

Konsekvenser av å avvike publiseringsindikatoren

Notat fra Det nasjonale publiseringsutvalget til Kunnskapsdepartementet, 8. februar 2022.

Vi takker for henvendelsen den 26. januar 2022 hvor vi bes om råd i forbindelse med at et utvalg nedsatt av departementet i 2021 om kort tid vil avgi rapport om finansieringssystemet for høyere utdanning og forskning.

Vi er bedt om å besvare tre spørsmål:

1. Hvilke positive og negative effekter har publiseringsindikatoren i dag?
2. Hva vil konsekvensene av en eventuell avvikling bli?
3. Hvis publiseringsindikatoren skal videreføres, bør det gjennomføres noen endringer i indikatoren? I så fall hvilke?

Det første spørsmålet blir mye diskutert både i og utenfor forskningen, noen ganger uten empirisk grunnlag, og av og til med motstridende empiri, for eksempel i 2018-2019 da spørsmålet gjaldt bruken av indikatoren i ansettelsesprosesser. Oppfatningene er uansett mange, også i vårt utvalg, noe som reflekterer at svarene til en viss grad avhenger av fagområde og institusjonstype. Vi erfarer uansett et stort behov for forskningsbasert kunnskap om effektene og mener dette spørsmålet fortjener en grundig utredning.

Det er nå snart ti år siden vi tok initiativ til undersøkelsene som ble lagt fram i *Evaluering af den norske publiceringsindikator* (2014). Den pekte på problemer med transparens, fagnøytralitet og lokal bruk som vi har fulgt opp med løsninger. Alle slags forbedringer av utforming og bruk fortsetter å stå på vår dagsorden. Vårt utvalg arbeider derfor kontinuerlig med spørsmål 3 i dialog med myndigheter og fagmiljøer. Antakelig bør også dette spørsmålet utredes på nytt.

Med kort frist konsentrerer vi oss her om spørsmål 2, som ikke bare er knyttet til indikatorens effekter. Indikatoren utgjør også *en nasjonal infrastruktur som skaper nødvendig forskningsinformasjon*. Arbeidet i denne infrastrukturen *motiveres* av at indikatoren finnes som et lite innslag i finansieringssystemet. Innslaget bidrar også til *nødvendig datakvalitet*. Informasjonen blir borte hvis indikatoren avvikes. Den må da erstattes med andre informasjonskilder uten samme kvalitet og anvendelighet, og dette kan få *uønskede følger* for norsk forskning.

Vi begrunner dette i seks punkter hvorav 1,3,5 og 6 utdypes nedenfor:

1. Publiseringsindikatoren skiller seg fra andre budsjettindikatorer ved at den skaper informasjon som ellers ikke finnes. Denne informasjonen tjener mange flere formål enn finansiering.
2. Gjennom en nasjonalt koordinert faglig og administrativ innsats gir indikatoren data som er kvalitetssikret, fullstendige, sammenlignbare og dermed anvendelige i mange andre sammenhenger – nettopp fordi det stilles strenge krav til data som er knyttet til finansiering.
3. Motivasjonen for at våre fremste forskere deltar i fagorganene og at institusjonene avsetter administrative ressurser til den koordinerte innsatsen er at indikatoren oppfattes som viktig i finansieringssystemet. Involvering av fagmiljøene og institusjonene gir også tillit til den informasjonen som skapes.
4. Internasjonale kommersielle tidsskriftindekser er alternative bibliografiske informasjonskilder som allerede er i bruk ved institusjonene. Vi vet at disse vil marginalisere humanistisk, samfunnsvitenskapelig og teknologisk forskning, at det blir vanskelig å publisere

for profesjonsutøvelse og samfunnsbehov, og at norsk som språk i vitenskapelig publisering faller utenfor. Samtidig mister norske fagsamfunn innflytelsen på informasjonen.

5. En eventuell avvikling av indikatoren i UH-sektoren vil undergrave finansieringssystemene for forskning i instituttsektoren og helsesektoren.
6. Ved overgangen til åpen publisering vil norsk forskning miste muligheten til samtidig å sørge for røkting av forskningskvalitet, hvor apparatet med fagorganer systematisk bidrar gjennom arbeidet med indikatoren. Samtidig vil produksjonsleddet for metadata til åpne arkiver forsvinne.

