inriktningen på institutets forskning under perioden 2004–2012. Lunds universitet har på vårt uppdrag gjort en bibliometrisk studie av institutets publicering. Den har syftat till att inventera institutets publikationer och kartlägga inom vilka områden som institu-

³ Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23 *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet*.

tet forskar. Vidare har vi intervjuat institutets klusterledare och övriga forskare för att få kunskap om forskarnas arbete och den bedrivna forskningen. Intervjuerna genomfördes i fem fokusgrupper: en med institutets direktör och fyra klusterledare samt en för vart och ett av de fyra forskningsklustren som samlade totalt 13 forskare.

Vi har också intervjuat ett urval av Afrikaforskare i Norden för att få deras syn på dels institutets forskning, dels dess funktion som ett nordiskt institut. Dessutom har andra Afrikakännare som är knutna till institutet som s.k. NAI Associates intervjuats. Totalt tillfrågades totalt 101 personer, varav 7 NAI Associates, om sitt intresse för att bli intervjuade. Intervjuer genomfördes därefter per telefon med en tredjedel av de tillfrågade. Av de totalt 33 intervjuade forskarna och Afrikakännarna var 17 svenska, 9 norska, 4 finska, 2 danska och en isländsk. Forskarna representerar många olika discipliner, dock med en övervikt av samhällsvetenskap. Bortfallet beror delvis på att personerna av olika orsaker inte hade möjlighet att ställa upp på intervjuer under den aktuella tidsperioden, men det kan också bero på att vi gjorde ett alltför brett första utskick av förfrågningar. Det finns naturligtvis en risk att de forskare som lät sig intervjuas har ett särskilt intresse för institutet och dess forskning, vilket kan ge en snedvridning i de samlade omdömen som har lämnats. För att hantera detta har vi sett det som viktigt att återge relevanta kritiska synpunkter på verksamheten och dess funktion, även om de har framförts av ett mindre antal forskare.

I syfte att få de nordiska uppdragsgivarnas syn på institutet och en bedömning av vilken nytta de anser sig ha haft av verksamheten har vi intervjuat företrädare för samtliga nordiska utrikesdepartement och i förekommande fall även biståndsmyndigheter. Sammanlagt har vi intervjuat ett dussintal personer, de flesta per telefon. Dessutom har vi ställt några skriftliga frågor till ansvariga för biståndsverksamheten vid nordiska utlandsmyndigheter i Afrika. Av de 20 tillfrågade utlandsmyndigheterna fick vi svar från 13. Trots påminnelser svarade ingen av de fyra isländska utlandsmyndigheterna och endast en av de fyra danska. För att få en uppfattning om vilka policyrelaterade aktiviteter som Nordiska Afrikainstitutet har genomfört på de nordiska uppdragsgivarnas initiativ under perioden 2007–2012 har institutet sammanställt information om sådana efterfrågade aktiviteter.

Nordiska Afrikainstitutet och Utrikesdepartementet har fått möjlighet att kontrollera fakta och lämna synpunkter på ett utkast till denna rapport. Uppsala universitetsbibliotek har fått möjlighet att kontrollera fakta i de delar som avser samarbetet med institutets bibliotek.

Uppdraget har genomförts av Annika Gustafsson (projektledare), Anders Widholm, Helena Asp, Johanna Bergman Lodin och Gunilla Hesselmark. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

1.4 Rapportens disposition

Rapporten består i det följande av sju kapitel där vi i de sex första, kapitel 2–7, beskriver och analyserar Nordiska Afrikainstitutets verksamhet och förutsättningarna för verksamheten.

I kapitel 2 beskriver vi översiktligt hur Nordiska Afrikainstitutet bildades samt större förändringar i verksamhet, styrning och ledning över tid. Här sammanfattar vi också resultat från tidigare utvärderingar och översyrer, framför allt vid den översyn som genomfördes 2008.

I kapitel 3 lägger vi tonvikt vid de grundläggande förutsättningarna för institutets verksamhet. Vi beskriver och analyserar institutets uppdrag, organisation och ledningsform, den nordiska styrningen och finansieringen samt program- och forskningsrådets funktion. Här beskriver vi också översiktligt verksamhetens kostnader.

Kapitel 4–7 ägnar vi åt att beskriva och analysera verksamhetens olika delar utifrån de organisatoriska, finansiella och styrningsmässiga förutsättningarna. Separat behandlar vi institutets egen forskning (kapitel 4), de forskningsfrämjande uppgifterna (kapitel 5), information och kommunikation (kapitel 6) samt biblioteket (kapitel 7).

Varje kapitel 3–7 avslutas med Statskontorets analys och slutsatser. De utgör en grund för våra samlade slutsatser och vårt förslag i kapitel 8 om verksamhetens framtida organisation.

2 Ett institut med anor från 1960-talet

Nordiska Afrikainstitutet har bedrivit verksamhet i ett halvt sekel. Övertid har förutsättningarna för samt innehållet i och kraven på verksamheten i vissa delar förändrats. Vi avser inte att i detta kapitel göra en historisk exposé över samtliga förändringar. Det finns dock skäl att peka på några förutsättningar som tidigt har grundlagts för institutet samt problem i verksamheten och styrningen av den som har identifierats vid tidigare utvärderingar och översyner.

2.1 Framväxten av ett nordiskt Afrikainstitut

Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala bildades 1962. Innan bildandet hade behovet av ett Afrikainstitut med nordisk prägel diskuterats och utretts i både nordiska och svenska sammanhang.⁴

2.1.1 Nordiskt intresse för regionala institut

Nordiska rådet hade i början av 1960-talet sett ett behov av en gemensam nordisk utbildning av experter inför tjänstgöring i u-länder. Rådet såg även ett behov av nordiska institut för insamling av allsidig information om u-länderna, för viss forskning om aktuella förhållanden och utvecklingsproblem i länderna samt för upplysnings- och kursverksamhet.

En nordisk ministerkommitté utredde 1961 dessa frågor på rådets uppdrag och ansåg att man borde eftersträva en arbetsfördelning mellan de nordiska länderna på regional basis. I styrelsen för ett nationellt bildat institut borde det ingå representanter för de övriga nordiska länderna. Sveriges företrädare i kommittén åtog sig att pröva frågan om att inrätta ett Afrikainstitut med nordisk prägel. Danmarks företrädare visade

⁴ Kungl. Maj:ts proposition nr 100 år 1962 *Proposition till riksdagen angående svenskt utvecklingsbistånd presenterad den 23 februari 1962*. Afrikainstitutet behandlades under rubriken Nordiskt bistånd.

intresse för ett Asieninstitut.⁵ Norge och Finland nöjde sig med att delta i arbetet i grannländernas institut. Finansieringen av regionala institut ansågs kunna lösas genom att värdlandet skulle bekosta lokal-, personal- och administrationskostnader. De övriga nordiska länderna skulle bidra genom att tillhandahålla viss dokumentation. Att de övriga nordiska länderna skulle få högre resekostnader kunde betraktas som en motprestation.

2.1.2 Svenskt intresse för ett Afrikainstitut i Uppsala

Det svenska intresset för ett Afrikainstitut väcktes i en riksdagsmotion 1961.⁶ Förslagen i motionen togs om hand i en då pågående statlig utredning som i sitt betänkande pekade på behovet av en verksamhet med information, utredning och forskning om det moderna Afrika.⁷ Behovet motiverades med Sveriges intresse för utvecklingsländernas problem ur hjälpsynpunkt, men också utifrån andra intressen såsom export, investeringar och missionsverksamhet. Utredningen föreslog att ett Afrikainstitut skulle inrättas i Uppsala där det redan fanns bibliotek samt forskare som kände till kontinentens problem. Afrikalitteraturen bedömdes vara bättre representerad i Uppsala universitetsbibliotek än i något annat nordiskt bibliotek. Även studentkårens stipendier skulle kunna bidra till att lägga en grund för ett sådant institut. I detta sammanhang pekade utredningen på att Uppsala universitet redan hade preliminära planer för ett regionalt Afrikainstitut. Dessa planer konkretiserades genom att Uppsala universitet förordade högre anslag för budgetåret 1962/63 till löner, bokinköp och stipendier.

I propositionen till riksdagen angav regeringen att uppgifterna för ett Afrikainstitut i Uppsala skulle vara ett led i att förbättra expertutbildningen och att stimulera rekryteringen för biståndsverksamhet. Under tiden efter andra världskriget hade 25 nya stater bildats i Afrika och de politiska, ekonomiska och sociala problemen ansågs överväldigande. Verksamheten vid institutet skulle inriktas på de praktiska behoven av information och utbildning av experter. Forskningen skulle anpassas därefter.

⁵ Nordiska Asieninstitutet bildades i Köpenhamn 1968.

⁶ Motion vid vårriksdagen 1961 (II: 280 av herrar Lindahl och Lundkvist).

⁷ SOU 1961:50.

2.1.3 Institutet bildas och blir permanent

Institutet började fungera under provisoriska former budgetåret 1962/63. En kommitté fick därefter i uppdrag att närmare utreda den definitiva organisationen, behovet av personal och finansieringen av verksamheten. Denna utredning låg till grund för Nordiska Afrikainstitutets första instruktion som trädde i kraft den 1 juli 1964.

I instruktionen angavs uppgiften som att ”främja studiet av afrikanska förhållanden samt verka för den internationella biståndsverksamheten i vad denna berör Afrika”. Institutet skulle inom ramen för denna uppgift särskilt

- främja utbildning av personal för biståndsverksamhet i Afrika,
- sprida information om Afrika och aktuella afrikanska förhållanden genom kurser, föreläsningar m.m.,
- vara dokumentationscentrum för Afrikaforskningen och
- främja vetenskaplig forskning och undervisning om Afrika.

Så som angetts i propositionen kom alltså tyngdpunkten i institutets uppgifter inledningsvis att ligga på utbildning och information.

2.1.4 Fristående men med koppling till universitetet

Till skillnad från vad som framfördes i propositionen ansåg utredningskommittén att institutet borde få en fristående ställning och inte inordnas i Uppsala universitet. Däremot skulle universitetet av praktiska skäl kunna stå till tjänst med bl.a. redovisning. Institutet skulle också arbeta nära universitetsbiblioteket genom att en av dess bibliotekarier skulle ha särskild tjänstgöringsplikt vid institutet och bl.a. bygga upp ett bibliotek för att komplettera universitetsbibliotekets samlingar.

Institutets fristående ställning garanterades i instruktionen genom att institutet skulle ledas av en styrelse med tolv ledamöter. Av dessa var tre ledamöter särskilt utpekade efter funktion. En sådan var chefen för institutet. En annan var överbibliotekarien vid Uppsala universitetsbibliotek. Rektorn vid Uppsala universitet skulle vara ordförande.

Styrelsen hade bl.a. i uppgift att fastställa arbetsordning för personalen och handlägga ärenden om tjänstetillsättning. Tjänsten som förestånda-

re skulle dock tillsättas av Kungl. Maj:t efter förslag av styrelsens ordförande. Föreståndaren skulle vara disputerad i ett ämne av betydelse för institutets arbete.

2.1.5 Den nordiska karaktären betonades

I verksamhetens inledande fas diskuterades också frågan om hur institutet skulle kunna bli ett integrerat nordiskt institut i praktiken, inte bara till namnet. Den nordiska karaktären skulle därför stärkas dels genom organisationen och verksamheten, dels genom finansieringen.

Det nordiska inflytandet i styrelsen garanterades i instruktionen. Av de nio övriga ledamöterna i styrelsen skulle fyra utses efter förslag av regeringen i de övriga nordiska länderna, dvs. en från vardera Danmark, Finland, Island och Norge. Utredningen framhöll att medborgare från alla nordiska länder var behöriga att söka institutets tjänster. Även de stipendier som institutet hade börjat fördela skulle vara tillgängliga för forskare från alla nordiska länder. I instruktionen angavs dock ingenting om att fördelning och utbetalning av stipendier skulle vara en uppgift för institutet.

Vad gäller finansieringen framhöll utredningen att Sverige skulle bekosta institutets etablerings- och driftskostnader. Respektive regering skulle bekosta resor m.m. i samband med styrelsens och arbetsutskottets sammanträden i Uppsala. Den nordiska karaktären ansågs ytterligare kunna stärkas genom ekonomiska bidrag från de andra nordiska länderna.

2.2 Större förändringar över tid

Verksamheten vid Nordiska Afrikainstitutet liksom institutets ledningsform har förändrats något med åren.⁸ Uppgiften att bedriva egen forskning infördes i instruktionen 1981 medan uppgiften att bedriva undervisning om Afrika samt att stödja utbildningen av personal för

⁸ Se förordning (1981:186) med instruktion för nordiska afrikainstitutet (Scandinavian Institute of African Studies), förordning (1988:1124) med instruktion för nordiska afrikainstitutet, förordning (1995:1352) med instruktion för Nordiska Afrikainstitutet (NAI) samt förordning (2007:1222) med instruktion för Nordiska Afrikainstitutet (NAI).

uppdrag i Afrika försvann ur instruktionen 1989.⁹ De förändringar av uppgifterna som har införts i instruktionen och regleringsbrev under 2000-talet är mest relevanta för denna översyn och är något vi återkommer till vid flera tillfällen i rapporten.

Institutets ursprungliga ledningsform med en styrelse med representanter för de nordiska länderna bedömdes inte vara korrekt ur förvaltningsrättslig synpunkt. Den nordiska styrelsen ersattes därför 1989 av en svensk styrelse och ett nordiskt program- och forskningsråd.¹⁰ Rådet utgjordes till en början av styrelsen och åtta andra ledamöter. Av den då gällande instruktionen framgår det inte hur ledamöterna i rådet skulle utses eller hur den nordiska representationen skulle se ut. Rådets uppgift var inledningsvis att yttra sig i viktigare frågor som styrelsen skulle besluta om. Det skulle också behandla institutets forskningsplan, mandat för och sammansättning av vetenskapliga referensgrupper samt lämna förord vid tillsättning av forskar- och bibliotekarietjänster vid institutet. År 1996 ändrades ledningsformen återigen genom att styrelsen avskaffades.¹¹

2.3 Tidigare uppmärksammade problem

Nordiska Afrikainstitutets verksamhet har varit föremål för utvärdering eller översyn vid tre tillfällen de senaste 15 åren – 1997, 2006 och 2008.¹² I det följande koncentrerar vi oss främst på den senaste översynen.

⁹ SFS 1981:186 och SFS 1988:1124.

¹⁰ Förordning (1989:127) om ändring i förordning (1988:1124) med instruktion för nordiska afrikainstitutet.

¹¹ SFS 1995:1352.

¹² *Evaluation of the Nordic Africa Institute*, Uppsala 1997. (Dansk-norsk utvärdering administrerad av det norska utrikesministeriet å de nordiska ländernas vägnar.) *Assessment of the Nordic Africa Institute*, Jarskog-Karlstedt 2006-02-21. (Översyn på initiativ av institutets program- och forskningsråd inför den nya direktörens tillträde. Slutsatserna baserades på en enkät med en svarsfrekvens på ca 20 procent.) Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23, *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet*. (Översyn på initiativ av det svenska utrikesdepartementet.)

2.3.1 Bristande transparens, relevans och effektivitet

Vid utvärderingen 1997 respektive översynen 2006 uppehöll sig utredarna vid institutets interna problem och brist på transparens i verksamheten. Vid översynen 2006 hävdade utredarna att institutets forskning inte uppfattades vara relevant för beslutsfattare och tjänstemän i departement och biståndsorgan. Från beslutsfattarnas sida fanns en önskan om att institutet skulle delta mer i en s.k. policydialog. Forskare beskrevs ha en mer positiv syn på verksamheten.

I de två budgetpropositioner som följde efter översynen 2006 redovisade regeringen att institutet hade infört en tydligare budgetstruktur och slagit samman publikations- och informationsverksamheten för att använda resurserna effektivare. Institutet hade också fört samman forskningsprogram och projekt i sex tematiska kluster för att göra forskningens inriktning tydligare.¹³

Samtidigt som regeringen pekade på dessa förändringar aviserades en ny översyn för att pröva om institutets forskning kunde bli mer relevant för nordisk politikutveckling. Målet angavs vara att institutets forskning och kunskap bättre skulle komma politiker och beslutsfattare till del och utgöra underlag vid utformningen av Afrikapolitiken.¹⁴ Det uppdrag som senare gavs till en utredare vid Utrikesdepartementet kom i första hand att röra forsknings- och seminarieverksamheten samt den policyrelaterade verksamheten.¹⁵

2.3.2 Flera förslag 2008 för att stärka styrningen

Utrikesdepartementets utredare lyfte i översynen 2008 fram flera svagheter med Nordiska Afrikainstitutet och presenterade i sin rapport runt tjugo förslag till åtgärder.¹⁶ Syftet var att komma till rätta med problem som hade att göra med relevans, kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Institutet bedömdes ha påfallande liten forskningskapacitet med tanke på sina resurser och sin ambition att vara ett forskningsinstitut. Om-

¹³ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 7, s. 34–35. Prop. 2008/09:1, utg. omr. 7, s. 42.

¹⁴ Prop. 2007/08:1, utg. omr. 7, s. 85.

¹⁵ Regeringsbeslut 2008-03-04 *Uppdrag: Översyn av Nordiska Afrikainstitutet.*

¹⁶ Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23 *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet.*

dömena om den akademiska kvaliteten på forskningen var inte enbart positiva. Bland externa bedömare fanns stor enighet om att institutets forskning i allmänhet inte hade varit särskilt policyrelevant. Utredaren menade att policyrelevans förutsätter egen forskning av hög kvalitet, viss kvantitet och rätt inriktning. Samtidigt framhöll utredaren att institutet hade flera starka sidor som utgångspunkt för ett reformarbete. Institutet hade bl.a. ett unikt nätverk bland afrikanska forskare, ett bibliotek med gott anseende och en ny ledningsgrupp med insikt om institutets problem och vilja till förändring.

Utredarens förslag riktade sig till finansiärerna, program- och forskningsrådet samt myndighetsledningen och handlade i hög grad om att stärka styrningen av forsknings- och policyverksamheten.

Policyrelevansen förutsågs kunna öka genom att möjlig relevans för målgrupperna skulle bli ett huvudkriterium vid val av nya forskningsområden. Detta ansågs bli möjligt genom att finansiärerna tydligare skulle förmedla sina förväntningar och krav. Institutets ledning och forskare uppmanades hålla tät kontakt med sina målgrupper i alla nordiska länder, däribland nordiska utlandsmyndigheter i Afrika. Institutet uppmanades att sprida sin information på ett aktivt och uppsökande sätt, men också att bredda sina kontakter med media. Samtidigt uppmanades ministerier och biståndsorgan att oftare bjuda in institutet till samtal i policyfrågor.

För att *stärka den egna forskningen och dess kvalitet* föreslogs institutet höja andelen forskare genom rationaliseringar på andra områden. Forskarstaben bedömdes vara förhållandevis junior och borde därför få en mer varierad sammansättning i ålder och anställningsform. Forskningsmiljön skulle kunna bli mer genuint tvärvetenskaplig genom interna seminarier och en utveckling av den s.k. klustermodellen. Institutets finansiella situation bedömdes ha varit i tryggaste laget. I linje med de nordiska ländernas forskningspolitik borde institutet därför ställas inför krav att söka medel i konkurrens med andra. Vad gällde forskarnas vetenskapliga insatser borde dessa redovisas mer överskådligt. En vetenskaplig utvärdering av institutets forskning borde genomföras och kontakten med Uppsala universitet och andra universitet förstärkas.

Uppgiften att *främja samarbete mellan Afrikaforskare* i Afrika och Norden måste enligt utredaren bygga på en solid bas av egen forskning för att institutet skulle kunna bli en intressant partner i vetenskapliga sammanhang. Institutet rekommenderades att i högre utsträckning samarbeta med afrikanska forskare för gemensamma forskningsprogram och publikationer. Kontaktnätet ansågs också kunna breddas utanför Norden och Afrika.

Finansiärerna ansågs behöva inta en *mer aktiv ägarroll*, både direkt och genom program- och forskningsrådet. Svenska utrikesdepartementet föreslogs regelbundet diskutera institutets finansiering och andra angelägenheter med övriga nordiska länder. Finansiärerna föreslogs höja anspråken på en överskådlig resultatredovisning, men också att stärka kopplingen mellan sitt bidrag och institutets redovisade resultat. Därutöver föreslogs finansiärerna och rådet att tydligare ange institutets målgrupper och inriktning på verksamheten. I syfte att stärka rådets auktoritet och öka de nordiska ländernas engagemang framfördes förslaget att ha tätare rådsmöten än två gånger per år.

2.4 Fortsatt politiskt intresse för Afrika

Sverige och de övriga nordiska länderna har fortsatt ett intresse och engagemang för Afrika. Det visar inte minst omfattningen på de nordiska ländernas internationella bistånd till afrikanska länder. Synen på Afrika och inriktningen på biståndet har dock förändrats i takt med den utveckling som länderna i Afrika uppvisar. Samtidigt kvarstår eller uppstår nya utmaningar i vissa länder på grund av konflikter, svält och sjukdomar. Länder och regioner på kontinenten uppvisar fortsatt stora skillnader.

2.4.1 Stort bistånd till Afrika söder om Sahara

Många av länderna i Afrika är föremål för bilateralt eller multilateralt utvecklingssamarbete och får därigenom ekonomiskt och annat stöd från många länder och organisationer. När man talar om Afrika i samband med internationellt utvecklingssamarbete eller bistånd avses normalt Afrika söder om Sahara. År 2011 bistod medlemsländerna i OECD:s biståndskommitté DAC med sammanlagt 60 miljarder dollar

till länder i Afrika söder om Sahara. Det motsvarar 45 procent av DAC-ländernas totala bistånd samma år.¹⁷

Tabell 1 Internationellt bistånd 2011 från de nordiska länderna (exklusive Island) fördelat på region samt genomsnitt för alla DAC-länder, andel (procent)

| | Sverige | Norge | Danmark | Finland | DAC |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Afrika söder om Sahara | 52,9 | 46,3 | 54,7 | 50,1 | 44,8 |
| Asien | 21,8 | 25,0 | 26,2 | 25,9 | 30,4 |
| Mellanöstern och Nordafrika | 8,8 | 7,8 | 7,8 | 7,0 | 9,2 |
| Europa | 8,7 | 4,8 | 3,9 | 6,8 | 5,6 |
| Latinamerika och Karibien | 7,8 | 16,0 | 7,5 | 10,3 | 9,9 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Källa: OECD-DAC (2012), Regional Distribution of ODA by Individual DAC Donors.

Inriktningen mot Afrika söder om Sahara är särskilt tydlig i Sverige och de övriga nordiska länderna. År 2011 riktades 53 procent av det svenska biståndet dit.¹⁸

2.4.2 Ökat intresse för Afrika som tillväxtregion

Regeringen poängterar att uthållig utveckling inte bara skapas med hjälp av bistånd. Insatserna måste genomföras så att förutsättningarna för en uthållig utveckling stärks. Även handel, utländska investeringar och kommersiella lån påverkar utvecklingen i de länder som omfattas av det internationella utvecklingsarbetet.¹⁹

Afrika utgör också en tillväxtregion som kan bli av stor vikt för näringslivet i såväl Sverige som övriga Norden. Regeringen har tidigare konstaterat att ett starkare Afrika växer fram med tilltagande ekonomisk tillväxt och ökad stabilitet. Förhållandet till Afrika förändras också från att ha varit mest inriktat mot bistånd till att röra sig mot en mer jämbördig relation.²⁰

¹⁷ DAC-ländernas totala ODA uppgick enligt preliminära uppgifter till 133,5 miljarder dollar 2011.

¹⁸ Regional Distribution of ODA by Individual DAC Donors, (<http://www.oecd.org/statistics/>). Uppgifterna inkluderar multilateralt stöd.

¹⁹ Skr. 2010/11:167, s. 5.

²⁰ Skr. 2007/08:67.

3 Organisation, uppgifter och finansiering

Namnet till trots är Nordiska Afrikainstitutet en svensk myndighet som formellt lyder under Sveriges regering och svensk författning. Det finns dock varken avtal eller annan skriftlig överenskommelse de nordiska regeringarna emellan om vad det nordiska ägarskapet för institutet innebär. De personer vi har intervjuat vid institutet och det svenska utrikesdepartementet hänvisar till de formella styrdokumenterna och de intentioner som uttalades när institutet bildades 1962.

Institutets nuvarande uppgifter, ledning och organisation m.m. regleras i förordning (2007:1222) med instruktion för Nordiska Afrikainstitutet. Den mer löpande styrningen och basfinansieringen av institutet kommer till uttryck i regleringsbrev från den svenska regeringen. Den kommer också till uttryck i avtal mellan institutet och de övriga nordiska länderna samt andra finansörer. Det är utifrån sådana ramar som institutet har organiserat och bedriver sin verksamhet.

3.1 Nuvarande uppgifter och ledningsform

I den nuvarande instruktionen infördes flera ändringar som trädde i kraft den 1 februari 2009. Förändringarna handlade främst om en precisering av institutets uppgifter. De kan ses som en följd av både översynen av institutet 2008 och den förändrade resultatstyrningen i staten. En del av de preciseringar eller mål för verksamheten som tidigare fanns beskrivna i regleringsbrevet är sedan 2009 formulerade i instruktionen.

3.1.1 Tre huvudsakliga uppgifter

Nordiska Afrikainstitutets nuvarande uppgifter och ansvar anges i följande tre punkter i instruktionen. Indelningen (a–d) under punkt 1 är

vår egen och har gjorts i syfte att lättare urskilja de främjande uppgifterna.

1. Att främja forskning om den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen i Afrika genom att
 - a) bedriva egen högkvalitativ forskning,
 - b) verka som centralpunkt och katalysator för den nordiska Afrikaforskningen,
 - c) stimulera till forskning om Afrika i Norden samt
 - d) främja samarbete och kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare.
2. Att sprida kvalificerad och relevant information baserad på forskning om det moderna Afrika och afrikanska förhållanden. Institutet ska föra en aktiv policydialog och informationen ska göras tillgänglig för beslutsfattare i Norden.
3. Att bevaka och tillgängliggöra litteratur och andra elektroniska och fysiska informationsbärare av relevans för forskning, studier och information om det moderna Afrika. Nordiska Afrikainstitutet ska tillhandahålla ett bibliotek med låne-, referens- och informationsservice.

Enligt instruktionen har institutet alltså tre huvudsakliga uppgifter som kan betraktas som likställda. Den forskningsfrämjande uppgiften (1) innehåller i sin tur uppgifter (a–d) som inbördes kan betraktas som likställda. Institutets uppgift att t.ex. stimulera till forskning om Afrika kan uppfattas vara lika viktig som att bedriva egen forskning. Instruktionen ger därmed liten vägledning om var tyngdpunkten i verksamheten ska ligga, dvs. vad som är viktigast. Det finns också uppgifter som förefaller vara likartade eller överlappande. Det gäller t.ex. uppgiften att vara katalysator för den nordiska Afrikaforskningen (b) respektive uppgiften att stimulera till forskning om Afrika i Norden (c). Uppgiften om informationsutrymme och policydialog (2) ger tolkningsutrymme både vad gäller innehåll och mottagare. Det framgår t.ex. inte om den ska baseras på den egna forskningen eller på Afrikaforskning i allmänhet och vilka typer av beslutsfattare som avses som mottagare.

Åtterrappporteringskraven i regleringsbrevan bidrar i viss mån till att förtydliga uppgifter, målgrupper och verksamhetens inriktning eller tyngdpunkt. Vi återkommer till detta i de följande kapitlen. I linje med den förändrade styrningen i staten innehåller dock regleringsbrevan för institutet allt mindre information som vägledning för att tolka de instruktionsenliga uppgifterna.

Inför instruktionsförändringen 2009 fick institutet möjlighet att lämna synpunkter på de införda förändringarna. Institutet har därefter inte framfört några önskemål till Utrikesdepartementet om förtydliganden av instruktionen.

3.1.2 Enrådighetsmyndighet med program- och forskningsråd

Nordiska Afrikainstitutet är en enrådighetsmyndighet med en direktör som myndighetschef. Enrådighet anses bidra till en tydlig ansvarsfördelning och en enkel styrkedja som underlättar regeringens möjligheter att styra myndigheten.²¹ Vid institutet finns ett program- och forskningsråd med ledamöter från de nordiska länderna. Rådet ska ha en funktion som insynsråd, men har också vissa andra uppgifter. Nuvarande organisation och ledningsform infördes den 1 januari 1996.²²

Den senaste direktören för institutet hade sitt förordnande under perioden januari 2006 – december 2012. Perioden efter september 2011 har varit en förlängning i avvaktan på regeringens beslut om en efterträdare. Regeringen utsåg i januari 2013 en ny direktör med tidsbegränsat förordnande på ett år.²³ Direktören är finsk medborgare och var tidigare ordförande i program- och forskningsrådet.

3.2 Organisation och ansvarsförhållanden

Svenska förvaltningsmyndigheter har relativt stor frihet att organisera och genomföra sin verksamhet utifrån de ramar som regeringen har angett i bl.a. instruktionen och myndighetsförordningen. Ledningen

²¹ Se t.ex. Statskontoret 2008:11.

²² Förordning (1995:1352) med instruktion för Nordiska Afrikainstitutet (NAI).

²³ Regeringsbeslut 2013-01-17 *Anställning som direktör och chef för Nordiska Afrika-institutet.*

ska t.ex. besluta om en arbetsordning och en verksamhetsplan för myndigheten samt säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Arbetsordningen ska innehålla de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, delegering av beslutanderätt, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.²⁴

Nordiska Afrikainstitutet utför sina uppgifter inom ramen för de tre verksamhetsgrenarna forskning, kommunikation och bibliotek. Indelningen kan sägas motsvara de tre huvudsakliga uppgifterna i instruktionen. I institutets relativt kortfattade arbetsordning beskrivs att organisationen är uppbyggd av fyra enheter:

- Forskningsenheten
- Kommunikationsenheten
- Biblioteket
- Enheten för administration och forskningsstöd

Enheterna leds av enhetschefer eller klusterledare som är direkt underställda direktören. Vid institutet finns också en funktion som personalansvarig. Ledningsgruppen utgörs av direktören, enhetscheferna, personalansvarig samt en representant för klusterledarna.²⁵

I praktiken är forskningsenheten indelad i fyra kluster med var sin klusterledare. Forskningsenheten har fram till i augusti 2011 letts av en forskningschef. Någon ny chef har inte rekryterats därefter. Institutet uppger att forskningschefens tidigare arbetsuppgifter har omfördelats till direktören och klusterledarna och att man avvaktar med att besluta om en ny chef för enheten. Program- och forskningsrådet har framfört att institutet bör invänta resultatet av Statskontorets översyn.

Direktören beslutar enligt arbetsordningen i frågor som rör verksamhetsplan, avtal, löner, personalärenden, budget, organisationsförändringar och utdelning av stipendier. För den löpande verksamheten inom respektive verksamhetsområde är beslutanderätt, budgetansvar och

²⁴ 3–4 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

²⁵ Nordiska Afrikainstitutet 2012-03-30 *Arbetsordning*.

attesträtt delegerad till enhetscheferna. Klusterledarna har budgetansvar och attesträtt inom sitt respektive ansvarsområde.

