# Gjennomgang av indikatorer i basisbevilgningssystemet

**Innspill til Forskningsrådet fra FFA 18.12.2019**

1. Bakgrunn

Departementene avslutter i disse dager sitt instituttprosjekt (forventet feb 2020), og KD ønsker at Forskningsrådet arbeider videre med konkrete innspill til de statlige retningslinjene for basisbevilgning for instituttene (oppdrag ikke delt). Forskningsrådet skal se bl.a. på indikatorer for omfordeling, vekting, inn- og ut-kriterier mm. Anbefaling fra NFR til KD skal gis før sommeren 2020.

NFR ønsker dialog med FFA i prosessen og inviterte til en første uformell dialog med Lars og Agnes 16.okt 2019. I første omgang ser NFR på indikatorene i basisbevilgningssystemet, hva er gode kvalitetsindikatorer og relevansindikatorer i instituttsektoren. De ønsker våre vurderinger av hva som er gode indikatorer, ev hvilke måleutfordringer vi ser. Forskningsrådet ønsker et innspill før 20.des, deretter vil dette bli diskutert i instituttledermøtene i januar.

Styret legger frem følgende refleksjoner og anbefalinger, som sendes til Forskningsrådet 18.desember. Neste dialogmøte med Forskningsrådet blir 19.desember.

1. Forutsetninger for arbeidet

FFA er orientert om at NFR senere også vil vurderer arenasammensetning i basisbevilgningssystemet. Inkludering av flere institutter i ordningen, sammenslåing av en eller flere arenaer, overføring av institutter på en arena til de øvrige er blant alternativene som er skissert i instituttevalueringene. Særlig evalueringen av primærnæringsinstituttene setter dette på dagsorden. Synteserapporten (kap.8.4.1) refererer utvalgets vurdering av at kategoriene av institutter har så forskjellige forutsetninger at et felles indikatorsystem ikke er egnet. *Utvalget foreslo isteden at det legges opp til et todelt system, hvor den ene delen av basisbevilgningen er en stabil finansiering som ikke er knyttet til skår på indikatorer, men til mer transparente og stabile faktorer knyttet til størrelse og omfang av forskning. Den andre delen bør være en strategisk del knyttet mer til strategiske satsinger på utvalgte områder.* (s.92) Her foreslås det en form for utviklingsavtaler på de strategiske områdene, som alternativ til indikatorsystemet.

Vi anser dette som sentrale problemstillinger som bør inkluderes i en ev vurdering av arenasammensetning. Eventuelle endringer i arenainndeling vil få store effekter for basisbevilgingssystemet og hele systematikken for fordeling og ev omfordeling må i så fall revideres. Framtidige indikatorer må være avledet av de mål og effekter myndighetene mener at basisfinansieringen skal bidra til. Ved evt endring i arenainndelingen, må en sikre at eventuelle indikatorer eller andre modeller for fordeling og ev omfordeling, er robuste i forhold til forskjeller mellom ulike markeder og fagområder og ulik basisandel i dagens arenaer. I alle tilfeller mener vi at en må sikre at sektorprinsippets sterke sider med instituttmiljø som kan dekke departementers forskningsbehov, ivaretas.

Et overordnet mål, slik FFA ser det, vil være at basisbevilgningen økes til internasjonalt nivå, dvs i snitt 25%, og at ev omfordeling stimulerer ønsket utvikling mot økt kvalitet, relevans og samarbeid.

Det presiseres at i denne omgang uttaler vi oss seg om indikatorer med utgangspunkt i dagens arenainndeling. Hvis en annen arenainndeling er aktuelt, bidrar FFA også gjerne i en slik utredning.

1. FFAs anbefalinger, oppsummert

Vi skiller i anbefalingene mellom kvalifiseringsindikatorer ("inn/ut") og konkurranseindikatorer ("omfordeling"), som vi mener bør være to ulike indikatorsett.

