

Kvalitetsbaserad resursfördelning

Förslag till ny modell

Kvalitetsbaserad resursfördelning

Förslag till ny modell

Dnr 1.1.1-2021-00800

Swedish Research Council
Vetenskapsrådet
Box 1035
SE-101 38 Stockholm, Sweden

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Förslaget i korthet	4
1. Uppdraget och dess genomförande	6
1.1 Uppdraget från regeringen	6
1.2 Uppdragets genomförande	6
2. Regeringens utgångspunkter	8
3. Antaganden och tänkta mekanismer	10
3.1 På vilket sätt förväntas modellen bidra till regeringens mål?	10
4. Vad är ett profilområde?	11
4.1 Förslag till målbild för profilområden av högsta kvalitet	11
4.2 Profilområden av olika mognadsgrad	12
5. Modellen i korthet	13
6. Bedömning av profilområden	14
6.1 Kvalitetsaspekter och bedömningsgrunder	14
6.2 Betygssättning.....	15
7. Underlag för bedömning	17
7.1 Bakgrundsbeskrivning	17
7.2 Strategisk profil och förutsättningar för kvalitetsutveckling	17
7.3 Vetenskaplig kvalitet	18
7.4 Kvalitet i samverkan	18
8. Panelens sammansättning	19
9. Dimensionering av satsningen	20
10. Förslag på genomförande av modellen	21
10.1 Kostnadsuppskattning.....	21
11. Risk för oönskade konsekvenser och hur de kan undvikas	23
12. Utvärdering av satsningen	25

Förord

Regeringen har gett Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova i uppdrag att tillsammans ta fram ett förslag till en modell för kvalitetsbaserad resursfördelning av universitetens och högskolornas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. I uppdraget ingick att förslaget ska utformas i enlighet med vad som beskrivs i propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60).

Denna PM har tagits fram gemensamt av forskningsfinansiärerna, med Vetenskapsrådet som samordnande myndighet. Dialog med företrädare för universitet och högskolor har skett under arbetets gång. Förslaget har tagits fram under mycket begränsade tidsramar. En av de bärande idéerna med vårt förslag är att den nya modellen inleds med en uppstartsfas om cirka ett år där lärosätena ges möjlighet att identifiera de profilområden de avser att ansöka om och tid ges för att utforma detaljerna i förslaget i dialog med lärosätena. Denna idé har förankring bland lärosätena och vi ser det som nödvändigt för att kunna genomföra modellen med kvalitet i processerna och för att stärka förutsättningar för att modellen uppnår sitt mål.

Stockholm, 31 maj 2021

Jonas Björck
Generaldirektör
Forte

Ingrid Petersson
Generaldirektör
Formas

Darja Isaksson
Generaldirektör
Verket för innovationssystem

Sven Stafström
Generaldirektör
Vetenskapsrådet

Sammanfattning

Forskningsfinansiärerna Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova har på uppdrag av regeringen tillsammans tagit fram föreliggande förslag till en modell för kvalitetsbaserad resursfördelning av nya medel som fördelas via universitetens och högskolornas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Dialog med företrädare för universitet och högskolor har skett under arbetets gång.

Förslaget utgår ifrån propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60). Regeringens mål med modellen är liksom med nuvarande modell att premiera hög kvalitet i forskning. Regeringen vill också i ökad utsträckning premiera strategisk profilering och prioritering av forskning där förutsättningarna bedöms vara bäst för forskning av högsta internationella kvalitet vid universitet och högskolor. Profilmråden ska vara strategiska forskningsområden av hög kvalitet som lärosätena själva definierar. De ska syfta till att stärka lärosätenas forskningsprofiler och bidra till ökad kvalitet i forskningen.

Regeringens utgångspunkt är att en ny kvalitetsbaserad resursfördelningsmodell ska ersätta den nuvarande indikatorbaserade modellen. Den nya modellen ska innefatta sakkunnigbedömning för att kunna fånga in ett bredare kvalitetsbegrepp och möjliggöra en mer rättvisande bedömning av olika forskningsområden. Regeringens bedömning är att minst 500 miljoner kronor bör fördelas i den nya modellen för åren 2023 och 2024. Eftersom merparten av forskningsmedlen för propositionens fyra första år tillkommer redan år 2021 och 2022 bedömer de att en viss omfördelning av redan tilldelade medel kan behöva göras 2023 och 2024 för att den nya modellen ska kunna införas. Avsikten är att summan ska öka med tiden.

För att modellen ska svara mot målet och ge den långsiktighet som krävs förutsätter vi forskningsfinansiärer att modellen, givet att den första omgången blir lyckosam, tillämpas i ett längre perspektiv.

Förslaget i korthet

Forskningsfinansiärernas förslag till ny modell har tagits fram under mycket begränsade tidsramar. Vi föreslår att modellens implementering inleds med en uppstartsfas det första året. Denna idé har förankring bland lärosätena, något som vi ser som nödvändigt för att kunna genomföra modellen med kvalitet i processerna och som stärker förutsättningarna för att modellen uppnår sitt syfte. Vi föreslår att alla lärosäten som omfattas av modellen erhåller ett mindre planeringsbidrag under uppstartsfasen. Under uppstartsfasen ges lärosätena tid att identifiera sina profilmråden och eventuell samverkan mellan lärosäten. Samtidigt bör dialog föras mellan forskningsfinansiärerna och lärosätena för att utarbeta modellen i detalj och ta fram bedömningsgrunder och betygskriterier, samt instruktioner till lärosätena och till de sakkunniga.

Efter uppstartsfasen skickar lärosätenas ledningar in sina ansökningar. Vi föreslår att dessa ska innehålla en beskrivning av hur de arbetar med strategisk profilering, förnyelse och kvalitetsutveckling överlag, profilområdets eller profilområdenas förutsättningar och en beskrivning av verksamheten inom och planerna för utveckling av profilområdet/ena. Avgränsningen av profilområdena definieras av lärosätena själva. Både etablerade profilområden och profilområden under uppbyggnad ska kunna komma ifråga och utvecklingsperspektivet ska vara genomgående. Samarbete mellan lärosäten kring profilområdena uppmuntras.