Av arbetsordningen framgår inte vad de olika enheterna eller klustren har för uppgifter och ansvarsområden. Därmed är det formellt sett inte tydliggjort vilken löpande verksamhet enhetscheferna och klusterledarna har beslutanderätt över och budgetansvar för. I institutets årliga verksamhetsplan beskrivs däremot innehållet i enheternas och klustrens verksamhet samt budget för denna. Vad gäller forskningen finns även ett särskilt dokument, skilt från arbetsordningen, med riktlinjer för vilket ansvar som vilar på en klusterledare respektive en forskare.²⁶

3.3 Nordiskt inflytande på verksamheten

De övriga nordiska länderna ges möjlighet till inflytande på institutets verksamhet på i huvudsak två sätt. Det ena är genom de avtal om ekonomiskt bidrag till verksamheten som institutet har ingått med respektive land. Det andra är genom ländernas representation i program- och forskningsrådet. Vi behandlar rådets uppgifter och funktion i avsnitt 3.4.

3.3.1 Stor variation i hur avtalen är utformade

Det finns ingen enhetlighet i hur avtalen mellan institutet och de övriga nordiska länderna är utformade. Avtalet med Finland respektive Norge avser en angiven period, medan avtalet med Island är löpande. Fram till och med 2012 har institutet även haft ett avtal med Danmark. Utöver avtalsperiodens längd finns det variationer med avseende på vilken organisation i respektive land som tecknar avtal med institutet. Även avtalens innehåll, detaljeringsgrad och ländernas krav på motprestationer skiljer sig åt. Det gemensamma är att institutets direktör, snarare än det svenska utrikesdepartementet, i brev till respektive organisation ber om ekonomiskt stöd till verksamheten.

I det följande redovisar vi översiktligt de krav som respektive land ställer på institutet genom sitt avtal. De ekonomiska bidragens storlek och utveckling över tid behandlar vi i avsnitt 3.5.3.

²⁶ Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Guidelines for researchers at The Nordic Africa Institute*.

3.3.2 Avtalet med Finland avser 2011–2013

Nordiska Afrikainstitutet ingick ett samarbetsavtal med det finska utrikesdepartementet 2011 för perioden 2011–2013.²⁷ Målet med det finska bidraget är att säkerställa och upprätthålla institutets kapacitet i dess huvudsakliga verksamhetsområde. Bidraget ska användas till att producera och sprida ny information om frågor som är aktuella i Afrika och att uppmuntra samarbete mellan finska, övriga nordiska och afrikanska forskare och institut. Finland har alltså gjort sin tolkning av institutets instruktionsenliga uppdrag genom att särskild betona vikten av aktuella frågor.

Bidraget betecknas som ett generellt finansiellt stöd till institutet och ska användas till att genomföra de aktiviteter som framgår av institutets verksamhetsplan och budget. Institutet ska hålla departementet informerat om hur verksamheten fortskrider, förse departementet med bl.a. lägesrapporter, årsredovisningar och revisionsrapporter och vid behov bistå med ytterligare information. I avtalet ställs också krav på att institutet ska följa administrativa regler för bl.a. redovisning och upphandling. Institutet ska i alla sina publikationer och rapporter om verksamheten nämna att Finland har bidragit ekonomiskt.

Avtalet för perioden 2008–2010 var mer detaljerat när det gäller hur medlen skulle användas. Exempelvis angavs att bidraget skulle täcka cirka en fjärdedel av lönekostnaderna för en forskningschef och en fjärdedel av kostnaderna för stipendieprogrammen.

3.3.3 Avtalet med Norge avser 2012–2013

Institutet ingick ett avtal med den norska biståndsmyndigheten Norad 2012 för perioden 2012–2013.²⁸ Avtalet innan dess avsåg perioden 2008–2011.

Det norska bidraget ska enligt avtalet användas för att genomföra de aktiviteter som beskrivs i institutets verksamhetsplan och budget. Samtidigt har Norge genom Norad gjort en egen tolkning av institutets

²⁷ The Ministry for Foreign Affairs of Finland 2011-06-08 *Agreement between The Ministry for Foreign Affairs of Finland and The Nordic Africa Institute.*

²⁸ Norad 2012-05-10 *Grant letter for QZA-10/0632, Core support to Nordiska Afrika-institutet 2012–2013.*

instruktionsenliga uppdrag och var tyngdpunkten i verksamheten ska ligga. Genom undertecknandet av avtalet har institutet godkänt detta. Enligt avtalet är syftet med Nordiska Afrikainstitutet att definiera, stimulera och genomföra relevant och innovativ forskning om Afrika så att

- policyskapare, politiker och beslutsfattare får tillgång till relevant information för att kunna fatta väl underbyggda beslut,
- den akademiska världen får kunskap och stimulans som syftar till ny forskning,
- media och icke-statliga organisationer (NGO:s) får verktyg för att stimulera debatt och ta upp olika frågor och
- institutet utvecklas till att vara ett framgångsrikt och ledande forskningsinstitut.

Därutöver specificeras ett antal åtaganden från institutets sida. Ett sådant är att en av de nordiska forskartjänsterna på institutet ska vikas åt en norsk forskare. Exempel på andra åtaganden är att förse Norad, det norska utrikesdepartementet och norska forskningsbibliotek med gratis exemplar av alla institutets publikationer och ge biblioteksservice till norska bibliotek. Likt Finland vill även Norge att institutet i samband med olika aktiviteter ska hänvisa till det norska bidraget.

Det förväntade resultatet av Norges bidrag för perioden 2012–2013 är att de syften som framgår i strecksatserna ovan uppnås, bl.a. att institutet har utvecklats till ett framgångsrikt och ledande forskningsinstitut. Norad hänvisar vidare till institutets verksamhetsplan för att peka på förväntade resultat. I avtalet ställs krav på en återrapportering från institutet som är både omfattande och detaljerad och som ska redovisas i en årlig lägesrapport, i årsredovisningen samt i en slutrapport för hela finanseringsperioden. Norad och den norske riksrevisorn ska enligt avtalet ha rätt att kontrollera att bidraget används på avtalat sätt.

3.3.4 Avtalet med Danmark upphörde från 2013

I ett brev till institutet från det danska utrikesdepartementet 2011 framförs att Danmark kommer att stödja institutet ekonomiskt för perioden 2011–2012, men att detta samtidigt är det sista bidraget från dansk sida. Det skäl som anges är att biståndsministern har beslutat att Dan-

marks stöd till utvecklingsforskning framöver kommer att inriktas mot att stödja forskningsorganisationer i utvecklingsländerna.²⁹

Danmark har inte ställt några särskilda krav på hur medlen ska användas. I avtalet för 2010 anges däremot mycket kortfattat att bidraget ska ses som ett generellt bidrag till kärnverksamheten såsom den beskrivs i institutets verksamhetsplan och budget. Institutet ska dock skicka in sin årsredovisning och reviderade räkenskaper till Danida Fellowship Center som administrerade utbetalningen. I det senaste brevet om ekonomiskt bidrag anges inga villkor alls.

3.3.5 Avtalet med Island är löpande

Avtalet mellan institutet och den isländska biståndsmyndigheten ICEIDA ingicks 2001 och kan betraktas som ett löpande avtal. Bidraget ska uppgå till en (1) procent av de övriga nordiska ländernas bidrag där den del från Sverige som avser de administrativa kostnaderna ska exkluderas.³⁰ Islands bidrag sätts alltså i relation till storleken på de övriga ländernas bidrag. Det innebär att när de övriga länderna ökar eller minskar sitt bidrag gör Island per automatik detsamma.

Bidraget från Island ska användas till institutets ordinarie verksamhet och förväntas täcka kostnader för stipendier till några isländska studenter och forskare. Island ställer också krav på att få tillgång till institutets biblioteksservice, forskarnätverk, seminarier och konferenser, få gratisexemplar av publikationer till några bibliotek samt att institutet annonserar om sina stipendier och sitt gästforskarprogram i relevant isländsk media.

3.4 Program- och forskningsrådets funktion

Enligt instruktionen ska det vid Nordiska Afrikainstitutet finnas ett program- och forskningsråd med två ledamöter och en suppleant från vardera av de fem nordiska länderna. Ytterligare en ledamot ska representera Uppsala universitetsbibliotek. Det innebär att rådet ska bestå av totalt elva ledamöter och fem suppleanter. Ledamöterna och supplean-

²⁹ Ministry for Foreign Affairs of Denmark 2011-04-15 *Danish contribution to NAI 2011–2012*.

³⁰ Vi har tolkat detta som anslag 1:3 under utgiftsområde 7, Nordiska Afrikainstitutet.

terna i rådet utses av regeringen för en bestämd tid efter anmälan från respektive nordiskt land. Minst en av ledamöterna ska representera sitt lands forskningsmiljö. Vad övriga ledamöter ska eller bör representera är inte reglerat.

Program- och forskningsrådet har fyra uttryckliga uppgifter:

1. verka som insynsråd enligt 9 § myndighetsförordningen (2007: 515) och utöva insyn i och fungera som rådgivande organ för institutets verksamhet,
2. ange inriktning av institutets forskning, särskilt forskningsprogrammen,
3. lämna förord vid anställning av forskare och forskningsledare vid institutet och
4. bereda andra viktiga frågor som hänskjuts till rådet av direktören.

I institutets arbetsordning anges att program- och forskningsrådet sammanträder två gånger per år.

3.4.1 Rådet har tolkat sin roll och sina befogenheter

Rådets funktion är till stor del ett utfall av praxis och rådets egen tolkning av uppgifterna. I ett särskilt dokument från 2010 har rådet tolkat och beskrivit sin roll och sina befogenheter.³¹ Här framgår att rådets möte på hösten hålls i Uppsala, medan mötet på våren hålls i något av de övriga nordiska länderna. Vid översynen av institutet 2008 föreslog utredaren att rådet borde träffas oftare än två gånger per år för att kunna utöva ett aktivt ägarskap. Så har det alltså inte blivit. I rådets arbetsbeskrivning anges däremot att ledamöterna ska vara beredda att ge råd och stöd till institutet mellan mötestillfällena.

Rådet har gjort följande tolkning av sin roll:

- Rådet ska regelbundet diskutera och ge rekommendationer om institutets långsiktiga strategiska inriktning. (*insynsråd*)

³¹ Nordiska Afrikainstitutet 2010-11-23 *Tasks and authority of the Programme and Research Council at The Nordic Africa Institute.*

- Rådet ska ges möjlighet att diskutera och ge rekommendationer om institutets verksamhetsplan och budget innan dessa beslutas. (*insynsråd*)
- Årsredovisningen, halvårsrapporter och revisionsrapporter ska presenteras för rådet. Rådet ska ges möjlighet att föreslå åtgärder med anledning av revisorernas synpunkter. (*insynsråd*)
- Rådet anger hur institutets forskning ska inriktas eller vad den ska lägga tonvikt vid. Vad gäller de fyra forskningsklustren ska tema och innehåll i dessa fastställas (be established) av rådet. Andra forskningsprojekt av mer permanent karaktär ska diskuteras med rådet i samband med verksamhetsplanen. (*ange inriktning på forskningen*)
- Rådet ska ges möjlighet att diskutera och ge rekommendationer om principerna för rekrytering av forskare. Rådet ska regelbundet få information om planerna för rekrytering av forskare och ska ges möjlighet att delta i rekryteringen av nya forskare. (*lämna förord vid anställning av forskare och forskningsledare*)

I parenteserna ovan har vi angett vad vi har bedömt att de olika punkterna motsvarar för uppgift enligt instruktionen. De tre första punkterna kan hänföras till program- och forskningsrådets funktion som insynsråd, medan de andra två kan hänföras till de övriga uppgifterna.

3.4.2 Länderna föreslår ledamöter till rådet

De nordiska ländernas utrikesdepartement föreslår vilka ledamöter som ska utses från respektive land. Länderna avgör själva om de vill ha en suppleant i rådet. Under de senaste åren har det funnits en utsedd suppleant endast för Norge och Sverige. Från och med januari 2013 har Danmark valt att inte längre ha någon representant i rådet. Detta val har gjorts mot bakgrund av att Danmark från samma tidpunkt inte längre kommer att stödja Nordiska Afrikainstitutet ekonomiskt.

Fram till och med december 2012 bestod ledamöterna i program- och forskningsrådet av en representant från forskningen och en från utrikes- eller biståndsförvaltningen i varje nordiskt land samt en representant för Uppsala universitetsbibliotek. I december 2012 gick förord-

nandena ut för samtliga ledamöter i rådet. Regeringen hade i början av mars 2013 ännu inte beslutat om nya förordnanden.

3.4.3 Sverige ingår inte i roterande ordförandeskap

Normalt ska myndighetschefen vara ordförande i en myndighets insynsråd.³² I institutets instruktion har dock regeringen angett att program- och forskningsrådet ska utse ordföranden inom sig. Institutets direktör ingår inte i rådet och kan därför inte inneha ordförandeposten. Direktören har snarast sett sig som föredragande vid rådets sammanträden och som mottagare av rådets synpunkter och rekommendationer.

Rådet har utvecklat en praxis som innebär att ordförandeskapet inte kan innehas av en svensk ledamot. I stället roterar ordförandeskapet med tre års mellanrum mellan de övriga nordiska länderna. Från 2013 har Island övertagit ordförandeskapet från Finland.

Den finska ordföranden tolkade sin roll som att nå konsensus bland ledamöterna i olika frågor och på så sätt stärka rådets roll som rådgivande i förhållande till direktören. Ordföranden uppfattade dock att det är svårt att representera sitt land samtidigt som man innehar ordförandeskapet. Därför hade Finland under en period ytterligare en person från det finska utrikesdepartementet närvarande vid mötena.

3.4.4 Ledamöterna företräder olika intressen

Den styrning som rådet utövar karaktäriseras av ledamöternas personliga engagemang och intresseområden samt den funktion eller profession de representerar. Det framkommer av våra intervjuer med personal vid institutet, de svar vi har fått på våra frågor till ledamöterna i rådet samt protokollen från rådets möten sedan 2008. En av de intervjuade beskriver rådets karaktär som en disparat grupp med personer som inte behöver ta ansvar för de personliga åsikter som framförs. Några medlemmar i rådet framhåller dock att rådet, trots meningskiljaktigheter bland ledamöterna, strävar efter och oftast också når konsensus.

³² 9 § myndighetsförordningen (2007:515).

Representanterna för de nordiska ländernas forskningsmiljöer och ledamöterna från utrikes- eller biståndsförvaltningen företräder olika professioner och har som sådana olika intressen att bevaka. De har också olika erfarenhet av och utgångspunkter för de frågor som rådet hanterar. Forskarna i rådet har som regel en bakgrund som Afrika-forskare och ser sig som representanter för forskarsamhället i sitt land. De engagerar sig särskilt i sådana frågor som har med institutets forskning att göra. Ledamöterna från ländernas utrikes- eller biståndsförvaltning betraktar sig som representanter för sitt land som uppdragsgivare. Dessa ledamöter, men även ledamoten från Uppsala universitetsbibliotek, representerar den organisation som bidrar finansiellt till institutets verksamhet.

Flera av ledamöterna, inte bara forskarna, har också en mer personlig koppling till institutet. Av de ledamöter som var förordnade till och med 2012 hade mer än en tredjedel själva publicerat alster i institutets namn. Flera ledamöter har också tidigare dragit nytta av institutets stipendieprogram.

Den svenska representanten för Utrikesdepartementet har en funktion som företrädare för huvudmannen vid departementets Afrikaenhet. Representanten har därmed en funktion dels i den formella styrningen och uppföljningen av institutet, dels som rådgivare till direktören.

De flesta ledamöter menar att de inför ett rådsmöte samråder med andra, men att det beror på vilka frågor som ska avhandlas. Medan forskarna oftast samråder med andra forskarkollegor, samråder representanterna för finansierarna oftast med kollegor inom sin organisation. Även om det förefaller mindre vanligt så har det hänt att representanterna för ett och samma land har samrått i syfte att driva en gemensam linje.

3.4.5 Kontinuiteten och närvaron i rådet varierar

En generell iakttagelse vi har gjort efter att ha studerat protokollen från rådets möten de senaste åren är att kontinuiteten och närvaron i rådet varierar med avseende på både land och kategori av ledamot.

Ledamöterna har som regel ett förordnande på två år, men med möjlighet till omförordnande. Några av ledamöterna med förordnanden 2012

har suttit i rådet i många år. Det stora flertalet har dock suttit högst ett par tre år. Omsättningen bland ledamöterna är högre bland representanterna för utrikes- eller biståndsförvaltningen än bland representanterna för forskningen. De forskare som representerade Finland respektive Island 2012 har båda suttit i rådet sedan 2004. Representanten för Uppsala universitetsbibliotek 2012 har suttit i rådet sedan 1996. Vad gäller närvaron vid sammanträdena har ledamöterna från Danmark haft högst frånvaro under de senaste fyra åren.

Flera av dem vi har intervjuat vid institutet upplever att det är ett problem med omsättningen och den ojämna närvaron, men också att olika intressen kolliderar i rådet. Styrningen från rådets sida uppfattas därmed varken bli kontinuerlig eller konsekvent.

3.4.6 Problem att fullgöra de särskilda uppgifterna

En av program- och forskningsrådets centrala uppgifter är att fungera som insynsråd. Rådet tycks vid sin tolkning av uppgiften främst ha lagt vikt vid sin rådgivande funktion. Det gäller särskilt ledamöterna som representerar forskningen. Av rådets protokoll går också att utläsa att de ledamöter som representerar finansävrarna oftare intar en mer kontrollerande roll än forskarrepresentanterna.

Ledamöterna i program- och forskningsrådet anser att rådet i allmänhet har kunnat fullgöra sina uppgifter enligt instruktionen. Denna bedömning behöver dock ställas i relation till rådets egen uttolkning av uppgifterna, särskilt vad gäller de uppgifter som vilar på rådet utöver att vara insynsråd.

Av instruktionen framgår att rådet ska *ange* inriktningen av forskningen. Vid utvärderingen 2008 menade utredaren att en bokstavlig tolkning av uppgiften innebär att rådet beslutar om inriktningen. Rådet har i sin arbetsbeskrivning från 2010 också tolkat att det ska *fastställa* tema och innehåll i de olika forskningsklustren. Institutets tolkning är emellertid att rådet endast har rätt att *yttra sig* över inriktningen eftersom direktören är enrådlig. I praktiken är det också så som rådet har fungerat. Rådet diskuterar de förslag som institutet presenterar i sin verksamhetsplan och lämnar synpunkter på inriktningen. Enskilda rådsledamöter har varit involverade i diskussioner om olika kluster och

forskningsprojekt, men det har inte förekommit att rådet uttryckt en enig hållning om den närmare inriktningen av forskningen.

Enligt instruktionen ska rådet lämna förord vid anställning av forskare och forskningsledare vid institutet. Eftersom rådet endast sammanträder två gånger per år och då har många andra frågor att diskutera, har det i praktiken visat sig svårt att ge rådet detta inflytande. Från institutet har man också sett det som en inskränkning av klusterledarnas ansvar om rådet skulle involveras i all rekrytering. Institutet har utarbetat en praxis där rådet i efterhand informeras om vilka forskare som har anställts. Rådet har därför av praktiska skäl tolkat sin uppgift som att det ska ges möjlighet att diskutera och ge rekommendationer om principerna för rekrytering, men även ges möjlighet att delta i rekryteringen. Vid rekrytering av klusterledare inbjuds ledamöter i rådet att delta vid intervjuerna. Även vid rekrytering av forskare till de s.k. nordiska forskartjänsterna inbjuds ledamöter från respektive land att delta. Tjänsterna är vikta för forskare från Sverige, Norge och Finland och finansieras med bidragen från dessa länder.

3.5 Finansieringen av verksamheten

Nordiska Afrikainstitutet har intäkter från flera källor och länder. Verksamheten finansieras huvudsakligen av anslag över den svenska statsbudgeten. Institutet får också bidrag från de övriga nordiska länderna samt ett årligt bidrag från Uppsala universitetsbibliotek. Dessa intäkter betecknar institutet som sin kärnfinansiering. Därutöver får institutet intäkter från annan extern finansiering. Det är främst bidragsmedel för specifika forskningsprojekt samt avgiftsintäkter för konferenser m.m.

3.5.1 Intäkter om närmare 50 miljoner kronor

De senaste fyra åren har institutets totala intäkter uppgått till närmare 50 miljoner kronor per år. Enligt årsredovisningen för 2012 uppgick de totala intäkterna till 44,2 miljoner kronor. Av dessa var 28,2 miljoner kronor intäkter av anslag och 15,6 miljoner kronor intäkter av bidrag.

För att få en samlad bild av myndighetens intäkter från olika finansieringskällor under perioden 2009–2012 har vi vägt samman uppgifter i institutets årsredovisningar och årsrapporter. Detta medför att beloppen

i tabell 2 nedan inte fullt ut överensstämmer med beloppen i årsredovisningarna.³³ I avsnitten 3.5.2–3.5.5 beskriver vi intäktskällorna närmare.

Tabell 2 Finansiering av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet 2009–2012, tusen kronor

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anslagsfinansiering, utg.omr. 7 | 27 682 | 28 200 | 28 963 | 28 156 |
| -varav anslag 1:1, ap.8 | 13 000 | 13 000 | 14 000 | 14 000 |
| -varav anslag 1:3 | 14 682 | 15 200 | 14 963 | 14 156 |
| Bidrag från övriga nordiska länder | 10 385 | 9 737 | 8 364 | 8 263 |
| -varav från Finland | 4 048 | 3 777 | 3 630 | 3 515 |
| -varav från Norge | 4 950 | 4 726 | 3 534 | 3 555 |
| -varav från Danmark | 1 157 | 1 009 | 979 | 975 |
| -varav från Island | 230 | 225 | 221 | 218 |
| Bidrag från Uppsala universitet | 1 096 | 1 132 | 1 135 | 1 145 |
| SUMMA KÄRNFINANSIERING | 39 163 | 39 069 | 38 462 | 37 564 |
| Övrig extern finansiering^{a)} | 7 299 | 8 726 | 10 771 | 9 791 |
| Övriga intäkter^{b)} | 638 | 267 | 1 234 | 434 |
| TOTALA INTÄKTER | 47 100 | 48 062 | 50 467 | 47 789 |

^{a)} Avser t.ex. medel från externa forskningsfinansiärer och bidrag från Sida.

^{b)} Avser finansiella intäkter (främst ränta på räntekonto i Riksgäldskontoret) och avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191), främst från försäljning av publikationer. Under 2011 anordnade institutet en större konferens (ECAS), vilket medförde att avgiftsintäkterna ökade med 930 000 kronor.

Källor: Nordiska Afrikainstitutets årsredovisningar och årsrapporter samt uppgifter från institutet.

3.5.2 Två anslag från den svenska regeringen

Anslag från den svenska regeringen utgjorde 59 procent av institutets intäkter under 2012. Institutet disponerar medel under två anslag – ett förvaltningsanslag på 14,2 miljoner kronor och ett verksamhetsbidrag

³³ Skillnaderna beror bl.a. på periodiseringar och skillnader i rapporteringstidpunkt.

på 14,0 miljoner kronor.³⁴ Institutets verksamhetsbidrag utgörs av en anslagspost på anslaget för biståndsverksamhet och ska enligt regleringsbrevet avse den nordiskt samfinansierade verksamheten. Detta tolkar vi som att medlen från verksamhetsbidraget ska bidra till verksamheten på samma sätt som bidragen från de övriga nordiska länderna.

I regleringsbrevet anges inte närmare vad respektive anslag får användas till. Det är heller inte uttalat vad de nordiska bidragen ska täcka för typ av kostnader. I praktiken använder institutet förvaltningsanslaget främst till lokalkostnader och vissa övergripande personalkostnader såsom t.ex. arbetsgivaravgifter, personalaktiviteter och representation. Det används också till kostnader för administration, IT och forskningsstöd, kostnader för program- och forskningsrådet samt lön till direktören, personalchefen och direktörens assistent. Verksamhetsbidraget, liksom bidragen från de övriga nordiska länderna, används främst till kostnader för forskarnas löner, stipendier, gästforskare, biblioteksverksamheten, kommunikationsverksamheten, publikationer samt konferenser och seminarier.³⁵

Hela den svenska anslagsfinansieringen utgörs av medel inom den svenska biståndsramen. Här ska endast ingå kostnader som klassificeras som bistånd i enlighet med den definition som används av OECD:s biståndskommitté DAC. Prövningen av vad som ska räknas som bistånd görs av OECD-DAC och inte av de enskilda länderna. Biståndsmedel får användas för bl.a. kapacitetsuppbyggnad för forskning i utvecklingsländer. Biståndsmedel får också användas för att finansiera forskning som bedrivs i Sverige och andra utvecklade länder om syftet är att främja ekonomisk tillväxt eller välfärd i utvecklingsländer.³⁶

3.5.3 Olika stora bidrag från de nordiska länderna

När Nordiska Afrikainstitutet bildades var Sverige enda finansör, men ganska tidigt började de övriga nordiska länderna att bidra till finansie-

³⁴ Anslag 1:3 Nordiska Afrikainstitutet och anslagspost 8 Verksamhetsbidrag under anslag 1:1 Biståndsverksamhet. Båda anslagen belastar utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

³⁵ Underlag från Nordiska Afrikainstitutet över institutets budget för 2012, uppdaterad 2012-09-04.

³⁶ DAC Statistical Reporting Directives, Dnr. DCD/DAC(2010)40/REV1.

ringen med medel från sina respektive biståndsbudgetar. Deras bidrag i förhållande till den svenska finansieringen har dock varierat över tid.³⁷ Som tidigare framgått regleras bidragens storlek i avtal med institutet.

Som framgår av tabell 2 uppgick bidragen från de övriga nordiska länderna till sammanlagt 8,3 miljoner kronor år 2012. Det motsvarar 17 procent av de totala intäkterna samma år. Bidragen från de övriga nordiska länderna har minskat under perioden 2009–2012.³⁸ Finland och Norge bidrog med vardera cirka 3,5 miljoner kronor år 2012, Danmark med knappt 1 miljon och Island med knappt 220 000 kronor.

3.5.4 Årligt bidrag från Uppsala universitetsbibliotek

Sedan år 2001 får Nordiska Afrikainstitutet ett årligt bidrag från Uppsala universitet som regleras i ett samarbetsavtal mellan institutet och universitetsbiblioteket.³⁹ Enligt avtalet finansierar Uppsala universitetsbibliotek kostnader motsvarande 2,5 bibliotekarietjänster, vilka fördes över till institutet 2001. Kostnaderna beräknades då motsvara 945 000 kronor. Beloppet uppräknas årligen med den pris- och löneomräkning som gäller för universitet och högskolor. År 2012 uppgick bidraget till 1,1 miljoner kronor, vilket motsvarade 2 procent av institutets totala intäkter samma år. Vi återkommer till avtalet och dess innehåll i kapitel 7.

3.5.5 Övrig externfinansiering

Utöver de årliga bidragen från de övriga nordiska länderna och Uppsala universitetsbibliotek får institutet intäkter från andra externa finansierare för bl.a. forskningsprojekt eller andra projekt och konferenser. För 2012 uppgick sådana intäkter sammantaget till 9,8 miljoner kronor, vilket motsvarade 20 procent av de totala intäkterna. Jämfört med 2009 var det en ökning med 2,5 miljoner kronor.

³⁷ Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23 *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet*, s. 4 och 50.

³⁸ I avtalen anges bidragens storlek i respektive lands valuta. Vi utgår från vad bidragen motsvarar omräknat i svenska kronor.

³⁹ Avtal mellan Uppsala universitetsbibliotek och Nordiska Afrikainstitutet angående vissa samarbetsfrågor, giltigt från och med 2001-01-01. Avtalet ersatte det som upprättades 1992-11-01. Avtalet gäller tills vidare och kan sägas upp med 12 månaders varsel.

Tabell 3 Intäkter från övrig externfinansiering 2009–2012, tusen kronor

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| Totalt | 7 299 | 8 726 | 10 771 | 9 791 |
| - varav Sida, tkr | 5 393 | 7 672 | 6 660 | 6 736 |
| - varav Sida, procent | 74 | 88 | 62 | 69 |

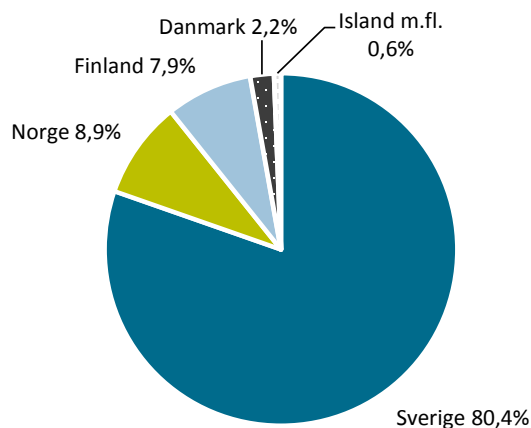
Källa: Uppgifter från Nordiska Afrikainstitutet, Statskontorets beräkning.

Under 2012 fick institutet bidrag från bl.a. Sida och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) samt de svenska forskningsfinansiärerna Vetenskapsrådet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Den största delen av medlen under den studerade perioden har kommit från Sida. Institutet har bl.a. haft ett avtal med Sida för perioden 2009–2012 om ett program med tematisk inriktning på ”Fattigdom, ojämlikhet och social exkludering”, som omfattade 4 miljoner kronor per år.

3.5.6 Sverige är den dominerande finansiären

Sverige är den dominerade finansiären av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet om man ser till institutets totala intäkter. Ungefär 80 procent av intäkterna under perioden 2009–2012 kom från svenska finansiärer. Därefter följde Norge och Finland med 9 respektive 8 procent av intäkterna. Finansieringen från Danmark och Island utgjorde under samma period en marginell andel av institutets intäkter. Som tidigare framgått har bidraget från Danmark upphört från 2013.

Diagram 1 Finansiering av Nordiska Afrikainstitutet fördelat på bidragsland, andel (procent) av de totala intäkterna 2009–2012



Källor: Nordiska Afrikainstitutets årsredovisningar och årsrapporter, Statskontorets beräkning.

3.6 Krav på tydligare resultatredovisning

Regeringen började 2009 att i regleringsbrevet ställa krav på institutet att bli mer mål- och resultatinkänt i genomförandet av sin verksamhet. Regeringen har därefter även ställt krav på en tydligare återrapportering utifrån målen för verksamheten. Fram till och med regleringsbrevet för 2011 fanns även krav på en återrapportering i förhållande till Sveriges utvecklingssamarbete och Sveriges politik för global utveckling.

