



SLUTRAPPORT FRÅN
SUHF:s
EXPERTGRUPP FÖR
KVALITETSFRÅGOR
2008-2009

Oktober 2009

Förord

Mandatperioden 2008-2009 för SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor går mot sitt slut. Som framgår av rapportens titel är detta gruppens slutrapport. Perioden har för expertgruppens del dominerats av arbete kring förändringen av det nationella kvalitetsutvärderingssystemet. I enlighet med sitt uppdrag har dock expertgruppen även anlagt ett bredare perspektiv på kvalitet i sitt arbete, och i rapporten redovisas gruppens problematiseringar av och ställningstaganden till centrala frågor om kvalitet i akademien. Dessa perspektiv har också kommit till användning för analyser av den aktuella förändringen av utvärderingssystemet, och vi hoppas givetvis även att perspektiven ska kunna vara grund för en bredare diskussion inom SUHF.

Högskoleverkets arbete med det nya nationella systemet är ännu inte slutfört, även om verket i en rapport nyligen redovisat hur det genomfört regeringens uppdrag att utveckla ett nytt system. Huvuddragen i systemet redovisas i rapporten, men ytterligare utvecklingsarbete återstår. Det innebär att inte heller expertgruppens arbete genom Högskoleverkets referensgrupp är slutfört. Arbetet kommer att fortsätta under hösten, men de analyser som görs i denna rapport sträcker sig endast fram till vad som redovisas i Högskoleverkets rapport till regeringen 2009-09-15. Vad som herefter sker får vi kommentera i annat sammanhang.

För SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor

Marita Hilliges
Ordförande

INNEHÅLL

Rapportens huvudpunkter i sammandrag	1
Expertgruppen och dess uppdrag	3
Expertgruppen	3
Uppdraget	3
Problematisering och beslut	5
Högskolesektorns kvalitet	7
Utgångspunkt	7
Resursfördelning och incitament	8
Utveckla eller avveckla	8
Ledningsarbetet	9
Kvalitet och verksamhetsinriktning	10
Autonomins nytta	11
Slutsatser	12
Utbildningens kvalitet	13
Ansvar, autonomi och kvalitet	13
Vad ska utvärderas?	14
Vem ska utvärdera vad?	17
Resursfördelning	18
Samråd med lärosäten	20
Granskning och uppföljning av Högskoleverkets utvärderingar	21
Det nya utvärderingssystemet	22
Slutsatser	26
Förslag	29
Referenser	30

Rapportens huvudpunkter i sammandrag

Under perioden 2008-2009 har två grupper utsedda av SUHF arbetat med högskolesektorns kvalitetsfrågor, framför allt med fokus på Högskoleverkets kvalitetsutvärderingssystem och dess relation till lärosätenas utbildningar och kvalitetsarbete.

Den ena gruppen hade i uppdrag att granska det dåvarande utvärderingsprogrammet av utbildningar, och den lämnade sin rapport i november 2008. Den andra gruppen - *Expertgruppen för kvalitetsfrågor* - hade ett vidare och mer långsiktigt uppdrag, men under 2008 skulle gruppen särskilt arbeta med att skapa kriterier som gör det möjligt att mäta kvalitet i utbildningen. Så skedde också, och en lägesrapport lämnades av expertgruppen i november 2008.

Gruppernas och SUHF:s övriga arbete har varit framgångsrikt genom att det bidragit till att det av sektorn hårt kritiserade systemet för Högskoleverkets utvärderingar av utbildningar har övergivits och kommer att ersättas av ett system med större fokus på utbildningsresultat. Denna inriktning är i linje med den modell som förordades i expertgruppens lägesrapport. Den av regeringen förutskickade anknytningen av systemet till fördelning av resurser diskuterades dock inte i rapporten, och den har senare också kritiserats i samband med de lärosätessamråd som arrangerats av expertgruppen.

Granskningen av Högskoleverkets utvärderingar kan sägas ha resulterat i att det nu är en större grad av öppenhet mellan Högskoleverket och lärosätena genom SUHF. Viktiga inslag i Högskoleverkets arbete med att utveckla ett nytt kvalitetsutvärderingssystem har varit kontakter med lärosätena och SUHF i form av hearings och referensgruppsmöten. I själva verket har en stor del av expertgruppens arbete under 2009 utgjorts av sådana aktiviteter. Det faktum att utbildningsdepartementet involverade företrädare för SUHF i förarbetet till Högskoleverkets uppdrag kan troligen också ses som en effekt av de båda gruppernas arbete.

Expertgruppen vill framhäva betydelsen och värdet av den dialog som förts mellan å ena sidan Högskoleverket och å andra sidan SUHF och lärosätena under utvecklingsarbetet kring det nya kvalitetsutvärderingssystemet. Resultatet synes också, givet de politiskt satta ramarna, i huvudsak ha blivit rimligt. Samtidigt bör betonas att arbetet har varit hårt pressat av regeringens tidsram, vilket gör fortsatt dialog och uppmärksamhet från SUHF:s sida mycket angelägen. Vilka aspekter som särskilt bör bevakas framgår av denna rapport. Expertgruppen vill starkt rekommendera att 2010 görs till ett pilotår för det nya systemet, och att det implementeras i full skala först 2011. Det vore inte bra för Sverige som utbildningsnation om ytterligare ett utvärderingssystem måste stoppas på grund av att det införts utan att först ha utsatts för vederbörlig prövning.