*Kvalifiseringsindikatorer*

* Vitenskapelig kvalitet:
	+ Vitenskapelig publisering. *Publikasjonspoeng*
	+ Forskningskompetanse. *Andel av forskerårsverk som har PhD*
* Samfunnsrelevans:
	+ Nasjonale og internasjonale oppdragsinntekter fra private og offentlige. *Andel inntekter*
	+ For offentlig rettede institutter kan bidragsinntekter fra Forskningsrådet, merket innenfor Langtidsplanens prioriterte området, og fra departementer inkluderes. [[1]](#footnote-1)). *Andel inntekter*

*Konkurranseindikatorer*

* Vitenskapelig kvalitet:
	+ Vitenskapelig publisering. *Publikasjonspoeng*
	+ Avlagte PhD. Minimum 50% finansiert av instituttet eller minimum 50% (18 mnd) utført ved instituttet*. Antall disputert*
	+ Ev: Antall forskere med PhD. *Andel med PhD av forskerårsverk*
* Samfunnsrelevans
	+ Nasjonale oppdragsinntekter definert av oppdragsgiver, kontrakt og tidsfrist osv. *Sum inntekter*
	+ Nasjonale brukerfinansierte[[2]](#footnote-2) bidragsinntekter og ev nasjonale oppgaver[[3]](#footnote-3). *Sum inntekter*
* Internasjonalt samarbeid
	+ Alle internasjonale inntekter (bidrag og oppdrag, EU og andre). *Sum inntekter*

FFA har ikke vurdert terskelnivå for eller vekting av de ulike indikatorene, men mener at både kvalifiseringskriteriene og konkurransekriteriene bør velges og vektes slik at det er en balanse mellom kvalitets- og relevanskriterier. Ulik vekting av indikatorer kan også benyttes for å veie opp for ulikhet mellom institutter, ref indikatorer for relevanskriteriet.

Det er en uenighet blant FFAs medlemmer når det gjelder de to mulige PhD-indikatorene. Indikator for avlagt PhD gir mer mangfoldig kvalitetsindikator, mens andre mener at det gjør ansvarsdelingen mot UH uklar. Det er også uenighet blant FFAs medlemmer om brukerfinansiering og nasjonale oppgaver bør utløse økt basis og ev hvordan de skal måles.

*Andre anbefalinger*

* Antall forskerårsverk kan vurderes som komponent som justerer for langsiktige endringer i instituttets størrelse, men i så fall ikke knyttet til omfordeling/konkurranse.
* Med dagens arenainndeling, bør en vurdere om vektingen av de ulike indikatorene kan variere mellom arenaene for bedre å reflektere de ulike instituttarenaenes samfunnsoppdrag og markedskarakteristika
* Omfordelingsprosenten må ikke økes ut over 10% ettersom formålet med basisbevilgning er langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging og det er viktig for instituttene å ha forutsigbarhet i denne delen av finansieringen.
1. Generelle krav til indikatorene

Basisfinansieringens formål er iflg retningslinjene *å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. Den statlige basisfinansieringen skal* *disponeres til langsiktig kunnskaps­ og kompetanseoppbygging, og skal stimulere instituttenes vitenskapelige kvalitet, internasjonalisering og samarbeid.*

FFA mener at en må stille følgende generelle krav til indikatorene:

* Systemet må være enkelt å forvalte og enkelt å forstå
* Parameterne må være kontrollerbare og etterprøvbare, lite gjenstand for tolkning
* Bør ta hensyn til endringer i størrelse/antall forskerårsverk (ev ikke knyttet til omfordeling)
* Selve formålet med indikatorsettet (og omfordelingen) må være relevant for alle instituttene på konkurransearenaen, og det må være mulig å måle om utviklingen i omfordeling over tid er i tråd med formålet
* Indikatorsettet må balansere kvalitet og relevans – instituttene må levere på begge aspekter
1. Indikatorsett med ulike funksjoner