Institutet anger i sin verksamhetsplan för 2012–2014 och i sin årsredovisning för 2012 flera mål för respektive verksamhetsområde. Målen är utformade på varierande sätt för de olika verksamhetsområdena, men också för de fyra forskningsklustren. De ger ofta uttryck för uppgifter och aktiviteter snarare än tydliga och mätbara prestationer eller resultat som ska uppnås till en angiven tidpunkt. Vanligen uttrycks att någonting ska "fortsätta", "fördjupas", "stärkas" eller "öka", men mera sällan från respektive till vilken nivå. Klustren anger t.ex. att de ska publicera

ett ungefärligt antal publikationer under året. Två av institutets viktigaste resultat att uppnå för 2012 var att ha genomfört flytten till de nya lokalerna och firandet med anledning av institutets 50-årsjubileum.⁴⁰

Som en följd av den interna mål- och resultatstyrningen blir resultatredovisningen i institutets årsredovisning relativt detaljerad med ett stort antal beskrivningar av aktiviteter och prestationer av olika karaktär och dignitet. Det framgår sällan hur väl institutet bedömer sig ha lyckats i sina föresatser inom de olika verksamhetsområdena och till vilken kostnad.

Regeringen förväntade sig 2012 en återrapportering där institutet bl.a. skulle redovisa på vilket sätt myndigheten har spelat en aktiv roll och haft en rådgivande funktion när det gäller aktuella politiska frågor och forskning om Afrika. Av återrapporteringskravet går också att utläsa att regeringen förväntade sig en bedömning av hur kontakterna med bl.a. de nordiska utrikesdepartementen har utvecklats. Som ett svar på detta redovisar institutet i årsredovisningen ett kalendarium med en lista över alla mötestillfällen och kontakter per månad. Institutet varken kommenterar eller analyserar listan samlat utifrån de frågor som regeringen har velat få belysta. I stället ger varje forskningskluster sin beskrivning och bedömning utifrån klustrens respektive mål och aktiviteter. Regeringen förväntade sig också en redovisning av hur forskningsresultat och skrifter sprids till olika målgrupper. Institutet beskriver i årsredovisningen flera av sina kanaler för att sprida information, men har ingen målgruppsanalys som grund för redovisningen.

En av ledamöterna i rådet 2012 pekar på att det är svårt att bilda sig en uppfattning om vad verksamheten, t.ex. institutets forskning, leder till för resultat. Av protokollen från rådets senare möten går det att utläsa ett visst missnöje med institutets mål- och resultatstyrning. På initiativ från en av de norska ledamöterna diskuterades resultatstyrningen mer ingående vid rådets möte i november 2012 i samband med att ett utkast till verksamhetsplan diskuterades. Den norska ledamoten redovisade att alla organisationer som får stöd genom biståndsmyndigheten Norad måste utveckla en resultatmatris med mätbara indikatorer. Det gäller även Nordiska Afrikainstitutet. Ledamoten framförde därför önskemål

⁴⁰ Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Action plan and budget 2012–2014*.

om att institutet inför målhierarkier i sin verksamhetsplan, men pekade samtidigt på att det också är nödvändigt för ett framtida samarbete med Norge. Diskussionen som följde sammanfattades med att institutet rekommenderades att utveckla en modell för mål och resultat som kan accepteras av samtliga länder. Det skulle bli för administrativt krävande om institutet skulle utveckla flera modeller för att tillmötesgå kraven från de olika länderna.⁴¹

3.7 Krav på besparing och effektivisering

Med början i regleringsbrevet för 2009 ställde regeringen krav på Nordiska Afrikainstitutet att vidta ytterligare åtgärder för besparing och rationalisering i syfte att öka kostnadseffektiviteten. De rationaliseringar som institutet hade genomfört till följd av utvärderingen 2006 uppfattades inte som tillräckliga mot bakgrund av resultaten från översynen 2008. Regeringen ställde också krav på institutet att öka antalet forskare i förhållande till andra personalkategorier.

3.7.1 Minskade administrativa kostnader

Institutet påbörjade sitt rationaliseringsarbete 2008 och har sedan dess gjort flera insatser för att sänka sina administrativa kostnader. Insatserna har handlat om att bl.a. minska antalet tjänster inom administration, forskningsstöd, bibliotek och kommunikation. De har också inneburit att omorganisera och prioritera i verksamheten, utkontraktera viss verksamhet, lägga om publiceringen samt gå över till mer information och kommunikation via webbplatsen. Hösten 2008 övertog Kammarkollegiet vissa av institutets ekonomiadministrativa arbetsuppgifter, vilka därefter har tagits över av Statens servicemyndighet. I januari 2012 övertog Uppsala universitet ansvaret för driften och supporten av IT, men institutets internetdomän har varit en del av Uppsala universitets långt innan dess. Institutet samarbetar också med universitetet när det gäller telefoni och lokalvård.

Därutöver har institutet minskat sina lokalkostnader i två steg. I ett första steg minskades lokalytan 2010 hos den dåvarande hyresvärden. I ett andra steg flyttade institutet i oktober 2012 till nya och mer yteffektiva lokaler med lägre hyra. De nya lokalerna ligger i anslutning till

⁴¹ Protokoll från rådets möte 2012-11-30.

lokaler som används av Uppsala universitet. Jämfört med 2009 har lokalkostnaderna minskat med 1,8 miljoner kronor.

Regeringen har uttryckt sin uppskattning för institutets arbete. I budgetpropositionen för 2011 konstaterade regeringen att institutet ”på ett föredömligt sätt fortsatt arbetet med de stora förändringar som påbörjades redan 2008, som innebär både effektivisering och ändrad inriktning”.⁴²

3.7.2 Allt fler och högre andel forskare

Åtgärdernas främsta syfte har varit att få mer resurser för kärnverksamheten, framför allt till att öka antalet och andelen forskare. Enligt den sammanställning som institutet har gjort i sina två senaste årsredovisningar har de samlade personalresurserna sedan 2009 omfördelats från framför allt administration och forskningsstöd samt bibliotek till forskning. Ungefär 44 procent av institutets årsarbetskrafter fanns inom forskningen 2012 jämfört med 27 procent tre år tidigare.

Tabell 4 Antal respektive andel (procent) årsarbetskrafter inom institutets verksamhetsområden 2009 och 2012

| | Antal 2009 | Andel 2009 | Antal 2012 | Andel 2012 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Administration och forskningsstöd | 12,1 | 33 % | 8,2 | 21 % |
| Forskning | 10,0 | 27 % | 17,0 | 44 % |
| Kommunikation | 6,6 | 18 % | 6,4 | 17 % |
| Bibliotek | 8,3 | 22 % | 7,1 | 18 % |
| TOTALT | 37,0 | 100 % | 38,7 | 100 % |

Källa: Nordiska Afrikainstitutets årsredovisning 2011 resp. 2012, Statskontorets bearbetning.

I slutet av december 2012 var 48 personer anställda vid institutet. Av dessa var 25 forskare. Mätt som årsarbetskrafter utgjorde forskarna 17 av de totalt 39 årsarbetskrafterna.

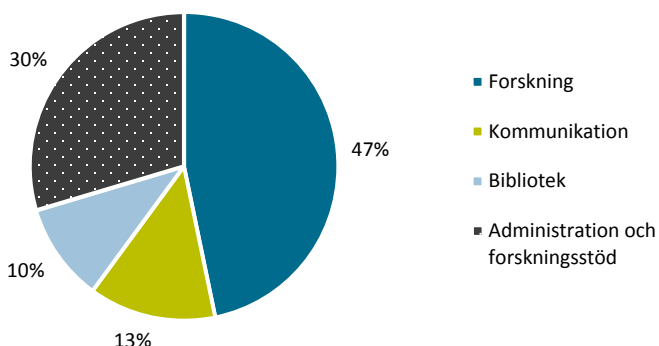
⁴² Prop. 2010/11:1, utg. omr. 7, s. 45.

3.7.3 Forskning är det största verksamhetsområdet

Forskning är det största verksamhetsområdet sett till kostnaderna, vilket framgår av diagram 2 nedan. År 2011 stod forskning för 47 procent av verksamhetens totala kostnader. Andelen har ökat från 38 procent år 2009. Administration och forskningsstöd utgjorde 2011 närmare en tredjedel av verksamhetens kostnader. Kommunikation och bibliotek är de två minsta verksamhetsområdena.

De kostnader på 23,3 miljoner kronor som 2011 redovisas för verksamhetsområdet forskning inrymmer olika typer av kostnader. Här redovisas inte bara kostnader för egen forskning, utan även kostnader för bl.a. stipendier, stipendiater och gästforskare inklusive boendekostnader.

Diagram 2 Kostnadernas fördelning på verksamhetsområden 2011, procent.



Källa: Nordiska Afrikainstitutets årsrapport 2011.

Enligt våra intervjuer utför personalen i varierande grad uppgifter inom fler än ett verksamhetsområde. Det uppges vara nödvändigt för att utnyttja den samlade kompetensen vid institutet på ett bra sätt. Exempelvis deltar forskare och personal från administration och forskningsstöd i bedömningen av stipendieansökningar. När personal används för uppgifter över enhets- och verksamhetsgränserna ökar kraven på att kunna fördela personalkostnaderna på rätt verksamhet och aktivitet. Vi har noterat att institutet inte har någon tidredovisning till grund för hur

personalkostnader fördelas. Vi har dock inte sett som vår uppgift att granska hur rättvisande kostnadsfördelningen är mellan verksamhetsområdena.

3.8 Statskontorets analys och slutsatser

Ett brett uppdrag med oprecisa uppgifter

Instruktionen för Nordiska Afrikainstitutet innehåller tre huvudsakliga uppgifter. En närmare granskning av dessa ger uttryck för ett tämligen brett uppdrag med oprecisa och ibland överlappande uppgifter utan inbördes prioritering. Det medger utrymme för tolkning av t.ex. var tyngdpunkten i verksamheten ska ligga och mot vilka målgrupper de olika verksamheterna ska rikta sig. De oprecisa uppgifterna öppnar för att alla de nordiska länderna och ledamöterna i program- och forskningsrådet skapar sig olika förväntningar om vad institutet ska eller bör vara.

Instruktionen ger därför ingen bra grund för en effektiv styrning av institutets verksamhet, särskilt i kombination med att regleringsbrev tenderar att innehålla allt mindre information i linje med utvecklingen av statens styrning i allmänhet. Även i den ekonomiska styrningen lämnas stort utrymme åt institutet att besluta vad de tilldelade anslagen kan användas till. Regleringsbrev innehåller i det närmaste inga anvisningar om detta, vilket gör det svårt att följa upp och bedöma om medlen har använts på det sätt som regeringen har avsett. Vi noterar också att sedan 2012 kommer institutets koppling till biståndsverksamhet endast till uttryck genom att verksamheten finansieras med biståndsmedel.

Det breda och otydliga uppdraget friskriver dock inte Nordiska Afrika-institutets ledning från ansvar att själv uttolka uppdraget genom att bl.a. precisera uppgifter och målgrupper och utifrån detta sätta upp mål och redovisa sina resultat på ett tydligt sätt. Institutet har dock ingen tydlig målstruktur för verksamheten med mål som kan fungera som ett effektivt internt styrinstrument. Institutets resultatredovisning är svåröverskådlig och detaljerad, vilket skymmer sikten för vad som skulle kunna vara viktiga resultat att lyfta fram. Regeringen har inte fått några

samlade och tydliga svar på två återrapporteringskrav som kan betecknas som centrala för verksamheten.

Missnöje med institutets resultatstyrning

Program- och forskningsrådet har gett uttryck för ett visst missnöje med institutets resultatstyrning av verksamheten. Till en del kan kritiken förklaras av att såväl de svenska anslagen som de nordiska ländernas bidrag finansieras med biståndsmedel. Det medför bl.a. att det finns förväntningar om att institutet ska uppvisa resultat i förhållande till de nordiska ländernas respektive biståndspolitik. De samlade kraven på institutet kan dock lätt bli orimliga om respektive land utgår från att resultat ska redovisas i förhållande till det egna landets biståndspolitik.

Forskning är en verksamhet som det kan vara svårt att se och mäta resultat av – särskilt på kort sikt. Rådet visar förståelse för detta, men menar att institutets mål- och resultatstyrning i allmänhet kan bli bättre. Norge ställer i det närmaste detta som villkor för att fortsätta att ge bidrag till institutet.

Svår att förena enrådighet med ett nordiskt inflytande

Alltsedan Nordiska Afrikainstitutet bildades har det funnits en ambition från Sveriges sida att ge de övriga nordiska länderna inflytande över och därmed möjlighet att känna ett ägarskap för verksamheten. I detta syfte har olika ledningsformer prövats. Med den nuvarande ledningsformen enrådighetsmyndighet följer att det är den svenska regeringen som formellt styr institutet och att direktören har det fulla ansvaret för verksamheten. Det har i praktiken visat sig svårt att förena ledningsformen och det svenska huvudmannskapet med ambitionen om ett nordiskt ägarskap, trots att varken direktören eller Sverige har haft ordförandeposten i program- och forskningsrådet.

Likt andra insynsråd har de nordiska representanterna i rådet endast en rådgivande funktion, även om instruktionen ger sken av att rådet ska kunna besluta om forskningens inriktning. Rådet har heller inte kunnat fullgöra samtliga uppgifter enligt instruktionen. Istället har rådet fått anpassa sig efter vad som är rimligt och praktiskt möjligt i förhållande till ledningsformen och den mötesfrekvens som har valts.

Ingen samordnad nordisk styrning

Utöver representationen i program- och forskningsrådet är avtalen om de årliga ekonomiska bidragen till institutet en möjlighet för de övriga nordiska länderna att få mer direkt inflytande över verksamheten. Stödet åtföljs ofta av krav på motprestationer eller andra villkor och fungerar därför i praktiken som ett landspecifikt styrnings- eller påtryckningsmedel. Problemet med detta är att styrningen inte samordnas de nordiska länderna emellan. Instruktionen och de landspecifika avtalen ger snarast uttryck för olika krav och förväntningar på institutet och till och med olika tolkningar av vad institutets formella uppdrag innebär. Detta försämrar naturligtvis institutets förutsättningar att uppfylla förväntningarna. Från svensk sida har man inte tagit initiativ till en överenskommelse mellan de nordiska regeringarna om vad det nordiska ägarskapet innebär, hur det ska utövas och hur länderna gemensamt ska bidra till verksamheten.

Det gemensamma nordiska ägarskapet har alltså inte stärkts sedan översynen 2008. Snarare har det försvagats genom att Danmark har slutat att bidra till verksamheten och de övriga länderna tenderar att minska sina bidrag. Utöver att den svenska regeringen är huvudman för institutet är Sverige den klart dominerande finansiären av verksamheten. Detta förstärker bilden av att institutet är svenskt.

Resurserna har omfördelats till fler forskare

Den svenska regeringen har varit tydlig med att institutet ska använda sina medel mer effektivt och att omfördela sina personalresurser. Verksamheten har under den senaste direktörens ledning styrts upp i den riktning som regeringen har anvisat. De administrativa kostnaderna har minskat och personalresurserna har omfördelats från bl.a. administrativ personal till fler forskare.

4 Egen forskning om Afrika

Nordiska Afrikainstitutet ska enligt sin instruktion bedriva egen högkvalitativ forskning som ett led i uppgiften att främja forskning om Afrika. Den egna forskningen består av ett antal projekt som bedrivs inom fyra tematiska kluster. Verksamheten bedrivs framför allt av forskare anställda vid institutet, men man tar även in gästforskare och doktorander under kortare tid.

4.1 Uppdragsgivarnas krav och förväntningar

Nordiska Afrikainstitutets forskning ska avse ”den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen i Afrika”. Detta förtydligades genom en ändring av myndighetens instruktion 2009. Redan när institutet bildades motiverade regeringen institutets dåvarande verksamhet med Afrikas politiska, ekonomiska och sociala problem. Forskningen ska således vara samhällsvetenskapligt inriktad och omfatta flera vetenskapliga discipliner. Utöver detta har institutet en egen ambition att bedriva tvärvetenskaplig forskning.

Regeringen har inte styrt *inriktningen* av forskningen. Institutet har inte heller bedrivit någon renodlad uppdragsforskning. I våra intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet har det framkommit en osäkerhet om hur man kan och bör styra forskningsverksamhet. Forskningens frihet har framhållits som ett skäl till att inte styra forskningens inriktning närmare.

Däremot har regeringen i större utsträckning styrt *formerna* för forskningsverksamheten och ställt krav på att institutet satsar en större del av sina resurser på forskning samt att den externa finansieringen av forskningen ökar. Från och med 2011 fick institutet också i återrappor-

teringskrav att redovisa de åtgärder som vidtagits för att säkra kvaliteten på forskningens resultat.

4.1.1 Forskning för fattigdomsbekämpning

År 2009 presenterade regeringen en policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet.⁴³ Policyn omfattar både stöd till kapacitetsuppbyggnad av forskning i utvecklingsländer och stöd till svensk forskning om utvecklingsfrågor. Den gäller t.o.m. 2014 och omfattar Sida, Nordiska Afrikainstitutet och Folke Bernadotteakademin.

Det övergripande målet för Sveriges stöd till forskning är enligt regeringens policy att stärka och utveckla forskning av relevans för fattigdomsbekämpning i utvecklingsländer. Enligt policyn ska kvalitet vara en avgörande faktor vid stöd till forskning. Så långt som möjligt ska man använda sig av internationell vetenskaplig expertis för att bedöma forskningens kvalitet.

4.1.2 Forskningen diskuteras på rådsmötena

Inget av de nordiska länderna har i avtalen med institutet framfört krav specifikt på forskningsverksamheten eller forskningens inriktning.⁴⁴ I övrigt har ledamöterna i program- och forskningsrådet i stort ställt sig bakom den svenska regeringens styrning av formerna för forskningsverksamheten.

Vissa medlemmar i program- och forskningsrådet har visserligen uttryckt att övergången till mer externa medel borde vara en successiv process. Ansökningar om medel anses inte få ta för stor del av forskarnas tid så som det ofta är på universiteten. Man har också påpekat att även om den administrativa personalen borde minska i antal så innebär det en risk att alltför mycket administrativt arbete läggs på forskarna. Samtidigt har andra rådsmedlemmar påpekat att institutet har varit för-

⁴³ Regeringskansliet (2010) *Policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet 2010–2014 och strategi för Sidas stöd till forskningssamarbete 2010–2014*.

⁴⁴ I avtalet mellan institutet och Norge definieras dock de förväntade resultaten av institutets verksamhet. Exempelvis står att institutet ska definiera, stimulera och genomföra relevant och innovativ forskning om Afrika så att policyskapare, politiker och beslutsfattare får tillgång till relevant information för att kunna fatta väl underbyggda beslut.

hållandevis välfinansierat och att forskarna därmed har haft ett förhållandevis omfattande administrativt stöd.

Frågor om forskningens inriktning diskuteras ofta på rådets möten. Exempelvis har institutets indelning i forskningskluster varit uppe till diskussion och rådet har generellt sett varit mycket positiv till denna indelning. Diskussioner har också förekommit om definitionen av och innehållet i de olika klustren. Vad vi kan utläsa av protokollen har rådets ledamöter i stort varit nöjda med forskningens inriktning och relevans. Som vi visar i avsnitt 3.4.6 finns det dock problem förknippade med rådets uppgift enligt instruktionen att ange inriktningen på forskningen.

4.2 Stora likheter med lärosäten

Arbetet som forskare vid Nordiska Afrikainstitutet liknar i stor utsträckning motsvarande arbete vid en universitets- eller högskoleinstitution. Forskaren bedriver fältarbete, analyserar och bearbetar information och presenterar sina resultat i form av forskningsrapporter eller artiklar. Till detta kommer arbete med att söka externa forskningsmedel, delta i konferenser och seminarier och samverka med andra forskare.

Förutom att bedriva egen forskning förväntas forskarna delta i institutets övriga verksamhet. De deltar i bedömning av stipendieansökningar och i institutets utåtriktade verksamhet som t.ex. att föra policydialog med beslutsfattare och framträda i media. Till skillnad från en universitetsinstitution bedriver institutet ingen utbildning, vilket gör att undervisning normalt sett inte ingår i forskarens tjänst. Det förekommer dock att enskilda forskare vid institutet kommer överens med ett lärosäte om att i viss utsträckning bedriva undervisning och handledning. Att institutets forskare inte bedriver undervisning innebär att forskarna kan lägga förhållandevis mycket tid på sin forskning och att de har möjlighet till längre perioder med fältarbeten än om de hade varit verksamma vid en institution.

4.3 Den interna styrningen av forskningen

Forskning är många gånger individuell till sin natur på så sätt att en enskild forskare inom en viss forskningsdisciplin själv avgör inriktningen på sin forskning. Institutet har dock gjort flera ansträngningar att styra forskningens inriktning för att i högre grad motsvara uppdragsgivarnas behov.

4.3.1 Forskningen har samlats i fyra kluster

År 2007 samlades institutets då pågående forskning i sex tematiska kluster. Därmed skulle forskningen tydligare inriktas mot vissa områden och samverkan mellan forskare skulle stimuleras. Dessutom skulle det bli tydligare för utomstående vilken forskning som bedrevs vid institutet.

Införandet av kluster sågs från början som en långsiktig process och ambitionen var att klusterorganisationen skulle vara etablerad till 2012. Två av de ursprungliga sex klustren har avskaffats sedan införandet och ett kluster har nyligen bytt namn till följd av en smalare inriktning.⁴⁵ Forskningen bedrivs därmed i dag inom fyra tematiska kluster:

- konflikt, säkerhet och demokratiska processer
- landsbygdsutveckling, naturresurser och ägandeformer
- urbana processer
- Afrikas internationella kontaktytor: handel, migration och bistånd (som före 2013 kallades globalisering, handel och regional integration)

Varje forskare vid institutet tillhör något av de fyra klustren. Särskilda klusterledare har utsetts som ansvarar för att bl.a. initiera aktiviteter inom klustret, främja samverkan samt initiera och delta i ansökningar om externa forskningsmedel. Klusterledarna har personalansvar för forskarna i klustret och ansvarar även för att rekrytera nya forskare.

Klustren kan beskrivas som en förhållandevis öppen organisation där forskare t.ex. kan vara verksamma inom flera kluster. Den tematiska

⁴⁵ De kluster som avskaffades var "genus, sexualitet och HIV/AIDS" och "kulturella uttryck och bilder".

inriktningen för respektive kluster är förhållandevis bred. Denna bredd har motiverats med att flera vetenskapliga discipliner ska kunna rymmas inom den tematiska ramen. Breda kluster uppges också vara en förutsättning för att man ska täcka in de för uppdragsgivarna aktuella frågorna och därmed vara förberedd för uppgiften att bedriva policydialog.

Institutet har ingen övergripande forskningspolicy som vägledning för institutets val av forskningsämnen. Det finns dock planer på att ta fram en sådan, men institutet avvaktar den vetenskapliga utvärderingen av forskningen som program- och forskningsrådet har efterfrågat.

4.3.2 Forskningen påverkas genom rekrytering

Inom ramen för institutets kluster avgörs forskningens inriktning i stor utsträckning av de forskningsprojekt som klustrets forskare väljer att driva. Det innebär att det framför allt är genom rekryteringen av forskare till klustren som myndigheten kan inrikta forskningen mot vissa ämnen.

Rekryteringen av forskare hanteras inom klustren under ansvar av klusterledaren. Inom varje kluster förs en diskussion om vilken kompetens man vill och behöver knyta till klustret. Dessutom förs en diskussion i ledningsgruppen om fördelningen av antalet forskartjänster på de olika klustren för att upprätthålla en kritisk massa av kompetens i respektive kluster.

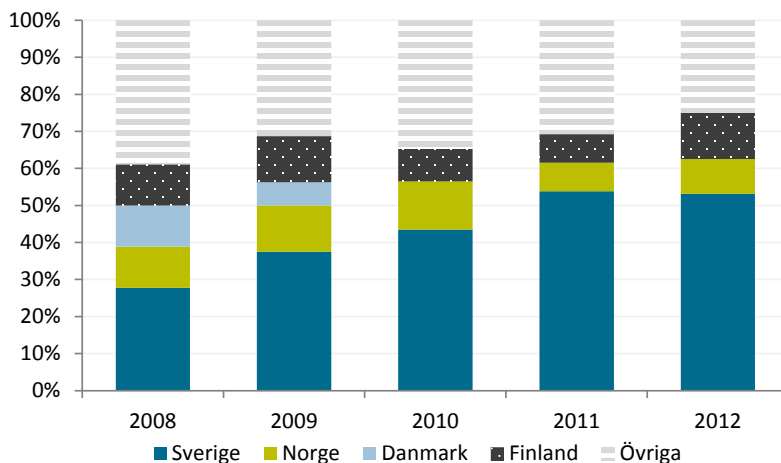
4.3.3 Flest svenska forskare vid institutet

Under 2012 har totalt 32 forskare varit anställda vid institutet. Vissa av dessa forskare var anställda endast under en kortare period och flera forskare har varit anställda på deltid. Anställda forskare har utgjort drygt 17 årsarbetskrafter vilket motsvarar 44 procent av institutets totala årsarbetskrafter.

Av institutets forskare kommer de flesta från Sverige. Räknat i antal anställda under hela året 2012 var drygt hälften av forskarna från Sverige. Andelen svenska forskare har också ökat de senaste åren. Därutöver har fyra forskare från Finland respektive tre forskare från Norge varit anställda vid institutet under 2012. Sedan 2009 har det inte

funnits någon forskare från Danmark och från Island har det enligt institutet aldrig funnits någon forskare anställd.

Diagram 3 Antal anställda forskare vid institutet fördelat på ursprungsland 2008–2012, andel (procent) av totala antalet forskare per år



Källa: Uppgifter från Nordiska Afrikainstitutet.

Förutom forskare från de nordiska länderna finns forskare från andra länder anställda. Det är framför allt forskare från Afrika, men även från andra europeiska länder.

4.3.4 Anställningsvillkoren försvårar rekryteringen

Anställningsvillkoren vid institutet har av både institutets ledning och forskare setts som ett problem för att attrahera forskare. Det gäller framför allt de korta anställningsperioderna vilka bidrar till en hög genomströmning av forskare. Redan i översynen 2008 konstaterades att institutet framför allt lockade juniora forskare. Fortfarande ser såväl institutets forskare som andra Afrikaforskare att institutet främst är attraktivt för relativt juniora forskare och forskare i slutet av sin karriär.

Eftersom forskningens inriktning i så stor utsträckning beror på den enskilde forskaren, har institutet valt att inte tillsvidareanställa forskare

för att därmed kunna göra förändringar i kompetensprofilen. Denna självvalda flexibilitet innebär dock problem för institutet att upprätthålla långsiktighet i verksamheten. Lagen om anställningsskydd medger endast tillfälliga anställningar på upp till två år. Institutet har dock avtalat med Sveriges universitetslärarförbund (SULF) om en möjlighet att förlänga visstidsanställningen för forskare med ytterligare två år och för klusterledare med ytterligare tre år. Det innebär ändå en förhållandevis hög genomströmning av personal och lösningen uppfattas fortfarande som otillfredsställande av institutet. Dessutom har det setts som ett problem att attrahera forskare om man till skillnad från lärosäten inte kan locka med fasta tjänster. Institutet överväger därför andra anställningsformer för forskare.

En stor del av Nordiska Afrikainstitutets forskare har deltidstjänster samtidigt som de ofta har kvar en deltidstjänst på något nordiskt lärosäte. Vid utgången av 2012 hade 11 av 25 anställda forskare en tjänstgöringsgrad på mindre än heltid. Att ha flera forskare anställda på deltid har varit ett sätt att knyta ett större antal forskare till institutet. Samtidigt har det av vissa forskare både inom och utanför institutet setts som ett problem att upprätthålla en levande forskningsmiljö om forskarna under stor del av tiden inte är på plats. Deltidstjänster innebär också att det blir svårt att locka forskare som inte bor i Uppsala eller som inte har sin övriga tjänst i närområdet.

Nordiska Afrikainstitutet bedriver inte utbildning vilket innebär att undervisning normalt inte ingår i en forskares tjänst. Det har gjort det svårare för forskare som verkar vid institutet att meritera sig för attraktiva tjänster vid universitet och högskolor. För att meritera sig för sådana tjänster krävs ofta att forskaren också bedrivit undervisning.

4.4 Externa faktorer påverkar forskningen

Förutom att institutet styr inriktningen av forskningen genom rekrytering, påverkas institutets forskningsverksamhet i hög grad av externa faktorer. Det är delvis en följd av regeringens krav på institutet att öka den externa finansieringen av forskningen och att bedriva forskning av hög vetenskaplig kvalitet.

4.4.1 Externa medel kompletterar basfinansieringen

Forskningen vid Nordiska Afrikainstitutet finansieras genom verksamhetsanslaget från svenska staten, de nordiska ländernas bidrag och medel från externa forskningsfinansiärer. Institutet har under åren haft en förhållandevis stor basfinansiering för sin forskning. Det innebär att forskningsverksamheten i stor utsträckning varit finansiellt tryggad under lång tid. Därmed har incitamenten att söka finansiering från externa aktörer varit relativt små.

Sedan 2009 har regeringen ställt krav på att institutet i större utsträckning ska finansiera sin verksamhet med externa medel. Det huvudsakliga syftet har varit att säkra kvaliteten på forskningen. Externa medel söks i konkurrens med andra forskare och medel tilldelas efter en extern bedömning av det tänkta forskningsprojektets kvalitet och relevans. När forskningen finansieras med externa medel innebär det att den externa finansiären också påverkar inriktningen av institutets forskning.

Det har varit svårt att få fram uppgifter om hur stor andel av institutets forskning som finansieras med sådana externa medel. I sin redovisning särskiljer inte institutet sådana externa forskningsmedel från andra externa medel. Institutets eget mål är att två forskningsprojekt i varje forskningskluster ska finansieras med externa medel.⁴⁶ Men eftersom de flesta forskningsprojekt enligt institutet består av någon externfinansierad del framstår inte antalet externfinansierade projekt som ett rättvisande mått på graden av externfinansiering.

Utifrån uppgifter från institutet om verksamhetens olika finansieringskällor bedömer vi dock att den externa finansieringen av forskning har ökat sedan 2008. I tabell 5 nedan inkluderas i begreppet extern forskningsfinansiering endast sådan extern finansiering för ett forskningsprojekt som har sökts i konkurrens och som har tilldelats efter en extern bedömning av projektets kvalitet och relevans. Enligt denna definition uppgick den externa forskningsfinansieringen till 5,4 miljoner kronor 2012. Övrig extern finansiering om 4,4 miljoner kronor

⁴⁶ Nordiska Afrikainstitutet 2009-03-31 *Finansieringsplan: redovisning av institutets möjligheter att öka den externa finansieringen.*

omfattar t.ex. bidrag för anordnande av konferenser och medel från Sida för policyrelaterade aktiviteter.