Det är angeläget att framöver inte begränsa SUHF:s och expertgruppens fokus vad gäller kvalitetsfrågor till att gälla Högskoleverket och dess utvärderingar. Viktiga utmaningar för sektorns kvalitetsarbete finns även på annat håll – inte minst vad avser forskningen och det administrativa stödet. Expertgruppen argumenterar för att *autonomifrågan* och *ledningsfrågan* framöver särskilt bör uppmärksammas och analyseras i relation till kvalitetsfrågan – och för att ledningsansvar för kvalitet avser såväl resursfördelning som utvecklingsarbete.

Problemkomplexet har följande ingredienser:

Den akademiska verksamheten är främst baserad på en vetenskaplig bild av vad som konstituerar god kvalitet. Vi kan här tala om verksamhetens ”interna kvalitet”. Statens och andra finansiärers önskan om att styra verksamhetsinriktningen inom akademien betingas av deras vilja att göra verksamhetens resultat användbara för att utveckla samhället. Vi kan här tala om verksamhetens ”externa kvalitet”. Den externa kvaliteten förutsätter att den interna kvaliteten är hög, men också att verksamheten leder till någon form av ”nytta” utanför akademien.

En mer aktiv intern ledningsform, som inkluderar vilja till omprioriteringar, kan bidra till att den akademiska verksamhetens interna och externa kvalitet ökar, och en sådan ledningsform kan därmed utgöra ett skydd mot ökade krav på extern styrning av akademien. Sådan ökad extern styrning skulle minska akademins autonomi, och troligen därmed även kvaliteten i verksamheten. Samtidigt får en mer aktiv intern ledningsform inte reducera lärarnas och forskarnas autonomi på ett sådant sätt att verksamhetens kvalitet utvecklas negativt som följd av ledningsarbetet. Institutionell och individuell autonomi är, när den fungerar väl, kvalitetsdrivande.

Redan i denna rapport diskuteras autonomi- och ledningsfrågan i relation till de aktuella förändringarna av det nya utvärderingssystemet.

Rekommendationer

- 1) Implementeringen av det nya kvalitetsutvärderingssystemet bör följas noggrant, och särskild uppmärksamhet bör fästas vid de frågor som diskuteras i denna rapport. Om expertgruppen med nuvarande eller ny besättning ska fortsätta sitt arbete så kan den bidra till det arbetet.
- 2) Om expertgruppen ska fortsätta sitt arbete bör dess fokus utöver kvalitet i utbildningen riktas även mot kvalitet i forskningen och administrationen. Ledningsperspektivet och autonomiperspektivet bör särskilt belysas.
- 3) Expertgruppen rekommenderar vidare att förbunds församlingen diskuterar frågan om hur utvecklingen av det akademiska ledarskapet genom kvalitetsarbetsgranskningar ska kunna stimuleras. Finns anledning och möjlighet för SUHF att på något sätt spela en roll i det sammanhanget?
- 4) Slutligen rekommenderar expertgruppen att SUHF:s ledning i sina dialoger med Högskoleverket och utbildningsdepartementet aktualiserar frågan om vilka frågor som lämpar sig för utvärdering och vilka frågor som lämpar sig för tillsyn eller återrapportering till regeringen. I dagsläget finns en oklarhet om rollfördelningen mellan politiken och tillsynsmyndigheten.

Expertgruppen och dess uppdrag

Expertgruppen

SUHF:s styrelse beslöt i december 2007 att inrätta en expertgrupp för kvalitetsfrågor. Styrelsen utsåg expertgruppens ordförande, Pia Sandvik Wiklund, och överlämnade till presidiet att utse övriga ledamöter, vilket också skedde. Efter dessa beslut bestod arbetsgruppen för mandatperioden 2008-2009 av:

- Pia Sandvik Wiklund, LTU, ordf
- Karl-Axel Nilsson, LU, sekr
- Håkan Carlsson, LU (senare GU)
- Ann Fust, UU
- Johan Thorstensson, SFS
- Lennart Weibull, GU
- Elvy Westlund, Mdh

Karl-Axel Nilsson lämnade sedermera expertgruppen i och med sin pensionering, och efterträddes den 20 januari 2009 av Bengt-Ove Boström, rektorsråd vid Göteborgs universitet. Pia Sandvik Wiklund lämnade högskolesektorn under våren 2009, och lämnade därmed också ordförandeskapet i expertgruppen. Till ny ordförande från den 1 mars 2009 utsågs Marita Hilliges, prorektor vid Högskolan i Halmstad. Lennart Weibull lämnade under våren 2009 på egen begäran expertgruppen. Till ny ledamot utsågs Åsa Kettis Lindblad, utvärderingschef vid Uppsala universitet. I slutet av september 2009 utsåg SFS Arvid Vikman till ny representant i gruppen. Nuvarande ledamöter av expertgruppen är således:

- Marita Hilliges, HH, ordf
- Bengt-Ove Boström, GU, sekr
- Håkan Carlsson, GU
- Ann Fust, UU
- Åsa Kettis-Lindblad, UU
- Arvid Vikman, SFS
- Elvy Westlund, Mdh

Uppdraget

Gruppens huvuduppdrag är att främja ett nationellt erfarenhetsutbyte inom högskolesektorn när det gäller kvalitetsutveckling och utvärdering. Gruppen ska samla ihop och fånga upp erfarenheter och övergripande resultat av de utvärderingar som görs av universitet och högskolor själva inom olika områden (utbildning, administration, forskning etc) samt på lämpligt sätt se till att kunskaperna sprids inom sektorn (t.ex. genom seminarier). Vidare ska gruppen diskutera hur resultaten av de utvärderingar som görs, dels vid lärosätena själva, dels av andra aktörer, bäst förs till allmänhetens kännedom (t.ex. via medier). Detta arbete ska avrapporteras kontinuerligt till presidiet.

Under 2008 skulle gruppen arbeta för att skapa kriterier som gör det möjligt att mäta kvaliteten i utbildningen. Så skedde också, och en lägesrapport lämnades av expertgruppen i november 2008.

I sammanhanget bör även nämnas den arbetsgrupp som för SUHF:s räkning gjort en genomlysning av Högskoleverkets granskningar. Gruppens rapport lämnades i november 2008. (*Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för diskussion kring HSV:s utvärderingar av kvaliteten i lärosätenas utbildningar*) Gruppen bestod av Lennart Olausson, Marita Hilliges, Eva Åkesson och Anna Yström. Gruppens uppdrag var att 1) klargöra den kritik som fanns bland lärosätena av de ämnes- och programutvärderingar som Högskoleverket haft ansvaret för, 2) granska utvärderingsprocessens innehåll och genomförande, samt 3) lämna förslag på hur Högskoleverket i konstruktiv dialog med SUHF alternativt kan lägga upp utvärderingarna.

Under expertgruppens mandatperiod har regeringen tagit initiativ till ett nytt nationellt kvalitetsutvärderingssystem samt gett Högskoleverket i uppdrag att utveckla detta system. Regeringens initiativ innebar bland annat att utbildningsdepartementet kallade en särskild arbetsgrupp som fick i uppdrag att arbeta fram grundläggande ingredienser i ett utvärderingssystem som fokuserade resultat, och där delar av det kunde användas för kvalitetsdrivande resursfördelning. Inriktningen på resultat harmonierade väl med de tankar som framlagts i expertgruppens lägesrapport, men frågan om resursfördelning hade inte diskuterats i rapporten.

I departementsgruppen ingick ledamöter rekryterade från SUHF (bland annat från expertgruppen och den grupp som genomlyst Högskoleverkets granskningar), SFS och Högskoleverket. Eftersom tiden för uppdragets genomförande var kort, och därmed inte gav utrymme för förankring, markerade ledamöterna från SUHF att de endast kunde anses företrädare sig själva och sin egen expertkunskap i de frågor som diskuterades. Expertgruppens lägesrapport hade vid den tidpunkten inte heller diskuterats inom SUHF eller med företrädare för lärosätena. Resultatet av departementsgruppens arbete har i den vidare processen ofta refererats till under benämningen ”plattform”, och det ligger till grund för utbildningsdepartementets uppdrag till Högskoleverket och ytterligare initiativ från departementets sida i frågan.

Grundidén i regeringens initiativ och det nya systemet är att det ska fokusera *resultat* snarare än förutsättningar och processer. SUHF och lärosätena har inbjudits att medverka vid Högskoleverkets utvecklingsarbete, vilket för expertgruppens vidkommande har inneburit att en stor del av dess insats under 2009 har riktats mot just detta arbete. Det har bland annat skett genom samråd med samtliga lärosäten och genom ordförandens och sekreterarens deltagande i möten med Högskoleverkets referensgrupp samt i möten med utbildningsdepartementet. I referensgruppens arbete har även Kerstin Norén och Lennart Olausson samt en representant från SFS deltagit. Lärosätessamrådets funktion var att ge underlag för deltagandet i Högskoleverkets referensgrupp samt för diskussionen med utbildningsdepartementets företrädare. Diskussionerna vid samråden utgick från expertgruppens lägesrapport samt departementsgruppens underlag, det vill säga den ovan nämnda ”plattform”.

I plattformen föreslogs bland annat tre slag av indikatorer som kunde tänkas ligga till grund för utvärdering och resursfördelning – 1) de resultatnära indikatorer som rör hur man inom utbildningen säkerställer att studenterna når examensmålen, examinationens relevans, 2) granskningar av studenters prestationer i form av det självständiga arbetet/examensarbetet eller motsvarande, samt 3) studenternas erfarenheter av utbildningen och dess resultat.

