



Sveriges förenade studentkårer

Handläggare: Sebastian Lagunas Rosén Datum: 2017-04-28

Dnr: PU2-15/1617

Remissvar: Metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med omgivande samhälle

Sveriges förenade studentkårer (SFS) har av regeringen fått möjlighet att yttra sig över rapporten Metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med omgivande samhälle”.

Departementets diarienumr N2017/00055/IFK

SFS inkommer här med sitt remissvar.

Stockholm dag som ovan

Charlotta Tjärdahl
Vice ordförande

charlotta.tjardahl@sfs.se
08-545 701 07

Sebastian Lagunas Rosén
Politisk sekreterare

sebastian.lagunas.rosen@sfs.se
08-545 701 10

SFS synpunkter på Vinnovas rapport ”Metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med omgivande samhälle”

SFS tycker att Vinnovas rapport är ett på många sätt intressant bidrag till diskussionen om hur lärosätenas samverkansuppdrag ska betraktas och på vilka sätt samverkan kan bedrivas inom utbildning och forskning.

SFS tolkar det som att modellen inte är färdig att implementeras, varför vi inte ser det som nödvändigt att avstyrka förslaget. Vi håller helt enkelt med om att modellen behöver bearbetas ytterligare.

Vi hade önskat att remissen varit mer lättöverskådlig. Det är omständligt att följa de olika bilagorna och förstå vilka delar av de tidigare förslagen som har reviderats och vilka som behålls. Det gör att onödigt mycket tid går åt till att orientera sig i remissen. Det kan dock noteras att Vinnova har varit behjälpliga i att bistå med uppgifter som inte har stått att läsa.

SFS har dock följande synpunkter:

- **Studentinflytandet saknas**, både i arbetet med att ta fram modellen och i själva modellen.
- **Modellen fyller två funktioner, varav endast den ena är önskvärd.** Modellen fungerar dels för att utvärdera och följa upp samverkansarbetet, och dels för att skapa incitament för lärosätena att utveckla sin verksamhet i en viss riktning. Uppföljning är bra och främjar kvalitetsutveckling. Incitamentsfunktionen är en form av ekonomisk styrning som oundvikligen innebär en styrning av utbildningarnas innehåll såväl som forskningsmetod på ett oönskat sätt.
- **Definitionen av ”samverkan” är otydlig** och lämnar utrymme för oklarhet i viktiga gränsfall. Begreppet måste definieras bättre för att modellen ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt.
- **Betygsskalan är mer finmaskig än modellen tillåter**, vilket försämrar rättssäkerheten.
- **Det saknas förslag på hur medel skulle kunna fördelas.**
- **Bedömning av samverkan bör vara integrerad i kvalitetssäkringssystemet.** Samverkan är en kvalitetsaspekt bland andra och bör inte ges någon särställning.

Dessa synpunkter utvecklas mer utförligt nedan.

Sidangivelserna avser huvuddokumentet om inte annat anges.

Studenternas roll i modellen

SFS anser att studenter borde ha involverats mer i arbetet med att ta fram modellen. SFS bjöds in till ett möte i juni 2014, men har inte involverats därefter. Mot bakgrund av att det ursprungliga uppdraget i första hand handlade om bedömning av samverkan

inom forskning, så är det till viss del förståeligt att ingen studentrepresentant eller dylikt involverades i arbetets inledande skede. Vi menar dock att studenter borde ha erbjudits en viss roll i arbetet när det väl stod klart att samverkan skulle bedömas även inom utbildning. Studentinflytande hade kunnat bidra till en högre kvalitet och öka modellens legitimitet.

Studentinflytandet saknas dock inte bara i arbetet med att ta fram modellen, utan saknas dessutom i modellen i sig. SFS menar att studenterna borde involveras mer i själva bedömningarna. Det är problematiskt att studenter inte finns representerade i bedömningarnas expertpaneler, med tanke på att studenterna spelar en oerhört central roll i samverkan mellan utbildningen och det övriga samhället.