En brett sammansatt bedömningspanel tillsätts, med internationella ledamöter med erfarenhet av ledningsarbete, med en hög sammantagen kompetens och erfarenhet av strategiskt profileringsarbete och kvalitetsutveckling, utvärdering av vetenskaplig kvalitet samt utvärdering av kvalitet i samverkan med omgivande samhälle. Panelen gör en bedömning och betygssättning av lärosätenas ansökningar utifrån bedömningsgrunder och betygskriterier som ska utarbetas i dialog med lärosätena. Panelen kan ta stöd av ytterligare sakkunniga vid behov. Fokus i bedömningen ligger på tre kvalitetsaspekter: 1) hur lärosätet arbetar strategiskt med förutsättningarna för ökad kvalitet i forskning och samverkan genom val av profilområden samt profilområdets förutsättningar 2) forskningens vetenskapliga kvalitet och 3) kvaliteten i samverkan med omgivande samhälle. Förnyelse och utveckling är genomgående perspektiv. Målet är att bidra till lärosätets förmåga att utveckla kompletta och starka miljöer som inkluderar forskning, utbildning och samverkan.

Panelens bedömning och betygssättning av var och en av de tre kvalitetsaspekterna på en tregradig skala ligger till grund för regeringens beslut om fördelning av resurser till lärosätenas profilområden för den kommande sexårsperioden. Vi föreslår en tilldelning om cirka 5–20 miljoner kronor per år för ett profilområde och att det ska vara möjligt att ansöka om upp till fem profilområden per lärosäte i en första omgång, beroende på lärosätets storlek. Profilområdena måste ha hög kvalitet för att komma ifråga för finansiering. Panelens yttrande och rekommendationer kan användas som stöd till lärosätenas ledningar i det fortsatta profilerings- och kvalitetsutvecklingsarbetet.

Efter de första fem åren görs i samband med nästa utlysning en bedömning av de befintliga profilområdena utifrån samma kvalitetsaspekter och bedömningsgrunder som vid det första ansökningstillfället, med tillägget att en förflyttning dvs. ökad kvalitet i forskning och samverkan ska kunna påvisas. I bedömningen bör hänsyn tas till den relativt korta tidsrymd som satsningen har pågått. Panelens bedömning ligger till grund för regeringens beslut om fortsatt resursfördelning.

En utvärdering av modellen i sig föreslås ske efter den första sexårsperioden.

1. Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget från regeringen

I regeringens proposition 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* aviserades ett uppdrag om att ta fram förslag till en ny modell för kvalitetsbaserad resursfördelning som ska ersätta den nuvarande indikatorbaserade modellen vid fördelning av nya forskningsanslag inom det så kallade basanslaget till universitet och högskolor. Forskningsfinansiärerna fick uppdraget i form av ändrade regleringsbrev i mars 2021. Citatet nedan är från Vetenskapsrådets regleringsbrev. De övriga forskningsfinansiärerna fick motsvarande uppdrag att tillsammans med övriga finansiärer ta fram ett förslag till modell. Riksdagen antog propositionen i april 2021.

”Vetenskapsrådet ska tillsammans med Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad och Verket för innovationssystem samt i dialog med universitet och högskolor ta fram förslag till en modell för kvalitetsbaserad resursfördelning av universitetens och högskolornas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Arbetet ska samordnas av Vetenskapsrådet. Förslaget ska utformas i enlighet med vad som beskrivs i propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60). Vetenskapsrådet ska hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) löpande informerat om uppdragets genomförande och resultat samt lämna en slutrapport senast den 1 juni 2021 till regeringen (Utbildningsdepartementet med kopia till övriga berörda departement).”

1.2 Uppdragets genomförande

I enlighet med uppdraget har förslaget tagits fram gemensamt av Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova och samordnats av Vetenskapsrådet. Täta avstämningar har gjorts mellan generaldirektörerna Ingrid Petersson, Formas; Jonas Björck, Forte; Sven Stafström, Vetenskapsrådet och Darja Isaksson, Vinnova. Arbetet har koordinerats av Katarina Nordqvist, Formas; Cecilia Beskow, Forte; Johan Lindell, Vetenskapsrådet och Göran Marklund, Vinnova. Arbetsgruppen på Vetenskapsrådet har bestått av: Maud Quist (uppdragsledare), Magnus Lagerholm, Eric Olm, Jörgen Tholin och Anna Vallstedt Haeger.

Dialog med universitet och högskolor har skett löpande genom kontakt med presidiet för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Ledningarna för samtliga universitet och högskolor var inbjudna till ett dialogmöte den 16 april 2021 för diskussion om den nya modellen. Mötet arrangerades av SUHF och forskningsfinansiärerna gemensamt. Vid ett tidigare dialogmöte den 22 januari 2021

diskuterades förväntningar och farhågor samt processen för det då kommande uppdraget.

Arbetsgruppen har löpande informerat tjänstemän på utbildningsdepartementet om uppdragets genomförande och preliminära förslag.

Förslaget till ny modell för kvalitetsbaserad resursfördelning bygger vidare på forskningsfinansiärernas samlade erfarenheter. Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova står gemensamt för förslaget och avses som avsändare i textens ”vi”. Den korta tiden för att genomföra uppdraget har varit en utmaning och omfattningen av dialog, utredning och analys under arbetets gång har, liksom detaljeringsgraden i förslagets utformande, av nödvändighet anpassats till givna förutsättningar.

2. Regeringens utgångspunkter

Regeringens utgångspunkter för en ny modell för kvalitetsbaserad resursfördelning kan utläsas i forsknings- och innovationspropositionen 2020/21:60¹. Formuleringar i detta avsnitt är hämtade därifrån och har varit vägledande i vårt arbete att ta fram ett förslag till modell.

”Statens fördelning av forskningsmedel till universitet och högskolor ska vara långsiktig och skapa drivkrafter för hög kvalitet i all forskning. Den ska också bidra till att uppnå det övergripande forskningspolitiska målet om att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation”.