Kvalifiseringskriteriene (inn/ut-kriteriene) er «terskelkriterier» som representerer minimumskriterier for å delta i basisbevilgningsordningen, mens omfordelingskriteriene (konkurransekriteriene) er incentiver for å forbedre ulike kvalitets- og relevansmål. De to kriteriesettene har ulik funksjon, og begge kriteriesettene må fungere i forhold til hver sin intensjon. Dette kan gjøre at de bør være forskjellige. Ett eksempel er at internasjonale inntekter ikke bør være et terskelkriterium for å komme inn i basisbevilgningsordningen, men stimuleres når man først får basis. Et annet eksempel er at definerte Forskningsrådsprosjekter kan brukes som et relevansmål i et kvalifiseringskriterium (inn/-ut), mens de samme (bidragsfinansierte) prosjektene gir bedre mulighet til å publisere enn (oppdragsfinansierte) prosjekter til samme formål, og derfor ikke egner seg som konkurransekriterium (omfordeling).

Mens kvalifiseringskriteriene må vurderes i en helhet og dermed i noen grad kan være basert på skjønn, bør kriterier som brukes til omfordeling mellom instituttene være presist definert og ikke basert på skjønn og/eller gi rom for forhandling med enkeltinstitutter.

**Kvalifiseringskriteriene** (inn/ut-kriteriene) bør være tydelige og ta utgangspunkt i forskningsinstituttenes spesifikke samfunnsrolle. Det betyr at følgende kriterier er særlig viktige:

* Publikasjonspoeng: Instituttene skal (i motsetning til konsulentbransjen) ha vitenskapelig produksjon.
* Relevans for samfunnsoppdraget: Instituttene skal være relevante for offentlig og/eller privat sektor i Norge og/eller internasjonalt. Markedene kan her inkludere både oppdrags- og bidragsmarkedet. For institutter som forsker for offentlig sektor, må en vurdere om bidragsforskning og NFRs tematisk innrettede virkemidler bør inkluderes i kvalifiseringskriteriene.

**Omfordelingskriteriene** har en annen funksjon enn kvalifiseringskriteriene og det er aktuelt å vurdere andre indikatorer. Omfordeling er i retningslinjene for basisbevilgningsordningen ikke nevnt som et mål i seg selv. Basisbevilgningsordningen skal derimot disponeres til langsiktig kunnskaps­ og kompetanseoppbygging og skal stimulere instituttenes vitenskapelige kvalitet, internasjonalisering og samarbeid for å kunne tilby ulike markeder - i næringsliv og offentlig sektor - relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. Viktig her er å være oppmerksom på de ulike markedenes karakteristika og behov, som også ligger implisitt i dagens arenainndeling.

En prinsipiell diskusjon om hva hensikten med omfordelingskriteriene skal være, er nødvendig. To mulige tilnærminger:

* *Kompensere* institutter som har en portefølje og et marked som gjør det utfordrende å publisere tilstrekkelig og å drive langsiktig kunnskapsutvikling finansiert av forskningsprosjektene. Dette vil raskt peke i retning av å legge sterk vekt på andelen oppdragsinntekter.
* *Stimulere*/premiere ønsket utvikling i sektoren (forskningspolitiske mål), for eksempel økt internasjonalt samarbeid, høy kvalitet målt i publisering og bidragsforskning, høy relevans målt i konkurransekraft i oppdragsmarked.

Generelt vil det være viktig med kriterier som stimulerer instituttene til å utøve sitt samfunnsoppdrag; tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet.

1. Samme eller ulike indikatorer på de ulike arenaene?

Synteserapporten (vedlegg 3) legger vekt på at det skal være samme regler innen alle arenaer. FFA ser ikke problemet med at det er ulike regler på ulike arenaer så lenge det ikke gir konkurransefordeler, -vridninger eller lignende. Det viktige er at reglene, dvs indikatorene og vektingen mellom dem, fungerer innen hver arena. Dagens arenaer retter seg i stor grad mot ulike næringer/samfunnsområder/markeder med ulike behov og karakteristika, til dels mot ulike fagområder, har ulike typer institutter og styres av forskjellige departementer. En må derfor argumentere for hvilke inntekter som skal inngå i relevansindikatorene innenfor hver arena.