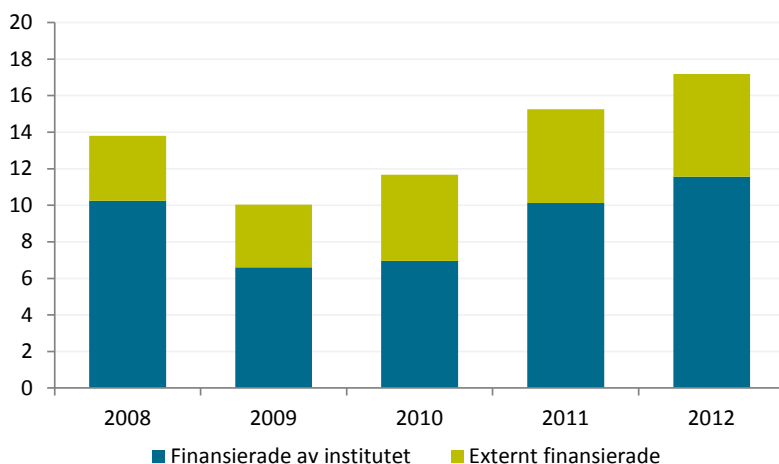
Tabell 5 Extern finansiering av forskning samt övrig extern finansiering 2008–2012, tusen kronor

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Extern forskningsfinansiering | 2 270 | 1 267 | 1 170 | 4 153 | 5 423 |
| Övrig extern finansiering | 5 841 | 6 032 | 7 556 | 6 618 | 4 368 |

Källa: Uppgifter från Nordiska Afrikainstitutet.

Sedan 2008 har antalet forskare, räknat i årsarbetskrafter, vars lön finansieras med externa medel ökat något. Andelen har dock varit relativt oförändrad, framför allt beroende på att det totala antalet forskare har ökat under perioden.

Diagram 4 Forskare med basfinansiering från institutet respektive externfinansiering räknat i antal årsarbetskrafter 2008–2012



Källa: Uppgifter från Nordiska Afrikainstitutet.

Sida har fram t.o.m. 2012 hanterat stöd till svensk forskning om utvecklingsfrågor och har varit den största externa finansiären av Nordiska Afrikainstitutets forskning. För att få forskningsstöd från Sida har det bl.a. krävts att projektet är relevant för det svenska utvecklingssam-

arbetet. Sidas stöd till svensk forskning övertogs 2013 av Vetenskapsrådet. Andra finansiärer av institutets forskning har varit just Vetenskapsrådet, men även Kungliga Vitterhetsakademien och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

Institutet har vid tre tillfällen sökt och fått externa forskningsmedel från andra nordiska länder. Ett problem har dock varit att danska och finska forskningsråd inte godkänner sökande baserade i Sverige. Program- och forskningsrådet har dock framfört idén att institutet bör söka externa forskningsmedel från de övriga nordiska länderna i samarbete med forskare i dessa länder.

I likhet med lärosäten tar institutet ut en ersättning från forskares externa forskningsfinansiering för s.k. indirekta kostnader. De avser kostnader för t.ex. lokaler, administration och bibliotek. Institutet har nyligen ökat sitt uttag av sådan ersättning från 10 till 20 procent av en forskares externa medel för att närma sig motsvarande uttag vid lärosätena. Tidigare låg institutet betydligt lägre än många lärosäten och det var då ekonomiskt gynnsamt för en forskare med extern finansiering att bedriva sin forskning vid Nordiska Afrikainstitutet. Pengarna räckte till mer forskning, som en forskare har uttryckt det.

4.4.2 Publicering genom förlag och tidskrifter

Det direkta resultatet av institutets forskningsverksamhet är publicering av forskning i bokform eller som artiklar i vetenskapliga tidskrifter. Vid en jämförelse av perioderna 2004–2007 och 2008–2012 kan man konstatera att publiceringen av forskare verksamma vid institutet har ökat under senare år. Den senare perioden är visserligen ett år längre, men även med hänsyn tagen till detta har institutets produktion i form av publiceringar ökat. En förklaring till detta kan vara att antalet forskare verksamma vid institutet har ökat under perioden.

Tabell 6 **Antal och andel publikationer av forskare verksamma vid Nordiska Afrikainstitutet 2004–2007 och 2008–2012⁴⁷**

| | 2004–2007 | 2008–2012 |
|--|--------------------|--------------------|
| Vetenskapligt granskade akademiska verk | 33 (21 %) | 101 (32 %) |
| Ej vetenskapligt granskade akademiska verk | 87 (56 %) | 173 (54 %) |
| Populärvetenskapliga verk | 35 (23 %) | 46 (14 %) |
| Totalt | 155 (100 %) | 320 (100 %) |

Källa: Bibliometrisk studie av Nordiska Afrikainstitutet 2012.

Det är främst den akademiska publiceringen som har ökat. Dessutom har andelen publikationer som har genomgått en vetenskaplig granskning innan publicering ökat.

Resultat av forskningen publiceras genom olika förlag och tidskrifter. Institutet ger i samarbete med det brittiska förlaget Zed Books ut serien Africa Now där institutets forskare kan publicera sina forskningsresultat. Ämnen för publicering diskuteras mellan klusterledarna och kommunikationseenheten. Utifrån denna diskussion skickar institutet in förslag på publiceringar till ett förlag som sedan bedömer hur väl titlarna passar in i förlagets utgivning. Förlaget är också involverat i redigering av titlar och låter utkastet kvalitetsgranskas av externa experter. På liknande sätt beslutar olika vetenskapliga tidskrifter om att publicera eller inte publicera resultat som institutets forskare skickar in. Även vid publicering i vetenskapliga tidskrifter görs vanligen en extern kvalitetsgranskning.

Beslut om att publicera forskningsresultat är inte ett traditionellt myndighetsbeslut och institutets direktör är normalt inte inblandad i denna process. Böcker som ges ut av kommersiella förlag som Zed Books måste normalt sett köpas från förlaget och kan inte laddas ned gratis. Institutet arbetar dock för att på sikt göra alla sina publikationer fritt tillgängliga.

Tidigare hade Nordiska Afrikainstitutet en egen förlagsverksamhet där man även publicerade alster av forskare som inte var verksamma vid

⁴⁷ De undersökta perioderna är 2004–2007 och 2008 t.o.m. oktober 2012. Som publikation räknas här tidskriftsartiklar, monografier (forskningsrapporter), kapitel i andra publikationer, working papers, forskningsöversikter, redaktörskap för antologier, rapporter, bokrecensioner och avhandlingar.

institutet. En liknande verksamhet finns fortfarande kvar vid Nordiska Afrikainstitutets systerinstitut, Nordiska Asieninstitutet (NIAS) i Köpenhamn. I syfte att minska kostnaderna och öka den externa kvalitetsgranskningen av institutets forskning avskaffades den egna förslagsverksamheten från 2009. Förändringen var en del av en större omformning av institutets utåtriktade verksamhet där större tyngdpunkt skulle läggas på elektronisk kommunikation och publicering. Viss publicering har behållits inom institutet. Det handlar främst om working papers och analyser baserade på forskningen som är anpassade för och riktar sig till beslutsfattare (se avsnitt 6.3). Institutets program- och forskningsråd stödde förändringen av publiceringsverksamheten. Man menade att det var en oundviklig utveckling och något som genomfördes på flera andra liknande institut.

4.5 Forskningens inriktning

Statskontoret har inte utvärderat forskningens vetenskapliga kvalitet och relevans. Däremot har vi studerat inriktningen på forskningen inom respektive kluster, intervjuat institutets forskare och låtit genomföra en bibliometrisk studie av institutets publiceringar. Utifrån detta underlag kan vi således beskriva forskningens inriktning.

Vi har också intervjuat forskare utanför institutet för att fånga deras syn på institutets forskning. Av 101 tillfrågade forskare i de nordiska länderna har 33 ställt upp på en intervju. Det finns en risk att de forskare som svarat har en mer positiv inställning till institutet och att resultatet därför behöver tolkas försiktigt.

4.5.1 Positiv grundsyn på institutets forskning

De Afrikaforskare vi har intervjuat och som är verksamma utanför institutet, anser att institutets forskning har god kvalitet och är relevant i förhållande till utvecklingsproblemen i Afrika. Institutet anses också samla bra forskare och gästforskare, även om man inte lockar till sig de allra bästa. Många av de intervjuade forskarna har visserligen nära band till institutet och kan därför förväntas vara mer positiva än andra. Vi kan ändå konstatera att institutet har ett gott rykte bland nordiska Afrikaforskare.

I våra intervjuer pekar forskare också på ett antal problem med institutets forskningsverksamhet. Forskare både inom och utanför institutet anser t.ex. att institutet inte har lyckats profilera sig tematiskt i tillräckligt stor utsträckning. Även om klusterindelningen anses vara en god tanke så ses vissa kluster som alltför breda och de deltagande forskarna alltför få. Det finns en osäkerhet både inom och utanför institutet om man har tillräckliga resurser för att klara av fyra kluster med bibehållen kvalitet.

För att utveckla den vetenskapliga kvaliteten och relevansen i institutets forskning lyfter de intervjuade Afrikaforskarna också fram vikten av att ha ännu närmare samarbete med universitet och högskolor. I vissa fall har forskare utanför institutet uttryckt åsikten att institutet varit alltför frånvarande och okänt bland de nordiska lärosätena. Ett nära samarbete med universitet och högskolor ses också som viktigt för att den forskning som institutet bedriver ska kunna spridas till andra forskare och studenter. Att institutets forskare i högre grad involveras i undervisning ses också som viktigt för att sprida kunskap.

4.5.2 Svårt att uppnå tvärvetenskaplighet

Institutet har ambitionen att bedriva tvärvetenskaplig forskning. Denna ambition kan inte direkt härledas till institutets instruktion eller regleringsbrev. Det har dock funnits sådana förväntningar och i översynen från 2008 konstaterade utredaren att institutets forskning knappast kunde betraktas som tvärvetenskaplig. Institutet betraktades snarare som ett forskarhotell där forskarna drev sina projekt oberoende av varandra.

Det finns olika definitioner av begreppet tvärvetenskaplighet. Institutet menar att deras forskning är tvärvetenskaplig på så vis att en forskare kan använda metoder och angreppssätt från olika discipliner i ett projekt. Därmed menar institutet att tvärvetenskaplig forskning kan bedrivas av en och samma forskare. En annan definition är dock att tvärvetenskaplighet förutsätter samarbete mellan forskare från olika discipliner i ett forskningsprojekt. I en rapport från Vetenskapsrådet 2005 rekommenderas en sådan definition av tvärvetenskaplighet. I rapporten framförs dessutom att det kan finnas risker med att en och samma

forskare använder teorier och metoder från discipliner i vilka forskaren inte är utbildad.⁴⁸

Den nordiska Afrikaforskningen har länge haft en tyngdpunkt på socialantropologi. Därför är det inte konstigt att även forskningen vid Nordiska Afrikainstitutet i hög utsträckning har varit inriktad mot denna vetenskapliga disciplin under lång tid. Institutet har under senare år medvetet arbetat för att åstadkomma en större spridning av vetenskapliga discipliner bland forskarna. I dag består institutets forskare till största delen av statsvetare (inklusive forskare med bakgrund inom freds- och konfliktstudier), socialantropologer och ekonomer. Andra discipliner finns också representerade.

Institutets forskning är mestadels kvalitativ. Även om institutet under senare år har anställt fler ekonomer har det ännu inte slagit igenom i en mer kvantitativ forskningsinriktning. Afrikaforskare verksamma utanför institutet har framfört att institutet fortfarande uppfattas som disciplinärt smalt och att man riskerar att missa viktiga skeenden i Afrika på grund av en disciplinärt smal och utpräglad kvalitativ ansats.

Våra intervjuer med institutets forskare tyder också på att forskare från olika discipliner inte i någon större utsträckning har samverkat i gemensamma projekt. Institutet skulle därmed fortfarande inte ses som tvärvetenskapligt enligt en definition av begreppet. Däremot arbetar institutet med att i högre grad skapa samarbeten mellan forskare från olika discipliner inom gemensamma projekt. En handfull sådana projekt bedrivs för närvarande vid institutet.

Svårigheten att upprätthålla en tvärvetenskaplig miljö är inte unik för Nordiska Afrikainstitutet. De forskare som vi har intervjuat menar att forskare tenderar att värna sina ursprungsdiscipliner och att de inte kan röra sig alltför långt bort om de vill ha en fortsatt karriär inom disciplinen. En tvärvetenskaplig ambition kan alltså minska intresset för vissa forskare att söka sig till institutet. Några av de forskare vi intervjuade menade att detta särskilt gäller nationalekonomer.

⁴⁸ Vetenskapsrådet (2005) *Tvärvetenskap – en analys*, s. 8 och 14–18.

4.5.3 Forskningen täcker nästan hela Afrika

Den geografiska inriktningen av institutets forskning har tills nyligen varit inriktad mot Afrika söder om Sahara. Först på senare år har institutet med en medveten satsning börjat ägna sig åt länder i Nordafrika.

Med undantag för Nordafrika har institutet i sin forskning under den undersökta perioden 2008–2012 täckt in nästan hela Afrika. Det finns visserligen en tydlig inriktning mot anglofona länder, medan de frankofona länderna är något underrepresenterade. Till skillnad från många andra forskningsinstitut har Nordiska Afrikainstitutet dock även täckt in lusofona (portugisisktalande) länder i sin forskning. Vi kan också konstatera att den geografiska inriktningen av institutets forskning stämmer väl överens med vilka länder som under den undersökta perioden har varit prioriterade i det svenska utvecklingssamarbetet.

4.5.4 Forskningen har ett kritiskt perspektiv

Forskning bedrivs under förhållandevis lång tid vilket gör det svårt att på förhand veta vad som kommer att upplevas som relevanta forskningsresultat. De intervjuade forskarna verksamma utanför institutet framhåller att institutet i vissa fall lyckats väl med att finna frågor som senare har blivit relevanta och aktuella, men som inte uppfattades som relevanta när forskningen en gång inleddes. Det som har nämnts är forskning om t.ex. barnsoldater och urbanisering. Även om institutets forskning ofta är tillämpad i meningen att den är nära kopplad till konkreta problem i Afrika, kan institutet alltså också sägas bedriva mer nyfikenhetsdriven forskning där det ännu inte finns en tydlig tillämpning inom utvecklingssamarbetet.

Vid våra intervjuer har det framkommit en oro hos forskare såväl inom som utanför institutet att institutet ska ta alltför stor hänsyn till politisk styrning av forskningen. Forskare har uttryckt en oro för att trycket på policyrelevans kan leda till att forskningen snarare blir policystyrd eller policydriven och att den fria forskningen därmed skulle hotas. Det verkar dock inte finnas någon starkare grund för denna oro. Institutets forskare ser sin roll som att bedriva forskning ur ett kritiskt perspektiv även om det innebär kritik av de egna uppdragsgivarna, dvs. den svenska och de övriga nordiska regeringarna. Inom vissa kluster uttrycks att forskningsinriktningen ska vara kritisk och alternativ.

4.5.5 Institutet är inte ensamt om Afrikaforskning

Nordiska Afrikainstitutet bedriver långt ifrån den enda Afrikaforskningen i Sverige. Det finns starka forskningsmiljöer vid flera svenska universitet och högskolor, t.ex. i Lund, Göteborg och Uppsala samt vid Sveriges Lantbruksuniversitet.

Vid Uppsala universitet bedrivs forskning om Afrika vid flera institutioner. År 2012 inrättades ett forum för Afrikastudier vid universitetet. Forumet är ingen centrumbildning, utan är ett mer löst formaliserat samarbete mellan de sex fakulteterna inom det humanistiskt samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet. Universitetet har inrättat liknande forum för Latinamerikastudier, Sydasiatiska studier, Kinastudier, Tysklandsstudier och Nordamerikastudier.

Även vid lärosäten i de andra nordiska länderna bedrivs forskning om Afrika. Exempelvis finns Centre for African Studies vid Köpenhamns universitet där man bedriver undervisning och forskning om Afrika. Centret har dessutom ett särskilt bibliotek inriktat mot Afrika. I de nordiska länderna, med undantag för Island, finns också flera institut som särskilt bedriver forskning om utvecklingsfrågor. Nedan ges några exempel på sådana.

- Christian Michelsen Institutet i Bergen är ett oberoende forskningsinstitut som bedriver forskning om utvecklingsfrågor i Afrika, Asien, Mellanöstern och Latinamerika.
- Dansk institut for internationale studier (DIIS) i Köpenhamn är ett statligt danskt forskningsinstitut för områdena globalisering, säkerhet och utveckling. Forskningsinriktningen är främst mot statsvetenskap, internationella utvecklingsstudier, militära studier och antropologi.
- FN inrättade 1984 ett särskilt utbildnings- och forskningscentrum i Helsingfors: United Nations University – World Institute Development Economics Research (UNU-WIDER). Institutet bedriver forskning om strukturella förändringar som påverkar levnadsförhållanden för världens fattigaste människor. Forskningsverksamheten finansieras delvis genom FN, delvis genom direkta bidrag från Danmark, Finland, Sverige och Storbritannien.

Det finns också flera institut i övriga Europa som ägnar sig åt forskning om Afrika. Bland dessa kan nämnas African Studies Centre i Leiden (Nederländerna), African Studies Centre vid University of Oxford (Storbritannien) och German Institute of Global and Area Studies (GIGA) Institute of African Affairs i Hamburg (Tyskland).

4.6 Statskontorets analys och slutsatser

Myndigheten har styrts som ett forskningsinstitut

Den egna forskningen har i praktiken utvecklats till Nordiska Afrika-institutets kärnverksamhet och liknar i stor utsträckning den som bedrivs vid universitet och högskolor. Allt mer av institutets publikationer utgörs av vetenskapligt granskade akademiska verk. Forskningens inriktning växer fram som ett resultat av forskarnas intresse och engagemang samt påverkan från externa finansörer, snarare än genom traditionella myndighetsbeslut. Myndighetens chef, som är ansvarig för verksamheten inför regeringen, beslutar inte i frågor om att publicera forskningsresultat i myndighetens namn.

Utvecklingen kan ses som ett resultat av att myndigheten har svarat upp mot regeringens styrning. Genom att ställa krav på ökad extern forskningsfinansiering minskar regeringens möjligheter att styra forskningsinriktningen samtidigt som kraven på vetenskaplig kvalitet ökar. Dessutom har regeringen ställt krav på att resurserna för den egna forskningen bör öka. Verksamheten har därmed inriktats mot att allt mer efterlikna ett renodlat forskningsinstitut eller en institution vid ett lärosäte.

Eftersom regeringen har sett myndigheten som ett forskningsinstitut har den heller inte försökt styra forskningens inriktning. Forskningens frihet har framförts som ett skäl att inte närmare styra verksamheten. Det är också svårt att se hur Utrikesdepartementet skulle ha praktiska möjligheter att sätta sig in i frågorna så ingående som behövs för att formulera forskningsinriktningar.

Myndighetsformen utgör vissa hinder för forskningen

Det finns problem med forskningsverksamheten som är direkt kopplade till att institutet är organiserat som en egen myndighet. Institutet har haft problem med kompetensförsörjningen och vår översyn tyder på att institutet inte har upplevts som attraktivt för mer erfarna forskare

inom olika discipliner. Till viss del beror problemet på en intern avvägning mellan flexibilitet i kompetensförsörjningen och längre anställningsperioder. Men vår översyn indikerar ändå att problemen delvis beror på den förhållandevis lösa kopplingen till den akademiska världen och att en forskningstjänst vid institutet därför inte setts som meriterande för tjänster vid ett lärosäte.

Forskningen har gott anseende

Statskontoret har visserligen inte utvärderat forskningens vetenskapliga kvalitet, men vi kan ändå konstatera att institutet har ett förhållandevis gott anseende bland andra Afrikaforskare. Institutet sägs locka bra forskare, om än inte de bästa. Det har visserligen framkommit problem med forskningen som att den disciplinära inriktningen är något smal och att den tematiska inriktningen är för bred i förhållande till de tillgängliga resurserna. Även om regeringen inte närmare har styrt forskningens inriktning, finns en oro bland forskare både inom och utanför institutet att forskningen i för stor utsträckning ska styras av politiska prioriteringar. För att ge förutsättningar för en utveckling av institutets egen forskning har synpunkter framförts om att det behövs ett närmare samarbete med universitet och högskolor.

Det finns förutsättningar för att forskningen ska kunna vara till nytta för i alla fall det svenska utvecklingssamarbetet. Forskningen rör konkreta och ofta aktuella problem och den geografiska inriktningen stämmer väl överens med den geografiska prioriteringen i det svenska utvecklingssamarbetet. Att Sida är en stor finansiär av verksamheten är också en god förutsättning för att forskningen inriktas mot frågor som är relevanta för utvecklingssamarbetet. Huruvida forskningen faktiskt är policyrelevant beror dock även på kvaliteten i forskningen, vilket vi inte har bedömt.

Inte längre ett unikt nordiskt institut

Nordiska Afrikainstitutet utvecklas allt mer mot ett utpräglat svenskt forskningsinstitut. En ökande del av forskarna kommer från Sverige och nästan all extern forskningsfinansiering kommer från svenska forskningsfinansiärer. Institutet har dessutom inte längre den unika ställning i Norden som det hade för 50 år sedan. Det finns numera liknande institut i alla nordiska länder med undantag för Island.

5 Främja och stimulera forskning

Nordiska Afrikainstitutet ska främja forskning om Afrika. Ett sätt för institutet att göra det är att bedriva egen forskning och genom en nordisk och internationell rekrytering ge möjligheter för forskare att samverka inom institutet. Utöver den egna forskningen bedriver institutet verksamhet i syfte att mer generellt främja Afrikaforskning och samverkan mellan forskare i Norden och Afrika.

5.1 Uppdragsgivarnas krav och förväntningar

Nordiska Afrikainstitutet ska enligt sin instruktion främja forskning om Afrika genom att

- verka som centralpunkt och katalysator för den nordiska Afrikaforskningen,
- stimulera till forskning om Afrika i Norden och
- främja samarbete och kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare.

Regeringen har inte förtydligat vad instruktionen innebär i detta avseende. Det är framför allt oklart vad det innebär att vara centralpunkt och katalysator för den nordiska Afrikaforskningen. Fram till och med regleringsbrevet för 2011 gav regeringen institutet i återrapporteringskrav att redovisa åtgärder som vidtagits för att verka som centralpunkt och katalysator. Som svar redovisade institutet framför allt sin konferensverksamhet, seminarie- och föreläsungsverksamhet samt stipendieprogrammen. Institutet ser även biblioteksverksamheten som en del i främjandeuppgiften.

Regeringen har också i sin forskningspolicy för det svenska utvecklingsarbetet betonat vikten av samarbete mellan forskare i Sverige

och utlandet (se avsnitt 4.1.1). Svenskt engagemang och deltagande i globala utvecklingsfrågor är enligt regeringen beroende av svensk forskningskompetens. Forsknings-samarbete, dvs. samarbete mellan institutioner i Sverige och andra länder, framhålls som centralt för att upprätthålla relevans och kvalitet i den svenska forskningen. En internationellt konkurrensmässig svensk forskningskompetens inom utvecklingssamarbetet är enligt regeringen också en viktig resurs för Utrikesdepartementet, Sida och andra aktörer.⁴⁹

Uppdraget att främja forskning och samarbete mellan forskare har setts som mycket viktigt av ledamöterna i program- och forskningsrådet. I avtalet mellan institutet och den norska biståndsmyndigheten Norad nämns stipendieverksamheten specifikt. Rådet har också tydligt tagit ställning för de stipendier som institutet betalar till unga forskare och studenter (se avsnitt 5.3.) I övrigt har inte främjandeuppdraget varit föremål för större diskussioner i program- och forskningsrådet sedan 2008.

5.2 Centralpunkt och katalysator

Förutom program- och forskningsrådets tydliga ställningstagande för stipendieverksamheten har institutet inte fått någon vägledning om hur främjandeuppdraget ska tolkas och utvecklas. Institutet har i sin verksamhetsplan försökt att tydliggöra uppdraget. Som ett mål för forskningsverksamheten har institutet angett att man ska verka för att stärka den internationella forskningssamverkan. Det ska man göra genom att utveckla nätverk med viktiga forskningsinstitutioner i Afrika, Norden, Europa, Asien, Latinamerika och Nordamerika. För respektive kluster finns också mål om att utveckla och stärka den internationella samverkan, framför allt samverkan med forskare i Afrika. Dessutom har institutet formulerat mål för stipendieverksamheten. Målen är att förbättra boendelösningar för stipendiater som besöker institutet och införa en möjlighet att ansöka om stipendier via internet. Det saknas dock konkreta mål och förväntade resultat för myndighetens samlade främjandeuppdrag.

⁴⁹ Regeringskansliet (2010) *Policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet 2010–2014 och strategi för Sidas stöd till forskningssamarbete 2010–2014*.

5.2.1 Samverkar nationellt och internationellt

En stor del av forskningssamverkan äger rum mellan enskilda forskare vid institutet och forskare i andra organisationer. Institutet har också en etablerad samverkan med många organisationer i Norden och Afrika som arbetar med forskning och policyrelaterad kunskap. Bland dessa kan nämnas medlemsorganisationer för Afrikastudier där institutet är medlem, t.ex. Africa Europe Group for Interdisciplinary Studies (AEGIS) och afrikanska organisationer som African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD).

Bland svenska organisationer har samarbetet främst inriktats mot myndigheterna Sida och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Sedan 2009 har institutet ett avtal med *Totalförsvarets forskningsinstitut*. Samarbetet omfattar framför allt informations- och kunskapsutbyte inom ”säkerhetsrelaterade Afrikastudier”. De två myndigheterna genomför en gemensam föreläsningsserie riktad mot Regeringskansliet, Försvarmakten samt universitet och högskolor.

Samarbetet med *Sida* har en lång tradition och gynnas av nära personliga kontakter mellan personer på Nordiska Afrikainstitutet och Sida. Framför allt har samarbetet tagit sig formen av avtal mellan institutet och Sida där Sida förbinder sig att finansiera delar av institutets verksamhet. Avtalen med Sida behandlas utförligare i kapitel 6.

Sida stödjer också samverkan mellan svenska och afrikanska forskare inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet. Stöd ges direkt till universitet och forskningsorganisationer i samarbetsländer, ofta i samarbete med ett lärosäte i Sverige. Genom Vetenskapsrådet och programmet Swedish Research Links stöds också samarbete mellan svenska forskare och forskare i utvecklingsländer. För 2012 beslutade Vetenskapsrådet om stöd till 19 samarbetsprojekt med forskare i Afrika vilka berörde sju svenska lärosäten och en forskningsstiftelse.⁵⁰

⁵⁰ De berörda organisationerna var Göteborgs universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholms universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Stockholm International Water Institute. Under 2012 beslutades om stöd för sammanlagt cirka 33 miljoner kronor under perioden 2013–2015, varav cirka 13 miljoner kronor rörde samarbete med afrikanska forskare.

5.2.2 Anordnar konferenser och seminarier

Nordiska Afrikainstitutet anser själva att konferenser, seminarier och föreläsningar fyller en viktig funktion som mötesplats för forskare, men också som ett sätt att sprida policyrelaterad information. Under 2012 anordnade institutet 13 konferenser, varav 7 i Sverige. Totalt deltog 393 forskare i dessa konferenser, varav 102 från Sverige, 160 från Afrika och 71 från de övriga nordiska länderna. Institutets forskare är dessutom verksamma vid konferenser som anordnas av andra aktörer.

Institutet har årligen anordnat de s.k. Nordiska Afrikadagarna i syfte att skapa kontakter mellan nordiska forskare. De Nordiska Afrikadagarna anordnades länge i anslutning till institutets lokaler i Uppsala, men har sedan 2008 roterat mellan de nordiska länderna. Från att ha varit ett sätt att marknadsföra institutets verksamhet har fokus därmed flyttats till Afrikaforskning mer generellt. Under 2011 anordnades inte de Nordiska Afrikadagarna eftersom institutet stod värd för den internationella konferensen European Conference on African Studies (ECAS) som samlade omkring 1 200 forskare till Uppsala. I framtiden är planen att de Nordiska Afrikadagarna ska anordnas vartannat år för att inte sammanfalla med ECAS.

5.3 Olika typer av stipendier

Nordiska Afrikainstitutet betalar ut olika sorters stipendier som ett led i uppdraget att främja den nordiska forskningen om Afrika. Institutet har framför allt två sorters stipendieprogram: resestipendier samt studie- och doktorandstipendier. Även mottagandet av afrikanska och nordiska gästforskare kan ses som en del av stipendieprogrammet. Under 2012 uppgick institutets budget för utbetalda stipendier till 1,5 miljoner kronor, varav knappt hälften utgjordes av resestipendierna.⁵¹

5.3.1 Stipendieverksamheten är inte reglerad

Stipendieverksamheten kan ses som institutets enda renodlade myndighetsutövning. Särskilt institutets resestipendier kan ses som ett riktat statsbidrag. Verksamheten att betala ut stipendier är dock inte reglerad

⁵¹ Resestipendier: 750 000 kr, studie- och doktorandstipendier: 250 000 kr, gästforskarstipendier: 550 000 kr.

i något av institutets styrdokument eller i annan förordning. Den är således inget formellt uppdrag från den svenska regeringen. Stipendieverksamheten har snarare sitt ursprung i institutets historia, vilket framgår av avsnitt 2.1. I institutets instruktion anges att myndighetens beslut inte kan överklagas. Vi har tolkat att detta syftar på besluten om stipendier.

Under 2011 granskade Riksrevisionen stipendiehanteringen närmare inom ramen för sin årliga revision av institutet. Riksrevisionen bedömde att de rutiner som institutet tillämpade i allt väsentligt var ändamålsenliga. Man identifierade dock några förbättringsområden som avrapporterades muntligt till institutet. Riksrevisionen ansåg t.ex. att dokumentationen kunde förbättras, framför allt vad gällde kriterierna för att bedöma ansökningar. Institutet har under 2012 vidareutvecklat de interna kriterierna.

5.3.2 Resestipendier för fältstudier i Afrika

Resestipendier innebär att Nordiska Afrikainstitutet ger ekonomiska bidrag för fältstudier i Afrika. Stipendierna kan sökas av masterstuderande och doktorander vid nordiska universitet och högskolor. Den sökande behöver dock inte ha medborgarskap i något av de nordiska länderna. Stipendierna täcker kostnader för resor till och från Afrika och utgör ett bidrag till uppehälle i Afrika vid fältstudier i ett samhällsvetenskapligt projekt.

År 2012 fick institutet in 125 ansökningar, varav 35 beviljades. Antalet ansökningar har ökat stadigt sedan 2009. Institutets forskare bedömer ansökningarna och utgår från kvaliteten på den inskickade projektplanen. Institutet har i interna vägledningar definierat hur kvalitet i ansökningarna ska bedömas och hur man ska prioritera bland ansökningarna. Beslut om stipendier fattas av institutets direktör.

Institutet har generellt sett ganska lite kontakt med de personer som får resestipendier. Stipendiaterna skickar in en reserapport till institutet efter genomfört fältarbete. Dessutom uppmanas stipendiaterna att skicka in sina slutarbeten. Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av stipendieverksamheten 2011 att institutet inte följde upp om stipendiaten också hade fått medel från andra finansörer. Man rekomen-

derade institutet att i beslut om resestipendier skriva in som villkor att ersättningen skulle justeras om den sökande fick andra ersättningar.

Under 2012 betalades 35 resestipendier ut till ett sammanlagt belopp av 750 000 kronor. Stipendiets storlek avgörs av den kostnadsberäkning som sökanden anger och uppgick 2012 till i genomsnitt 21 500 kronor per stipendiat. År 2008 uppgick den högsta utbetalningen till en stipendiat till 38 000 kronor, men maximalt belopp har sedan dess varit 30 000 kronor.