”Sedan 2008 har regeringen bedömt att en del av forskningsmedlen bör fördelas baserat på en kvalitetsbedömning”. ”En av nackdelarna med dagens kvalitetsindikatorer (bibliometri och externa medel) är att dessa, liksom alla indikatorer, enbart kan mäta vissa aspekter av kvaliteten i forskning”. Regeringen avser ”att från 2023 införa en ny modell för fördelning av anslag för forskning och utbildning på forskarnivå som i ökad utsträckning beaktar kvalitet”. ”Nya forskningsmedel ska fördelas dels baserat på antalet helårsstudenter, dels på en kvalitetsbedömning av forskning”. ”...för att kunna fånga in ett bredare kvalitetsbegrepp som möjliggör en mer rättvisande bedömning av olika forskningsområden anser regeringen att kvalitetsindikatorerna bör ersättas med en sakkunnigbedömning i enlighet med Styr- och resursutredningens förslag”.

”Målsättningen med modellen är liksom tidigare att premiera hög kvalitet i forskning men också att i ökad utsträckning premiera strategisk profilering och prioritering av forskning där förutsättningarna bedöms vara bäst för forskning av högsta internationella kvalitet vid universitet och högskolor. Modellen ska alltså ge bättre incitament till forskningsmiljöer av hög kvalitet”.

”Den grundläggande principen för kvalitetsbaserad fördelning är hög vetenskaplig kvalitet. Vid bedömning av vad som är forskning av hög kvalitet ska internationellt vedertagna kriterier som tar hänsyn till kvalitet inom samtliga forskningsområden tillämpas. I detta ingår kvalitet i samverkan med det omgivande samhället som en viktig komponent i bedömningarna. Regeringen föreslår att den kvalitetsbaserade fördelningen ska göras genom att medel fördelas till s.k. profilområden. Profilområden ska vara strategiska forskningssatsningar av hög kvalitet som lärosätena själva definierar. Profilområdena ska syfta till att stärka lärosätenas forskningsprofiler och bidra till ökad kvalitet i forskningen. Det är lärosätena, inte enskilda forskare, som bör ansöka om medel till profilområden och statliga forskningsråd bör ansvara för att göra sakkunnigbedömningar av ansökningarna. Rådets bedömningar blir underlag för kommande beslut om medel. Regeringens utgångspunkt är att samtliga lärosäten ska kunna tilldelas minst ett profilområde och att forskning i hela landet därmed ska kunna stärkas och utvecklas i strategisk

¹ Prop. 2020/21:60 sid 47, 52–54

riktning. Medlen bör inledningsvis specificeras på lärosätenas forskningsanslag. Satsningen på profilområden bör också utvärderas efter en tid”.

”Eftersom merparten av forskningsmedlen som regeringen har föreslagit och beräknat för den kommande fyraårsperioden tillkommer redan år 2021 och 2022 bedömer regeringen att en viss omfördelning av redan tilldelade medel kan behöva göras 2023 och 2024 för att den nya modellen ska kunna införas. Regeringens bedömning är att minst 500 miljoner kronor bör fördelas i den nya modellen för 2023 och 2024. Avsikten är att på sikt fördela mer medel enligt den nya modellen.”

I kontakter med företrädare för utbildningsdepartementet har det framkommit att den nya modellen ska omfatta samma 27 lärosäten som idag omfattas av den indikatorbaserade resursfördelningsmodellen, dvs. de statliga universiteten och högskolorna, samt Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Försvarshögskolan, de konstnärliga högskolorna och Gymnastik- och idrottshögskolan ska inte omfattas av den nya modellen.

3. Antaganden och tänkta mekanismer

Utöver de givna utgångspunkterna från regeringen vill vi forskningsfinansierare poängtera att för att modellen ska svara mot målet och ge den långsiktighet som krävs bör modellen tillämpas i ett längre perspektiv.

3.1 På vilket sätt förväntas modellen bidra till regeringens mål?

Regeringens övergripande forskningspolitiska mål är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en framstående kunskapsnation. Vidare är regeringens mål med en ny modell för kvalitetsbaserad resursfördelning att stärka lärosätenas forskningsprofiler och att öka kvaliteten i forskningen och kvaliteten i samverkan. Vi har i vårt förslag till modell identifierat följande potentiella mekanismer som kan förväntas bidra till att målet nås:

- Lärosätenas ledning ges ökade möjligheter att utveckla det strategiska arbetet med forskningsprofilering, forskningens vetenskapliga kvalitet och kvaliteten i samverkan med det omgivande samhället.
- I samband med att ansökningar skrivs förstärks processer på lärosätena för att identifiera strategiska profilområden vilket i sig kan vara kvalitetsdrivande.
- Sakkunnigbedömning ger förutsättningar för bedömning av ett vidare, mer inkluderande kvalitetsbegrepp än vad indikatorer gör.
- Modellen driver mot kvalitetsutveckling då förnyelse efterfrågas och utveckling är ett genomgående perspektiv i alla kvalitetsaspekterna.
- Yttranden från en oberoende panel ger återkoppling till lärosätena som kan användas för vidare utveckling.
- Det finns en tydlig koppling mellan kvalitet och fördelning av nya forskningsanslag som är mer transparent än dagens indikatorbaserade modell.
- Långsiktig finansiering erhålls som kan användas för konsolidering och utveckling av profilområden.

4. Vad är ett profilområde?

En utgångspunkt enligt propositionen är att lärosätena själva ska definiera sina profilområden med syftet att stärka sina forskningsprofiler och bidra till ökad kvalitet i forskningen. Vi har tolkat det som att regeringen inte har för avsikt att styra inriktningen på vare sig de enskilda lärosätenas profilområden eller på fördelningen av olika slags profilområden i ett nationellt perspektiv. Denna ”bottom-up-process” öppnar upp för att det kan komma att vara en stor variation i de profilområden som lärosätena vill lyfta fram vad avser olika teman, storlek, bredd, inriktning, tvärvetenskap vs. disciplinär profil och spann från grundläggande till mer tillämpningsnära forskning och innovation. Profilområden behöver inte heller följa traditionella vetenskapsområden, utan kan vara inriktad på samhällsproblem som behöver lösas eller företagsnära områden. Ett profilområde skulle också kunna vara ett forskningsområde som kopplar till utveckling av utbildningar i framkant, till specifika infrastrukturer, till det akademiska meriteringssystemet inklusive internationella rekryteringar eller som har andra tvärsgående perspektiv. Med andra ord, ett profilområde kan ta sig många olika skepnader och det är lärosätena som väljer vad de vill lyfta fram som ett profilområde. Den grundläggande principen för kvalitetsbaserad fördelning är dock enligt regeringen hög vetenskaplig kvalitet. I detta ingår kvalitet i samverkan med det omgivande samhället.