1. Er de fire indikatorene som i dag benyttes gode indikatorer på det vi ønsker å måle?
* Publikasjonspoeng
	+ God og viktig indikator som både skiller sektoren fra konsulentbransjen og som trekker sektoren i riktig retning. Må beholdes både som kvalifiseringsindikator og konkurranseindikator.
	+ Siteringsindeks er vurdert som konkurranseindikator når det gjelder relevans. Her er det likevel en betydelig forsinkelse, varierende mellom fagområder, som gjør det krevende å benytte siteringsindeks som indikator. Tidligere evalueringer sier også at mange av instituttene er for små til at denne er egnet som indikator.
	+ Eventuell betydning av momenter og tiltak fra Plan S og Open Access bør vurderes.
* Avlagte doktorgrader
	+ Instituttene kan ta en viktig rolle sammen med næringslivet og gradsgivende universiteter for å sikre kompetansebygging i næringsliv og offentlig sektor gjennom PhD-utdanning. Avlagte doktorgrader bør derfor beholdes som konkurranseindikator. UH-institusjonene oppleves å være mer restriktive med å legge PhD-stip til institutter enn tidligere. Hvilke kriterier som teller (arbeidsplass, prosjekttilknytning, månedsverk i instituttet osv) kan være avgjørende.
	+ Resulterer bl.a. i PhD-stipendiater som samfinansieres av næringslivet; utdanne forskere innen eget fagområde, øker publikasjonsraten. Synliggjør at sektoren tar ansvar for kompetansebygging
* Internasjonale inntekter
	+ God konkurranseindikator, bør beholdes.
	+ Ikke egnet som kvalifiseringsindikator – vil utestenge sterke institutter som arbeider seg opp på internasjonal arena.
	+ Alle internasjonale inntekter må regnes inn bl.a. fordi det er svært vanskelig å definere gode kategorier.
* Samfunnsrelevans - oppdrag

Institutter som Cicero, Frisch-senteret, PRIO og NUPI er opplagt relevante i samfunnet, men scorer lavt på dagens kvalifiseringskriterier for relevans. Forskningsrådet må finne en løsning på hvordan en måler relevans i denne type institutter. Under gis noen forslag, ikke utfyllende.

* + Viktig indikator, bør standardiseres på rapportering (særlig viktig som konkurransekriterium)
	+ En bør vurdere å inkludere internasjonale inntekter sammen med nasjonale oppdrag (jfr over) istedenfor å ha det som egen indikator for å få en riktig skalering av disse to inntektsstrømmene. Nå vektlegges internasjonale inntekter veldig forskjellig i de ulike arenaene fordi omfanget varierer mellom arenaene. Det er ulike synspunkter mellom instituttene om hvilken avgrensning som er hensiktsmessig overfor offentlige oppdrag. Klarer vi å definere brukerfinansierte oppdrag på en bedre måte enn knyttet til åpen utlysning og momsreglementet? På noen felter er det få åpne utlysninger, mens instituttene i stedet arbeider opp mot ulike aktører for å sikre rammeavtaler og oppdrag.
	+ Forvaltningsinntekter er vurdert, men anbefales ikke inkludert. Forvaltningsoppgavene har ulikt innhold i ulike institutter, men felles er at de ikke er primært forskningsoppgaver og at de fullfinansieres av departementene.
	+ Institutter som primært forsker for offentlig sektor, kan i dag inkludere inntekter fra NFRs handlingsrettede programmer i relevansindikatoren for *kvalifisering* til basisbevilgning. Dette gir et godt mål for at disse instituttene leverer relevant forskning. Vi er likevel skeptiske til å knytte denne indikatoren til ett spesifikt virkemiddel. Inntekter fra NFR-virkemidler for tematisk innrettet forskning (forskning innenfor Langtidsplanens tematiske prioriteringer) bør inkluderes i kvalifiseringskriteriet for institutter som primært forsker for offentlig sektor, dvs både samfunnsvitenskapelige institutter, miljøinstitutter og andre. Som kjent legger flere departementer etter hvert en økende andel av det som tidligere ble utlyst som oppdrag, inn i bevilgninger i NFR med ordinær utlysning. Forskningen har samme relevans, men fordelingen skjer gjennom NFRs utlysninger og ikke gjennom offentlige oppdrag i åpen konkurranse. Dette er for øvrig en omlegging som FFA har etterlyst. Relevanskriteriet må tilpasses denne endringen.
	+ Nasjonale "brukerfinansierte bidragsinntekter" er vurdert inkludert i konkurranseindikator. Definisjonen på "brukerfinansierte bidragsinntekter" er avgjørende. Styret anbefaler ikke at inntekter fra NFR-prosjekter inkluderes som relevansindikator for *konkurransekriteriet*, etter som denne finansieringen gir rom for publisering mm. På dette punktet er det imidlertid delte meninger i FFA. Fra de samfunnsvitenskapelige instituttene tas det til orde for å inkludere slike inntekter også i konkurransekriteriet.
1. Diskusjon om større endringer eller nye indikatorer
* Andel av forskerårsverk med PhD (ev erstatte antall avlagte PhD)
	+ Usikkert om denne indikatoren måler noe mer enn publikasjonspoeng, når det gjelder kvalitet. Dette er imidlertid en kvalitetsindikator som er mer uavhengig av fagområde enn publisering.
	+ Kan ev være aktuell som kvalifiseringsindikator