Tabell 7 Utbetalning av resestipendier per land 2008–2012, kronor

| | Sverige | Norge | Danmark | Finland | Island | Summa |
|--------------|------------------|------------------|----------------|----------------|---------------|------------------|
| 2008 | 370 900 | 348 000 | 221 400 | 169 700 | - | 1 110 000 |
| 2009 | 141 000 | 217 000 | 43 000 | 87 000 | 61 000 | 549 000 |
| 2010 | 251 000 | 175 000 | 74 000 | 50 000 | - | 550 000 |
| 2011 | 246 000 | 140 000 | 160 000 | 54 000 | - | 600 000 |
| 2012 | 358 000 | 124 400 | 127 000 | 140 600 | - | 750 000 |
| Summa | 1 366 900 | 1 004 400 | 625 400 | 501 300 | 61 000 | 3 559 000 |

Källa: Uppgifter från Nordiska Afrikainstitutet.

De flesta ansökningar om resestipendier kommer från svenska studenter och doktorander. År 2012 kom över hälften av ansökningarna från Sverige. Under perioden 2008–2012 har också svenska studenter och doktorander fått den största delen av resestipendierna. Fördelningen av resestipendier är dock inte beroende av storleken på respektive lands bidrag till Nordiska Afrikainstitutet. Danska studenter och doktorander har t.ex. fått en relativt stor del av stipendierna, trots att Danmark på senare år kraftigt har minskat sitt bidrag. Det är fortfarande oklart hur danska stipendieansökningar ska hanteras när Danmark från 2013 har dragit in sitt bidrag till institutet.

Resestipendierna liknar de stipendier som betalas ut för s.k. Minor Field Studies (MFS). Dessa stipendier finansieras av Sida men hanteras av Universitets- och högskolerådet.⁵² Stipendiet är på 25 000 kronor och beviljas för fältstudier inom ramen för en uppsats eller examensarbete för kandidat-, magister- eller masterexamen. Arbetet måste röra

⁵² Före 2013 hanterades stipendierna av Internationella programkontoret. Myndigheten lades ned från 1 januari 2013 och verksamheten övertogs av Universitets- och högskolerådet.

en fråga med relevans för den ekonomiska, sociala, politiska eller kunskapsmässiga utvecklingen i ett utvecklingsland. En fältstudie med stöd från detta stipendium kan alltså bedrivas i ett afrikanskt land eller i ett annat land som finns upptaget på OECD:s lista för utvecklingsländer. Till skillnad från Nordiska Afrikainstitutets resestipendier måste den sökande vara svensk medborgare, nordisk medborgare som varit folkbokförd i Sverige under minst ett år eller ha permanent uppehållstillstånd för att få stipendium. En annan skillnad är att MFS-stipendier inte beviljas doktorander. Under år 2011 beviljades stipendier för Minor Field Studies motsvarande drygt 22 miljoner kronor.

5.3.3 Stipendier för vistelse på institutet

Studie- och doktorandstipendier innebär stöd till framför allt masterstudenter och doktorander för att möjliggöra vistelse på institutet. Studie-stipendierna är öppna även för andra grupper, t.ex. journalister och läroboksförfattare. Doktorander ges möjlighet att vara på institutet i två månader medan övriga får stanna i en månad. Stipendiet är tillgängligt för personer verksamma i de nordiska länderna, men är inte kopplat till krav på medborgarskap. Institutet beslutade 2011 att från och med 2012 ta emot högst 20 stipendiater per år. Under 2012 uppgick kostnaderna för stipendierna till 250 000 kronor.

Genom stipendierna ges ökade möjligheter att på plats utnyttja institutets bibliotek. Dessutom ges studenter och doktorander möjlighet till diskussioner med institutets forskare och övriga personal. I stipendiet ingår att en av institutets forskare läser och diskuterar stipendiatens forsknings- eller studieplan. Stipendiater förväntas också delta i forskningsklustrens seminarier och andra aktiviteter. Institutet täcker kostnaden för resor och boende.

Under 2012 inkom 37 ansökningar varav 20 beviljades. Flest ansökningar kom från Finland och stipendiater från Finland är under perioden 2008–2012 också i klar majoritet jämfört med övriga nordiska länder.

Tabell 8 **Antal beviljade studie- och doktorandstipendier efter stipendiaternas nordiska lärosäte 2008–2012**

| | Sverige | Norge | Danmark | Finland | Island | Summa |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| 2008 | 6 | 8 | 2 | 9 | 2 | 27 |
| 2009 | 4 | 10 | 4 | 8 | 2 | 28 |
| 2010 | 7 | 8 | 3 | 14 | - | 32 |
| 2011 | 7 | 5 | 4 | 9 | 1 | 26 |
| 2012 | 4 | 7 | 2 | 7 | - | 20 |
| Summa | 28 | 38 | 15 | 47 | 5 | 133 |

Källa: Nordiska Afrikainstitutets årsredovisningar.

Ansökningarna bedöms av institutets forskare och bedömningen utgår från hur väl forsknings- eller studieplanen passar in i institutets verksamhet. Beslut om stipendium fattas av direktören.

5.3.4 Gästforskare från Afrika och Norden

Institutet har valt att under kortare tid, 2–3 månader, knyta gästforskare till institutet. Dessa kommer främst från afrikanska länder, men även från nordiska och andra länder. Gästforskarna kopplas till ett av institutets fyra forskningskluster. Det är klusterledarna som ansvarar för att bedöma ansökningar från gästforskare för att se om deras forskningsinriktning passar in i institutets verksamhet. För 2012 uppgick kostnaden för gästforskare till 550 000 kronor.

Syftet med att ta emot afrikanska gästforskare är att underlätta för dessa forskare genom att ge tillgång till institutets forskningsmiljö och nordiska forskarnätverk. Syftet är också att skapa kontakter i Afrika för nordiska forskare och därmed stimulera den nordiska Afrikaforskningen. De afrikanska gästforskarna uppmuntras att under sin tid vid institutet besöka lärosäten i de övriga nordiska länderna. Institutet betalar gästforskarens kostnader för resor och uppehälle. Institutet har under senare år tagit emot mellan fyra och sex afrikanska gästforskare årligen. Under 2011 tog man emot 66 ansökningar. Det afrikanska gästforskarprogrammet har varit mycket uppskattat och intresset från afrikanska forskare är förhållandevis stort.

Institutets nordiska gästforskarprogram har funnits sedan år 2000 och kan omfatta även gästforskare från Sverige. De nordiska forskarna kan få resa och uppehälle betalt som ett stipendium, men detta avgörs från

fall till fall. I översynen från 2008 konstaterades att det hade varit svårt att få nordiska forskare intresserade av att söka sig till institutet som gästforskare. Det var enligt utredaren svårt att garantera en god vetenskaplig nivå på stipendiaterna med alltför få ansökningar. Institutet uppmanades överväga om det var rimligt att fortsätta med det nordiska gästforskarprogrammet eller om det borde öppnas även för forskare utanför Norden. Svårigheterna att locka nordiska gästforskare kvarstår. Under perioden 2008–2011 har 8 nordiska gästforskare vistats på institutet. Sedan 2012 finns inga nordiska gästforskare vid institutet, men institutet planerar att åter öppna det nordiska gästforskarprogrammet från 2014.

Utöver nordiska och afrikanska gästforskare kan institutet också ta emot forskare från andra länder under förutsättning att dessa har en egen finansiering och att det finns utrymme i institutets lokaler. Institutet har t.ex. haft flera gästforskare från universitet i Kina och Japan. I vissa fall kan institutet också erbjuda dessa gästforskare ersättning för resa och uppehälle.

5.4 Uppskattad främjandeuppgift

I översynen från 2008 konstaterades att institutets uppgift att främja forskning och bygga kapacitet för Afrikaforskning i de nordiska länderna har varit mycket uppskattad. Genom framför allt stipendieverksamheten har ett stort antal unga forskare getts möjlighet att komma vidare i sin forskning om Afrika. Institutet har också skapat kontakter och nätverk med forskare i Afrika som har uppfattats som mycket värdefulla.

Den bild som framkom i översynen från 2008 bekräftas av våra intervjuer. Nordiska Afrikaforskare framhåller t.ex. fördelen med att kompetens kan samlas på ett och samma ställe och att institutet därigenom kan fungera som en centralpunkt. Genom institutet underlättas kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare. Samtidigt har forskare ifrågasatt om det behövs ett särskilt institut för att underlätta kontakter och samverkan. Institutets inriktning mot nordisk samverkan upplevs också som snäv av vissa forskare som i stället menar att nordiska forskare likaväl kan dra nytta av samarbete med forskare i t.ex. övriga Europa eller Amerika.

5.4.1 Bygger kapacitet i Norden och Afrika

Institutet ses av de forskare som vi har intervjuat som viktigt för den nordiska kapacitetsuppbyggnaden. Genom institutets stipendier har unga forskare fått möjlighet att ägna sig åt Afrikastudier. Detta anses ha gynnat både den nordiska forskningen och kompetensförsörjningen för respektive länders utrikesdepartement och biståndsorgan. Framför allt framhåller representanter från Finland och Island behovet av institutet eftersom Afrikaforskningen i dessa länder inte är lika omfattande som i de övriga nordiska länderna. Ett tecken på det är också den relativt stora andelen studiestipendier från Finland (se avsnitt 5.3.3 ovan).

Stipendieverksamheten har också varit mycket uppskattad av ledamöterna i program- och forskningsrådet. När budgeten för resestipendier 2009 halverades på grund av att Danmark minskade sitt bidrag till institutet, protesterade flera ledamöter i rådet. Ledamöterna såg resestipendierna som mycket nyttiga och viktiga för de nordiska länderna och rådet gav en samstämmig rekommendation till institutet att öka budgeten för stipendierna. Sådana samstämmiga uttalanden från rådet är annars ovanliga. Efter detta har budgeten för resestipendierna successivt ökat.

De forskare som vi har intervjuat både inom och utanför institutet lyfter också fram att institutet har varit och är till nytta för afrikanska forskare, inte bara genom att dessa får kontakter med sina nordiska kollegor. Afrikanska forskare har ibland små ekonomiska förutsättningar att bedriva forskning vid afrikanska lärosäten. Institutets gästforskarprogram, liksom att institutet knyter afrikanska forskare till sig inom ramen för olika forskningsprogram, uppfattas därför ha varit till stor nytta för afrikanska forskare.

5.4.2 Institutet har ett utbyggt kontaktnät i Afrika

De forskare som vi har intervjuat framhåller vikten av institutets kontakter och samarbete med forskare i Afrika. Institutet har ett brett nätverk även bland afrikanska myndigheter och andra aktörer – inte bara inom akademien. Det sägs ge institutet ett bra lokalt perspektiv och vara en förutsättning för ansatsen med tillämpad forskning. Institutet sägs

också ha ett gott rykte bland afrikanska forskare tack vare sitt långa engagemang.

Institutets nätverk av afrikanska forskare och beslutsfattare framhålls inte bara som en fördel för institutets egna forskare. Även forskare från nordiska lärosäten säger sig dra nytta av institutets nätverk.

Institutets basfinansiering ses av de intervjuade forskarna som en nyckelfaktor för att upprätthålla kontakter framför allt när det gäller forskare i Afrika. Genom en delvis tryggad finansiering kan institutets forskare lägga tid på samverkan som inte direkt är kopplad till deras egen forskning.

5.5 Statskontorets analys och slutsatser

Oklar ambitionsnivå för främjandeuppgiften

Främjandeuppgiften och förväntningarna på Nordiska Afrikainstitutets roll som centralpunkt och katalysator för den nordiska Afrikaforskningen är otydligt uttryckta. Verksamheten har till stor del historiska rötter. Institutet har heller inte lyckats förtydliga uppdraget och det är oklart vilka konkreta resultat som institutet förväntar sig av verksamheten.

Det är således mycket svårt att se vad som är en rimlig ambitionsnivå när det gäller att vara centralpunkt för den nordiska Afrikaforskningen. Institutet kan t.ex. inte förväntas vara en centralpunkt i betydelsen att samordna, koordinera eller överblicka all forskning om och forsknings-samverkan med Afrika. Det pågår mycket forskning om och samverkan med Afrika utan att Nordiska Afrikainstitutet är inblandat.

Uppskattat främjande som har gett nordisk nytta

Arbetet med att främja forskning och samverkan har varit uppskattat bland nordiska Afrikaforskare. Framför allt har nordiska Afrikaforskare sett institutets nätverk med afrikanska forskare och beslutsfattare som värdefulla. Nätverken har kunnat upprätthållas delvis tack vare institutets långa engagemang i Afrika och sitt goda rykte i många afrikanska forskningsmiljöer, delvis på grund av en förhållandevis säker basfinansiering.

Till skillnad från mycket av institutets övriga verksamhet kan man också se en tydlig nordisk nytta av institutets arbete med att främja forskning och samverkan. Stipendieverksamheten har varit uppskattad bland nordiska Afrikaforskare och av program- och forskningsrådet. Institutet har dock inte lyckats locka nordiska gästforskare till sig i någon större utsträckning.

En oreglerad stipendieverksamhet

Stipendieverksamheten är institutets enda egentliga myndighetsutövning. Framför allt resestipendierna kan ses som ett riktat statsbidrag till enskilda individer. Verksamheten är dock inte alls reglerad av regeringen. Det finns heller ingen möjlighet att överklaga institutets myndighetsbeslut. Dessutom uppvisar resestipendierna stora likheter med redan existerande MFS-stipendier som hanteras av Universitets- och högskolerådet.

6 Informera och kommunicera

I den del av Nordiska Afrikainstitutets uppgifter och verksamhet som rör information och kommunikation förekommer en flora av begrepp som rör policy. På ett generellt plan kan begreppet policy sägas ha att göra med verksamhetens relevans för politiken och det politiska beslutsfattandet. I tidigare utvärderingar finns resultat som visar att institutet inte har ansetts leva upp till de förväntningar som har funnits på att verksamheten ska vara policyrelevant. Institutet har under de senaste åren gjort ett flertal insatser för att bättre svara upp mot uppdragsgivarnas krav och förväntningar på bl.a. policydialog.

6.1 Uppdragsgivarnas krav och förväntningar

I Nordiska Afrikainstitutets instruktion uttrycks uppdraget enligt följande:

”Att sprida kvalificerad och relevant information baserad på forskning om det moderna Afrika och afrikanska förhållanden. Institutet ska föra en aktiv policydialog och informationen ska göras tillgänglig för beslutsfattare i Norden.”

Vi har i det följande valt att se detta uppdrag som tudelat. För det första ska institutet sprida kvalificerad och relevant forskningsbaserad information om Afrika. Det kan ses som ett generellt och tämligen brett informationsuppdrag riktat till olika målgrupper. Uppdraget kan också ses som huvudsakligen envägskommunikation där institutet för ut kunskap t.ex. genom publikationer eller sin webbplats.

För det andra ska institutet föra en aktiv policydialog och göra information tillgänglig för beslutsfattare i Norden. Att föra en policydialog kan alltså ses som ett mer aktivt uppdrag än att bara sprida information

eftersom dialog förutsätter kommunikation mellan två parter. Uppdraget är i denna del dessutom mer tydligt riktat mot en viss målgrupp, dvs. beslutsfattare i Norden.

Eftersom det i uppdraget till Statskontoret särskilt ingår att analysera förutsättningar för att skapa nytta och relevans som tillgodoser uppdragsgivarnas behov kommer vi i det följande att ägna mest utrymme åt den del som handlar om att institutet ska föra en aktiv policydialog.

6.1.1 Policyrelevansen har tidigare ansetts vara låg

Frågan om hur institutet och dess verksamhet kan bli mer direkt relevant för beslutsfattare i de nordiska länderna har diskuterats under en längre tid. Institutet utvärderade sin policyrelevans 2006 och kunde då konstatera att nordiska beslutsfattare upplevde policyrelevansen som låg. Som ett resultat av denna utvärdering tilldelades Nordiska Afrika-institutet 1,5 miljoner kronor per år under 2007 och 2008 för att förstärka den policyrelaterade verksamheten. Institutet utvecklade med dessa medel flera av de kanaler som i dag används för att kommunicera med beslutsfattare och andra intressenter.

I översynen från 2008 noterade utredaren att policyrelevansen fortsatt uppfattades som låg. Utredaren föreslog därför att finansierarna och program- och forskningsrådet tydligare borde ange institutets målgrupper och inriktning. Målgrupper för den policyrelaterade verksamheten borde enligt utredaren i första hand vara politiker och tjänstemän vid departement och biståndsorgan. Behov inom näringslivsorgan och frivilligorganisationer borde också i möjligaste mån beaktas. Dessutom borde institutet utveckla sin kommunikation riktad mot nordiska beslutsfattare.⁵³

6.1.2 Förväntningar om en överbryggande funktion

Uppdraget att föra policydialog kan kopplas till ett återrapporteringskrav som regeringen har angett i institutets regleringsbrev. Institutet ska enligt detta krav redovisa ”hur kontakter med de nordiska utrikesdepartementen och relevanta myndigheter upprätthålls och utvecklas samt hur institutet har spelat en aktiv roll och haft en rådgivande funk-

⁵³ Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23 *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet*, s. 26 ff.

tion när det gäller aktuella politiska frågor och forskning om Afrika”. Här anges målgruppen för uppdraget något tydligare. Av återrapporteringskravet kan också uttolkas att institutet behöver vara uppdaterat med vad som står på den nordiska politiska agendan och vad aktuell forskning om Afrika visar. Institutet förväntas spela en förhållandevis aktiv roll genom att upprätthålla kontakter med uppdragsgivaren och att vara rådgivande i politiska frågor.

Våra intervjuer med företrädare för det svenska utrikesdepartementet bekräftar denna bild. Den svenska regeringen har inom utvecklings-samarbetet och flera andra politikområden uttryckt behov av kunskap för politikutformningen som baseras på forskning. Det uppfattas dock vara en svår och tidskrävande uppgift för departementets tjänstemän att själva hinna tolka och förädla resultat från forskningsrapporter och vetenskapliga tidskrifter som underlag för det politiska arbetet. Uppgiften kan också kräva forskarkompetens. Det dagliga arbetet vid departementet styrs dessutom i hög grad av den dagsaktuella politiken där beställningar från den politiska ledningen på olika typer av underlag kan komma med kort varsel. Tjänstemännen är därför i behov av att snabbt få tag i relevant underlag för den fråga som ska hanteras. Departementen i de övriga nordiska länderna delar i stort denna syn. Det finns åtminstone från svensk sida därför förväntningar på att institutet ska ha en överbyggande funktion, dvs. vara en organisation som fungerar som en brygga mellan forskning och politik.

Som en sådan brygga förväntas alltså institutet kunna förse tjänstemän och politiker med forskningsbaserad kunskap som är relevant för frågor som är aktuella inom utvecklings-samarbetet, men också för politikutformningen. Denna kunskap förväntas inte enbart baseras på institutets egen forskning utan kan mycket väl bygga på den samlade kunskap som står till buds inom svensk, nordisk och internationell Afrika-forskning. Från svensk sida finns det också förväntningar på en mer aktivt uppsökande verksamhet från institutets sida där institutet tar egna initiativ till att ta fram underlag. Detta kräver då att institutet håller sig à jour med vad som är viktiga och aktuella frågor på departementet.

Formuleringen i institutets regleringsbrev om att vara rådgivande i politiska frågor kan leda till en tolkning att institutet närmast ska vara

en tankesmedja som påverkar politiken och den allmänna debatten. Ytterligare ett tecken på en sådan förväntan är att institutet i regleringsbrev för 2009–2011 fick i återrapporteringskrav att redovisa hur kontakter med massmedia upprätthålls kvantitativt och kvalitativt. Något motsvarande krav finns inte kvar i regleringsbrev för 2012 och 2013. Även om det är en alltför långtgående tolkning att institutet skulle förväntas vara en tankesmedja, har det alltså funnits förväntningar om att institutet ska vara mer synligt i media. Liknande tankar framfördes även i översynen från 2008 där mediakontakter sågs som ett sätt att nå beslutsfattare, vilka förmodades läsa tidningar i större utsträckning än forskningsrapporter.⁵⁴

6.1.3 Beslutsfattare i Norden är den främsta målgruppen

Målgruppen för policydialogen har av regeringen definierats som beslutsfattare i Norden. Utifrån skrivningarna i regleringsbrevet kan man därmed se företrädare för de nordiska ländernas utrikesdepartement som en primär målgrupp.

Nordiska Afrikainstitutet finansieras med biståndsmedel. Därmed ligger det nära till hands att se institutets uppdrag som att vara relevant specifikt för de nordiska ländernas utvecklingssamarbete med Afrika. Även om institutets verksamhet framför allt är inriktad mot utvecklingsfrågor hindrar det emellertid inte att den kunskap som sprids kan vara relevant även för andra politikområden, såsom internationell handelspolitik och utrikespolitik.

6.1.4 Många olika krav från de nordiska länderna

Finland, Norge och Island ställer i sina avtal med institutet krav med innebörden att institutets verksamhet ska vara relevant och till nytta för respektive land. Förväntningarna har dock inte definierats tydligare än vad som framgår av institutets instruktion och regleringsbrev. Enskilda länder kan i rådet föra fram en önskan om att institutets forskning ska vara relevant för landets biståndspolitiska mål. Vid våra intervjuer med företrädare för institutet har det dock framförts att det finns en övertro från uppdragsgivarna på vad institutet ska kunna åstadkomma. De nor-

⁵⁴ Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23 *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet*, s. 30 f.

diska länderna är visserligen förhållandevis lika, men har ändå delvis olika inriktning för och prioriteringar i sin biståndspolitik för Afrika.

Program- och forskningsrådet har diskuterat frågor om policyrelevans och kommunikation vid så gott som samtliga möten under de senaste åren. Protokollen visar att rådets ledamöter ofta har framfört enskilda synpunkter, men att rådet inte har lämnat något samlat förslag på hur uppgiften att föra en aktiv policydialog eller verksamhetens policyrelevans ska utvecklas vidare av institutet. Exempelvis diskuterades vid rådsmötet i november 2011 de motstridiga krav som forskarna ställs inför. Av forskarna krävs dels att de ska sträva efter att publicera sin forskning i vetenskapliga tidskrifter efter en vetenskaplig prövning genom s.k. peer review, dels att de ska sprida information om forskningsresultat till beslutsfattare. Rådet kom dock inte fram till någon lösning på dilemmat.

Även vid våra intervjuer med företrädare för det svenska utrikesdepartementet framkommer att det finns en uppfattning om att kraven på policyrelevans och policydialog kan vara svåra att förena med de samtidiga kraven på institutet att bedriva forskning med hög vetenskaplig kvalitet.

6.2 Institutets hantering av policydialogen

Vid våra intervjuer med institutets personal framkommer att det finns en osäkerhet om vad som egentligen förväntas av myndigheten när det gäller att bedriva en aktiv policydialog och att vara policyrelevant. Institutet har på olika sätt gjort försök att konkretisera uppgiften.

6.2.1 Institutet ser svårigheter med uppgiften

Av institutets verksamhetsplan framgår att policydialog ska omfatta såväl nordiska som afrikanska beslutsfattare inom regeringar, regionala institutioner, biståndsmyndigheter, privata sektorn och civilsamhällesorganisationer. Institutet gör alltså en betydligt vidare tolkning av sitt uppdrag än vad den svenska regeringen gör i instruktionen och i regleringsbrevet, framför allt genom att inkludera beslutsfattare i Afrika och i den privata sektorn.

Institutets egen forskning ses som basen för policydialogen och som en förutsättning för att vara policyrelevant.⁵⁵ Den synen framfördes också i översynen av institutet från 2008. Utredaren menade att policyrelevans förutsätter egen forskning av hög kvalitet. Forskningen utgör en grund för att knyta kontakter med nordiska och afrikanska forskare och för att därmed kunna bredda sitt underlag för att ge råd till uppdragsgivaren. De forskare vi har intervjuat menar att institutets forskning är policyrelevant genom att den är relevant för Afrikas utveckling. Där-
emot skulle institutet kunna anstränga sig ytterligare för att paketera forskningsresultaten så att de blir mer lättillgängliga för beslutsfattare.

Institutet upplever att det inte finns någon tydlig part att föra en policydialog med inom varken det svenska eller de övriga nordiska utrikesdepartementen. Institutet har också upplevt ett relativt svalt intresse för de konferenser, seminarier och andra möten som har anordnats. Det som har framkommit i våra intervjuer har institutet också uttryckt i sin årsredovisning där man skriver att det varit svårt att etablera en policydialog i svensk och nordisk miljö eftersom ”motparter inom offentlig förvaltning har ytterst begränsad tid, och möjligen också vilja, att ta till sig forskningsbaserad kunskap”.⁵⁶ Uttalandet ger närmast ett intryck av uppgivenhet. Således finns ett stort förväntansgap mellan vad Utrikesdepartementet förväntar sig av institutet och vad institutet förväntar sig av departementet.

6.2.2 Forskarna ska utföra policyaktiviteter

Det är framför allt forskarna i institutets olika forskningskluster som förväntas delta i policyrelaterade aktiviteter eller policydialog. I de interna riktlinjerna för forskarna vid institutet står bl.a. att de ska ”översätta komplexa och tekniska frågor till koncisa och lättlästa Policy Notes och Policy Briefs avsedda för policymakers och andra intresserade”. Dessutom ansvarar forskarna för att arrangera konferenser, seminarier, workshops och andra aktiviteter i de nordiska länderna och i Afrika samt att delta aktivt i klustrets olika aktiviteter.

Forskarna har länge sett som sin huvuduppgift att bedriva egen forskning. När myndigheten från 2006 började arbeta mer aktivt för att när-

⁵⁵ Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Action plan and budget 2012–14*, s. 16.

⁵⁶ Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Årsredovisning – Budgetåret 2011*, s. 26.

ma sig beslutsfattare fanns det ett motstånd från forskarna att delta, t.ex. genom att skriva kortare kunskapssammanställningar. Våra intervjuer tyder dock på att inställningen har förändrats och att det nu finns en ökad acceptans hos forskarna att delta i policyrelaterade aktiviteter. Flera forskare ger uttryck för att de vill att deras forskningsresultat ska komma till praktisk användning. Fortfarande är det dock mycket upp till varje enskild forskare att välja om de vill engagera sig i det policyrelaterade arbetet eller inte.⁵⁷

6.2.3 Ansvar är utspritt på de fyra klustren

Klusterledarna ansvarar för att initiera policyaktiviteter inom sina respektive kluster. Det huvudsakliga ansvaret för att bedriva policyaktiviteter och föra en policydialog är alltså utspritt på de fyra klusterledarna. Det framgår inte av institutets interna styrdokument, t.ex. arbetsordningen, vem som har helhetsansvaret för uppgiften. I praktiken har institutets direktör haft en sådan samordnande och drivande roll.

Vid institutet finns också en kommunikationsenhet. Den har dock inget ansvar för att driva eller samordna policyarbetet. Enligt institutet är enhetens uppgift snarare att stödja forskarna vid publicering och kommunikation. För närvarande har institutet varken kommunikationsstrategi eller kommunikationsplan. Enligt verksamhetsplanen för 2013–2015 ska dock en plan för kommunikationsenhetens aktiviteter, liksom för respektive klusters aktiviteter, utarbetas under 2013.⁵⁸

I verksamhetsplanerna finns ett övergripande mål formulerat om att institutet ska påverka politiken.⁵⁹ I verksamhetsplanen och den övriga interna styrningen ges dock uppgiften att bedriva policydialog och att samverka med nordiska beslutsfattare ett mycket mindre utrymme än institutets egen forskning och forskarsamverkan. I verksamhetsplanen för 2012 hade endast ett kluster – det som före 2013 kallades Globalisering – definierat mål och resultat för samverkan med nordiska beslutsfattare. Vid just globaliseringsklustret anställdes också en person

⁵⁷ Nordiska Afrikainstitutet (2013) *Årsredovisning – Budgetåret 2012*, s. 21.

⁵⁸ Nordiska Afrikainstitutet (2013) *Action plan and budget 2013–15*.

⁵⁹ Verksamhetsplanerna skrivs på engelska och målet formuleras enligt följande: "We have an impact on policy".

under 2012 med särskilt ansvar att fungera som brygga mellan forskning och praktik. I verksamhetsplanen för 2013 har mål för policydialog för första gången formulerats för samtliga kluster. Målen handlar bl.a. om att genomföra ett antal specifika aktiviteter som att ta fram Policy Notes och anordna seminarier och workshops för beslutsfattare i Afrika och Norden. Det övergripande målet om att påverka politiken har alltså inte operationaliserats i mer konkreta förväntade resultat.

6.2.4 Avtal med Sida inriktat mot policydialog

Institutet har under flera perioder tecknat avtal med Sida för att genomföra olika aktiviteter. Innehållet i avtalen föreslås av institutet och Sida har inte haft någon annan åsikt om avtalens inriktning. Avtalen har gett institutet en finansiering från Sida på omkring fyra miljoner kronor per år.

Under perioden 2009–2012 drev institutet på uppdrag av Sida ett program med målet att lyfta fram, samordna och kommunicera den forskning om fattigdom, ojämlikhet och social exkludering som bedrivs vid institutet och att öka dialogen mellan forskare och policyaktörer. Arbetet riktar sig till forskare och beslutsfattare i både Afrika och Norden. Institutet delrapporterar löpande uppdraget och företrädare för Sida och institutet har regelbundna uppföljningsmöten. Från och med 2013 har institutet ett nytt avtal med Sida som kan ses som en fortsättning på det tidigare. Som resultat av arbetet lyfter institutet fram att man t.ex. har tagit fram böcker och artiklar samt anordnat internationella seminarier och konferenser. Institutet har också konstaterat att de främsta resultaten av arbetet har utfallit på internationell snarare än nordisk nivå.⁶⁰

Som en del i avtalet med Sida har personer från Sida och det svenska utrikesdepartementet kunnat tjänstgöra vid institutet under en begränsad tid som s.k. sekonderingar. Den första sekonderingen påbörjades 2007 och hittills har tre personer från Sida och två från Utrikesdepartementet varit sekonderade vid institutet. De två sekonderingar som för närvarande finns vid institutet löper till början av 2014.

Sekonderingar löper normalt under ett och ett halvt år och syftar till att förbättra kontakterna mellan institutets forskare och beslutsfattare

⁶⁰ Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Årsredovisning – Budgetåret 2011*.

inom det svenska utvecklingssamarbetet. Institutet förväntar sig att de sekonderade personerna bidrar till en förbättrad kommunikation mellan forskare och beslutsfattare. Det ska åstadkommas genom att de utnyttjar sina personliga nätverk under sekonderingstiden och genom att fortsatt hålla kontakten med forskarvärlden när sekonderingen upphört. Personen ges också möjlighet att bedriva egen forskning vid institutet, men forskarbakgrund är inget krav.

Sekonderingarna har av institutet setts som värdefulla kanaler för att få kunskap om uppdragsgivarnas behov och förväntningar. De uppges dessutom ha resulterat i möten mellan institutet och Utrikesdepartementet som annars inte skulle ha kommit till stånd.