Vi menar att samarbeten mellan lärosäten kring gemensamma profilområden bör uppmuntras men inte att det ska vara ett krav.

När det gäller samverkan med omgivande samhälle vill vi poängtera begreppets vidd och komplexitet och det ömsesidiga utbytet som ligger i själva samverkansbegreppet. Samverkan kan yttra sig på många vis och inkludera en mängd olika aktiviteter och relationer av olika karaktär, och också ta sig olika uttryck relativt profilområdets art och förutsättningar vilket bör tas hänsyn till vid bedömningen.

4.1 Förslag till målbild för profilområden av högsta kvalitet

För att kunna göra en bedömning som ska ligga till grund för kvalitetsbaserad resursfördelning bör det vara tydligt vad som karakteriserar ett profilområde av högsta kvalitet dvs. det behövs en målbild att sträva emot. En sådan beskrivning bör vara generisk och användbar oavsett profilområdets art. Vårt förslag till målbild på sikt, som en utgångspunkt för kommande diskussioner med lärosätena, är:

- Profilområdet bidrar till att uppnå det övergripande forskningspolitiska målet om att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation.
- Lärosätet arbetar strategiskt för förnyelse och för att driva och utveckla profilområdet med mycket hög kvalitet.
- Förutsättningarna för profilområdet i termer av t.ex. finansiering, personal, jämställdhet och relevant forskningsinfrastruktur är mycket goda, utifrån lärosätets storlek.

- Forskningens vetenskapliga kvalitet inom profilområdet håller mycket hög internationell kvalitet.
- Profilmrådets samverkan med omgivande samhället håller mycket hög kvalitet.
- Profilmrådet utvecklas i en kunskapsmiljö av hög kvalitet som inkluderar forskning, utbildning och samverkan med omgivande samhälle.

4.2 Profilmråden av olika mognadsgrad

Modellen ska enligt vårt förslag både premiera kvalitet och driva mot vidare kvalitetsutveckling och förnyelse. Det är viktigt att modellen inte verkar konserverande. Därför föreslår vi att det ska vara möjligt att ansöka om profilmråden av olika mognadsgrad i hela spannet – från etablerade profilmråden under vidareutveckling med mycket hög vetenskaplig kvalitet och mycket hög kvalitet i samverkan till profilmråden under uppbyggnad. Med det senare avses områden som har identifierats som viktiga för lärosätets framtida utveckling och profil, med potential att uppnå mycket hög vetenskaplig kvalitet och mycket hög kvalitet i samverkan, men där det ännu inte finns en omfattande verksamhet. Oavsett mognadsgrad ska utvecklingsperspektivet vara tydligt.

5. Modellen i korthet

Modellens implementering inleds under det första året med en uppstartsfas för att lärosätena ska få tid att identifiera den eller de profiler de vill ansöka om och för att skriva ansökan. I uppstartsfasen förs dialog mellan forskningsfinansiärerna och lärosätena för att på en mer detaljerad nivå mejsla fram kärnan i satsningen på profilområden. Under året utarbetas också i dialog med lärosätena bedömningsgrunder och betygskriterier, instruktioner om vilka underlag som lärosätena ska skicka in och instruktioner till de sakkunniga inför bedömning av ansökningarna. Vi föreslår att alla lärosäten som omfattas av modellen erhåller ett mindre planeringsbidrag under uppstartsfasen.

Efter uppstartsfasen skickar lärosätenas ledningar in sina ansökningar med en beskrivning av hur de arbetar med strategisk profilering, förnyelse och kvalitetsutveckling överlag, profilområdets/enas förutsättningar och en beskrivning av verksamheten inom och den planerade utvecklingen av profilområdet/ena. Antalet profilområden som varje lärosäte får ansöka om sätts i relation till dess storlek och begränsas till högst fem stycken.

Lärosätenas ansökningar bedöms och betygssätt utifrån transparenta kvalitetsaspekter, bedömningsgrunder och betygskriterier som utvecklats i dialog med lärosätena. Bedömningspanelen är brett sammansatt av internationella ledamöter med erfarenhet av ledningsarbete, med en hög sammantagen kompetens och erfarenhet av strategiskt profileringsarbete och kvalitetsutveckling samt av utvärdering av vetenskaplig kvalitet och utvärdering av kvalitet i samverkan. Fokus i bedömningen ligger på hur lärosätet arbetar strategiskt med profilering, förnyelse och kvalitetsutveckling, forskningens vetenskapliga kvalitet och kvaliteten i samverkan med det omgivande samhället. Förnyelse och utveckling är genomgående perspektiv. Ett mål med satsningen är att utveckla miljöer med hög kvalitet i forskning, utbildning och samverkan med omgivande samhälle. Panelen kan ta stöd av ytterligare sakkunniga om det anses behövas för att på ett adekvat sätt bedöma den vetenskapliga kvaliteten och kvaliteten i samverkan.

Panelens bedömning och betygssättning ligger till grund för regeringens beslut om fördelning av resurser till lärosätenas profilområden för den kommande sexårsperioden. Dessa belopp kan vara schabloniserade i termer av litet, mellan och stort. Panelens yttrande och rekommendationer kan användas som stöd till lärosätenas ledningar i det fortsatta profilerings- och kvalitetsutvecklingsarbetet.

Efter de första fem åren görs i samband med nästa utlysning en bedömning av de befintliga profilområdena utifrån samma kvalitetsaspekter och bedömningsgrunder som vid första ansökningstillfället, med tillägget att en förflyttning dvs. kvalitetsutveckling ska kunna påvisas. I bedömningen bör hänsyn tas till den relativt korta tidsrymd som satsningen har pågått. Panelens bedömning ligger till grund för regeringens beslut om fortsatt resursfördelning.

En utvärdering av modellen i sig föreslås ske efter den första sexårsperioden.