* Samfunnsrelevans
	+ Bidragsinntekter er relevante å inkludere i kvalifiseringskriteriene som beskrevet tidligere. Departementene legger i økende grad sine tidligere utlyste forskningsoppdrag inn i Forskningsrådets programmer. Forskningen som utlyses er like relevant og etterspurt fra departementene, men den kategoriseres som bidragsforskning. Det innebærer at oppdragsmarkedet for institutter som i stor grad forsker for offentlig sektor, er minkende. For disse instituttene vil relevansen være uendret, men rapporteringsmåten som knyttes til MVA, er uegnet for disse. Et alternativ er at en, for alle eller utvalgte institutter, inkluderer bidragsinntekter, inkl tematisk innrettede NFR-prosjekter i relevanskriteriet. Motivasjonen vil i så fall være å synliggjøre relevans (oppfylle relevanskriteriet), ikke primært å stimulere til økt publisering, etter som NFR-prosjekter finansierer publisering. Dette er gyldig for kvalifiseringskriteriet.
* Antall forskerårsverk er aktuell som konkurransekriterium hvis omfordelingen avgrenses til fast andel
	+ ikke egen indikator, men hvis den resultatbaserte konkurransen avgrenses til en fast andel av basisbevilgningen på en arena, trengs en komponent som justerer for endringer i størrelse over tid på den faste andelen
* Formidling (ut over vitenskapelig publisering) er en viktig del av instituttenes samfunnsoppdrag og sier noe om både engasjement for kunnskapsspredning og om forskningens relevans. FFA mener formidlingsaktivitet bør stimuleres. Vi finner det likevel vanskelig å identifisere en udiskutabel og objektiv indikator for rapportering. Medieovervåkningstjenestenes tall for hvert institutt sier noe om aktivitet, men ikke om innhold eller kvalitet. Vi anbefaler derfor ikke at formidling blir en indikator, slik vi ser det nå.
* Innovasjon og kommersialisering er også viktig del av samfunnsoppdraget for mange institutter og sier noe viktig om samfunnsrelevans. Vi har vurdert følgende:
	+ Inntekter fra patenter, ev antall patenter
	+ Lisensinntekter
	+ Inntekter fra kommersielle datterselskaper
	+ Hvordan måle innovasjon i offentlig sektor

Vi har ikke kommet fram til en god, målbar og udiskutabel indikator på denne parameteren, og anbefaler derfor at den ikke inngår i indikatorsettet hverken for kvalifisering eller konkurranse.