Till samråden, som genomfördes vid Göteborgs universitet, Malmö högskola och Södertörns högskola, hade inbjudits representanter från samtliga lärosäten och SFS. I samråden deltog totalt 84 personer fördelade på 37 lärosäten samt SFS. Deltagarna utgjordes till största delen av kvalitetssamordnare/motsvarande och representanter för universitetsledningen vid respektive lärosäte.

Förutsättningarna för expertgruppens arbete har således förändrats under mandatperioden, och även gruppen sammansättning har förändrats. Gruppen har fått prioritera arbetet med förändringen av det nationella kvalitetsutvärderingssystemet, på bekostnad av arbetet med kvalitet i forskning och administration. Regeringens initiativ och det utvecklingsarbete som SUHF och expertgruppen sedermera inbjudits att delta i har rest många praktiska frågor av konkret natur, men det har också rest viktiga principiella frågor som expertgruppen anser att det har varit viktigt att diskutera. Dessa frågor rör inte endast kvaliteten i den akademiska utbildningen utan kvaliteten i hela den akademiska verksamheten. Genom en diskussion kring dessa frågor försöker expertgruppen i denna rapport lägga en grund för fortsatt arbete kring kvalitetsfrågan i akademien.

Problematisering och beslut

Det faktum att utbildningsdepartementet och Högskoleverket bjudit in till diskussioner i samband med framtagandet av ett nytt kvalitetsutvärderingssystem har föranlett expertgruppen att urskilja två dimensioner av sitt arbete. Å ena sidan bör expertgruppens arbete vara i god mening problematiserande, långsiktigt och principiellt syftande. Å andra sidan bör allvarligt menade erbjudanden om att få påverka frågor av betydelse för sektorn tas tillvara – även när påverkan sker inom politiskt satta gränser som inte fullt ut uppfattas som positiva för sektorn. Hur dessa gränser kan få se ut, och medverka ändå bedömas som meningsfull, får bedömas från fall till fall.

Det bör naturligtvis finnas ett samband mellan de båda dimensionerna av arbetet. Man kan inte å ena sidan i problematisering i *grunden* ifrågasätta en reform, och sedan i en process tillskynda att den förverkligas. Men problematisering får inte heller bli en frisedel från att medverka till varje slag av beslut. Beslut i samhällseliga frågor innebär alltid viss osäkerhet om beslutens konsekvenser, liksom visshet om att konsekvenserna hur som helst kommer att bli både positiva och negativa. I problematiseringen belyser man just denna problematik kring konsekvenser. I beslutsprocesser bör man ta ansvar inte enbart för problematiseringen utan också för att beslut fattas och genomförs trots osäkerhet och befarade negativa konsekvenser. Akademien måste ta på sig ansvar både för problematisering och för ställningstagande rörande besluten om den ska bevara sin trovärdighet i politiska sammanhang. Det bör tilläggas att politiken, för sin trovärdighet inom akademien, också måste lägga god problematisering som grund för sitt beslutsfattande.

SUHF:s styrelse/presidium och dess expertgrupp har efter överväganden om den aktuella processen rörande ett nytt kvalitetsutvärderingssystem valt att medverka i den. De båda dimensionerna kommer dock båda att vara synliga i denna rapport. Det innebär att delar av den högskolepolitik som vi är med om att utveckla kommer att ifrågasättas. Det innebär också att vi i vissa fall problematiserar de synpunkter som vi förmedlat från lärosätessamråden till utbildningsdepartementet och Högskoleverket.

Högskolesektorns kvalitet

Utgångspunkt

Expertgruppen vill som grund för sin fortsatta analys av sektorns kvalitetsfrågor, inte minst av hur det nya kvalitetsutvärderingssystemets påverkar sektorn, föra ett principiellt resonemang kring kvalitet i högskolesektorn. Om inget annat anges så är resonemangen av generell natur och avser således inte någon specifik organisationsnivå inom sektorn. Även regeringens hantering av kvalitetsfrågan berörs av dessa generella överväganden. Resonemanget lägger även grunden för expertgruppens rekommendationer om nya fokusområden.

Utgångspunkten för en diskussion kring kvalitet i högskolesektorn bör enligt expertgruppen vara frågan om på vilket sätt bästa möjliga verksamhet skapas givet de resurser som satsas på sektorn. Sannolikt skulle ännu mer och ännu bättre verksamhet kunna skapas med större resurser än de nuvarande, men oavsett hur stora resurser som satsas så återkommer ändå alltid frågan – *hur ska de resurser som står sektorn till buds användas för att skapa bästa möjliga verksamhet?*

Denna grundfråga är logiskt oberoende av mer preciserade kvalitetsdefinitioner eller processer för att diskutera vad som är god kvalitet. Vi bör således kunna enas om att vi bör använda resurserna på bästa sätt utan att nödvändigtvis vara ense om vilket som är det bästa sättet. Praktiskt taget hela diskussionen om vad som konstituerar god kvalitet och hur den mäts återstår, men ett viktigt ställningstagande har ändå gjorts. Grundfrågan kan nämligen delas upp i två underfrågor.

- 1) Hur bör *resurserna fördelas* för att skapa bästa möjliga totala verksamhet?
- 2) Hur kan den verksamhet som resurserna fördelas till *förbättras* och *utvecklas*?