6. Bedömning av profilområden

6.1 Kvalitetsaspekter och bedömningsgrunder

Ambitionen är att använda tydliga och etablerade grunder för bedömning. På en övergripande nivå bör dessa vara så pass generella att de går att använda oavsett art och inriktning på profilområde och också så flexibla att de på en mer detaljerad nivå ska kunna anpassas till respektive profilområdes mer specifika karaktär och förutsättningar.

Vi föreslår att tre kvalitetsaspekter ingår i modellen:

- Strategisk profil och förutsättningar för kvalitetsutveckling
- Vetenskaplig kvalitet
- Kvalitet i samverkan

Kvalitetsaspekterna bedöms utifrån i förväg kända bedömningsgrunder av en internationellt sammansatt panel av sakkunniga (se kapitel 8). I kapitel 7 ges förslag till underlag för panelens bedömning. Förslag på kvalitetsaspekter och övergripande bedömningsgrunder framgår av tabellen nedan. Varje bedömningsgrund ska relatera till betygsriterier som föreslås tas fram i dialog med lärosätena under uppstartsfasen. Vi ser det som nödvändigt att det ges utrymme att i en inledande uppstartsfas, dvs. det inledande planeringsår som vi föreslår, utveckla dessa delar i modellen vidare.

Kvalitetsaspekter	Bedömningsgrunder
Strategisk profil och förutsättningar för kvalitetsutveckling	<p>Lärosätets strategiska arbete med profilering, förnyelse och kvalitetsutveckling</p> <p>Mervärdet av profilområdet/ena för lärosätets forskningsprofil och forskningskvalitet, utbud av utbildningar och samverkan med det omgivande samhället</p> <p>Lärosätets förutsättningar att utveckla profilområdet/ena, t.ex. i termer av finansiering, personal, jämställdhet och tillgång till relevant forskningsinfrastruktur</p> <p>Profilområdets/enas bidrag till att skapa kunskapsmiljö/er av hög kvalitet som inkluderar forskning, utbildning och samverkan</p>
Vetenskaplig kvalitet	Lärosätets arbete med att upprätthålla, förnya och utveckla den vetenskapliga kvaliteten inom profilområdet i ett internationellt perspektiv

Befintlig nivå och potential för att forskning inom
profilområdet för forskningsfronten framåt

Kvalitet i samverkan	<p>Lärosätets arbete med att inom profilområdet upprätthålla och utveckla kvaliteten i samverkan med omgivande samhälle relativt områdets art och förutsättningar</p> <p>Befintlig nivå och potential för att forskning inom profilområdet bidrar till att skapa bättre förståelse för eller lösningar av samhällsutmaningar</p>
----------------------	--

6.2 Betygsättning

Bedömningen och betygsättningen av ansökningarna kommer att vara en avgörande del i arbetet med profilområden. Vi föreslår att en målrelaterad bedömning och betygsättning används. Ansökningarna bedöms mot i förväg uppställda kriterier som är lika för alla och som utvecklas i dialog med lärosätena.

Målrelaterad bedömning och betygsättning innebär dock alltid ett mått av tolkning. För att fungera måste kriterierna tolkas rimligt lika av alla de som gör bedömningarna och sätter betygen. Detta kräver att de sakkunniga tillsammans diskuterar och enas om hur kriterierna ska tolkas. Det har också visat sig finnas begränsningar kring hur många olika nivåer som kan formuleras på ett sätt som tydligt särskiljer nivåer från varandra. Fler än tre nivåer gör att de språkligt ligger nära varandra och att momentet av tolkning blir allt större. Vi föreslår därför en tregradig betygsskala.

Nedan visas tentativa förslag på formulering av övergripande mål för varje betygsnivå för respektive kvalitetsaspekt. Förslagen på övergripande mål kan vara en utgångspunkt för diskussion med lärosätena och därefter brytas ned i delmål och mer detaljerade betygskriterier, något som kräver mer tid än vad som ryms inom det föreliggande uppdraget, och därför bör göras i dialog med lärosätena under den föreslagna uppstartsfasen.

Strategisk profil och förutsättningar för kvalitetsutveckling

Betyg 3: Mycket goda förutsättningar finns för att lärosätet kan utveckla starkt/a profilområde/n

Betyg 2: Goda förutsättningar finns för att lärosätet kan utveckla starkt/a profilområde/n

Betyg 1: Förutsättningar finns delvis för att lärosätet kan utveckla starkt/a profilområde/n

Vetenskaplig kvalitet

Betyg 3: Forskning inom profilområdet håller eller har potential att nå mycket hög internationell vetenskaplig kvalitet

Betyg 2: Forskning inom profilområdet håller eller har potential att nå hög internationell vetenskaplig kvalitet

Betyg 1: Forskning inom profilområdet håller god nationell vetenskaplig kvalitet

Kvalitet i samverkan

Betyg 3: Mycket hög kvalitet eller potential att nå mycket hög kvalitet i samverkan med omgivande samhälle och potential att bidra till att skapa bättre förståelse för eller lösningar på samhällsutmaningar

Betyg 2: Hög kvalitet eller potential att nå hög kvalitet i samverkan med omgivande samhälle

Betyg 1: Delvis utvecklad samverkan med omgivande samhälle

7. Underlag för bedömning

Lärosätets ledning ska i sin ansökan beskriva hur man arbetar med kvalitetsutveckling genom strategisk profilering och förnyelse samt beskriva sin verksamhet och sitt arbete med profilområdet/ena så att de svarar mot kvalitetsaspekterna och bedömningsgrunderna. Ansökan ska skrivas på engelska för att kunna bedömas av en internationell panel.

Nedan listas förslag på vilka uppgifter ansökan ska innehålla på en övergripande nivå. Inför utlysning måste instruktionerna till lärosätena specificeras på en mer detaljerad nivå, detta bör göras i dialog med lärosätena under den inledande uppstartsfasen som föreslås.