For disse områdene, hvor det er krevende å finn gode indikatorer for virksomheten, mener vi aktivitetene bør stimuleres på andre måter enn gjennom basisbevilgningsordningen.

1. Andel omfordeling

FFA opprettholder vårt syn i innspill til Synteserapporten, hvor en presiserer at FFA ikke ønsker en økning i den konkurransebaserte andelen til 20% og at 10% er tilstrekkelig

Så vidt vi er kjent med, er det ikke gjort systematisk evaluering av omfordelingseffekten. Instituttene har økt vitenskapelig publisering og internasjonal aktivitet siste årene, men vi har ikke dokumentasjon for at det er en direkte effekt av incitamentet i resultatbasert omfordeling. Stor omfordeling kan gi økt økonomisk usikkerhet og sette begrensninger for den langsiktige kunnskaps- og kompetanseoppbyggingen som er formålet med basisbevilgningen. For noen institutter er dette et viktig poeng og disse er kritiske til effekten av omfordeling.

Hvis rammen for basisbevilgning økes til 15%, som er foreslått av Forskningsrådet, vil også beløpene i den konkurransebaserte andelen øke og forsterke konkurranseeffekten.

FFA mener et alternativ bør vurderes hvor en i stedet omfordeler de samme midlene hvert år. Dvs i stedet for å omfordele 10% av hele basisrammen (innenfor en arena), omfordeler en de samme for eksempel 10%. En slik ordning vil sikre at en ikke flytter midler fra et område til et annet område mange år på rad, slik noen mener det har skjedd fra grønn til blå sektor i primærnæringsarenaen. En nedside kan være at ordningen vil virke sementerende, ved at den historiske fordelingen mellom instituttene blir videreført uavhengig av instituttets faglige utvikling. En slik løsning må ev kombineres med en fullstendig objektiv indikator på størrelse, som antall forskerårsverk, som da justerer for langsiktige endringer i instituttenes størrelse mot størrelsen på den delen om ikke omfordeles. Et slikt system vil gi hvert departement mer kontroll over sine midler i situasjoner med felles arenaer for flere departementer og er trolig mest aktuelt hvis en velger å gjøre endringer i arenasammensetningen.

1. Arbeidsmåte

En arbeidsgruppe i FFA, med representasjon fra alle arenaene, har utarbeidet en vurdering til styret. Arbeidsgruppen har bestått av følgende:

Lars Holden, NR

Per Stålnacke, NIBIO

Tanja Storsul, ISF

Aina Berg, NORCE

Kari Nygaard, NILU

Silje Aspholm Hole, IFE

Agnes Landstad, FFA

Et mindretall i arbeidsgruppen, representanten fra NIBIO, mente at premisser og kunnskapsgrunnlag for å gjøre endringer i RBO'en i basisbevilgningssystemet ikke er tilstrekkelig utredet og at det blir feil å vurdere og å gi råd om revidering av indikatorene uten å vite hva indikatorene er tenkt å måle.

Styret diskuterte arbeidsgruppens vurderinger i møte 11.desember 2019.

1. Tematiske virkemidler knyttet til prioriteringer i LTP, både forskerprosjekter og andre prosjekttyper må inngå. Må treffe akademisk sterke miljøer som for eksempel Cicero og Frisch-senteret, som klart er samfunnsrelevante og som retter seg mot "markeder" som i vesentlig grad bidragsfinansierer forskningen gjennom NFR. Forskningsprosjekter innen LTP bør kunne telle både innen kriteriet for relevans sammen med nasjonale oppdragsinntekter og i konkurransen om nasjonale og internasjonale forskningsmidler som er to ulike krav i dagens regelverk. [↑](#footnote-ref-1)
2. "brukerfinansiert" må her defineres, for eksempel som bidragsinntekter fra andre enn NFR [↑](#footnote-ref-2)
3. Feks direkte knyttet til kunnskapsstatus og å omgjøre/oversette forskning til brukerrelevant kunnskap gjennom formidling og kommunikasjon, som eksternt finansiert rene forskningsformidlingsprosjekter [↑](#footnote-ref-3)