6.3 Många aktiviteter av olika slag

Nordiska Afrikainstitutet har sedan 2005 genomfört flera aktiviteter för att utveckla sin informationsspridning om det moderna Afrika baserad på forskning, men även uppgiften att föra en aktiv policydialog. För att sprida information och öka tillgängligheten har institutet bl.a. utvecklat sin webbplats under senare år, vilken ses som den huvudsakliga kanalen för information och kommunikation. Institutet publicerar skriftserierna Policy Notes och Policy Dialogue samt nyhetsbrev för att sprida kunskap. Institutet har även skapat en plattform för policydialog genom inrättandet av NAI Forum som nås via institutets webbplats. Institutet anordnar och deltar därutöver i en mängd seminarier och andra fora.

Gränsdragningen mellan vilka aktiviteter som kan anses vara informationsspridning och vilka som kan anses vara att föra en aktiv policydialog är ibland svår. Flera av aktiviteterna kan uppfattas uppfylla båda dessa syften. Vissa aktiviteter, t.ex. framtagandet av Policy Notes och Policy Dialogue, genomfördes med hjälp av de särskilda medel som tilldelades institutet 2007–2008 för att förstärka den policyrelaterade verksamheten.

6.3.1 Webbplatsen är huvudsaklig informationskanal

För att göra forskningsresultaten mer synliga och tillgängliga har institutet använt sin webbplats i ökande grad de senaste åren. Allt som institutet producerar och som kan publiceras digitalt finns tillgängligt

via institutets webbplats. Webbplatsen innehåller numera såväl institutets egna skriftserier som länkar till DiVA-arkivet där man kan beställa institutets publikationer, sociala medier och filmade föreläsningar.

På webbplatsens startsida presenteras kortare artiklar om aktuella frågor som rör Afrika. Några av institutets forskare har också egna bloggar där de skriver om sin forskning kopplat till aktuella frågor. Nordiska Afrikainstitutet är också aktivt på sociala medier.

Via webbplatsen når man även NAI Forum, som är en plattform för policydebatt mellan forskare och praktiker där man kommenterar och diskuterar aktuella frågor. I forumet deltar institutets egna forskare och olika gästskribenter, t.ex. Afrikaforskare, beslutsfattare och andra Afrikakännare från olika länder inom och utanför Norden.

6.3.2 Flera särskilda publikationer ges ut

Nordiska Afrikainstitutet ger ut fem återkommande skriftserier: Africa Now, Discussion Paper, Current African Issues, Policy Notes och Policy Dialogue. I detta avsnitt behandlar vi Policy Notes och Policy Dialogue, som främst riktar sig till beslutsfattare. Därutöver ger institutet ut en årsrapport och två nyhetsbrev.

Policy Notes och Policy Dialogue började publiceras under 2007. De två skriftserierna behandlar aktuella frågor som rör Afrika med syftet att de ska vara lättillgängliga. Publikationerna riktar sig till tjänstemän vid departement, biståndsmyndigheter, icke-statliga organisationer samt media. Båda skriftserierna publiceras elektroniskt.

Policy Notes innehåller fyra sidor med sammanfattningar av forskningen på området eller forskarens egen forskning och där en litteraturlista bifogas. Under 2012 har följande områden behandlats: Vatten och klimatförändringar och konsekvenser för Afrika, Ungdomar i konfliktländer, Självbestämmande och utbrytning i det postkoloniala Afrika, Våld i samband med val i Afrika, Angolas ekonomiska tillväxt och regionala roll samt Sophantering i Abuja. Policy Dialogue är mer omfattande och där antalet sidor uppgår till mellan 50 och 100.

Policy Notes och Policy Dialogue författas av forskare och gästforskare vid institutet, men även av forskare med en lösare anknytning till

institutet genom de forskarnätverk som institutet upprätthåller. Skrifterna genomgår en extern kvalitetsgranskning (s.k. peer review) innan publicering och ska godkännas av klusterledaren och chefen för kommunikationsenheten. Institutets direktör beslutar inte om publicering av de två skrifterna.

Sedan tillkomsten 2007 har ett nummer publicerats per år i serien Policy Dialogue, med undantag för 2012 då fyra nummer gavs ut. Antalet utgivna nummer i serien Policy Notes har varierat mellan två till tolv per år. Båda publikationerna nås via institutets webbplats, men det går även att prenumerera på dem. Policy Dialogue skickas dessutom ut till cirka 40 bibliotek och cirka 40 andra mottagare. Policy Notes skickas till de mottagare som författaren föreslår.

Hittills har institutet inte gjort någon uppföljning eller utvärdering av de två publikationerna för att t.ex. ta reda på hur mottagarna uppfattar och använder dem. Institutet ser dock för närvarande över rutinerna för publicering av Policy Dialogue och Policy Notes. Ambitionen är att göra skrifterna mer tillgängliga, bl.a. genom en mer journalistisk hållning, ett lättbegripligt språk, kortare texter och tydliga budskap.

Institutet ger årligen ut en årsrapport som syftar till att snabbt möjliggöra en överblick av vilka frågor som forskarna arbetat med under året. Skriften sprids såväl i tryckt form som elektroniskt. Till skillnad från de övriga publikationerna har institutet valt att fortsätta trycka årsrapporten i en större upplaga och lägga resurser på fysisk distribution. Årsrapporten, som fick ett nytt format och innehåll 2007, har tilldelats Svenska Publishing-Priset 2010 och 2012 i kategorin årsredovisningar – organisation.

6.3.3 Två elektroniska nyhetsbrev ges ut

Institutet har sedan 2003 gett ut ett elektroniskt nyhetsbrev, NAI Newsletter. Nyhetsbrevet består numera av korta texter som länkar till utvalda artiklar på institutets webbplats, t.ex. publicerade Policy Dialogues och Policy Notes. Antalet nyhetsbrev har ökat över tid till tio 2011. År 2012 minskade antalet nyhetsbrev till åtta.

Institutet ger även ut ett elektroniskt nyhetsbrev där man informerar om nya publikationer. Nyhetsbrevet började publiceras 2010 och utkommer cirka sex gånger per år.

Nyhetsbrev sprids till mottagare i samtliga nordiska länder, men merparten går till mottagare i Sverige. På sändlistan finns personal vid både utrikesdepartement och biståndsmyndigheter. Merparten av prenumeranterna har själva anmält sig. För att nyhetsbrev inte ska uppfattas som skräppost har man valt att endast undantagsvis skicka ut nyhetsbrevet utan att mottagaren själv har anmält intresse. Enligt institutet försöker man dock lägga till mottagare t.ex. vid de nordiska utrikesdepartementen och utlandsmyndigheterna.

6.3.4 Konferenser, seminarier och möten anordnas

Seminarie- och föreläsningsverksamheten är enligt institutet en viktig del i arbetet med att nå ut till olika målgrupper och att sprida information och skapa diskussion om Afrika. Verksamheten är också en del i arbetet med att stärka banden mellan forskning och policyverksamhet (se avsnitt 5.2.2).

Institutet anordnar öppna föreläsningar och ett antal mindre seminarier. Aktiviteterna äger till stor del rum på institutet, i Stockholm eller vid Uppsala universitet. Konferenser anordnas även i de andra nordiska länderna och i afrikanska länder.

Hösten 2012 firade institutet sitt 50-årsjubileum med bl.a. en större konferens i Uppsala. Konferensen samlade ett stort antal forskare och tjänstemän från hela Norden. Inför konferensen lät institutet också ta fram en analys av de forskningsprogram som bedrivits vid institutet sedan 1980-talet.⁶¹ 50-årsjubileet firades även med konferenser i de övriga nordiska länderna.

Under 2010 provade institutet nya strategier för att skapa utrymme för dialog mellan forskare och andra målgrupper. Ett led i detta var att anordna seminarier på Utrikesdepartementet i Stockholm respektive Helsingfors samt att anordna möten mellan institutets forskare och

⁶¹ Ståhl, M (2012) *Researching Africa*.

beslutsfattare. Sådana möten har genomförts med företrädare för det svenska utrikesdepartementet och utrikesutskottet i Sveriges riksdag.

6.3.5 Kontakter med massmedia

Kontaktytorna mot medierna är enligt institutet pressmeddelanden, särskilda möten med media i samband med konferenser, distribution av den årliga rapporten, personliga kontakter och sociala medier. Institutets forskare är också tillgängliga via Vetenskapsrådets förmedlingstjänst Expertsvar.⁶²

Institutet når främst ut till svenska medier, men i viss mån även till norska och finska. Rapportering om Nordiska Afrikainstitutet från danska medier förekommer däremot nästan inte alls.⁶³

6.4 Institutet som kunskapskälla

Som ett led i att analysera Nordiska Afrikainstitutets förutsättningar för att skapa nytta och relevans som tillgodoser uppdragsgivarnas behov har vi undersökt hur de nordiska ländernas utrikesdepartement, biståndsmyndigheter och utlandsmyndigheter i Afrika använder sig av institutet och hur kontakterna mellan institutet och dessa organisationer har sett ut. De företrädare som vi varit i kontakt med är personer som i sitt arbete kan förväntas känna till och ha nytta av institutet som kunskapskälla. Även om vi med uppdragsgivare i denna rapport avser den svenska och de nordiska regeringarna, beaktar vi alltså här även förutsättningarna för att skapa nytta för de övriga organisationer som medverkar i de nordiska ländernas utvecklingssamarbete med länder i Afrika.

6.4.1 Inte förstahandsval som kunskapskälla

Ingen av de tillfrågade vid de nordiska utrikesdepartementen, biståndsmyndigheterna eller utlandsmyndigheterna i Afrika uppger att Nordiska Afrikainstitutet utgör en av deras viktigaste kunskapskällor. De till-

⁶² Expertsvar består av ett nätverk med informatörer som hjälper journalister att hitta forskare som kan kommentera, förklara eller ge en ny vinkel på ett ämne. Tjänsten har skapats av universiteten och KK-stiftelsen, men drivs nu av Vetenskapsrådet (www.expertsvar.se).

⁶³ Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Årsredovisning – Budgetåret 2011*, s. 51.

frågade uppger i stället andra organisationer som viktigare källor, framför allt Världsbanken, Internationella valutafonden, Center for Global Development i Washington, FN-systemets olika organ samt UNU-Wider i Helsingfors.⁶⁴ Från svenskt håll framhålls också Utrikespolitiska institutet som en viktig källa. De tillfrågade känner i allmänhet till Nordiska Afrikainstitutet och använder sig i viss utsträckning av deras material, men institutet är alltså inte förstahandsvalet som kunskapskälla för förhållanden i Afrika.

Det finns en stor konkurrens på området och det har dessutom växt fram flera tankesmedjor och forskningsmiljöer i Norden. Flera tillfrågade nämner t.ex. Christian Michelsen Institutet i Norge som en kunskapskälla. En organisation som är lokaliserad i t.ex. Danmark eller Norge och som är direkt finansierad av respektive lands regering har därmed en större närhet till landets beslutsfattare än vad Nordiska Afrikainstitutet har. De tillfrågade från Island uppger att de använder sig av institutet och anser att institutet är en viktig länk för Island eftersom de inte själva har något liknande institut.

Även framväxten av forskarmiljöer och tankesmedjor i Afrika har inneburit en ökad konkurrens för Nordiska Afrikainstitutet. Många av dessa organisationer har fått och får bistånd från Sverige och de övriga nordiska länderna. De allra flesta tillfrågade anger också en eller flera av dessa tankesmedjor som viktiga kunskapskällor, t.ex. Institute for Security Studies i Sydafrika.

Det händer dock att institutets material används som underlag vid politikens utformning. Svenska utlandsmyndigheter uppger t.ex. att de har använt eller planerar att använda institutets material som bedömningsunderlag när nya strategier på biståndsområdet ska tas fram. De flesta tillfrågade ser dock institutet som en källa som tillför kunskap på längre sikt snarare än en kunskapskälla vid politikutformning. Genom att under flera decennier ha varit en mötesplats för personer som arbetat med Afrika, anses en viktig kunskapsmassa ha genererats i de nordiska länderna. De tillfrågade som har använt sig av institutets forskning, deltagit i seminarier m.m. menade också att kvaliteten har varit god

⁶⁴ United Nations University – World Institute for Development Economics Research. Se avsnitt 4.5.5 för en utförligare beskrivning av institutet.

eller mycket god. Någon påpekade visserligen att materialet var väl akademiskt och omfattande, vilket försämrade möjligheten att ta det till sig för vidare användning.

6.4.2 Efterfrågan kommer framför allt från Sverige

Vi har bitt Nordiska Afrikainstitutet att ställa samman de förfrågningar om underlag och deltagande i olika sammankomster som man har fått från de nordiska länderna under perioden 2007–2012. Utifrån institutets uppgifter kan vi konstatera att det rör sig om ett tiotal förfrågningar per år. Antalet förfrågningar har ökat något sedan 2007 och det fanns en ökad efterfrågan särskilt under 2010.

Det är framför allt det svenska utrikesdepartementet och Sida som under perioden har efterfrågat institutets tjänster. Tillsammans har Sverige stått för över 90 procent av de direkta förfrågningarna till institutet. Kontakterna mellan Nordiska Afrikainstitutet och svenska beslutsfattare är alltså betydligt vanligare än mellan institutet och beslutsfattare i de övriga nordiska länderna. Flera tillfrågade från de övriga nordiska länderna har också uttryckt att institutet upplevs som dominerat av Sverige och att det är tydligt att Nordiska Afrikainstitutet är svenskt.

Förfrågningarna har i mer än hälften av fallen rört deltagande vid konferenser, seminarier och workshops. Därutöver har förfrågningarna rört föreläsningar och möten, framför allt med personal från det svenska utrikesdepartementet. I stor utsträckning är det samma personer, t.ex. institutets direktör och vissa klusterledare, som har deltagit vid de sammankomster som har efterfrågats. Institutet har under perioden vid ett tiotal tillfällen också blivit tillfrågat att ta fram särskilda underlag. Sådana förfrågningar har framför allt kommit från Sida och i enstaka fall från det svenska utrikesdepartementet och en svensk utlandsmyndighet.

Den svenska regeringen har vid ett tillfälle under perioden lagt ett särskilt uppdrag på institutet. Inför beslutet om regeringens skrivelse om Afrikapolitiken 2008 (skr. 2007/08:67) fick institutet år 2007 i regleringsbrevet i uppdrag att ta fram underlag. Från Utrikesdepartementets sida var man i stort nöjt med det underlag som levererades.

Det kom dock inte att användas på grund av att strategins inriktning förändrades under arbetets gång.

Ett aktuellt exempel är ett uppdrag från den svenska utlandsmyndigheten i Moçambique. Uppdraget handlar om att med start i februari 2013 studera rörlighet och karriärval bland personer som utbildats vid institutioner i fem östafrikanska länder, vilket har finansierats med svenska och norska biståndsmedel. Uppdraget utgör en delstudie i ett större projekt, som genomförs av forskare från Nordiska Afrikainstitutet och universiteten i Stockholm, Lund och Addis-Abeba. Delstudien i Moçambique genomförs i form av ett uppdrag direkt till institutet.

Det finns också exempel på att institutet har medverkat vid politikutformningen utan att en formell förfrågan kommit in till institutet. Ett sådant är samverkan mellan Nordiska Afrikainstitutet, Sida och Utrikesdepartementet i samband med att det svenska biståndet till Liberia skulle utformas. Institutet anordnade seminarier och tog fram underlagsmaterial. Samarbetet har fortsatt och en medarbetare vid Sida, som tidigare arbetat i Liberia, är nu sekonderad forskare vid institutet.

6.4.3 Kontakterna med Sida är mest utvecklade

I Sverige är det framför allt Sida som har haft kontakter med institutet och dragit nytta av institutets verksamhet. Från tjänstemän vid Sida framförs att särskilt sekonderingarna har uppfattats som positiva genom att institutets forskning har kunnat inriktas mot för dem relevanta frågor. Som exempel nämns bl.a. arbetet kring Afrikas Horn, Demokratiska Republiken Kongo och Liberia samt ämnen som sociala skyddsnet.

Samarbetet mellan institutet och Sida bygger främst på personliga kontakter. Kontakterna med Sida i Stockholm och Nordiska Afrikainstitutet har förändrats något sedan Sida omorganiserades 2008. Tidigare hade den dåvarande Afrikaavdelningen regelbundna möten med institutet två gånger per år och utifrån dessa skapades kontaktytor mellan forskare och handläggare. Det pågår emellertid diskussioner inom Sida om att återuppta och utveckla samverkan med institutet om frågor som rör Afrika.

6.4.4 Personliga snarare än institutionella kontakter

Det finns en stor spännvidd i kännedomen om Nordiska Afrikainstitutet, vilket våra intervjuer med företrädare för nordiska utrikesdepartement, bistånds- och utlandsmyndigheter visar. Kännedomen verkar i hög grad vara personberoende och varierar kraftigt från att inte alls känna till institutet till att känna institutet mycket väl och regelbundet följa dess arbete. Det är framför allt personer som i olika funktioner arbetat länge med Afrikafrågor som i störst utsträckning känner till institutet. Dessa personer har i vissa fall också en personlig koppling till institutet genom att de tidigare arbetat vid eller samarbetat med institutet. I samband med institutets 50-årsjubileum ökade kunskapen om verksamheten, särskilt hos personer som tidigare hade haft en ytlig kännedom om institutet.

Flera av de tillfrågade har påpekat att institutet inte tar initiativ till kontakt eller har uppsökande verksamhet i samband med att t.ex. nya ambassadörer utses eller nya chefer tillsätts på departement eller biståndsmyndigheter. Institutet hävdar dock att sådana kontakter tagits i flera fall och att flera nyutnämnda ambassadörer har besökt institutet. En annan framförd synpunkt är att institutet inte systematiskt skickar ut information till utlandsmyndigheter som rör deras respektive länder. Enligt institutet tas kontakter i stället direkt mellan forskare och utlandsmyndigheter. Det går således inte ut någon generell information om att Nordiska Afrikainstitutet finns och vad institutet kan erbjuda. Nästan samtliga tillfrågade utlandsmyndigheter uppger att de får information från institutet i form av t.ex. nyhetsbrevet eller årsrapporten. Det hör dock inte till vanligheten att de själva söker information från institutet.

6.5 Statskontorets analys och slutsatser

Förväntansgap mellan regeringen och institutet

Det finns ett gap mellan regeringens förväntningar på institutet och institutets tolkning och genomförande av uppgiften. Regeringen har förväntat sig en överbryggande och rådgivande organisation, men institutet har inte lyckats leva upp till förväntningarna. Tyngdpunkten i institutets verksamhet ligger på den egna forskningen. Varken den

interna organisationen eller den egna kompetensprofilen är anpassad för att bedriva policydialog.

Institutet har genomfört ett stort antal aktiviteter under de senaste åren i sin strävan att svara upp mot de ökade kraven på policydialog. Men arbetet har inte styrts strategiskt från ledningen, utan har varit splittrat och i huvudsak byggt på enskilda forskares intresse för att delta i sådana aktiviteter. Eftersom institutet inte har gjort någon uppföljning eller utvärdering av de publikationer som främst riktar sig till beslutsfattare, saknas det också kunskap om vad mottagarna tycker om dem och om de motsvarar förväntningarna.

Det finns också ett gap mellan uppdragsgivarnas förväntningar och vad som är rimligt att kräva av institutet. Att vara en överbryggande och rådgivande organisation kräver en mycket god och detaljerad kunskap om uppdragsgivarens behov, vilket i sin tur förutsätter en fungerande kommunikation mellan institutet och Utrikesdepartementet. Denna kommunikation har uppenbarligen inte fungerat. Genom avtal och vid möten i program- och forskningsrådet ställer även de övriga nordiska länderna krav på att institutet ska vara relevant och till nytta för respektive lands politikutveckling. Dessa krav innebär att institutet behöver hålla sig à jour med samtliga nordiska länders biståndspolitik. Men att vara relevant för varje enskilt land är om inte omöjligt, så i varje fall mycket svårt.

Institutet är inte uppdragsgivarnas förstahandsval

Nordiska Afrikainstitutet har konkurrens från internationella organisationer och tankesmedjor, inte minst i Afrika. Statskontorets intervjuer visar att institutet inte är den viktigaste kunskapskällan för de nordiska utrikesdepartementen för information om förhållanden i Afrika. Institutet ses snarare som en källa som tillför kunskap på sikt än som en källa för den aktuella politikens utformning.

Mycket av institutets policyrelaterade arbete är inriktat mot svenska beslutsfattare. Exempelvis förläggs de flesta seminarier och konferenser i Sverige. Denna bild bekräftas av vår studie som visar att institutet upplevs som Sverigecentrerat av de övriga nordiska länderna. De övriga nordiska länderna ser institut och tankesmedjor i sina egna länder som viktigare kunskapskällor än Nordiska Afrikainstitutet.

Utvecklade kontakter med Sida ger större nytta

Sida är den största användaren av Nordiska Afrikainstitutet och har använt institutets rapporter och personal som bas för utveckling av biståndsprogram och policyarbete. Genom de avtal som Sida har tecknat med institutet för att genomföra olika insatser har efterfrågan konkretiserats. Vår studie visar att tjänstemännen på Sida även har uppfattat sekonderingarna som positiva. En konkret efterfrågan och utvecklade kontakter med beställaren ökar således förutsättningarna för att institutet ska kunna skapa nytta.

7 Specialbibliotek om Afrika

Nordiska Afrikainstitutet började redan vid starten på 1960-talet att bygga upp ett bibliotek för att svara mot uppgiften att vara ett dokumentationscentrum för forskning och studier om Afrika. Längre svarade Uppsala universitetsbibliotek för två av bibliotekarietjänsterna vid institutet. Sedan 2001 är institutet arbetsgivare för all bibliotekspersonal, men stöds fortfarande ekonomiskt av universitetsbiblioteket.

Nordiska Afrikainstitutets bibliotek är ett specialbibliotek om Afrika. Det kan också betecknas som ett forskningsbibliotek. Forskningsbiblioteken anses ha en central roll i forskningens infrastruktur.

7.1 Uppdragsgivarnas krav och förväntningar

Det uttryckliga uppdraget till Nordiska Afrikainstitutet att tillhandahålla ett bibliotek med låne-, referens- och informationsservice infördes i instruktionen först 2009. Samtidigt förtydligades att uppgiften också innebar att bevaka och tillgängliggöra litteratur och andra elektroniska och fysiska informationsbärare av relevans för forskning, studier och information om det moderna Afrika. Innan dess formulerades uppgiften som att vara ett dokumentationscentrum.

Innan instruktionsändringen fanns bibliotek angivet som en verksamhetsgren i regleringsbrevet. Under de senaste 4–5 åren har institutet haft flera återrapporteringskrav kopplat till bibliotekets verksamhet. Sedan 2012 finns bara ett sådant krav vilket också har varit formulerat på likartat sätt de senaste åren. Enligt detta ska institutet redovisa i vilken omfattning biblioteks- och informationstjänster som erbjuds via internet och lokalt har utvecklats för att svara mot behoven hos användare i Norden. Användargruppen utvidgades 2013 till att även omfatta användare i afrikanska länder.

De övriga nordiska länderna har i sina respektive avtal med institutet inte ställt några uttryckliga krav på institutets biblioteksfunktion, utöver sådana som institutet självt betraktar som självklara. Norge anger att institutet ska tillhandahålla biblioteksservice till norska bibliotek, men också förse vissa namngivna bibliotek med gratis exemplar av institutets publikationer. Island ställer liknande krav, men specificerar inte vilka som ska vara föremål för bibliotekets service. Finland hänvisar till inriktningen på verksamheten enligt institutets verksamhetsplan.

Bibliotekets verksamhet är sällan föremål för någon diskussion eller behandling i program- och forskningsrådet om man jämför med institutets övriga verksamheter. Det visar vår genomgång av protokoll från rådets möten sedan 2008. Normalt ingår en presentation av bibliotekets verksamhet i samband med att institutets verksamhetsplan behandlas. Resultaten av en intern översyn av bibliotekets verksamhet och planerna på en omorganisation presenterades för rådet vid ett möte i december 2009. Av protokollet framgår inte hur rådet såg på resultaten och planerna.

7.2 Samlingar om det moderna Afrika

Nordiska Afrikainstitutet beskriver sitt bibliotek som ett specialbibliotek om det moderna Afrika. Samlingarna täcker kontinentens samtliga länder och där det moderna Afrika av institutet har definierats som tiden efter andra världskriget. Ämnesinriktningen är i huvudsak samhällsvetenskaplig med tonvikt på politik, ekonomi, nutidshistoria, antropologi och litteraturvetenskap. Biblioteket har även en stor samling afrikansk skönlitteratur och en specialsamling afrikanskt offentligt tryck, bl.a. folkräkningar och utvecklingsplaner. Visst offentligt tryck i samlingarna uppges inte längre vara möjligt att få tag på i vissa afrikanska länder. Därutöver har biblioteket referenslitteratur, en kartsamling, tidningar och tidskrifter, video- och DVD-filmer samt annat småtryck.

Institutet bedömer att biblioteket är ledande i Norden inom sitt område. Minst 75 procent av samlingen uppskattas bestå av unikt material som

inte går att få tillgång till via andra bibliotek i Norden.⁶⁵ I såväl Norden som övriga Europa finns det forskningsinstitut som har olika typer av afrikanska samlingar. Sådana finns t.ex. vid Center for African Studies i Köpenhamn, vid African Studies Center i Leiden och vid School of Oriental and African Studies (SOAS) i London.

7.2.1 Samlingar inom ett specialområde

Begreppet specialbibliotek brukar användas för bibliotek som har i uppdrag att tillhandahålla och bevara medier inom sitt specialområde. Det kan vara bibliotek vid vissa forskningsinstitut, myndigheter och museer. Andra specialbibliotek är exempelvis Riksdagsbiblioteket och biblioteket vid Totalförsvarets forskningsinstitut.⁶⁶

Att vara ett specialbibliotek innebär enligt institutet att stå för ett djup vad gäller både samlingarna och personalens ämneskompetens. Med det senare avses bibliotekariernas kunskap om Afrika och kanalerna för att göra förvärv därifrån. Detta anses viktigt eftersom ungefär hälften av det som biblioteket köper in är publicerat i Afrika och än så länge oftast inte finns tillgängligt i elektronisk form. Genom att många användare är återkommande bygger bibliotekarierna upp en kunskap om användarnas behov. Samtidigt ligger det i bibliotekariernas uppgift att genom omvärldsbevakning identifiera trender så att biblioteket inför förvärven kan förutse vad forskarna kan tänkas komma att efterfråga framöver.

Litteratur och annan media görs tillgänglig genom katalogisering och indexering i institutets egen bibliotekskatalog AfricaLit samt i Libris, de svenska universitets- och forskningsbibliotekens samkatalog och söktjänst. Poster exporteras också till andra tjänster, bl.a. Bibliotek.dk som är Danmarks motsvarighet till Libris.⁶⁷ En större satsning gjordes 2011 på elektroniska publikationer, s.k. fria elektroniska resurser, för att på institutets webbplats kunna tillhandahålla gratis material till en bred användargrupp. På webbplatsen finns också A Guide to Africa in

⁶⁵ Nordiska Afrikainstitutet 2009-11-02 *Review of NAI Library*.

⁶⁶ Kungliga biblioteket (2012) *Bibliotek 2011*.

⁶⁷ Poster exporteras också till en kommersiell databas i Sydafrika som är spridd på större universitet och högskolor i världen som har Afrikacentra. Posterna är också sökbara i tjänsten IlistAfrica.de, en portal för Afrikaresurser i Tyskland.

the Internet som är en samling länkar till andra webbplatser med Afrikarelaterat fritt tillgängligt material.

7.2.2 Målgruppen är forskare och studenter i Norden

Bibliotekets primära målgrupp är Afrikaintresserade forskare och studenter i Norden. Biblioteket ger vid behov service även till utomnordiska besökare, t.ex. afrikanska gästforskare samt beslutsfattare och journalister i Norden. Forskarna vid institutet utgör alltså en delmängd av målgruppen. Institutets målgrupp är dessutom geografiskt sett vidare än den för Uppsala universitetsbibliotek som främst omfattar studenter, forskare och gästforskare vid universitetet.

Biblioteket köper in litteratur och annan media så att det framför allt täcker de nordiska forskarnas generella behov. Det innebär att institutet och de ämnen och länder som forskarna där för närvarande forskar om inte särbehandlas vid förvärven.

Utöver lån och fjärrlån till användare i de nordiska länderna gör biblioteket enstaka fjärrlån till andra europeiska länder. Biblioteket får sällan några förfrågningar om lån från afrikanska länder och man gör heller inga fjärrlån dit, bl.a. för att det skulle vara alltför resurskrävande. Istället försöker man hänvisa till andra källor och de tjänster som tillhandahålls på institutets webbplats.

Den breda och svåravgränsade målgruppen innebär vissa problem, särskilt när det gäller att ge låntagare på distans tillgång till licensierade elektroniska källor vid institutet. På grund av upphovsrätt och licensregler ställer leverantörerna krav på att institutet ska kunna ange vilka användarna är vid t.ex. ett visst nordiskt universitet. Biblioteket har dock gjort vissa framsteg i förhandlingarna med leverantörerna.

7.2.3 Biblioteket är öppet för allmänheten

Nordiska Afrikainstitutet uppfyller Kungliga bibliotekets kriterier för att få vara ett samverkansbibliotek. Det innebär bl.a. att en av bibliotekets huvuduppgifter är att betjäna svensk forskning och utveckling, att samlingarna ställs till förfogande inom ramen för det svenska fjärrlånesystemet och att biblioteket ska vara tillgängligt för allmänheten

under ordinarie öppettider. En effekt av att det senare är att besökare från både Uppsala- och Stockholmsregionen med rötter i Afrika kommer till biblioteket för att läsa tidskrifter och låna böcker.

Eftersom institutets bibliotek lånar ut fler originaldokument via fjärrlån än det lånar in, får det s.k. fjärrlånekompensation från Kungliga biblioteket.⁶⁸ Ersättningssystemet matchar inte institutets nordiska målgrupp eftersom endast fjärrlån inom Sverige ligger till grund för kompensationen.

Institutet lämnar varje år uppgifter till Kungliga biblioteket som underlag för den officiella biblioteksstatistiken. Biblioteket är relativt stort om man jämför med de 37 specialbibliotek som ingick i undersökningen 2011. Det ligger på sjätte plats vad gäller totala utgifter inklusive lokalkostnader och på fjärde plats vad gäller fysiska besök.⁶⁹

7.2.4 Tydligare inriktning och minskade kostnader

I november 2009 genomförde institutet en intern översyn av bibliotekets verksamhet mot bakgrund av regeringens krav på att öka kostnadseffektiviteten. Översynen resulterade i en omorganisation som slutfördes 2011. Den resulterade även i en tydligare inriktning mot att vara ett forskningsbibliotek med mål att samlingar och resurser ska inriktas mer mot att betjäna forskningen. Bibliotekets kostnader och antalet årsarbetskrafter har minskat sedan 2009 till följd av förändringarna.