7.1 Bakgrundsbeskrivning

Då en internationell panel inte kan förväntas ha full insikt i det svenska högskolelandskapet bör en kort bakgrundsbeskrivning bifogas. Denna ska inte i sig bedömas. Bakgrundsbeskrivningen bör innehålla:

- Benämning och kort beskrivning av sökt profilområdes/enas inriktning.
- Kort redovisning av lärosätet i termer av den totala verksamhetens volym och inriktning.
- Beskrivning av eventuella samarbeten med andra lärosäten kring profilområdet/ena.

7.2 Strategisk profil och förutsättningar för kvalitetsutveckling

- Beskrivning av hur lärosätet arbetar med strategisk profilering, förnyelse och kvalitetsutveckling överlag.
- Beskrivning av mervärdet av profilområdet/ena för lärosätets forskningsprofil och forskningskvalitet, utbud av utbildningar och samverkan med det omgivande samhället.
- Beskrivning av förutsättningar att driva och utveckla profilområdet/ena i termer av t.ex. finansiering, personal, jämställdhet och relevant forskningsinfrastruktur.
- Översiktlig beskrivning av vad tillkommande finansiering planeras att användas till.
- Beskrivning av på vilket sätt profilområdet/ena utgör sammanhållen/na kunskapsmiljö/er avseende forskning, utbildning och samverkan.
- En kort SWOT-analys där lärosätet identifierar huvudsakliga styrkor, svagheter, möjligheter och hot för utveckling av profilområdet/ena.

7.3 Vetenskaplig kvalitet

- Beskrivning av hur lärosätet arbetar för att upprätthålla, förnya och utveckla den vetenskapliga kvaliteten inom profilmrådet.
- Beskrivning av de huvudsakliga forskningsfrågorna som man avser att beforska inom profilmrådet och hur planerad forskning inom profilmrådet skulle kunna föra forskningsfronten framåt.
- Beskrivning av hur profilmrådets potential kan utveckla förutsättningarna för högsta vetenskapliga kvalitet inom forskningen.
- Beskrivning av befintlig nivå på forskningens vetenskapliga kvalitet inom profilmrådet i internationellt perspektiv, styrkt med exempel.

7.4 Kvalitet i samverkan

När det gäller samverkan med omgivande samhälle vill vi poängtera begreppets vidd och komplexitet och vår avsikt är en inkluderande syn på alla dess uttryck.

Lärosätets uppgift blir att beskriva värdet av profilmrådets aktuella samverkan med omgivande samhället, givet profilmrådets särdrag.

- Beskrivning av hur lärosätet arbetar för att upprätthålla och utveckla kvaliteten i samverkan med omgivande samhälle inom profilmrådet.
- Beskrivning av befintlig samverkan med omgivande samhälle inom profilmrådet, styrkt med exempel.
- Beskrivning av hur samverkan med omgivande samhälle inom profilmrådet bidrar till kvalitet och relevans i forskning och utbildning, styrkt med exempel.
- På vilket sätt/inom vilka områden finns potential att forskning inom profilmrådet bidrar till att skapa bättre förståelse för eller lösningar på samhällsutmaningar.

8. Panelens sammansättning

Det är en premiss för uppdraget att modellen ska genomföras med hjälp av sakkunnigbedömning. Det stämmer väl överens med vår uppfattning om att sakkunnigbedömning ger bättre förutsättningar att bedöma kvalitet i ett bredare perspektiv än vad som låter sig göras med indikatorer och också att det gör det möjligt att under bättre förutsättningar bedöma kvalitet inom alla forskningsområden. Under den inledande uppstartsfasen som vi föreslår, bör vi genom dialog med lärosätena få en uppfattning om ungefär vilken slags profilområden de avser att ansöka om och därmed göra erforderliga anpassningar av bedömningspanelens sammansättning.

Vi föreslår att en internationell bedömningspanel anlitas med ca 6–8 personer på ledande nivåer med bred sammantagen kompetens. Ledamöterna ska sammantaget ha en gedigen erfarenhet av strategiskt profileringsarbete och kvalitetsutveckling på lärosätetsnivå, utvärdering av vetenskaplig kvalitet inom olika ämnesområden och samverkan mellan forskning inom akademien och omgivande samhället. Inom panelen ska det också finnas förmåga att se till den nationella kontexten. Könsfördelningen ska vara jämn och det ska finnas en spridning avseende ledamöternas hemvist. Panelen har ansvar för den slutliga bedömningen av alla kvalitetsaspekterna. För en adekvat bedömning av lärosätets beskrivning av den vetenskapliga kvaliteten och kvaliteten i samverkan kan ytterligare ämnesnära/tematiskt nära internationella sakkunniga samt sakkunniga med fokus på bedömning av kvalitet i samverkan vid behov användas.

För varje ansökan ska panelen utifrån bedömningsgrunderna och betygskriterierna sätta betyg på var och en av de tre kvalitetsaspekterna på en tregradig skala. Panelen ska dessutom skriva ett yttrande med motivering till bedömningen, samt en rekommendation för lärosätets fortsatta utveckling. Detta kan ledningen för lärosätet använda i sitt kvalitetsutvecklingsarbete.

Mer detaljerade instruktioner till panelen behöver tas fram, vilket bör göras i dialog med lärosätena under den föreslagna inledande uppstartsfasen.

9. Dimensionering av satsningen

Det är en förutsättning att satsningen är långsiktig för att modellen ska få förväntad kvalitetsdrivande effekt, svara mot målet att stärka lärosätenas forskningsprofiler och bidra till ökad kvalitet i forskningen. För att bidra till en långsiktig planering föreslås att anslagsperioden fastställs till sex år. En sexårig period underlättar för lärosätena att hinna implementera sin strategi för profilområdet/ena och är rimlig för att omsätta planer i konkreta resultat.

Enligt forsknings- och innovationspropositionen är regeringens bedömning att minst 500 miljoner kronor bör fördelas i den nya modellen för åren 2023 och 2024. Eftersom merparten av forskningsmedlen för propositionens fyra första år tillkommer redan år 2021 och 2022 bedömer regeringen att en viss omfördelning av redan tilldelade medel kan behöva göras 2023 och 2024 för att den nya modellen ska kunna införas. Regeringens avsikt är att summan ska öka med tiden.