Vidare är det svårt att få en bild av hur studenterna har involverats i lärosätenas självutvärderingar. Förvisso är detta till viss del en fråga för de enskilda lärosätena, men för att förstå hur väl modellen skulle fungera i praktiken så är det viktigt för oss att veta om studenterna har haft något inflytande i lärosätenas självrapportering av samverkan inom utbildningen.

Vi skulle även vilja se ett tydligare studentperspektiv i självrapporteringens innehåll. Instruktionerna till självrapporteringen i Pilot 1 innehåller exempelvis punkten ”3. Förankring av strategi internt såväl som externt”. Här *kan* lärosätena givetvis beskriva hur strategin har förankrats hos studenter, men det tycks inte vara något krav. Vi menar att lärosätena där *bör* ange hur de har förankrat strategin hos sina studenter. Detsamma gäller punkten ”2. Hur arbetar lärosätet med processer och arbetssätt för delaktighet och engagemang bland medarbetare”, där studenterna, exempelvis genom tillägget ”och studenter”, mycket tydligare hade kunnat inkluderas som en del av lärosätenas organisation. Inte heller i Pilot 2 ges studentperspektivet något egentligt utrymme.

I praktiken har studentinflytandet varit undermåligt även på lärosätena. SFS har frågat sina medlemmar i vilken mån de blivit involverade. 9 av de 14 svarande har inte haft någon realistisk möjlighet att delta alls. Ytterligare 3 uppger att de inte har deltagit i självrapporteringen, men att det delvis beror på att kåren inte har tillsatt någon representant i det ansvariga rådet på lärosätet. Av de 12 kårer som inte har involverats i någon av piloterna har 3 stycken i någon mån tillfrågats om synpunkter i samband med projektet. *Endast 2 av de 14 svarande uppger att de har varit delaktiga i lärosätenas självrapportering.* Några av de 14 kårerna tillhör dock samma lärosäte: Totalt finns 12 lärosäten representerade i dessa siffror, och studentinflytandet har brutit vid 10 av dem.

Genom att involvera studenter i arbetet med självrapporteringen tror vi att studentperspektivet skulle få en naturligare plats i självrapporteringarnas innehåll. På samma sätt tror vi att lärosätena lättare skulle se värdet av att involvera studenterna i arbetet om instruktionerna på ett tydligare sätt efterfrågade ett studentperspektiv. Ansvaret delas således mellan den som skriver instruktionerna och lärosätena som ska följa dem.

Generella synpunkter angående modellens syfte

Utifrån regeringens uppdrag till Vinnova framgår att modellen ska fylla två funktioner. Modellen ska vara ett verktyg för att bedöma hur väl lärosätena genomför sitt samverkansuppdrag. En sådan funktion kan vara till nytta i olika sammanhang och är

inte problematisk i sig – snarare är det intressant och meningsfullt att diskutera vilken metod som bäst kan fylla den funktionen.

Men modellen ska enligt uppdraget också användas för att fördela resurser. Skälet är, av allt att döma, att skapa ekonomiska incitament för lärosätena att utveckla sitt arbete med samverkan. (I både forskningspropositionen 2012/13:30 och 2016/17:50 uttrycker regeringarna en vilja att fördela resurser baserat på samverkan, men de är mycket otydliga med vad det skulle åstadkomma. Detsamma gäller Vinnovas regleringsbrev för 2013.). SFS avråder från att använda modellen som grund för tilldelning av resurser och vill i det följande nämna fyra skäl däremot.