Til punkt 1: Flere formål enn finansiering

Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Norges forskningsråd bruker indikatoren til finansiering av tre sektorer, UH-sektoren, instituttsektoren og helseforetakene. Dette kommer vi tilbake til. I tillegg bruker de indikatoren også til dette:

- Den er en del av informasjonsgrunnlaget for styringsdialogene med institusjonene og for vurderingene som gjøres i NOKUT.
- Den brukes i offisiell statistikk, for eksempel i HO21-monitor, Indikatorrapporten og DBH, og i nøkkeltallene for instituttsektoren.
- Datagrunnlaget brukes til innhenting av publikasjonsoversikter fra prosjekter finansiert av Norges forskningsråd.
- Datagrunnlaget brukes av Norges forskningsråd som informasjonsgrunnlag til fagevalueringene av norsk forskning, nå senest også til planleggingen av dette tiårets evalueringer.
- Indikatoren nødvendiggjør et kanalregister som også besvarer informasjonsbehov i forbindelse med overgangen til åpen publisering og som sikrer forskningskvalitet ved overgangen. I tillegg produserer indikatoren de nødvendige metadata til åpne arkiver.

En avvikling av indikatoren bør ikke skje uten at man samtidig vurderer hvilke andre informasjonskilder som kan dekke disse behovene på en god måte.

Institusjonene bruker indikatoren, særlig datagrunnlaget den skaper, til egne formål. Denne bruken er mer omfattende enn myndighetenes og er innarbeidet i driften. Gjennom indikatoren synliggjør forskerne sine forskningsresultater som et felles anliggende i egen organisasjon. Før indikatoren kom var forskning en privatsak og aktiviteten lav. Nå gjør den forskning og publisering i gode kanaler til et felles anliggende, og den gir sammenlignbar informasjon for god forskningsledelse på tvers av fagene.

Til punkt 3: Motivasjon og tillit

Ifølge mandatet fra Kunnskapsdepartementet har Det nasjonale publiseringsutvalget

et faglig ansvar for publiseringsindikatoren som brukes i finansieringssystemene for universiteter og høyskoler og forskningsinstitutter og for forskningstilskuddet til regionale helseforetak, og for dokumentasjonen av vitenskapelig publisering som ligger til grunn.

Vi leder dermed den nasjonalt koordinerte innsatsen for å skape gode data, avgrensninger og inndelinger i samarbeid med 80 fagorganer med forskere fra tre sektorer og i samarbeid med forskningsadministrativt personale ved 186 institusjoner. Vi vet derfor av erfaring:

- Samarbeid, medvirkning og innflytelse er tillitsskapende. Tap av denne tilliten må vurderes hvis indikatoren skal erstattes med andre informasjonskilder.

- Det er motiverende for arbeidet at indikatoren er knyttet til finansiering. Avvikling av indikatoren vil avvike arbeidet.

Til punkt 5: Undergraving av finansieringssystemet for instituttene og helseforetakene

Vi minner om at Kunnskapsdepartementets *Strategi for helhetlig instituttpolitikk* (2020) sier at «politikkutvikling for én av de forskningsutførende sektorene alltid må ses i sammenheng med politikken for de øvrige forskningsutførende sektorene.»

De tre sektorene har nokså like forskningsindikatorer. Publiseringsindikatoren er helt lik og data hentes fra felles informasjonssystem. Dette er viktig. Nesten en fjerdedel av publikasjonene kommer fra samarbeid mellom sektorene og femten prosent av forskerne har dobbelt tilknytning.

Men betydningen av indikatoren i finansieringssystemene er ikke lik. Mens universiteter og høyskoler får samlede rammebevilgninger til alle lovpålagte oppgaver, samsvarer publiseringsindikatoren direkte med forskningsmidlenes spesifikke formål i instituttsektoren og helsesektoren.

