

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

REMISSVAR (U2014/0705/F) Research quality evaluation in Sweden - FOKUS

Saco har beretts tillfälle att yttra sig över rapporten "Research quality evaluation in Sweden - FOKUS".

FOKUS är en modell för resursfördelning till universitet och högskolor som innefattar sakkunniggranskning av forskningens kvalitet och relevans. Modellen har framtagits av Vetenskapsrådet (VR) på uppdrag av regeringen. Tidigare resursfördelningsmodell omfattade endast de kvantitativa indikatorerna publiceringar/citeringar och externa medel. FOKUS är en betydligt mer omfattande modell vars yttersta mål är att vara kvalitetsdrivande och ge förbättrade underlag för forskningspolitiska beslut snarare än att omfördela resurser. I förslaget utgår VR från att 20 procent av basanslagen är prestationsbaserat såsom det varit sedan 2014.

Förslaget innehåller två delar där den första delen är en utvärderingsmodell och den andra delen en beräkningsmodell som visar hur utvärderingsresultaten kan omvandlas till resurser. Tre bedömningskomponenter ska utvärderas (vikt inom parentes); vetenskaplig/konstnärlig kvalitet (70 procent), kvalitetsutvecklande faktorer (15 procent) och genomslag utanför akademien (15 procent). De kvalitetsutvecklande faktorerna består av forskarutbildning och återväxt av unga forskare, samarbete, samverkan och mobilitet inom och utanför akademien, forskningens utbildningsanknytning samt jämställdhet. Ansvaret för bedömningarna ligger hos bedömarpaneler bestående av både vetenskaplig och annan expertis.

Lärosätenas forskning delas in i 24 forskningsområden som i sin tur består av rapporterade enheter. Antalet enheter per forskningsområde varierar. De 24 forskningsområdena aggregeras till fem vetenskapsområden. Vetenskaplig/konstnärlig kvalitet bedöms per forskningsområde medan kvalitetsutvecklande faktorer och genomslag utanför akademien görs för respektive vetenskapsområde.

VR föreslår att utvärderingarna ska göras vart sjätte år (inledningsvis med tätare intervall). Kostnaden för att genomföra en utvärderingsomgång uppskattas till 170 miljoner kronor och tillkommande startkostnader beräknas till 65 miljoner kronor.

Sacos huvudsakliga synpunkter

Saco avstyrker förslaget

För den prestationsbaserade delen av basanslagen har Saco tidigare efterfrågat en modell som mäter kvalitet mer korrekt och som inte enbart baseras på enkla indikatorer utan även inkluderar sakkunniggranskning. FOKUS inslag av sakkunniggranskning och kombination av vetenskaplig kvalitet, kvalitetsutvecklande faktorer och genomslag utanför akademien mäter sannolikt kvalitet bättre än de kvantitativa måtten publiceringar/citeringar och externa medel som tidigare modell baserades på. VR har utifrån sitt uppdrag presenterat ett väl genomarbetat förslag. Saco avstyrker dock förslaget.

FOKUS är komplicerad, svår att överblicka och resurskrävande

Saco är inte övertygad om att den föreslagna modellen är det bästa sättet att införa sakkunniggranskning i resursfördelningen. Modellen är alltför komplicerad och resurskrävande. Den är svår att överblicka och det är oklart hur den skulle fungera i praktiken. Komplexiteten och bristen på transparens minskar också sannolikheten för att modellen skulle uppfattas som legitim.

Saco tycker att det är viktigt att svensk forskning utvärderas och kvalitetssäkras. FOKUS är inte enbart en resursfördelningsmodell utan skulle även ge en regelbunden utvärdering av svensk forskning som skulle kunna verka kvalitetsdrivande och kvalitetssäkrande. Detta hade möjligen kunnat motivera de höga kostnaderna och komplexiteten. Men tyvärr går det inte att utifrån VR:s rapport avgöra om denna ytterligare nytta står i proportion till kostnaderna.

Osäkert om modellen fungerar kvalitetsdrivande

Saco anser också att det är osäkert om modellen verkligen skulle fungera kvalitetsdrivande. Forskning är en komplex verksamhet och det är svårt att fastställa vad som driver forskningskvalitet. Även om VR försökt begränsa de negativa effekterna av modellen finns det en risk att den leder till oönskade styreffekter och strategier som inte gynnar den långsiktiga forskningskvaliteten utan snarare syftar till att på kort sikt maximera utfallet i utvärderingarna. Det finns också en risk att forskningen skulle prioriteras ännu mer än den gör idag och att utbildningskvaliteten skulle försämrats ytterligare.