Den första frågan handlar om var resurserna gör bäst nytta, den andra frågan handlar om valet av metoder för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Det finns olika åsikter om vilka metoder som är de mest effektiva när det gäller att förbättra och utveckla, men den frågan har ändå alltid uppfattas som en kvalitetsfråga. Så har inte alltid varit fallet med resursfördelningsfrågan. Expertgruppen anser dock att så bör vara fallet. Svar på båda dessa frågor är oundgängliga när det gäller att besvara grundfrågan – *hur ska de resurser som står sektorn till buds användas för att skapa bästa möjliga verksamhet?*

Det faktum att grundfrågan formuleras så att kvalitetsarbete handlar om att skapa bästa möjliga verksamhet givet tilldelade resurser innebär inte att utbildning och forskning kan bedrivas med hur små resurser som helst. Det finns naturligtvis en gräns för när man med gott samvete över huvud taget kan bedriva verksamhet. Detta måste med kraft klargöras för statsmakterna. Och även över den nivån ger ökade resurser bättre förutsättningar för god kvalitet.

Slutligen bör i ett sådant här sammanhang betonas att inte alla aktiviteter som rubriceras som ”kvalitetsarbete” nödvändigtvis totalt sett leder till ökad kvalitet i verksamheten. Kostnaden av varje sådan aktivitet måste prövas gentemot det värde den kan väntas tillföra. Utformningen av kvalitetsarbetet måste ses i perspektivet av ändamålsenlighet – och härvidlag finns anledning att bygga på forskning och beprövad erfarenhet.

Resursfördelning och incitament

Utöver att resursfördelning ger direkta ekonomiska förutsättningar för vilken verksamhet som kan bedrivas så kan den också få dynamiska effekter genom att fördelningsprinciperna skapar incitament för framtiden. Denna effekt är många gånger avsiktlig. Belönar man god kvalitet så uppmuntrar det potentiella medelsmottagare att utveckla sin kvalitet, är tanken. Det blir då en grannliga uppgift att utforma principerna så att de verkligen styr verksamheten mot valda kvalitetsmål.

Man behöver också beakta att det kan finnas incitament av helt andra slag än de materiella, till exempel en önskan om att göra ett bra arbete i enhetlighet med internaliserade professionella normer – en önskan som förstärks och vägleds av offentlighet kring verksamhetsresultat och den professionella diskussionen kring dessa resultat. Vi kan här tala om en *kvalitetskultur*. Vilka incitament vägleder mest effektivt sektorns verksamhet mot god kvalitet? Kan de ekonomiska incitamenten komma i konflikt med de professionella? Kan de kombineras på ett fruktbart sätt?

Utveckla eller avveckla

Resursfördelning som premierar god kvalitet är intuitivt rimlig, och kan som sagt skapa goda incitament för verksamhetsutveckling. Där finns dock en del risker förknippade med metoden, särskilt om resursfördelningen görs mekaniskt på grundval av fastställda indikatorer.

1. Metoden kan leda till ryckighet i de ekonomiska förutsättningarna – och därmed även för verksamhetsplaneringen. För att undvika denna ryckighet kan ”kvalitetspremiens” storlek reduceras eller olika slag av dämpningsmekanismer införas i fördelningsmodellerna. Sådana modifieringar reducerar dock modellernas incitamentskapande funktion.
2. En ytterligare svårighet är att en mekanisk omfördelning av resurser riskerar att dränera svaga miljöer på resurser på ett sätt som resursfördelnde instans av strategiska skäl inte är villig att acceptera. Även om man använder sig av dämpningsfaktorer så får stabila trender fullt genomslag på lite sikt. Man kan i ett sådant läge tvingas att modifiera eller göra undantag från modellen, eller till och med att överge den, vilket naturligtvis kan skapa misstro. De incitament alla har räknat med ändras till nackdel för dem som har varit produktiva. Detta kan påverka trovärdighet och legitimitet i systemet.
3. Slutligen bygger fördelningsmodeller som baseras på prestationer av naturliga skäl på historiska fakta. Det handlar inte om en bedömning av framtiden. Man kan visserligen på goda grunder anta att tidigare god verksamhet även i fortsättningen oftast kommer att vara god, men så är inte alltid fallet, och dessutom måste ibland ges möjlighet för helt nya verksamheter att etablera sig.

Kan man då inte använda fördelningen av ekonomiska medel för att skapa god kvalitet och konkurrenskraftig verksamhet för framtiden? Jo, troligen kan man det, men det finns anledning att överväga om *mekaniska fördelningsmodeller* verkligen är de bästa styrinstrumenten när det gäller att främja kvalitet och utveckling.