Det första skälet är att det redan finns samt är på väg att tillkomma flera incitament för lärosätena att samverka mer. Högskolorna ansvarar redan idag för att kvalitetssäkra sin verksamhet, och de får stöd från UKÄ i det arbetet. Systemet inbegriper ett stort antal kvalitetsaspekter, och det finns all anledning att anta att samverkan kan ingå där – både kontinuerligt och i tematiska utvärderingar. Systemet bygger på självrapportering och syftar bland annat till att skapa jämförbarhet mellan lärosäten, vara kvalitetsutvecklande och lyfta fram goda exempel. Därmed har högskolorna på utbildningssidan redan incitament att arbeta aktivt med att förbättra samverkan med det övriga samhället. Vad gäller forskningen råder en liknande situation. Regeringen har gett UKÄ i uppdrag att utveckla en ny modell för kvalitetssäkring av forskning. I det uppdraget kan ingå att granska hur väl lärosätena genomför sitt samverkansuppdrag som en integrerad del av forskningen. Hur väl detta fungerar med det nya kvalitetssäkringssystemet vet vi inte, eftersom kvalitetssäkringssystemet för utbildning är helt nytt och kvalitetssäkringssystemet för forskning knappt ens har börjat utvecklas. Men det finns goda skäl att tro att det kommer klara av det. Det vore förhastat att införa en till kontrollmekanism för att främja samverkan innan det går att avgöra om en sådan kontrollmekanism alls behövs.

Det andra skälet är att lärosätenas verksamhet redan är så konkurrensutsatt att ytterligare konkurrens om resurser riskerar att ha fler nackdelar än fördelar. Mer än hälften av forskningsanslagen delas ut av externa forskningsfinansiärer som tar hänsyn till den förväntade forskningskvaliteten när de beviljar medelsansökningar. Vi får anta att övriga forskningsfinansiärer också ser till kvaliteten eller nyttan när de fördelar medel. Därutöver finns ett system för konkurrensutsättning av nya forskningsanslag. Sammantaget ska nästan två tredjedelar av forskningsanslagen redan fördelas utifrån uppvisad eller förväntad kvalitet. Resurserna för utbildning är än mer konkurrensutsatta: Hela resurstilldelningssystemet bygger på att medel fördelas utifrån dels hur många studenter som söker sig till ett lärosätes kurser, dels hur många studenter som faktiskt klarar av de kurser de påbörjar.

Det tredje skälet rör forskningens frihet. Det går att fråga sig om en sådan utvärdering av forskning, där forskarna styrs till att samverka – motiverat från regeringen av att de tjänar på det – inte är en inskränkning på forskarnas frihet att själva fatta metodologiska beslut. Nej, att forskarna själva skulle tjäna på att samverka är inget övertygande argument för att förfördela forskningsmedel baserat på samverkan. Att fördela resurser baserat på huruvida forskare berikar sin verksamhet genom samverkan, och ge en rad förslag på hur de kan samverka, är inte mer rimligt än att fördela resurser baserat på hur ofta forskarna använder hypotesprövning, och därefter lista en rad idéer om hur hypoteser kan utvärderas i ljuset av ett experiments utfall. I båda fallen skulle det handla om att premiera i all väsentlighet sunda metoder på ett alltför snävt och normerande sätt.

Det fjärde skälet är att många lärosäten antagligen redan vill samverka mer, särskilt inom utbildningarna, och att bristen på samverkan inte går att förklara i termer av bristande incitament. Det största hindret torde snarare vara att de befintliga utbildningsanslagen ofta inte ens täcker de mest grundläggande kostnaderna för utbildningarna. I så fall är det inte förvånande att lärosätena har svårt att sörja för ytterligare kvaliteter. Om den analysen stämmer borde lösningen inte vara att premiera de som ändå lyckas samverka. Det finns ingen poäng i att ge lärosätena ytterligare incitament att göra någonting de vill men inte kan. Istället vore lösningen att ge alla utbildningar förutsättningar för att bedriva utbildningar av hög kvalitet. Men huruvida detta är ett rimligt sätt att se på saken borde framgå när utredningen av styr- och resurstilldelningen läggs fram. Det är problematiskt att utveckla nya metoder för resurstilldelning innan utredningen av styr- och resurstilldelningssystemet för högskolorna är genomförd. I praktiken är det att ta fram specifika lösningar innan det övergripande ramverket är fastställt. Det är inte ansvarsfullt att på kort sikt förändra lärosätenas förutsättningar när det är sannolikt att förutsättningarna kommer att förändras igen inom en överskådlig framtid, särskilt som saken knappast brådskar.