Saco vill i detta sammanhang särskilt betona att forskning redan har starka kvalitetssäkrande inslag i den dagliga verksamheten både via peer review av vetenskapliga arbeten och via meriteringssystemet. Genomtänkta, strategiska rekryteringar till fasta tjänster med goda villkor är sannolikt viktigare för forskningens kvalitet än detaljerade utvärderings- och kontrollsystem.

Begränsat ekonomiskt utrymme kräver eftertanke

Saco är också tveksam till om det är rimligt att med dagens begränsade ekonomiska utrymme införa ytterligare en resurskrävande utvärderingsmodell för högskolesektorn. Kostnaderna för en framtida resursfördelnings- och utvärderingsmodell måste vägas mot den nytta resurserna skulle göra i andra delar av högskolesektorn.

Hur stor andel av basanslagen ska vara prestationsbaserad?

Saco vill även lyfta frågan om det är klokt att binda upp så mycket som 20 procent av basanslaget för prestationsbaserad tilldelning när basanslagen utgör mindre än hälften av lärosätenas intäkter för forskning och dessutom till stor del binds upp som motfinansiering till externa medel.

Högre basanslag krävs

Saco vill också kraftigt poängtera att en så omfattande modell som FOKUS skulle kräva mycket högre basanslag än de som vi har idag. Dels för att den här typen av system är resurskrävande för lärosätena, dels för att höjda basanslag krävs för att lärosätena ska kunna rekrytera strategiskt och öka förutsättningarna för hög kvalitet i forskningen. Utvärderingarna hade i bästa fall kunna ge värdefull information till lärosätena som skulle kunna utgöra underlag för strategiskt viktiga beslut. Det är dock svårt för lärosätena att använda informationen från utvärderingarna för kvalitetsdrivande förändringsarbete om de samtidigt har begränsade ekonomiska möjligheter.

FOKUS kan möjligen utgöra underlag för framtida modell

Om regeringen skulle omfördela de statliga forskningsmedlen och genomföra en kraftig och långsiktig ökning av basanslagen skulle FOKUS möjligen kunna utgöra ett underlag för ett framtida resursfördelnings- och utvärderingssystem. Detta system skulle då syfta till att garantera att kvaliteten inte prioriteras ner när större andel av anslagen fördelas av lärosätena själva och skulle kunna fungera som motvikt till lärosätenas utökade ekonomiska frihet. FOKUS måste i så fall både förenklas, förbättras och modifieras vilket kräver ytterligare analys och diverse pilotstudier.

Om basanslagen höjs och en ny modell blir aktuell är det dock viktigt att även denna modells huvudsyfte är att vara kvalitetsdrivande och ge förbättrade underlag för forskningspolitiska beslut, inte att omfördela resurser. Oavsett utformning kommer modellen att vara resurskrävande och för att ett genomförande ska vara motiverat måste syftet vara bredare än bara resursomfördelning. Det är också viktigt att komma ihåg att både resurstilldelningsmodeller och kvalitetsutvärderingsmodeller påverkar beteendemönster inom akademin, både på individ- och ledningsnivå. Alla nya modeller bör

implementeras med försiktighet och kontinuerligt utvärderas, omprövas och omformuleras för största möjliga träffsäkerhet.

Nedan anges mer detaljerade synpunkter på FOKUS som kan vara av värde vid eventuellt framtagandet av ny resursfördelnings- och utvärderingsmodell.

Kommentarer på några utvalda delar av FOKUS

Kvalitetsutvecklande faktorer är en angelägen del av modellen men innehåller för många olika faktorer för att få avsedd effekt

Saco uppskattar att VR inkluderat bedömningskomponenten kvalitetsutvecklande faktorer. Många av faktorerna är väldigt viktiga för kvalitetens utveckling och bör ingå i en kvalitetssäkringsmodell. De enskilda bedömningsfaktorerna är dock så många till antal att de riskerar att endast få en symbolisk betydelse. Bedömningskomponenten är också tänkt att fungera som ”stötdämpare” för att motverka att t ex jämställdheten och utbildningskvaliteten prioriteras ner till förmån för forskningen. Saco är tveksam till att denna symboliska betydelse är tillräcklig för att motverka den risken. För att bedömningskomponenten ska uppfylla sitt syfte bör man fundera på om den till exempel kan renodlas. Forskningens utbildningsanknytning och jämställdhet bör i så fall prioriteras.