Ett alternativ till en mekanisk fördelningsmodell är en *aktiv ledningsmodell* där den som fördelar resurser gör så på grundval av strategiska överväganden, och i dialog med berörda verksamhetsföreträdare. Det kan innebära att man är beredd att satsa mer resurser på en svag verksamhet för att den behövs - och för att man med tydliga uppdrag och uppföljning är beredd att se till att den utvecklas positivt. Det kan också innebära att man avvecklar verksamhet som inte kan motiveras vare sig av strategiska skäl eller av kvalitets-skäl. Istället för att långsamt svälta ut svaga verksamheter tar man aktiva beslut om utveckling eller avveckling. När man aktivt avvecklar kan man snabbare använda frigjorda resurser för att satsa på verksamhet som har framtiden för sig. Förekomsten av ett effektivt kvalitetsarbete spelar en viktig roll som grund för bedömning av vilken verksamhet som har framtiden för sig – och krav om ett sådant kvalitetsarbete måste åtfölja satsningar på en för tillfället svag verksamhet.

Fördelen med en mer aktiv ledningsmodell är att den låter strategiska bedömningar ligga till grund för resursfördelningen – och att kvalitetsarbete används som ett aktivt ledningsinstrument. Fördelen med den mekaniska fördelningsmodellen är att man slipper ta aktiva beslut om resurser. Frågan är dock om det verkligen är en fördel i någon annan situation än när statsmakten respektive lärosätena saknar beslutsorgan som klarar ett sådant strategiskt beslutsfattande.

Ledningsarbetet

Även om frågor om resursfördelning inte alltid har uppfattas som kvalitetsfrågor så uppfattas de alltid som mycket betydelsefulla, vilket är naturligt eftersom resurser är en oundgänglig grundförutsättning för att bedriva verksamhet. Ibland upptar resursfrågorna all uppmärksamhet till förfång för utvecklingsarbetet. Skälet till att utvecklingsarbete är betydelsefullt är emellertid också av ekonomisk natur. Utvecklingsarbetet skapar mervärde för satsade resurser, och det ökar sannolikheten för framgångsrik konkurrens om fortsatta eller nya medel.

Att ansvaret för resursfördelning inom högskolesektorn åvilar regeringen respektive universitetsinterna överordnade organ är en nödvändighet. Ett lärosäte, en fakultet eller en institution kan inte fördela anslagsmedel åt sig själv. Vad som inte alltid upplevs som självklart är att det med fördelningsansvaret också följer ett ansvar för hur medlen brukas. Det innebär att den som fördelar resurser har ett ansvar för att det bedrivs ett effektivt utvecklingsarbete kring kvaliteten i de verksamheter som tilldelats resurser. Det ansvaret kan i sin tur bara utkrävas av ledningen för den verksamhet som tilldelats resurser.

Detta synsätt – att ledningen på alla nivåer har ett *ansvar* för hur resurser inom det egna ansvarsområdet används – innebär naturligtvis inte att det är ledningen som skapar verksamheten och dess kvalitet. Kvalitet genereras i forskare, lärares, administratörers och studenters insatser i det dagliga arbetet.

Hur kan då ledningsuppgiften se ut i den akademiska verksamheten – en verksamhet som på goda grunder utmärks av betydande individuell och institutionell autonomi? Tentativt skulle man kunna teckna ledningsuppgiften på följande sätt. Ledningen ska

- i dialog med omvärld, medarbetare, studenter och verksamhetsansvariga utveckla och fastställa gemensamma mål och strategier,

- skapa bästa möjliga förutsättningar för medarbetare och studenter att utföra sitt arbete väl (t ex arbetsmiljö, likabehandling, organisation, personalutbildning, lokaler, och IT),
- se till att arenor för idéutbyte och kritisk granskning används och vid behov skapa eller förbättra dem (t ex kursvärderingar, utbildningskonferenser, medarbetarsamtal, benchmarking, audits, seminarier, publicering, och forskningskonferenser),
- följa kvalitetsutvecklingen (t ex genom kursvärderingar, studentbarometrar, Hsv:s utvärderingar, publiceringsstatistik och bibliometrisk statistik)
- vid behov ingripa (t ex med stödinsatser, genom krav eller genom omfördelning av resurser och arbetsuppgifter/uppdrag)

Med ett sådant ledarskap bör det vara möjligt att ta ansvar för kvalitetsutvecklingen, och därmed resursanvändningen, utan att medarbetarnas och studenternas relativa autonomi begränsas på ett sätt som skulle vara kontraproduktivt för just kvalitetsutvecklingen.

Kvalitet och verksamhetsinriktning

Hur kan man beskriva högskolesektorns kvalitet? Ska den mätas enbart i interna akademiska termer, eller ska den även mätas i termer av betydelse för samhället? Oavsett om vi ser betydelse för samhället som en kvalitet eller ej så utgör denna betydelse en annan dimension av verksamheten än verksamhetens *interna* kvalitet. Vi kan kalla den dimensionen *extern* kvalitet. Den externa kvaliteten är beroende av att den interna kvaliteten är god, dvs. att verksamheten bedrivs i enlighet med ett gott vetenskapligt eller konstnärligt arbetssätt, men också av att den svarar mot behov i samhället och av ett effektivt samverkansarbete.

Särskilt när det gäller forskningen, men även när det gäller utbildningen, är den externa kvaliteten svår att avgöra på kort sikt eftersom konsekvenserna av vetenskapliga landvinningar och akademisk utbildning kan bli uppenbara långt senare och på oväntade områden. Dessutom måste vi på grund av den osäkerhet som närmast definitionsmässigt råder när man utforskar nya kunskapsområden vara beredda att satsa på många projekt som senare visar sig vara ofruktbara – för att kunna nå ett fåtal fruktbara resultat.