Märk väl att inget av dessa fyra skäl är riktade mot Vinnovas förslag som sådant. De rör bara den föreslagna modellens tänkbara användningsområde.

Definitionen av ”samverkan”

Det är mycket bra att Vinnova utgår från att samverkan är en integrerad del av uppdragen att bedriva utbildning och forskning och inte går att skilja från dem.

Men för att säkerställa att bedömningarna blir rättssäkra hade vi gärna sett en mer klagörande diskussion om vad samverkan är. Regeringens direktiv lämnar begreppet ganska öppet för tolkning. I diskussioner som har förekommit både i Sverige och internationellt har det funnits flera olika förslag till hur samverkan ska förstås. Inget av förslagen är uppenbart bättre än de andra, och inget passar heller på något självklart sätt in bättre i den svenska kontexten. Att bara definiera samverkan som ”en interaktiv process som skapar ömsesidig nytta, både för lärosäten och samverkanspartners” (bilaga 3, s. 8) räcker inte. Det kräver en motivering, dels för att bättre kunna förstå vilken avgränsningen som görs och dels för att kunna ta ställning till om den avgränsningen är sund.

För att illustrera svårigheten i att tillämpa definitionen kan vi som exempel fråga oss vilka aktiviteter som ryms inom ”samverkan i utveckling av externa utbildningar” (bilaga 3, s. 22). UHR har påpekat att samverkan mellan högskolan och skolan kan vara en viktig åtgärd i lärosätenas uppdrag att främja breddad rekrytering (*Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper*, s. 114). Men skulle det räknas som en nytta för lärosätets utbildning, på så sätt att det kan stämma överens med modellens definition av samverkan (alltså som ömsesidig nytta, samt under antagandet är till nytta för skolan)? I och med att lärosätena själva säger att heterogena studentgrupper driver på den pedagogiska utvecklingen och vidgar perspektiven, så menar vi att det *borde* räknas som en nytta. Men i praktiken tycks det vara så öppet för tolkning att expertpanelernas förkunskaper om breddad rekrytering blir avgörande för det slutliga omdömet. (Och allt detta trots att effekterna av samverkansaktiviteten i detta exempel mycket väl går att mäta, genom att jämföra övergången till högre utbildning från olika skolor över tid.) Liknande otydligheter riskerar att uppstå för flera andra samverkansaktiviteter, och vi får inga svar vare sig i remissen eller i andra publikationer som har tillkommit i

anslutning till uppdraget (exempelvis Perez Vico et al, *Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter*, Vinnova analys, VA 2014:09).

Det finns en risk att lärosätena, i dylika gränsfall, tar det säkra före det osäkra och väljer att lyfta fram andra samverkansaktiviteter istället. På sikt finns således en risk att den otydliga definitionen leder till att lärosätena prioriterar bort vissa önskvärda former av samverkan.

Och som sagt, utan en klar och tydlig definition av vad modellen ska mäta är det svårt att ta ställning till om den är ändamålsenlig.

Betygsskalan

SFS anser inte att en tregradig betygsskala är önskvärd. Dels blir en skala med fler steg mer normerande än en med färre, dels kräver den en mer pålitlig mätmetod för att alla vara rättssäker.