Genomslag utanför akademien måste tydliggöras

Saco är positiv till att genomslag utanför akademien finns med som en egen bedömningskomponent. Det är viktigt att öka incitamenten för forskarna att prioritera detta. Vad som menas med genomslagskraft behöver dock tydliggöras, bland annat för att undvika godtycklighet i bedömningarna. Det är också viktigt att bedömningen inte blir avhängig kvaliteten på de skriftliga dokumenten snarare än ett verkligt mått på genomslag och effekt. Överlag krävs ytterligare analys för att denna bedömningskomponent ska fungera som det är tänkt.

Små forskningsämnen kan komma att osynliggöras

Det finns en oro att små forskningsämnen kommer att osynliggöras om FOKUS genomförs. Saco vill uppmärksamma denna oro och poängtera att det är viktigt att en nationell resurstilldelnings- och kvalitetsutvärderingsmodell inte försämrar eller försvårar för vissa forskningsämnen. Detta gäller oavsett om det handlar om ämnets storlek eller inriktning. Pilotstudier kan förhoppningsvis ge svar på hur stort detta problem blir i praktiken och om gruppindelningen behöver justeras.

Externa bedömares uppdrag måste förtydligas

I bedömarpanelerna ska representanter för samhälls- och näringslivsintressen ingå. För att det ska vara möjligt att rekrytera denna typ bedömare är det viktigt att deras uppdrag tydliggörs och att verksamheten byggs upp så att de får med sig något värdefullt tillbaka in i sina ursprungsverksamheter. För att underlätta detta bör erfarenheterna från Universitetskanslersämbetets arbete med arbetslivsrepresentanter i utvärderingarna av grundutbildningen inhämtas och övervägas.

Genomförande organ måste övervägas noggrant

Vilket organ som ska genomföra den här typen av utvärderingar är inte självklart. Det finns argument mot att utvärderingarna genomförs av ett organ som samtidigt fördelar stora statliga forskningsmedel. Det skulle då få ansvar för en avgörande del av den kvalitetssäkring av statliga forskningsresurser som görs och det finns en risk för likriktning. Samtidigt är det viktigt att genomförande organ har tillräcklig kompetens för att uppdraget ska genomföras på ett tillfredsställande sätt. Var den här typen av ansvar ska ligga bör därför noggrant övervägas.

Saknar samordning med övriga utvärderingssystem

FOKUS är inte koordinerat med övriga utvärderingssystem för lärosätena, t ex VINNOVAS system för utvärdering av samverkan och UKÄ:s system för utvärdering av grund- och forskarutbildning. Systemen är delvis överlappande. En genomgång bör göras av hur de olika systemen kan samordnas och dra nytta av varandra.

Pilotstudier är nödvändiga

Pilotstudier är en nödvändig förutsättning om en omarbetning av FOKUS blir aktuell. Hur man hanterar de brister som Saco anger i detta remissvar, samt de brister som VR själva anger i sin rapport, är av avgörande betydelse. Man bör bland annat undersöka om den gruppering av forskningsämnen som gjorts är optimal samt vilken betydelse den har för små forskningsämnen. Vilken påverkan modellen har på utbildningskvalitet och jämställdhet är också viktigt att utvärdera. Hur bedömningarna av genomslag utanför akademien fungerar är en annan central fråga. Dessutom måste man säkerställa att modellen inte verkar konserverande och styr verksamheten mot "säkra kort". Kostnadsberäkningarna måste även uppdateras löpande och modellens kostnadseffektivitet analyseras igen när det är tydligare vilka förändringar som kan bli aktuella.

Saco hänvisar också till bilagda svar från Lärarnas Riksförbund, Naturvetarna, Sveriges Arkitekter, Sveriges Ingenjörer, Sveriges läkarförbund och Sveriges Tandläkarförbund samt till det svar som Sveriges universitetslärarförbund lämnat in direkt till departementet.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Robert Boije

Linda Simonsen