Betydelsen för samhället bör inte ses snävt. Den kan avse allt från snabb omsättning i teknik till förståelse för existentiella och meningsskapande livsfrågor. Förmodligen är det så att inte varje komposition av verksamhet betyder lika mycket för samhället som varje annan komposition. Eftersom vi har begränsade resurser att satsa på forskning och utbildning är det nödvändigt att diskutera frågan om utbildnings- och forskningskvalitet såväl i termer av intern kvalitet som i termer av samhällsbetydelse. Osäkerheten i bedömningarna gör en sådan diskussion svår – men inte meningslös eller omöjlig. Och slutsatserna är inte givna på förhand.

Autonomins nytta

Akademien söker ofta värna sin autonomi, och ibland värnas akademins autonomi även av andra samhällsaktörer. Ett uttryck för sådana ambitioner är den aktuella svenska autonomiutredningen. Den aktuella förskjutningen av fokus för Högskoleverkets utvärderingar har av utbildningsdepartementets företrädare också motiverats med en strävan efter ökad autonomi. Vilka konsekvenser har då autonomi respektive brist på autonomi för den akademiska verksamhetens kvalitet? Den enda legitima grunden för värnandet av autonomi är ju att den långsiktigt är till nytta för samhället på ett eller annat sätt. Det handlar inte om att ge akademien särskilda privilegier.

Liksom tidigare finns anledning att skilja mellan intern och extern kvalitet, även om det finns intressanta samband mellan dessa båda aspekter av den akademiska verksamhetens kvalitet. Om intern kvalitet syftar på tillämpningen av ett vetenskapligt förhållningssätt så torde det vara få som vill ifrågasätta värdet av autonomi. Vem kan bättre bedöma tillämpningen av den vetenskapliga arbetsmetoden än akademien själv? Den interna kvaliteten är i sin tur en nödvändig förutsättning för den externa kvaliteten. Akademins uppgift är att förse samhället med så tillförlitlig kunskap som möjligt.

När det gäller den vidare frågan om relationen mellan den externa kvaliteten och autonomi är frågan mer komplex. Det kan i förstounde te sig rimligt att staten och andra finansiärer ska bestämma vilken verksamhetsinriktning man ska finansiera – det vill säga forskningens och utbildningens inriktning – men åtminstone två förhållanden gör sådana avgöranden problematiska. För det första är bedömningen av nyttan av olika verksamhetsinriktningar beroende av relevant kunskap, och sådan kunskap finns inte sällan främst inom akademien. För det andra är det svårt både för finansiärer och för akademien att förutsäga nytta. Kanske har den fria forskningen generellt sett producerat väl så samhällsnyttiga resultat som den mer styrda forskningen? Man kan i så fall tala om ”autonomins nytta”. Å andra sidan måste finansiärer använda sig av något slag av prioriteringsmetod för att fördela begränsade forsknings- och utbildningsresurser.

Frågan om autonomins nytta ställer staten och andra finansiärer inför utmaningen att i viss utsträckning *avstå från att styra* akademien och förlita sig på att det är bästa metoden att erhålla ett eftertraktat resultat - men den ställer också akademien inför utmaningen att använda sin autonomi på ett ansvarsfullt sätt. Här ligger akademins stora utmaning. Kan och vill akademien, såväl individer som institutioner, disciplinera sig för att söka undvika extern begränsning av autonomi?

Slutligen måste dock erkännas att det även finns intressekonflikter när det gäller högskolesektorns verksamhetsinriktning. Akademien gör ibland anspråk på att ta ansvar för vidare och mer långsiktiga samhällsmål än vad man anser att avnämare och finansiärer gör. Akademien anser sig därför spela en lika viktig roll i samhällsbygget som politiken och ekonomin – och den måste därför ges ett icke obetydligt mått av autonomi.