En princip för resursfördelning som bör tillämpas är att högre betyg ska generera mer medel än lägre betyg. Profilområdena måste ha hög kvalitet för att komma ifråga för finansiering. Detta ger incitament till att utveckla den strategiska profilen, forskningens vetenskapliga kvalitet och kvaliteten i samverkan med det omgivande samhället. För att anslaget ska ha möjlighet att få ett tillräckligt genomslag i verksamheten föreslås att lärosätena kan söka ca 5–20 miljoner kronor per år för ett profilområde. Antalet profilområden per lärosäte, som det ska vara möjligt att få ansöka om i en första omgång, relateras till lärosätets storlek och begränsas till högst fem stycken.

10. Förslag på genomförande av modellen

Modellen ska enligt forsknings- och innovationspropositionen träda i kraft från och med 2023, vilket skulle innebära att underlag till budgetpropositionen hösten 2022 måste vara regeringen tillhanda redan våren 2022. Detta ger en tidsram på ca ett halvår från utlysning till beslut vilket är en orimligt kort tid för att introducera en ny modell som kan få stor systempåverkan. För att bereda modellen krävs flera nödvändiga moment såsom att formulera utlysningar och förankra instruktioner, identifiera profilområden, skriva ansökningar, rekrytera sakkunniga som ska genomföra bedömning av ansökningar och så vidare. Att planera och genomföra en sådan beredning på sex månader utan att göra betydande avkall på de krav på kvalitet och förankring som forskningsutförare och forskningsfinansiärer normalt har i sin verksamhet bedömer vi som omöjligt.

Vi rekommenderar därför ett förfarande med ett inledande uppstartsfas. Under detta år kan dialogmöten arrangeras för ömsesidigt lärande och för att i dialog med lärosätena utforma en mer detaljerad modell inklusive bedömningsgrunder, betygskriterier och instruktioner. Uppstartsfasen kan användas för att identifiera profilområden och formulera ansökningar. Alla de 27 lärosäten som omfattas av modellen föreslås få ett mindre planeringsbidrag och kan i början av 2022 göra en enkel föransökan om ansökan. I denna ska framgå hur många profilområden man avser att utveckla och inom vilket huvudsakligt ämnesområde eller tema som profilområdet ligger. I och med detta får vi en indikation om inriktning på kommande ansökningar. Det ger beredningsorganisationen tid att förbereda beredningsprocessen och att rekrytera sakkunniga. Uppstartsfasen avser också att verka kvalitetshöjande genom att skapa mer tid för lärosätena att identifiera och presentera konkurrenskraftiga profilområden.

Nästa steg är en utlysning efter sommaren 2022. Lärosätena inbjuds då att skicka in fullskaleansökningar för en sexårsperiod. Det maximala antalet profilområden som varje lärosäte söker medel till relateras till deras storlek baserat på volymen befintliga forskningsanslag för att signalera att prioriteringsprocessen ligger hos dem och för att få en hanterbar beredningsprocess. Mer detaljerade instruktioner till lärosätena om vilken information ansökan ska innehålla behöver tas fram i dialog med dem.

Efter de första fem åren i samband med nästa utlysning görs en bedömning av de befintliga profilområdena utifrån samma kvalitetsaspekter och bedömningsgrunder som vid ansökningstillfället, med tillägget att en förflyttning dvs. en ökning i forskningskvalitet och samverkan ska kunna påvisas. Panelens bedömning ligger till grund för regeringens beslut om fortsatt resursfördelning.

10.1 Kostnadsuppskattning

I samband med implementering av modellen förväntas de huvudsakliga kostnaderna ligga på lärosätena i form av arbetstid, en uppskattning av dessa kostnader har inte gjorts och kan sannolikt variera bland annat beroende på lärosätenas olika

förutsättningar. För att minimera resursåtgången från lärosätena är det viktigt att de underlag som efterfrågas i ansökan har en ändamålsenlig omfattning och tar hänsyn till förväntad arbetsinsats för lärosätena.

Kostnader för beredning och bedömning av ansökningarna utgörs av arvoden till panelledamöter. I linje med forskningsfinansiärernas ungefärliga nivåer för ersättning till paneler uppskattas kostnaderna att uppgå till mellan 500 000 och 800 000 kr, beroende på antalet och slag av ansökningar som inkommer. Beräkningen baseras på ett digitalt mötesförfarande, om fysiska möten kommer att äga rum tillkommer en kostnad på ca 150 000 kronor för resor, konferenslokal och logi. Personalkostnader i form av arbetstid i beredningsorganisationen har inte inkluderats i kostnadsuppskattningen. Under uppstartsfasen förväntas tid i form av personalresurser från de olika forskningsfinansiärerna bli relativt stor, medan mindre tid krävs när satsningen väl är igång. Extra medel till forskningsfinansiärerna för åtagandet det skulle innebära att administrera modellen är därför en rimlig förutsättning. I proportion till satsningens förväntade storlek utgör de administrativa kostnaderna för beredande forskningsfinansiärer dock en mindre del.

11. Risk för oönskade konsekvenser och hur de kan undvikas

Under arbetet med förslaget till modell har vi identifierat ett flertal potentiella risker av olika sannolikhet och med olika konsekvenser.

En generell risk när man utvecklar en ny modell på kort tid är att förankringen med de aktörer som antingen ska medverka till att ta fram modellen eller som modellen involverar blir lidande. Detta skulle kunna leda till ett svagt förtroende för modellen när den genomförs. Ett fortsatt förankringsarbete är av vikt och dialogen mellan forskningsfinansiärerna och lärosätena planeras därför att fortsätta i första hand under den föreslagna uppstartsfasen, men även efter att modellen sjösatts, för att få återkoppling och förfinna modellen ytterligare.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och lärosätena är nyckelaktörer som gett inspel under processens gång. SUHF var även medarrangör av det dialogmöte som genomfördes med ledningarna för universitet och högskolor. Vid dialogmötet framkom ett flertal riskområden som bör hanteras för att modellen inte ska leda till oönskade konsekvenser. Bland annat handlar det om kriterierna för bedömning, budget, samarbeten mellan lärosäten, så kallade transaktionskostnader och risken att modellen blir konserverande.