Vid översynen sattes samlingarna även i relation till andra samlingar i Sverige. Inriktningen på bibliotekets förvärv framöver ska vara att komplettera andra samlingar snarare än att ha en egen fullständig samling. Detta innebär att man köper in färre titlar än tidigare. Titlar på svenska samt generella verk utan Afrikafokus utelämnas i större utsträckning än tidigare till förmån för mer unikt material, främst på engelska. Det har även medfört att inköpen av bl.a. afrikansk skönlitteratur, musik och film, resehandböcker och litteratur på franska och övriga nordiska språk minskar.

⁶⁸ År 2011 fick institutet 59 500 kronor i ersättning från Kungliga Biblioteket, en ersättning som minskade till 47 000 kronor 2012 på grund av en minskad nettoutlåning.

⁶⁹ Kungliga biblioteket (2012) *Bibliotek 2011*.

7.3 Samverkan med Uppsala universitetsbibliotek

Nordiska Afrikainstitutets bibliotek och Uppsala universitetsbibliotek har haft ett långvarigt nära samarbete. Formellt regleras samverkan och ansvarsfördelningen i avtal mellan parterna, liksom det ekonomiska bidraget till institutets bibliotek (se avsnitt 3.5.4).

7.3.1 Ett fördelat ansvar för samlingar om Afrika

Nordiska Afrikainstitutets tillkomst har medfört att de båda biblioteken har fördelat ansvaret för samlingar och nyförvärv av media som rör Afrika. Uppsala universitetsbibliotek ansvarar för samlingar och förvärv som kan hänföras till tiden före andra världskriget. De två biblioteken kompletterar därmed varandra och kan tillsammans betraktas som en enda Afrikasamling.

Ansvarsuppdelningen innebär underförstått att om institutets bibliotek inte fanns skulle universitetsbiblioteket sedan 1960-talet ha behövt göra motsvarande förvärv – åtminstone i för universitetet relevanta delar. Detta är också en förklaring till att universitetet stödjer institutet ekonomiskt. Genom avtalet försäkras sig universitetsbiblioteket om att institutet ger universitetets Afrikaintresserade forskare och studenter viss service som det självt annars hade behövt tillhandahålla. Universitetsbiblioteket har enligt egen uppgift t.ex. ingen bibliotekarie som är expert på Afrika. Studenter och forskare hänvisas till institutets bibliotek när de behöver sådan expertis.

7.3.2 Flera ämnesbibliotek i universitetsbiblioteket

Uppsala universitet ska likt andra universitet och högskolor tillhandahålla biblioteksservice som anknyter till den typ av utbildning och forskning som bedrivs vid universitetet. Biblioteket ska också avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande.⁷⁰ Uppsala universitetsbibliotek är ett av landets tre största högskolebibliotek om man ser till totala utgifter, antal årsarbetskrafter

⁷⁰ 6 och 10 §§ bibliotekslagen (1996:1596).

och fysiska besök.⁷¹ Det består av tio ämnesbibliotek (bruksbibliotek) samt flera gemensamma funktioner. Flera av ämnesbiblioteken ligger nära inriktningen på Nordiska Afrikainstitutets bibliotek.⁷² Carolinabiblioteket ansvarar bl.a. för äldre Afrikasamlingar.

Flera av dem vi har intervjuat menar att Uppsala är en bra plats för Afrikaforskning. Genom att institutet 2012 flyttade till universitetsområdet ligger samlingarna nu också fysiskt närmare varandra. Institutet hoppas att flytten ska bidra till ett närmare samarbete med ämnesbiblioteken framöver.

Av beskrivningen på universitetets webbplats får man intrycket att Nordiska Afrikainstitutets bibliotek tillhör universitetets organisation. Det återfinns under beskrivningen av universitetsbibliotekets samtliga bibliotek och enheter och är placerat i gruppen Juridik, samhällsvetenskap och lärarutbildning.⁷³ Enligt universitetsbiblioteket ska man främst se detta som en service för användarna som inte bryr sig om de organisatoriska gränserna.

7.3.3 Öronmärkt bidrag till institutets bibliotek

Universitetsbibliotekets intäkter kommer huvudsakligen från de avsättningar som görs av universitetets styrelse och de tre områdesnämnderna Humaniora och samhällsvetenskap, Medicin och farmaci respektive Teknik och naturvetenskap. Av de tre nämnderna bidrar Humaniora och samhällsvetenskap med mest medel till universitetsbiblioteket. Under år 2012 uppgick bidraget till nära 90 miljoner kronor, varav 16 miljoner var avsedda för ämnesbibliotekens inköp av media. Av dessa 16 var cirka 1,1 miljoner kronor, dvs. nära 7 procent, avsedda för inköp av media vid Nordiska Afrikainstitutet. Det innebär att det i praktiken är humanistisk-samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet som använder en del av sin tilldelade budget för att bidra till finansieringen av institutets bibliotek.⁷⁴

⁷¹ Kungliga biblioteket (2012) *Bibliotek 2011*.

⁷² Det gäller Carolinabiblioteket, Dag Hammarskjöldbiblioteket, Ekonomikums bibliotek, Blåsenhusbiblioteket samt Karin Boye-biblioteket.

⁷³ <http://www.ub.uu.se/sv/Om-biblioteket/Bibliotek-och-enheter/>. Citerad 2013-02-04.

⁷⁴ Uppgifter från Uppsala universitetsbibliotek.

Storleken på universitetsbibliotekets bidrag motsvarar i stort de programkostnader som institutet har för sitt bibliotek, dvs. kostnader för inköp av media samt andra aktiviteter. Detta skulle kunna översättas till att institutet står för kostnader för lokaler och personal, medan universitetsbiblioteket står för alla andra driftskostnader.

7.3.4 Åtaganden och samarbete regleras i avtal

Det senaste avtalet mellan institutet och Uppsala universitetsbibliotek gäller från januari 2001. I avtalets bilaga preciseras bibliotekens bestånd samt de tjänster som institutets bibliotek ska erbjuda forskare och studenter vid Uppsala universitet samt de tjänster som universitetsbiblioteket ska erbjuda personal och användare vid institutets bibliotek. Det är överenskommet att bilagan ska revideras årligen. Den senaste revideringen gjordes för drygt elva år sedan, i november 2001. Vid våra intervjuer framkommer att vissa skrivningar i avtalet och dess bilaga borde revideras. Båda parter bedömer dock att avtalet fortfarande är giltigt som en ram för samarbetet.

En central punkt i avtalet är att inget av biblioteken får göra förändringar i sin långsiktiga förvärvspolitik och i sina principer att tillhandahålla litteratur utan att parterna har samrått och kommit överens. Vad gäller tjänsterna erbjuder sig Uppsala universitetsbibliotek bl.a. att stå till förfogande för professionella kontakter, möten, kurser och seminarier för institutets bibliotekarier inom olika ämnen. Institutet erbjuder sig att ge forskare och studenter vid Uppsala universitet en service som bl.a. omfattar att förvärva litteratur och andra medier inom institutets ämnesområde samt att ha ett lämpligt tidskriftsbestånd av tryckta och elektroniska tidskrifter. Samlingarna ska vara tillgängliga för lån eller studier på plats. Därutöver erbjuder institutet läsplatser, undervisning samt vägledning i litteratur- och informationssökning. Det erbjuder sig också att följa och värdera utbudet av Afrikainformation på internet och presentera utvalda delar på sin länksida.

Sådan service som institutets bibliotek ger till forskare och studenter vid Uppsala universitet ger det även till övriga besökare och låntagare. Det speciella är att universitetet utnyttjar servicen och lokalerna i högre grad än andra universitet och högskolor. Exempelvis har vissa lärare valt att förlägga en del av sin undervisning i biblioteket. Institutet be-

kostar också campuslicens för institutet och universitetsbiblioteket för vissa e-resurser. Studenter kan också använda sig av universitetets nät på plats i biblioteket.

7.3.5 Samverkansmöten och påverkan genom rådet

Enligt avtalet ska institutet och relevanta biblioteksenheter vid universitetet ha regelbundna s.k. policymöten. Samverkansmöten på chefsnivå hålls för närvarande högst en gång per halvår. Informationsutbyte och samverkan hanteras också löpande vid mer informella kontakter bibliotekarierna emellan. Det har också förekommit att universitetsbiblioteket har begärt att få uppgifter om vilken media institutet har köpt in som ett sätt att följa upp hur det ekonomiska bidraget har använts.

Universitetsbiblioteket har möjlighet att påverka institutets bibliotek även genom sin representation i program- och forskningsrådet. Den tidigare överbibliotekarien satt i rådet fram till och med 2012 och uppger sig ha känt ett särskilt engagemang för biblioteksfrågorna. Överbibliotekarien uppger sig ha drivit på institutets övergång till elektronisk publicering och anslutningen till DiVA. För sådana diskussioner har kontakter tagits med institutets direktör och andra medarbetare även mellan rådsmötena.

7.4 Bibliotekets relevans och användning

Institutets bibliotek fick utmärkelsen Årets bibliotek vid Bok- och biblioteksmässan 2006 för sitt breda utbud av litteratur om det moderna Afrika. Biblioteket är också en verksamhet som regeringen och de övriga nordiska länderna bedömer fungerar väl och därmed tycks ta för given. Det kan vara en förklaring till att biblioteket sällan är föremål för diskussioner i program- och forskningsrådet.

7.4.1 Antalet lån är ett mått på resultat och relevans

Samlingarna i ett bibliotek anses vara relevanta den dag någon lånar ur dem. Mått på resultat i biblioteksverksamhet är därför antalet fysiska lån, men även nedladdningar av elektroniska dokument. Måtten anses dock ibland vara alltför trubbiga för att beskriva resultat och relevans.

I sin översyn 2009 konstaterade institutet att det fanns indikationer på att biblioteket är relevant och välanvänt.⁷⁵ I översynen gjorde biblioteket en egen beräkning av hur samlingarna hade använts, baserad på lånestatistiken 2003–2008. Enligt beräkningen hade 80 procent av samlingen använts sex år efter inköpet. Störst var utlåningen inom ett år efter det att publikationen hade köpts in. Undersökningen gav också vägledning om vilken typ av publikationer som hade använts, vilket låg till grund för den senare valda inriktningen för förvärven.

Biblioteket har sedan 2009 inte gjort någon ny beräkning av hur samlingarna har använts. Utifrån de uppgifter som institutet redovisar i sina årsredovisningar har både antalet lån och nedladdningen av elektroniska dokument minskat de senaste åren. Mellan år 2009 och 2012 har det totala antalet lån minskat med 7 000. Det förmodas vara en konsekvens av den ändrade inriktningen på förvärven med bl.a. ett minskat inköp av svenska titlar. Under 2012 var biblioteket stängt i under tre månader på grund av flytten, vilket kan förklara en del av den kraftiga minskningen under 2012. Nedladdningen av elektroniska dokument har under samma period mer än halverats i antal, trots att förvärvet har ökat något. Institutet vet inte varför nedladdningen har minskat, men tror att det beror på att dokumenten finns tillgängliga även genom andra tjänster.

7.4.2 Studenter och forskare i Uppsala lånar mest

Bibliotekets samlingar används av olika kategorier av låntagare. Under de senaste åren har studenter varit den enskilt största kategorin, följt av institutets egen personal och gäster samt externa forskare. Detta framgår av diagram 5 nedan. De senaste åren har studenter och forskare vid Uppsala universitet stått för 37 procent av lånen, medan institutets forskare och gäster har stått för drygt 20 procent. Det innebär att majoriteten av låntagarna är lokalt koncentrerade till Uppsala.

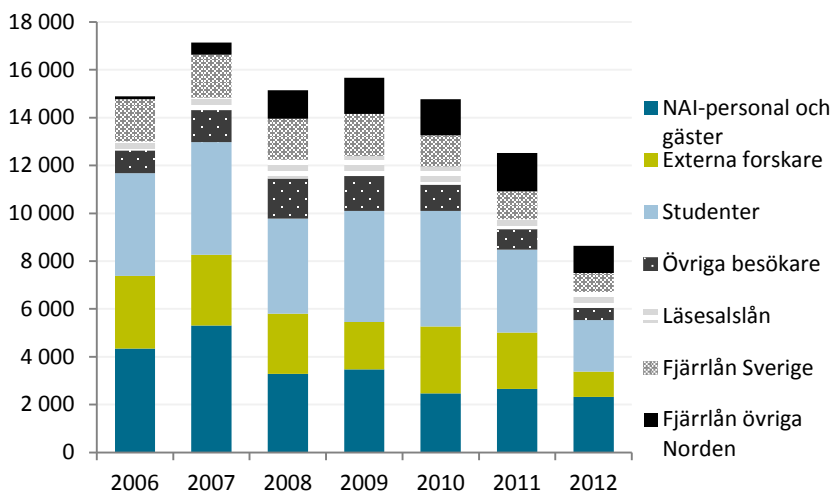
Fjärrutlåningen till andra bibliotek står för runt 20 procent av alla lån. Fjärrlånen inom Sverige och till Danmark dominerar, medan de är

⁷⁵ Nordiska Afrikainstitutet 2009-11-02 *Review of NAI library*. Institutet refererar i denna även till en användarenkät som gjordes av institutet 2008 samt en undersökning som gjordes av en student 2007.

ytterst marginella till de övriga nordiska länderna. Till Island har institutet inte haft några fjärrlån alls under flera år. Institutet pekar här på vikten av att samlingarna blir synliga i de nordiska ländernas motsvarigheter till svenska Libris. Studenter och forskare uppges i första hand gå till den källa de känner till i sitt hemland. När institutet blev synligt i Bibliotek.dk ökade fjärrlånen till Danmark kraftigt.

Av institutets verksamhetsplaner framgår att det finns planer på att göra bibliotekets resurser synliga även i Norge och Finland. Under 2013 hoppas man att de ska vara synliga i norska sökportaler, medan man under 2014 siktar på att de ska vara synliga i de finska motsvarigheterna.

Diagram 5 Antal lån från institutets bibliotek 2006–2012 fördelade på olika typer av låntagare och typ av lån



Källa: Nordiska Afrikainstitutets årsredovisningar.

7.4.3 Positiva omdömen om biblioteket

Många av dem vi har intervjuat, såväl forskare som tjänstemän inom utrikes- och biståndsförvaltningen, har fällt positiva omdömen om institutets bibliotek. Flera av ledamöterna i program- och forskningsrådet har också uttryckt sig positivt.

Samtliga forskare vi har intervjuat framhåller att biblioteket är bra. Det finns till och med de som hävdar att det är bäst i Europa. Forskarna har särskilt lyft fram att biblioteket har mycket unikt material, vilket även möjliggör forskning som är unik i sitt slag. Samtidigt är det flera som pekar på att bibliotekets roll har förändrats och fortsätter att förändras i takt med att allt mer material finns tillgängligt på internet och att forskare i högre grad än tidigare läser artiklar snarare än böcker. Det framförs också önskemål om att biblioteket även framöver tillhandahåller material som universitetsbiblioteken inte prioriterar eller prenumererar på. Bland annat nämns afrikanska tidskrifter.

En av forskarna i program- och forskningsrådet har även pekat på att biblioteket har avgörande betydelse för att kunna ha Afrikarelaterad expertis i de nordiska länderna. Andra starka sidor är att institutets publikationer är gratis och i ökande grad elektroniskt tillgängliga för forskare i Afrika.

7.5 Statskontorets analys och slutsatser

Ett svenskt bibliotek med en bred nordisk målgrupp

Nordiska Afrikainstitutet och dess bibliotek ger service till en rad olika användare i alla de nordiska länderna, även om institutet har definierat den huvudsakliga målgruppen som nordiska forskare och studenter. Det innebär ett åtagande och ansvar vad gäller både användare och geografiskt område som är betydligt vidare än det som andra svenska forskningsbibliotek har. Institutet har blivit varse att det också medför vissa problem att ha en användargrupp som inte är tydligt definierad och geografiskt lokaliserad. Det gäller framför allt tillgängligheten till licensierade e-resurser. Ersättningen inom fjärrlånesystemet är heller inte anpassat till en användargrupp som finns utanför Sveriges gränser. Det senare är dock ett mindre problem eftersom institutet än så länge har en marginell fjärrutlåning till de övriga nordiska länderna, med undantag för Danmark.

Biblioteket är viktigt för forskning om Afrika

Ett väl fungerande och ämnesmässigt relevant bibliotek är en viktig förutsättning för forskning och högre studier. Nordiska Afrikainstitutets bibliotek förefaller i hög grad leva upp till sådana förväntningar.

Inriktningen mot att betjäna forskningen har också blivit tydligare. Trots att allt mer media görs elektroniskt tillgänglig finns det fortfarande mycket som talar för att det finns ett behov av geografisk närhet mellan Afrikaforskningen och bibliotekets fysiska samlingar. Det framgår av intresset för institutets studie- och doktorandstipendier samt av lånestatistiken. Studenter och doktorander söker sig till institutet mycket på grund av biblioteket. Svenska låntagare dominerar, framför allt de från institutet och universitetet i Uppsala. Institutet gör en stor del av förvärven från afrikanska länder, vilka inte kommit lika långt vad gäller att tillgängliggöra material elektroniskt. Detta talar för att media i fysisk form kan komma att dominera institutets samlingar och nyförvärv från Afrika ett tag framöver och att den geografiska kopplingen mellan forskningsverksamheten och biblioteket kommer att vara stark även fortsättningsvis.

Organisatorisk närhet till Uppsala universitetsbibliotek

Som specialbibliotek har institutets bibliotek stora likheter med ämnesbiblioteken inom Uppsala universitetsbibliotek. Trots att institutets bibliotek och universitetsbiblioteket i dag har ett mer renodlat huvudmannaskap än tidigare kan de i praktiken ses som en samlad organisation vad gäller Afrikasamlingar. Förhållandet dem emellan kan närmast beskrivas som symbiotiskt. Genom uppdelningen av samlingarna på tidsperioder är deras verksamheter inte överlappande och biblioteken samarbetar i för användarna viktiga frågor, t.ex. e-resurser och DiVA. Universitetets löpande ekonomiska stöd till institutet kan ses som en kompensation för att institutet tar ett ansvar för universitetets studenter och forskare som, åtminstone i vissa delar, i annat fall skulle åligga universitetet enligt bibliotekslagen. Universitetsbiblioteket skulle därmed påverkas av en annan organisatorisk lösning för eller geografisk placering av institutet.

8 Slutsatser och förslag

Statskontorets översyn av Nordiska Afrikainstitutet ska utgöra ett underlag för regeringens prövning av institutets verksamhet och organisationsform. I översynen ingår därför att pröva behovet av verksamheten och hur den fungerar i förhållande till uppdraget och förväntningarna. Det ingår också att pröva hur institutet fungerar som svensk förvaltningsmyndighet, bl.a. mot bakgrund av verksamhetens innehåll och tyngdpunkt samt hur den styrs.

8.1 Statskontorets samlade slutsatser

I detta avsnitt redovisar vi Statskontorets samlade slutsatser om Nordiska Afrikainstitutets verksamhet vad gäller dess funktion, organisation, styrning och ledning. De bygger på den analys och de slutsatser som har avslutat rapportens kapitel 3–7.

8.1.1 Det nordiska åtagandet behöver omprövas

Nordiska Afrikainstitutets verksamhet är starkt präglad av resultatet av en politisk förhandling på nordisk nivå för drygt 50 år sedan. Den svenska regeringen bestämde då att den verksamhet som institutet bedriver även ska inkludera och komma övriga nordiska länder till del. För Sverige har det inneburit ett geografiskt utvidgat statligt åtagande – ett nordiskt åtagande – som sedan dess inte har omprövats.

Svårt att förena ledningsformen med ett nordiskt inflytande

Statskontorets översyn visar att det har varit svårt att förena den svenska organisations- och ledningsformen med ambitionen att de övriga nordiska länderna ska få inflytande över Nordiska Afrikainstitutet och dess verksamhet. Det är delvis en förklaring till att institutet i flera avseenden inte har lyckats svara upp mot varken den svenska regeringens eller de övriga nordiska uppdragsgivarnas krav och förväntningar.

Sveriges åtagande har åtföljts av ambitionen att bjuda in de övriga nordiska länderna till ett slags gemensamt ägarskap av institutet. Genom sina ekonomiska bidrag har länderna getts möjlighet till inflytande på verksamheten. Representanter för länderna har också inkluderats i institutets organisation genom program- och forskningsrådet. Rådet har fått karaktären av en hybrid av ett insynsråd, ett vetenskapligt råd och en nordisk styrelse utan beslutsbefogenheter. Det har skapat spänningar inom rådet mellan både de länder och professioner som finns företrädda.

De övriga nordiska ländernas inflytande kan naturligtvis ses som en viktig förutsättning för att skapa en nordisk verksamhet. Samtidigt har denna ambition inneburit problem för institutet. Kraven och förväntningarna på institutet har inte samordnats länderna emellan. Det har försvårat myndighetschefens styrning av verksamheten. Det har också bidragit till att skapa en oklarhet om den svenska regeringens roll i styrningen, Utrikesdepartementets funktion i rådet samt direktörens ställning som enrådig myndighetschef. Ansvarskedjan mellan regeringen och myndighetens ledning har därmed blivit otydlig.

Det nordiska åtagandet vilar på allt svagare grund

Sveriges nordiska åtagande för institutets verksamhet vilar i dag på svag grund. Sedan institutet bildades har de nordiska ländernas regeringar inte gjort någon skriftlig överenskommelse om vad länderna har för ansvar i förhållande till vilken nytta de förväntas dra av institutet. Ansvaret för att förvalta åtagandet har därmed i hög grad överlåtits till institutet, t.ex. genom att låta direktören ingå landspecifika avtal och hantera ländernas olika förväntningar.

I allt väsentligt är Nordiska Afrikainstitutet dominerat av Sverige och svenska intressen. Förutom huvudmannskapet gäller det även t.ex. finansieringen av verksamheten, forskarna vid institutet och användarna av institutets bibliotek. Bland de nordiska utrikesdepartementen, biståndsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna i Afrika är det framför allt Sida och det svenska utrikesdepartementet som i någon mån drar nytta av verksamheten och institutets tjänster. Däremot har institutet i framför allt sin forskningsfrämjande och kontaktskapande verksamhet, vilken främst riktar sig till andra forskare, lyckats väl med

uppgiften att upprätthålla en nordisk bas och ett nordiskt intresse för verksamheten.

Vår översyn visar att det finns en tendens att det nordiska intresset för Nordiska Afrikainstitutet minskar, åtminstone på regeringsnivå. Detta yttrar sig i att de nordiska ekonomiska bidragen sammantaget har minskat de senaste åren, men också i att institutet inte är ett självklart val när uppdragsgivarna behöver kunskap om Afrika. Från 2013 har Danmark dragit in sitt bidrag helt och även av sagt sig representationen i program- och forskningsrådet. Frågan har då uppstått bland de övriga länderna om t.ex. danska forskare och studenter fortsättningsvis kan göra anspråk på institutets tjänster och stipendier. Även Norges framtida engagemang för verksamheten är osäkert och beror på om institutet lyckas leva upp till de krav som bidragsgivaren har ställt på verksamheten, bl.a. genom sitt avtal med institutet. Det reser naturligtvis frågan om i vilken mån institutet kan betraktas som nordiskt om det inte längre omfattar samtliga nordiska länder.

- Statskontoret anser att Sveriges nordiska åtagande för Nordiska Afrikainstitutet behöver omprövas. Statskontoret anser att verksamheten framöver inte bör styras och finansieras av de övriga nordiska ländernas utrikesdepartement eller biståndsmyndigheter.

8.1.2 Bättre förutsättningar för effektiv verksamhet

Statskontoret anser att Nordiska Afrikainstitutet inte har getts tillräckligt bra förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet. Uppdraget är brett och ofokuserat samtidigt som uppdragsgivarnas behov och förväntningar i övrigt inte är väl kommunicerade till myndigheten. Institutet har heller inte tagit tillräckligt ansvar för att tydliggöra uppdraget genom att definiera och avgränsa verksamheten och målgrupperna för den.

I vissa avseenden kan de samlade kraven på institutet till och med karaktäriseras som orimliga. Institutet förväntas t.ex. vara relevant för de olika nordiska ländernas biståndspolitik. Samtidigt ska institutet bedriva egen forskning av hög vetenskaplig kvalitet om den sociala,

politiska och ekonomiska utvecklingen på en kontinent som består av mer än 50 länder.

Otydligheterna i uppdraget och anslagsvillkoren gör det svårt att avgöra vad som ska vara institutets kärnverksamhet och vad de tilldelade anslagen och övriga externa medel ska finansiera. Det leder i förlängningen till att det blir svårt för regeringen att bedöma om institutet ägnar sig åt rätt saker och uppnår önskade resultat i förhållande till de medel som tilldelats. Verksamheten och det stora antalet aktiviteter är i många avseenden därför ett utfall av vad institutet självt har bedömt vara relevant och viktigt. Det speglar även en strävan att tillgodose önskemål från uppdragsgivarna och rådet. Institutets ambitioner med verksamheten och beskrivningen av dess resultat ger dock snarast intryck av ett arbete utan strategiska prioriteringar och tydliga mål. Sedan översynen 2008 har institutet ansträngt sig för att förbättra den interna styrningen och omfördela resurserna från administration till kärnverksamhet. Statskontoret anser dock att verksamheten fortfarande inte lever upp till de krav på effektivitet och god intern styrning som kan ställas på en myndighet.

Omdömena om verksamheten utifrån våra intervjuer med nordiska Afrikaforskare och nordiska uppdragsgivare får ses som en indikator på hur väl institutet har lyckats i sina föresatser. Iakttagelserna i vår översyn bekräftar i stort de som har gjorts vid tidigare översyner. Verksamheten är mer uppskattad bland nordiska Afrikaforskare än bland uppdragsgivarna. Institutet har inte varit uppdragsgivarnas förstahandsval när det gäller att söka kunskap om Afrika som underlag för politiken. Det innebär att det är i den fria forskningen och den forskningsfrämjande uppgiften som institutet har sina starka sidor.

- Statskontoret anser att Nordiska Afrikainstitutet behöver ges bättre förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet och att uppdraget därför behöver renodlas och förtydligas.

8.1.3 Verksamheten bör inte bedrivas i myndighetsform

Nordiska Afrikainstitutet bedriver en verksamhet som till sin karaktär inte passar att bedrivas i en traditionell svensk förvaltningsmyndighet.

Egen forskning utgör tyngdpunkten i verksamheten

Regeringens styrning av verksamheten de senaste åren har medfört att institutet i allt högre grad har fått karaktären av ett forskningsinstitut. Tyngdpunkten i verksamheten ligger i dag på att bedriva egen forskning. Verksamheten omgärdas i allt högre grad av förutsättningar som liknar dem som gäller för forskning vid ett lärosäte. I syfte att stärka forskningens kvalitet och relevans har regeringen ställt krav som har medfört att forskare vid institutet i större utsträckning har sökt och också fått forskningsmedel i konkurrens med andra forskare. Det har även inneburit att forskningsresultat i form av t.ex. rapporter och artiklar i större utsträckning genomgår vetenskaplig granskning innan publicering.

Sammantaget har kraven och utvecklingen medfört att inflytandet över forskningen i ökad utsträckning har flyttats från regeringen, direktören samt program- och forskningsrådet till externa forskningsfinansiärer. Samtidigt har externa förlag fått ett större inflytande över vilka forskningsresultat som publiceras. Myndighetens chef, som är ansvarig för verksamheten inför regeringen, beslutar inte i så centrala frågor som att publicera rapporter och andra skrifter i myndighetens namn. Institutets enda renodlade myndighetsuppdrag är direktörens beslut om vilka forskare och studenter som ska beviljas stipendier.

Möjligheten att styra forskningen har inte utnyttjats

Nordiska Afrikainstitutet är heller ingen traditionell förvaltningsmyndighet i bemärkelsen att regeringen aktivt styr verksamhetens inriktning för att genomföra sin politik. Forskningens inriktning har inte angetts närmare än att den ska omfatta den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen i Afrika. Styrningen kan alltså inte betraktas som tydlig om regeringen har haft för avsikt att få forskningen mer relevant och anpassad för t.ex. sin utrikes-, handels- eller biståndspolitik. Genom att verksamheten finansieras med biståndsmedel har det visserligen funnits förväntningar om att forskningen främst ska bidra med kunskap för biståndspolitiken. Denna förväntan finns dock inte uttryckt i institutets instruktion som är det viktigaste styrdokumentet för en myndighet.

Syftet med att bedriva forskning i myndighetsform är just möjligheten för regeringen att styra forskningens inriktning för att täcka vissa specifika behov. Om forskningen inte styrs av uppdragsgivaren kan verksamheten ges bättre förutsättningar inom universitet och högskolor.⁷⁶ Det hade också varit fullt möjligt för regeringen att lägga specifika forskningsuppdrag på myndigheten. Men eftersom regeringen av allt att döma har betraktat myndigheten som ett fristående forskningsinstitut har det funnits en osäkerhet om hur mycket forskningen ska styras. En detaljerad styrning har uppfattats gå stick i stäv med de forskningspolitiska principerna om fri forskning. Vi bedömer att Utrikesdepartementet inte heller har praktiska förutsättningar för att aktivt styra forskningen vid Nordiska Afrikainstitutet.

Regeringens val att dels öka utrymmet för den egna forskningen, dels avstå från att styra dess inriktning närmare har bidragit till att institutet inte kan betraktas som en förvaltningsmyndighet i traditionell mening. Eftersom institutets forskning i liten utsträckning kommer till konkret användning för politiken finns det ytterligare skäl att hävda att den inte bör bedrivas inom ramen för en förvaltningsmyndighet.

- Statskontoret anser att Nordiska Afrikainstitutets verksamhet framöver inte ska bedrivas inom ramen för en statlig förvaltningsmyndighet.

8.2 Utgångspunkter för en framtida organisation

Vår översyn visar på flera problem med det nuvarande sättet att organisera Nordiska Afrikainstitutet. Enligt uppdraget förväntas Statskontoret också ge vägledning om hur verksamheten kan organiseras fortsättningsvis. I det följande redovisar vi vår bedömning av vilka delar av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet som bör bedrivas vidare och i vilken form. Denna bedömning gör vi med förbehållet att forskningens vetenskapliga kvalitet ännu inte har utvärderats.

⁷⁶ Jfr. SOU 2008:118, s. 157.

8.2.1 Det behövs kunskap och forskning om Afrika

Afrika är på olika sätt av intresse för Sverige, vilket även fortsättningsvis motiverar en svensk kunskapsproduktion om just detta geografiska område. Sverige har under lång tid haft ett stort engagemang för Afrika inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet. År 2011 riktades drygt hälften av det svenska biståndet till länder i Afrika söder om Sahara. Afrika utgör också en stark tillväxtregion som kan bli av stor vikt för det svenska näringslivet.