I situationer där det kan vara svårt för lärosätet att förutsäga hur expertpanelerna kommer att bedöma vissa samverkansaktiviteter, ger en tregradig skala ytterligare skäl för lärosätena att prioritera ”säkra kort” som de vet att expertpanelerna kommer att ställa sig positiva till. I takt med att det visar sig att vissa samverkansaktiviteter premieras mer än andra, torde lärosätenas samverkan totalt sett bli alltmer likriktad. Förutom att en likriktning skulle vara problematisk i sig, så hämmar det den kreativitet och initiativtagande som annars skulle kunna driva utvecklingen framåt mot nya samverkansformer. En tregradig betygsskala är således problematisk.

Men bortsett från de problemen med en finmaskig betygsskala *per se*, så ställer en sådan skala höga krav på den metod som används för att generera omdömen. Betyget ska återspegla strategin, implementeringen, aktiviteterna och resultaten, men vägen däremellan går via lärosätenas och samverkansparternas beskrivningar och motiveringar, samt bedömargruppens förståelse och tolkningar av självvärderingarna, av samverkan som fenomen och av hur betygsskalan ska tillämpas. Det finns således många moment som kan skapa brus i det som egentligen ska bedömas. Således vore mer grovmaskig skala bättre.

I det önskvärda scenario där modellen inte användes för att fördela resurser skulle skalan dock kunna ersättas med ett kvalitativt omdöme.

Princip för medelstildelning

Som Vinnova själva skriver (s. 4, 11) är den beräkning för medelstildelning som beskrivs i Bilaga 10 inte lämplig att använda i större skala. Även om medelstildelningen är prestationsbaserad bör den stå i någorlunda proportion till de utgifter lärosätena behöver för att bibehålla sin befintliga nivå av samverkan. Det är därtill viktigt att beräkningen inte leder till alltför stora förändringar i medelstildelningen från år till år. Den beräkning som föreslås skulle göra medelstildelningen mycket oförutsägbar.

Det nya/kommande uppdraget

Av ovan anförda skäl, tillsammans med att Vinnova själva skriver att samverkansenkäten har betydande brister (Bilaga 9, s. 5), anser SFS inte att modellen är redo att implementeras.

Vi föreslår att regeringen ger Vinnova i uppdrag att tillsammans med UKÄ undersöka huruvida den föreslagna modellen kan integreras i UKÄ:s kvalitetsutvärderingar. Med tanke på att UKÄ redan utvärderar utbildningskvalitet, samt att regeringen redan har aviserat att de avser ge UKÄ i uppdrag att ta fram en modell för att utvärdera forskningskvalitet (prop. 2016/17:50, kap 6.5.1), så förefaller det rimligt att successivt föra över ansvaret för samverkansbedömningar till UKÄ. På så sätt skulle den tredje uppgiften bedömas i nära anslutning till de övriga två - helt i linje med HSV:s bild av samverkan som en kvalitetsaspekt integrerad i uppdragen att utbilda och forska (se Högskoleverket, *Högskolan samverkar*, 2004:38 R, s. 25). Ett sådant förfarande skulle ha kvalitativa och rent administrativa förtjänster, men framförallt skulle det skapa goda förutsättningar för att förstå lärosätenas verksamhet ur ett helhetsperspektiv.

Vinnovas rapport pekar på ett lovande sätt ut riktningen för hur samverkan kan bedömas. Det är däremot osannolikt att bedömningarna, med pålitlighet och rättssäkerhet i behåll, skulle kunna resultera i ett betyg på en femgradig skala. Det är över huvud taget inte klart om det är meningsfullt att ha en finmaskigare gradering än de två alternativen "otillräcklig" och "bra". Om vi dessutom ser att samverkan bör betraktas som en kvalitetsaspekt med av samma vikt som andra, och inte ges någon särskild position i synen på kvalitet, så framstår det som naturligt att samverkan inte bör bedömas på en flergradig skala i syfte att ligga till grund för resurstilldelning. Ett kvalitativt och utvecklingsfokuserat omdöme skulle kunna vara mer användbart. SFS menar därför att det saknas anledning att ge Vinnova i uppdrag att utveckla betygs-skalan ytterligare.