Om kriterierna för bedömning är otydliga och svåra att tolka finns en risk att det kan ge en modell som inte är transparent, där finansieringsbeslut fattas på grunder som inte är tydliga för sektorn. För att motverka detta har förslag på modellens kvalitetsaspekter och bedömningsgrunder diskuterats av forskningsfinansiärerna, SUHF och under dialogmötet med lärosätenas ledning med intentionen att formuleras på ett sätt som ska göra det tydligt vad som efterfrågas utan att leda till inläsningseffekter. Vidare utveckling på en mer detaljerad nivå behöver dock ske och kan göras under den föreslagna uppstartsfasen. För varje ansökan ska en panel, som bedömer alla profilområden, utifrån de i förväg kända bedömningsgrunderna sätta betyg på var och en av de tre kvalitetsaspekterna i enlighet med de specificerade betygskraven. Processen kring bedömning av ansökningar ska vara transparent vad gäller instruktioner och paneldeltagare. Panelen ska även skriva yttranden med motivering till bedömningen samt rekommendationer för utveckling av kvalitet i forskning och samverkan genom profilområden.

En osäkerhet kring modellens budget utgör en risk. Osäkerheten gör det svårt för forskningsfinansiärerna att dimensionera förslaget på modell. Lärosätenas dimensionering av profilområden försvåras.

Risker ses också i att det kan bli stora så kallade transaktionskostnader med för stor arbetsinsats både för lärosätena och i beredningsorganisationen i förhållande till vad modellen ger i form av kvalitetsökning och fördelning av medel. Vi har under utvecklandet av modellen försökt ta hänsyn till detta genom att planera för utlysningar, beredningar och utvärderingar på ett effektivt sätt men utan att göra avkall på ambitionen om hög kvalitet i processerna. Uppföljning av modellens genomförande avser att ge lärdomar som ska kunna leda till förändringar i utförandet om det bedöms vara påkallat.

Det finns en risk att systemet blir konserverande. Modellen skulle kunna förstärka redan etablerade profilområden på bekostnad av nyare områden. Detta motverkas genom att förnyelse och utveckling ingår i bedömningsgrunderna och att lärosätena inbjuds att ansöka om såväl etablerade, redan starka profilområden som profilområden under uppbyggnad. Profileringsfinansieringen föreslås i en första omgång löpa under sex år. Om den första omgången faller väl ut och budgeten utökas föreslår vi en stegvis utbyggnad med utlysningar vartannat år för att möjliggöra förnyelse och förändringar i profilområdena.

Svårigheter i att bedöma tematiska eller tvärvetenskapliga profilområden ses som en risk. Sådana profiler spänner över flera områden och kan vara svåra att bedöma för enskilda sakkunniga. Vi föreslår därför att ytterligare sakkunniga med fokus på tvärvetenskap, eller andra tematiska grupperingar, kan tillsättas beroende på ansökningarnas art.

En risk som togs upp på dialogmötet med universitet och högskolor var att samarbeten mellan lärosäten kunde missgynnas. Samarbete mellan lärosäten kring profilområden uppmuntras i förslaget. Dock är det enligt förslaget ett enskilt lärosätes ledning som ansöker om medel för profilområden.

12. Utvärdering av satsningen

I propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (2020/21:60) där den kvalitetsbaserade resursfördelningsmodellen beskrivs nämns kort att ”Satsningen på profilområden bör också utvärderas efter en tid”. Vi föreslår att olika typer av utvärderingar bör göras. Dels en utvärdering av själva modellens funktion och effektivitet i genomförande, dels en utvärdering av vad modellen lett till i form av utveckling av profilområden och om den varit kvalitetsdrivande utifrån uppsatta mål. I en långsiktig resursfördelningsmodell som den föreslagna, är det av vikt att lärosätenas och forskningsfinansiärernas insatser för utvärderingar hålls på en rimlig och behovsanpassad nivå.

En utvärdering av modellen som sådan avser att ge lärdomar och ska kunna leda till förändringar av utförandet. Inledningsvis bör en enklare återkoppling ske efter varje utlysning för att samla upp de erfarenheter som finns kring genomförandet och för att se om utfallet är rimligt utifrån intentionerna. En sådan uppföljning kan genomföras på flera sätt, exempelvis genom dialogmöte, intervjuer med lärosätena eller på annat sätt för att ge återkoppling. Även erfarenheter och eventuella förändringsförslag från de paneler som genomfört bedömningen av ansökningar bör tas tillvara. För att denna typ av uppföljning ska vara meningsfull behöver det finnas en möjlighet att det påverkar modellens framtida genomförande.

En annan typ av utvärdering är en målrelaterad utvärdering av resursfördelningsmodellen med syfte att återkoppla och dela kunskap och erfarenheter kring effekterna av satsningen med regeringen, forskningsfinansiärerna och lärosätena. En sådan utvärdering kan genomföras efter ca sex–sju år med fokus på effekterna och resultaten av modellen. Efter utvärderingen kan modellen justeras med hänsyn till lärdomarna genom att behålla fungerande delar, utveckla andra delar och eventuellt inkludera nya element för att styra modellen mot uppsatta mål. Utvärderingen genomförs utifrån de kvalitetsaspekter, bedömningsgrunder och mål som finns beskrivna i modellen och baseras på underlag som forskningsfinansiärerna och lärosätena tar fram. För att underlätta genomförandet av sådana utvärderingar bör det på ett tidigt stadium bestämmas vilka underlag som behövs. Dessa underlag bygger grunden för utvärderingarna som sedan vid behov kan kompletteras med ytterligare nödvändigt material.

I denna PM presenteras ett förslag till ny modell för kvalitetsbaserad resursfördelning av nya medel som fördelas via universitetens och högskolornas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Modellen innefattar sakkunnigbedömning av profilmråden som lärosätena själva ska definiera.

Den nya modellen ska ersätta den nuvarande indikatorbaserade modellen. Förslaget är utformat i enlighet med vad som beskrivits i propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60). Forskningsråden Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova har tillsammans arbetat fram förslaget på uppdrag av regeringen.

Vetenskapsrådet
Västra Järnvägsgatan 3
Box 1035, 101 38 Stockholm, Sweden
Tel +46 (0)8-546 44 000
vetenskapsradet@vr.se
Vetenskapsrådet.se