Regeringen har tidigare uttalat att det krävs svensk forskningskompetens för att Sverige ska kunna delta i olika bilaterala, regionala och internationella samarbeten. Det är enligt regeringen också viktigt att forskare i Sverige samverkar med forskare internationellt för att på så sätt stärka den egna forskningens kvalitet och relevans.⁷⁷

8.2.2 Ett sammanhållet institut ger ett mervärde

Det finns alltså ett behov av kunskap och forskning om Afrika, men behövs det ett särskilt institut för detta? Vid flera universitet och högskolor i Sverige bedrivs forskning om Afrika. Staten stödjer forskning om utvecklingsfrågor i bl.a. Afrika genom det särskilda programmet till stöd för svensk forskning av relevans för låg- och medelinkomstländer (U-forsk). Från 2013 hanteras programmet av Vetenskapsrådet. Om regeringen endast vill stödja forskning om Afrika finns det således möjlighet att göra det genom att stimulera den forskning som redan bedrivs vid svenska lärosäten. För detta behövs inget särskilt Afrika-institut.

Vi ser dock fördelar med att bevara delar av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet som en sammanhållen enhet. Sverige har med stöd från de övriga nordiska länderna under ett halvsekel investerat i strukturer för forskning och samverkan, vilket resulterat i ett institut som av allt att döma har ett gott rykte bland andra forskare. Institutets nätverk med både forskare och beslutsfattare i Afrika har varit en resurs för svensk forskning som riskerar att gå förlorad om institutet avvecklas.

⁷⁷ Regeringskansliet (2010) *Policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet 2010–2014 och strategi för Sidans stöd till forskningssamarbete 2010–2014*, s. 14.

Genom att kombinera forskningen, biblioteket och uppgiften att främja forskning och samverkan har det också skapats ett mervärde där de olika verksamhetsdelarna stärker varandra. Ett tydligt exempel på ett sådant mervärde är att institutets bibliotek utgör en dragningskraft på forskare från Norden och Afrika. Kunskapen om forskarnas och de afrikanska gästforskarnas efterfrågan medför i sin tur att biblioteket blir en ännu bättre resurs för Afrikaforskningen och därigenom också fungerar som en främjare av sådan. Den nära tillgången till ett specialbibliotek om Afrika utgör samtidigt en viktig förutsättning för institutets egen forskning. Det finns därmed skäl att ge institutet en möjlighet att utveckla verksamheten utifrån bättre förutsättningar i form av ett mer avgränsat uppdrag och en mer ändamålsenlig organisationsform.

8.2.3 Institutet bör inte föra policydialog

Som tidigare framgått anser Statskontoret att institutets uppgifter behöver renodlas. Den egna forskningen och främjandet av forskning och samverkan bör vara grunden för en framtida organisation. Uppgiften att föra policydialog bör dock inte föras över i en ny organisation för institutet.

Vår översyn visar att institutet trots ökade ansträngningar fortfarande inte lyckats nå ut till beslutsfattare i Norden. Institutets organisation och kompetensprofil är framför allt anpassad för uppgiften att bedriva egen forskning. Vi bedömer att det skulle krävas alltför stora insatser för att institutet skulle kunna utvecklas till en rådgivande organisation som kan förse beslutsfattare med aktuella underlag för politiska beslut. Institutet skulle bl.a. behöva göra stora förändringar av sin kompetensprofil och utveckla ett betydligt närmare samarbete med t.ex. Utrikesdepartementet.

Vi ser heller inte att regeringen har behov av ytterligare en svensk aktör med uppgift att vara rådgivande vid utformningen av biståndspolitik. Regeringen inrättade i januari 2013 Expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd (dir. 2013:11). Expertgruppen har bl.a. till uppgift att sammanställa kunskapsöversikter baserade på relevant forskning och att lämna rekommendationer till regeringen.

8.2.4 Bättre förutsättningar inom ett lärosäte

Statskontoret anser att det som i praktiken har utvecklats till att bli institutets kärnverksamhet, dvs. att bedriva forskning av hög vetenskaplig kvalitet, kan ges bättre förutsättningar om verksamheten bedrivs inom ett svenskt lärosäte. En närmare koppling till ett ansett lärosäte ökar sannolikt möjligheten att attrahera erfarna forskare och därigenom förbättra förutsättningarna för att utveckla en framstående forskningsmiljö.

Formellt är visserligen de flesta lärosäten svenska myndigheter. Lärosäten har dock en mer fristående ställning gentemot riksdagen och regeringen. Den fria forskningen vid universitet och högskolor garanteras t.ex. genom regeringsformen och högskolelagen. Det finns också särskilda regler som har utformats för att underlätta lärosätenas verksamhet. Genom att institutets verksamhet tas över av ett lärosäte kommer den att omfattas av dessa regler och forskningen ges bättre förutsättningar än om den bedrivs inom en traditionell förvaltningsmyndighet.

Nordiska Afrikainstitutet har tidigare förespråkat att institutet borde organiseras som en stiftelse. Vi bedömer dock att stiftelseformen inte skulle lösa några av de grundläggande problemen med verksamheten. En stiftelse skulle även fortsatt vara beroende av direkt finansiering och styrning från staten. Att bilda en stiftelse förutsätter dessutom att egendom eller kapital avsätts för ändamålet. Det finns också problem med stiftelseformen som har gjort att regeringen tidigare har varit restriktiv med att inrätta nya stiftelser. Stiftelseformen försvårar styrning, insyn och ansvarsutkrävande. Det krävs också synnerliga skäl för att i efterhand ändra inriktningen för en stiftelse.⁷⁸

8.3 En tänkbar organisationslösning

Statskontoret anser att delar av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet bör bedrivas vidare inom ett svenskt lärosäte. En tänkbar organisationslösning är att institutet övergår till att bli en s.k. centrumbildning. Med det menar vi en organisatoriskt sammanhållen enhet inom ett lärosäte som spänner över flera vetenskapliga discipliner och således

⁷⁸ Se Statskontoret 2012:37 och Ekonomistyrningsverket 2009:30.

inte är en del av en specifik institution. I det följande utvecklar vi hur en sådan organisationslösning kan utformas och vilka överväganden som krävs i den fortsatta processen.

8.3.1 Hitta ett lärosäte som vill ta över institutet

Vårt förslag förutsätter att ett lärosäte visar ett eget intresse av att ta över och utveckla Nordiska Afrikainstitutets verksamhet som en centrumbildning. Hur ett övertagande av verksamheten närmare ska gå till behöver därför utvecklas i dialog mellan Regeringskansliet och det berörda lärosätet.

Universitet och högskolor ska enligt regeringen i så stor utsträckning som möjligt stå fria från direkt statlig styrning. Det innebär bl.a. att lärosätena i första hand själva ska bestämma om sin organisation, t.ex. vad gäller särskilda centrumbildningar. Regeringen har under senare år avskaffat den statliga regleringen för flera centrumbildningar och låtit lärosätena själva bestämma om och hur verksamheten ska bedrivas vidare. Endast ett fåtal statligt reglerade centrumbildningar finns kvar.⁷⁹

I vissa fall kan det finnas ett klart nationellt intresse av en särskild verksamhet, men enligt regeringen är det då i första hand naturligt att berörda lärosäten själva inrättar denna verksamhet. Det ska dock vara möjligt för regeringen att ge ett särskilt uppdrag till ett lärosäte att bedriva en viss verksamhet.⁸⁰ Regeringen har under senare år också gett ett antal sådana uppdrag till olika lärosäten.⁸¹ Ett uppdrag att ta över institutets verksamhet kan dock inte vara för specificerat. Det bör i stor utsträckning vara upp till lärosätet att definiera den verksamhet

⁷⁹ Ett exempel på kvarvarande statligt reglerade centrumbildningar är Kollegiet för samhällsforskning vid Uppsala universitet (Swedish Collegium for Advanced Study, SCAS). Kollegiet är ett nationellt institut för avancerade studier, främst inom samhällsvetenskap och humaniora, och regleras av regeringen genom förordningen (1995:1079) om Kollegiet för samhällsforskning.

⁸⁰ Prop. 2009/10:149, s.45.

⁸¹ Se t.ex. Regeringsbeslut 2009-12-17 *Uppdrag till Göteborgs universitet att främja genusforskningen i Sverige*, regeringsbeslut 2011-06-16 *Uppdrag till Uppsala universitet att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer*, samt regeringsbeslut 2012-01-12 *Uppdrag till Linnéuniversitetet att bedriva fortbildning och vidareutbildning av yrkesverksamma journalister*.

som ska bedrivas. Det bör också ingå i förutsättningarna för lärosätets övertagande av verksamheten att centrumbildningen utvärderas efter några år, varpå organisationslösningen vid behov kan förändras.

8.3.2 Uppsala universitet är bäst lämpat

Det mest naturliga är att Uppsala universitet tar över Nordiska Afrika-institutets verksamhet. Uppsala universitet är ett av de lärosäten i Sverige som redan bedriver Afrikaforskning. Den forskningen skulle ytterligare kunna förstärkas genom att universitetet övertar institutets verksamhet och tillgångar i form av t.ex. biblioteket och de etablerade samarbeten som finns med afrikanska forskare och organisationer.

Förhållanden av praktisk och administrativ natur talar också för att just Uppsala universitet är bäst lämpat att ta över verksamheten. Nordiska Afrikainstitutet samarbetar redan med universitetet i flera administrativa frågor. Institutets bibliotek och Uppsala universitetsbibliotek har sedan länge ett närmast symbiotiskt förhållande som det skulle bli svårt att bryta upp. Uppsala universitet har under lång tid finansierat förvärv till institutets bibliotek och har därmed inte byggt upp någon egen samling om det moderna Afrika. Om institutets bibliotek skulle förläggas vid något annat lärosäte skulle det innebära en komplicerad bodelning mellan institutet och Uppsala universitet. Dessutom skulle universitetet gå miste om de biblioteksresurser som i stor utsträckning utnyttjas av just universitetets studenter och forskare.

Vi har inte sett det som Statskontorets uppgift att förhandla fram en framtida organisationslösning med Uppsala universitet. Regeringen måste i ett första steg ta ställning till Statskontorets slutsatser och förslag i denna rapport. Uppsala universitet är naturligtvis inte det enda tänkbara alternativet, även om det enligt vår bedömning är bäst lämpat av praktiska skäl. Vid t.ex. Göteborgs och Lunds universitet finns också starka forskningsmiljöer som skulle kunna bli aktuella. En lösning som innebär att ett annat lärosäte än Uppsala universitet tar över verksamheten skulle dock sannolikt leda till större omställningskostnader.

8.3.3 Verksamheten behöver renodlas

Den verksamhet som ska övertas av ett lärosäte måste kunna kopplas till huvuduppgifterna för universitet och högskolor så som de uttrycks i högskolelagen, dvs. utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället.⁸² För en stor del av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet är det inget problem eftersom den i stor utsträckning redan motsvarar verksamheten vid universitet och högskolor.

Huvuduppdraget bör vara forskning

Det huvudsakliga uppdraget för institutet i sin nya form bör vara att bedriva forskning om Afrika. Institutets forskning har visserligen inte utvärderats och vi kan därför inte uttala oss om forskningens vetenskapliga kvalitet. Däremot har forskningen i allt större utsträckning börjat utsättas för extern bedömning genom forskningsfinansiering och publicering. Det innebär bättre förutsättningar för forskningens vetenskapliga kvalitet. Vårt förslag innebär också att institutet kommer att omfattas av lärosätets eget arbete att utvärdera sin forskningsverksamhet.

Hur uppdraget närmare ska utformas bör avgöras i samråd mellan Regeringskansliet, lärosätet och institutet. Det gäller t.ex. om forskningen framöver fortsatt ska ha en samhällsvetenskaplig inriktning och om den tvärvetenskapliga ambitionen ska behållas och utvecklas. En annan fråga är i vilken utsträckning forskarna vid institutet ska vara delaktiga i lärosätets utbildning.

Främjandeuppgiften bör behållas men förtydligas

Uppgiften att främja forskning och forskningssamverkan skiljer Nordiska Afrikainstitutet från andra Afrikaforskningsmiljöer i Sverige. Institutets arbete har varit uppskattat bland Afrikaforskare. Den väl utvecklade samverkan med afrikanska forskare och beslutsfattare kan också ses som en värdefull konkurrensfördel för institutets forskning. Främjandeuppgiften bör alltså behållas om institutets verksamhet övergår i en centrumbildning.

Det finns dock anledning att förtydliga vad främjandeuppgiften mer konkret ska innehålla. Institutets främjandearbete har främst bestått av

⁸² 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

konferens- och seminarieverksamhet i syfte att främja samverkan mellan nordiska forskare, samarbete med afrikanska forskare och organisationer, stipendieprogram för nordiska masterstudenter och doktorander samt gästforskarprogram för nordiska och afrikanska forskare. Främjandeuppgiften ställer också krav på en basfinansiering.

Resestipendierna bör omprövas

Statskontoret bedömer att hanteringen av institutets s.k. resestipendier inte självklart stämmer överens med de huvudsakliga uppgifterna för universitet och högskolor. Dessutom finns det stora likheter mellan resestipendierna och andra stipendier som staten finansierar med biståndsmedel.

Resestipendier har fördelats av institutet under mycket lång tid. De har dock fördelats utan varken uttryckligt uppdrag eller annan reglering i förordning. Eftersom stipendier kan betraktas som riktade statsbidrag till enskilda borde detta ha reglerats.

Om regeringen bedömer att institutets resestipendier ska finnas kvar, behöver det ses över hur resestipendierna hanteras i förhållande till övriga stipendier som finansieras med biståndsmedel. Regeringen bör särskilt se över hur resestipendierna förhåller sig till stipendier för s.k. Minor Field Studies (MFS-stipendier) som hanteras av Universitets- och högskolerådet och finansieras av Sida.

Inget uppdrag utöver lärosätenas samverkansuppgift

Lärosäten har redan i uppgift att samverka med det omgivande samhället och lärosätet bör inte ges något uppdrag som går utöver detta. Samverkansuppgiften för universitet och högskolor syftar bl.a. till att den kunskap som genereras ska komma samhället till nytta och att forskare ska ges goda möjligheter till insyn i problem och aktuella frågeställningar för företag och andra organisationer.⁸³

Även om uppgiften att bedriva policydialog inte förs över till institutet i sin nya form, finns det alltså ingenting som hindrar att t.ex. regeringen och Sida kan dra nytta av den kunskap som forskningen genererar. Ett lärosäte kan bedriva uppdragsforskning efter överenskommel-

⁸³ Jfr. prop. 1996/97:1, utg. omr. 16, s. 88 och prop. 2009/10:149, s. 16.

se. Institutet skulle också kunna vara till nytta för den nyligen inrättade Expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd genom att expertgruppen kan beställa t.ex. forskningsöversikter eller effektutvärderingar.

8.3.4 Nordiskt samarbete mellan forskare

Vi bedömer det inte som möjligt att ha ett fortsatt formellt inflytande från de övriga nordiska ländernas regeringar. Eftersom institutet inte förväntas föra policydialog försvinner den direkta kopplingen till såväl det svenska som de övriga nordiska utrikesdepartementen.

Det finns dock ingenting som hindrar att institutet i sin nya form kan fortsätta att ha en nordisk prägel på sin verksamhet och även behålla sitt nuvarande namn. Institutet kan t.ex. fortsatt rekrytera forskare från de andra nordiska länderna och välja att tillsätta ett vetenskapligt råd med ledamöter från nordiska lärosäten.

Institutet kan också söka finansiering från nordiska lärosäten, i likhet med Nordiska Asieninstitutet (NIAS) vid Köpenhamns universitet.⁸⁴ En sådan lösning skulle också kunna innebära att institutets främjande-uppgift och bibliotekstjänster fortsatt kan riktas till studenter, doktorander och forskare i de nordiska länderna. Oavsett en eventuell nordisk finansiering kan institutet i sin nya form dock mycket väl samverka med forskare från andra lärosäten och länder. Redan i dag har institutet ett internationellt forskarnätverk som sträcker sig utanför Norden.

8.3.5 Basfinansiering med biståndsmedel är möjlig

Nordiska Afrikainstitutet har börjat ställa om sin verksamhet genom att i ökad utsträckning finansiera sin forskning med externa medel. I likhet med institutioner vid universitet och högskolor bör dock inte all forskning förväntas vara finansierad med externt sökta medel. En viss basfinansiering bör alltså finnas för forskning vid institutet i sin nya form.⁸⁵ Dessutom kommer övertagandet av institutets verksamhet att

⁸⁴ Nordiska Asieninstitutet i Köpenhamn finansieras delvis genom bidrag från ett antal nordiska lärosäten som samarbetar med institutet. I gengäld ingår representanter från dessa lärosäten i institutets nordiska råd. Studenter och doktorander från dessa lärosäten ges också förtur till institutets stipendier.

⁸⁵ Jfr. prop. 2012/13:30, s. 55.

innebära ökade administrationskostnader för det lärosäte som tar över verksamheten. Slutligen kräver främjandeuppgiften en viss basfinansiering.

Institutets verksamhet finansieras i dag till övervägande del av medel som räknas som internationellt bistånd. För att leva upp till kraven från OECD-DAC måste den forskning som bedrivs syfta till att främja ekonomisk tillväxt eller välfärd i utvecklingsländer. Statskontoret ser inget principiellt hinder för att delar av institutets verksamhet även fortsättningsvis finansieras med biståndsmedel, givet att kraven från OECD-DAC är uppfyllda.

Principen om lärosätenas autonomi innebär dock att medel inte bör öronmärkas för särskilda ändamål, utan att lärosätet självt bestämmer hur medlen ska användas. Om regeringen inte kan öronmärka vissa medel för institutets verksamhet är det också svårt att räkna dessa medel som bistånd. Därför måste en avvägning göras mellan principen om lärosätets autonomi och en eventuell önskan att finansiera institutets verksamhet med biståndsmedel. En lösning kan vara att medel förs över till Sida som sedan får i uppdrag att bidra med medel till lärosätet för institutets basfinansiering.

Oavsett hur verksamheten ska finansieras bedömer vi att vårt förslag kan minska kostnaderna för verksamheten. Vissa uppgifter försvinner och kostnaderna för administration och bibliotek kan minska när funktionerna samordnas med lärosätet.

Referenser

Avtal mellan Uppsala universitetsbibliotek och Nordiska Afrika-institutet angående vissa samarbetsfrågor, giltigt från och med 2001-01-01. Avtalet ersatte det som upprättades 1992-11-01.

Bibliotekslag (1996:1596).

Ekonomistyrningsverket 2009:30 *Att styra statliga åtaganden som utförs av privaträttsliga organ.*

Förordning (1981:186) med instruktion för nordiska afrikainstitutet (Scandinavian Institute of African Studies).

Förordning (1988:1124) med instruktion för nordiska afrikainstitutet.

Förordning (1989:127) om ändring i förordningen (1988:1124) med instruktion för nordiska afrikainstitutet

Förordning (1995:1352) med instruktion för Nordiska Afrikainstitutet (NAI).

Förordning (2007:1222) med instruktion för Nordiska Afrikainstitutet (NAI).

Graffner, Mikael (2013) *Bibliometric mapping of the Nordic Africa Institute.*

Högskolelag (1992:1434).

ICEIDA Agreement between the Icelandic International Development Agency (ICEIDA) and the Nordic Africa Institute (NAI).

Kommittédirektiv 2013:11 *Expertgrupp för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd.*

Kungl. Maj:ts proposition nr 100 år 1962.

Kungliga biblioteket (2012), Sveriges officiella statistik *Bibliotek 2011*.

Ministry for Foreign Affairs of Denmark, 2011-04-15, *Danish contribution to NAI 2011–2012*.

Motion vid vårriksdagen 1961 (II: 280 av herrar Lindahl och Lundkvist).

Myndighetsförordning (2007:515)

Norad 2012-05-10 *Grant letter for QZA-10/0632, Core support to Nordiska Afrikainstitutet 2012–2013*.

Nordiska Afrikainstitutet Budgetunderlag för åren 2006–2015.

Nordiska Afrikainstitutet Protokoll från program- och forskningsrådets möten åren 2004–2012.

Nordiska Afrikainstitutet Årsredovisningar för åren 2007–2012.

Nordiska Afrikainstitutet 2009-03-31 *Finansieringsplan: redovisning av institutets möjligheter att öka den externa finansieringen*.

Nordiska Afrikainstitutet 2009-11-02 *Review of NAI Library*.

Nordiska Afrikainstitutet 2010-11-23 *Tasks and authority of the Programme and Research Council at The Nordic Africa Institute*.

Nordiska Afrikainstitutet (2011) *The Rise of Africa: Miracle or Mirage? Annual Report 2010*

Nordiska Afrikainstitutet 2012-03-30 *Arbetsordning*.

Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Action plan and budget 2012–2014*.

Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Africa's Changing Societies: Reform from Below, Annual Report 2011*.

Nordiska Afrikainstitutet (2012) *Guidelines for Researchers at The Nordic Africa Institute, May 2012*.

Nordiska Afrikainstitutet (2013) *Action plan and budget 2013–2015*.

OECD 2010-11-12 *DAC Statistical Reporting Directives*, Dnr. DCD/DAC(2010)40/REV1.

Proposition 1996/97:1 *Budgetpropositionen för 1997*.

Proposition 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*.

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.

Proposition 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*.

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*.

Proposition 2012/13:30 *Forskning och innovation*.

Regeringens skrivelse 2007/08:67 *Sverige och Afrika – en politik för gemensamma utmaningar och möjligheter*.

Regeringens skrivelse 2010/11:167 *Biståndets resultat – tema jämställdhet och kvinnors roll för utveckling*.

Regeringsbeslut 2008-03-04 *Uppdrag: Översyn av Nordiska Afrikainstitutet*

Regeringsbeslut 2009-12-17 *Uppdrag till Göteborgs universitet att främja genusforskningen i Sverige*.

Regeringsbeslut 2011-06-16 *Uppdrag till Uppsala universitet att utveckla och sprida kunskap om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer*.

Regeringsbeslut 2012-01-12 *Uppdrag till Linnéuniversitetet att bedriva fortbildning och vidareutbildning av yrkesverksamma journalister*.

Regeringsbeslut 2013-01-17 *Anställning som direktör och chef för Nordiska Afrikainstitutet.*

Regeringskansliet (2010) *Forskning för utveckling. Policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet 2010–2014 och strategi för Sidas stöd till forskningssamarbete 2010–2014.*

Regleringsbrev avseende Nordiska Afrikainstitutet för budgetåren 2002–2013.

SOU 1961:50 *Administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna.*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

Statskontoret 2008:11 *Förändrade ledningsformer. Kartläggning och analys i samband med den nya myndighetsförordningen.*

Statskontoret 2012:37 *Olika men ändå lika – En uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan.*

Ståhl, Michael (2012) *Researching Africa: From individual efforts to structured programmes. The role of the Nordic Africa Institute.*

The Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2011-06-08, *Agreement between The Ministry for Foreign Affairs of Finland and The Nordic Africa Institute.*

Utrikesdepartementet promemoria 2008-05-23 *Översyn av Nordiska Afrikainstitutet.*

Vetenskapsrådet (2005) *Tvärvetenskap – en analys.*

Internet

www.expertsvar.se

www.nai.uu.se

www.oecd.org/statistics/

www.ub.uu.se

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut III:1
2012-06-28 UF2012/40430/UD/AF

Utrikesdepartementet

Statskontoret
Box 8810
104 20 STOCKHOLM



Uppdrag att göra en översyn av Nordiska Afrikainstitutets roll och funktion

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att göra en översyn av Nordiska Afrikainstitutets roll och funktion som svensk myndighet. Statskontoret ska pröva hur verksamheten fortsättningsvis bör organiseras. Statskontoret ska därvid pröva om verksamheten ska ha en annan organisationsform, styrning och ledning. I uppdraget ingår att analysera myndighetens förutsättningar för att skapa nytta och relevans som tillgodoser uppdragsgivarnas behov.

Vidare ingår i uppdraget att samordna genomförandet av en kvalitetsgranskning av myndighetens forskning. För denna del av uppdraget avses 800 000 kronor avsättas från medel som disponeras av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Uppdraget ska skriftligen slutredovisas till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 18 mars 2013.

Bakgrund

Nordiska Afrikainstitutet (NAI) grundades 1962. Institutet är en svensk myndighet vars huvudsakliga uppgift är att bedriva egen högkvalitativ forskning om den sociala, politiska och ekonomiska utvecklingen i Afrika, verka som centralpunkt och katalysator för den nordiska Afrikaforskningen, stimulera till forskning om Afrika i Norden samt främja samarbete och kontakter mellan nordiska och afrikanska forskare. I uppdraget ingår också att sprida kvalificerad och relevant information baserad på forskningen, samt att bevaka och tillgängliggöra litteratur och andra elektroniska och fysiska informationsbärare på området. Myndigheten är lokaliserad till Uppsala och har ett utvecklat samarbete med Uppsala universitet.

Postadress
103 39 Stockholm
Besöksadress
Malmströmgatan 3

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 76

E-post: registrator@foreign.ministry.se

Verksamheten vid NAI finansieras i huvudsak av Sverige. För budgetåret 2012 har regeringen anslagit 29,506 miljoner kronor till verksamheten från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. De övriga nordiska länderna bidrar med sammanlagt ungefär 7 miljoner kronor per år. Därutöver erhåller myndigheten extern finansiering om ungefär 9 miljoner kronor per år för specifika forskningsprojekt, konferenser m.m. De huvudsakliga externa finansiärerna var under 2011 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Vetenskapsrådet och Vitterhetsakademien.

Tidigare utvärderingar av myndighetens verksamhet¹ har pekat på behovet av att kvalitetsgranska myndighetens forskning och på att den policyrelaterade verksamheten i större utsträckning borde kunna användas av politiker och beslutsfattare i utformandet och genomförandet av nordisk Afrikapolitik.

I en intern översyn av NAI som 2008 genomfördes av UD: "Översyn av Nordiska Afrikainstitutet"² har även möjligheten att ändra NAI:s organisationsform eller organisatorisk tillhörighet lyfts fram. De nordiska samarbetsländerna är eniga om att en vetenskaplig kvalitetsgranskning av NAI:s forskning ska genomföras, för att säkerställa att verksamheten som bedrivs inom ramen för NAI är ändamålsenlig för svenskt utvecklingssamarbete i afrikanska länder.

Syftet med uppdraget

Syftet med uppdraget är att inhämta underlag för regeringens prövning av Nordiska Afrikainstitutets verksamhet och organisationsform.

Det är regeringens uttalade uppfattning att styrningen av biståndet kontinuerligt bör ses över. I budgetpropositionerna för 2011 och 2012 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 7 och 2011/12:1 utg.omr. 7) framhölls behovet av att se över biståndsförvaltningens uppdrag och organisation i syfte att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175, s.104) angav regeringen att en förändrad inriktning av politiken ofta aktualiserar behovet av att ompröva ett statligt åtagande i sin helhet eller att i grunden pröva inriktningen och omfattningen av en myndighets uppdrag.

¹ Evaluation of the Nordic Africa Institute, Uppsala. 1997. Dansk-norsk utvärdering ledd av norska utrikesministeriet å de nordiska ländernas vägnar.

-Assessment of the Nordic Africa Institute" Jarskog-Karlstedt 2006-02-21

-"Översyn av Nordiska Afrikainstitutet" intern översyn utförd av amb. Stellan Ottosson 2008-05-23

² Överlämnad till UD-AF 2008-05-23

Uppdragets inriktning

Statskontoret ska göra en översyn av NAI:s roll och funktion som svensk myndighet. I uppdraget ingår att analysera myndighetens förutsättningar för att skapa nytta och relevans som tillgodoser uppdragsgivarnas behov. Statskontoret ska pröva hur verksamheten fortsättningsvis bör organiseras. Statskontoret ska därvid pröva om verksamheten ska ha en annan organisationsform, styrning och ledning. Ett viktigt underlag i Statskontorets analys ska utgöras av en vetenskaplig kvalitetsgranskning av NAI:s forskning som ska göras på uppdrag av de nordiska samarbetsländerna. Ett beslut om att låta ett forskarteam göra en utvärdering av kvaliteten och relevansen av NAI:s forskning fattades den 22 november 2011 av Program och Forskningsrådet vid NAI.

För den del av uppdrag som omfattar en vetenskaplig kvalitetsgranskning och som ska äga rum samtidigt med Statskontorets uppdrag kommer Statskontoret erhålla högst 1 200 000 kronor. Till detta ändamål avsätter Sverige 800 000 kronor, Finland och Norge 20 000 euro vardera samt Island ett mindre belopp. Statskontoret får i uppdrag att samordna genomförandet av denna granskning. Medlen ska i huvudsak finansiera de forskare som får i uppdrag att kvalitetsgranska myndighetens forskning, men får även användas till att samordna, sammanställa och administrera deras arbete.

I den analys som ska genomföras rörande NAI:s organisatoriska framtid ska Statskontoret, i enlighet med regeringens ovan angivna uttalanden, beakta såväl regeringens ambition att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig biståndsförvaltning som allmänna förvaltningspolitiska principer.

Genomförandet av uppdraget

Nordiska Afrikainstitutet ska bistå Statskontoret och de forskare som genomför kvalitetsgranskningen med det underlag som krävs för att utföra uppdraget.

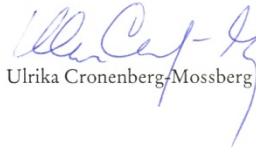
Statskontoret ska inhämta erfarenheter från berörda delar av Regeringskansliet och Sida. Regeringskansliet och Sida ska också bistå Statskontoret med det underlag myndigheten behöver för genomförandet av översynen. Statskontoret ska vidare konsultera övriga nordiska uppdragsgivare.

Statskontoret ska skriftligen slutredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 18 mars 2013.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Ulrika Cronenberg-Mossberg

Kopia till

Utrikesdepartementet, AF, EU, MU, PLAN, SP, UP, USTYR
Finansdepartementet, BA
Socialdepartementet, SFÖ
Nordiska Afrikainstitutet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Utrikesministerierna i Danmark, Finland, Island och Norge

Utrikesdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att samordna genomförandet av en vetenskaplig kvalitetsgranskning av Nordiska Afrikainstitutets forskning – ändring av beslut

Regeringens beslut

Uppdraget till Statskontoret i regeringens beslut den 28 juni 2012 att samordna genomförandet av en kvalitetsgranskning av Nordiska Afrikainstitutets forskning utgår. Uppdraget i övrigt kvarstår.

De medel, 800 000 kronor, som avsatts för ändamålet under utgifts-område 7 Internationellt bistånd ska inte utbetalas till Statskontoret.

Ärendet

Regeringen beslutade den 28 juni 2012 (UF2012/40430/UD/AF) att uppdra åt Statskontoret att göra en översyn av Nordiska Afrika-institutets roll och funktion som svensk myndighet. I uppdraget ingick även att samordna genomförandet av en kvalitetsgranskning av myndighetens forskning. För denna del av uppdraget skulle Statskontoret erhålla högst 1 200 000 kronor; Sverige avsatte för ändamålet 800 000 kronor, medan Norge och Finland avsatte 20 000 euro vardera och Island 5 000 euro. Det föreligger inte längre behov av att Statskontoret ska samordna en kvalitetsgranskning.

På regeringens vägnar



Gunilla Carlsson



Ulrika Cronenberg-Mossberg

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 76

E-post: foreign.registrator@gov.se

Call
Ann