I de nylig reviderte retningslinjene for grunnbevilgninger til instituttene heter det at «Instituttene skal bruke den statlige grunnbevilgningen til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, relevant for dagens og framtidens brukere.» Bevilgningen skal ikke subsidiere hovedaktiviteten, som er konkurranseutsatt oppdragsforskning. Publiseringsindikatoren dekker forskningsaktivitet som oppdragsgivere ikke betaler for. I sin synteserapport om instituttsektoren, *En målrettet og effektiv instituttpolitikk* (2018), pekte Forskningsrådet på at indikatoren er den som best dekker formålet med grunnbevilgningene og at vekten av denne gjerne kunne økes (s.94).

I helseforetakene er forskning en av fire lovpålagte oppgaver. For å understøtte forskning spesifiseres øremerkede tilskudd til dette formålet i bevilgningene. Tilskuddet beregnes på grunnlag av indikatorer som samtidig bidrar til oversikt over og innsyn i forskningsaktivitetene. Denne oversikten er også nyttig for RHF-enes egne avsetninger av midler til forskning. SINTEF helsetjenesteforskning gjennomførte en evaluering for Helse- og omsorgsdepartementet i 2010 som viste at publiseringsindikatoren hadde bidratt vesentlig til økt og bedre organisert forskningsaktivitet i helseforetakene etter at den ble innført i 2003: «Det ser ut til å være stor oppslutning om finansieringssystemet og det er ikke sterke ønsker om vesentlige endringer» (*Evaluering av finansiering av forskning i helseforetakene*, 2010, s.99).

Vi mener at en avvikling av indikatoren i UH-sektoren vil undergrave finansieringen av de to andre sektorene fordi:

- UH-sektoren spiller den nødvendige hovedrollen i den nasjonalt koordinerte faglige og administrative innsatsen for å skape informasjon av høy kvalitet til indikatoren.
- Denne innsatsen opphører ved bortfall av indikatoren i UH-sektoren

Til punkt 6: Åpen publisering

Vitenskapelig publisering bidrar både til å sikre kvaliteten av forskningsresultater og til å bringe kunnskapen ut til samfunnet. Publisering er siste fase i forskningsprosessen. Forventningen om det som da skjer, fagfellevurdering ved uavhengige eksperter, stimulerer kvalitetshensynet i hele prosessen. Åpen publisering gir bedre tilgjengelighet i samfunnet. Vårt arbeid understøtter både kvalitet og tilgjengelighet.

Vi har det faglige ansvaret for kanalregisteret. Fagmiljøene får informasjon om åpne tidsskrifter gjennom registeret og samarbeider med oss om å sikre at tidsskriftene holder god kvalitet også på nivå 1. Dette er viktig. Vi ser at publiseringsmønsteret i norsk forskning i økende grad beveger seg mot kanaler med rask publisering mot betaling.

Åpne arkiver trenger gode metadata for å sikre tilgjengelighet. Uten indikatoren må disse metadata produseres på en annen måte enn i dag.

Konklusjon

Innledningsvis sammenfattet vi konsekvensene av en avvikling av publiseringsindikatoren i finansieringssystemet. Ovenfor har vi begrunnet punktene. Vi foreslår:

Publiseringsindikatoren opprettholdes med et lite innslag i finansieringen av universiteter og høyskoler for å motivere institusjonenes samarbeid om å skape felles forskningsinformasjon med god kvalitet og fullstendighet slik at den kan brukes i nasjonal statistikk og styring, til institusjonenes egne formål, og for å sikre forskningskvalitet ved overgangen til åpen publisering.

Vi er takknemlige for at vi fikk mulighet for dette innspillet i forbindelse med at Finansieringsutvalget avslutter sitt arbeid. Vi ønsker også å bli hørt når utvalgets innstilling foreligger. Da blir det bedre tid enn vi har hatt nå til å drøfte andre aktuelle spørsmål, for eksempel om indikatorens bidrag til forskningskvalitet og om hvordan den fungerer innenfor en lukket ramme i finansieringssystemet.

På vegne av Det nasjonale publiseringsutvalget

Anne Kristine Børresen, leder

Vidar Røeggen, sekretær