Slutsatser

1. Högskolesektorns grundläggande kvalitetsfråga är – hur ska de resurser som står sektorn till buds användas för att skapa bästa möjliga verksamhet? Frågan kan delas upp i två underliggande frågor. Hur bör *resurserna fördelas* för att skapa bästa möjliga totala verksamhet? Hur kan den verksamhet som resurserna fördelas till *förbättras* och *utvecklas*?
2. Utöver att resursfördelning ger direkta ekonomiska förutsättningar för vilken verksamhet som kan bedrivas så kan den också få dynamiska effekter genom att fördelningsprinciperna skapar incitament för framtiden. Det är en grannliga uppgift att utforma principerna så att de verkligen styr verksamheten mot valda kvalitetsmål. Man behöver därvid beakta att det kan finnas incitament av helt andra slag än de materiella, till exempel en önskan om att göra ett bra arbete i enhetlighet med internaliserade professionella normer. Vi kan här tala om en *kvalitetskultur*.
3. En mekanisk resursfördelningsmodell, baserad till exempel på kvalitetsindikatorer, är behäftad med flera nackdelar som kvalitetsstyrningsmodell, inte minst eftersom den riskerar leda till dåligt resursutnyttjande. En mer aktiv ledningsmodell låter strategiska bedömningar ligga till grund för resursfördelningen, använder kvalitetsarbete som styrinstrument och ger möjlighet till en mer effektiv användning av resurserna.
4. Verksamhetens kvalitet utgör på alla nivåer ett ledningsansvar. Ledningsarbetet behöver vara aktivt, och det bör stimulera individens kvalitetsdrivande autonomi.
5. Den samhälleliga betydelsen av den akademiska verksamheten kan ses som en kvalitet. Betydelsen för samhället bör inte ses snävt. Den kan avse allt från snabb omsättning i teknik till förståelse för existentiella och meningsskapande livsfrågor. Eftersom vi har begränsade resurser att satsa på forskning och utbildning är det nödvändigt att diskutera frågan om utbildnings- och forskningskvalitet såväl i termer av intern akademisk kvalitet som i termer av samhällsbetydelse. Osäkerheten i bedömningarna gör en sådan diskussion svår – men inte meningslös eller omöjlig.
6. Frågan om autonomins nytta ställer politiken och andra finansiärer inför utmaningen att i viss utsträckning *avstå från att styra* akademien och förlita sig på att det är bästa metoden att erhålla ett eftertraktat resultat - men den ställer också akademien inför utmaningen att använda sin autonomi på ett ansvarsfullt sätt.

Utbildningens kvalitet

Ansvar, autonomi och kvalitet

I expertgruppen lägesrapport från 2008 sägs att gruppen i sitt arbete utgått från att ”det primära ansvaret för kvaliteten i lärande och undervisning ligger inom lärosätet och hos utbildningen själv”. Så är det naturligtvis, men samtidigt måste sägas att lärosätets eller utbildningens uppdragsgivare har legitima ambitioner, kanske rentav skyldigheter, att kontrollera att ansvaret faktiskt axlas på ett rimligt sätt av lärosäte och utbildning.

Ansvarskedjan sträcker sig från riksdag och regering via utbildningsdepartementet, lärosätesledning och övriga interna ledningsorgan, till den enskilde läraren och annan personal involverad i utbildningen. Och även om studenterna inte ingår i denna formella ansvarskedja så spelar de naturligtvis en stor roll för utbildningens utformning och genomförande.

Om inte en utbildning eller delar av den fungerar tillfredsställande kan inte övergripande organ svära sig fria från ansvar och peka ut den siste i ansvarskedjan som ensam kvalitetsansvarig. Alla parter har rätt att förvänta sig att ledningsorgan har uppsikt över kvalitet och kvalitetsarbete inom sitt ansvarsområde – och att dessa organ även har beredskap för att agera om det skulle behövas. Att detta ansvar axlas på ett tillfredsställande sätt står i fokus för granskningar av lärosätets kvalitetsarbete.

Vilken roll kan då autonomi spela? Är det inte av vikt att akademien står fri från starka yttre påtryckningar, och att den enskilde läraren (lärargruppen) även står fri från intern styrning av sin forskning och undervisning?

Det finns inom akademien en stark tro på att autonomi befrämjar kvalitet i den akademiska verksamheten. Den inställningen delas av expertgruppen. Samtidigt måste sägas att individens autonomi inom akademien aldrig har inneburit att individen kunnat undandra sig aktivitets- eller kvalitetskontroll – särskilt inte när det gäller forskningen. Här finns en lång rad olika arenor där forskaren i offentlighet granskas av sina ”peers” – och dessa instrument för kontroll av kvalitet kan användas som en del av ledningens kvalitetssystem.

Motsvarande borde gälla för kvaliteten inom utbildningen. Det faktum att färre sådana möjligheter till kollegial granskning föreligger bör leda till att sådana utvecklas, och att de sedan används som ledningsverktyg. Det finns anledning för expertgruppen att i sitt fortsatta arbete bidra till denna utveckling – inte minst för att sådan granskning skulle kunna bidra till en höjning av utbildningsuppdragets status.

Härutöver måste också sägas att utbildningar sällan eller aldrig kan vara enskilda lärares angelägenheter, helt enkelt eftersom de fordrar samarbete mellan alla inblandade parter. Och varje enskild utbildning kan, för det effektiva resursutnyttjandets skull, behöva samordnas med andra utbildningar. Utbildning är ett mer kollektivt åtagande än vad forskning i många fall är. Den enskilda lärarens eller lärargruppens autonomi begränsas eftersom samordning är nödvändig. Det hindrar inte att frågan om autonomins nytta bör beaktas även i lärosätets interna styrning - av såväl utbildning som forskning.

Vad ska utvärderas?

Utbildningsutvärderingar

Statens utvärderingar av lärosätenas utbildningar kommer att förskjutas från granskning av *förutsättningar* och *processer* mot granskning av *resultat*. Under den gångna periodens utvärderingar har inte sällan kritik riktats mot det faktum att så lite uppmärksamhet i Höskoleverkets granskningar har riktats mot resultaten, och ibland har funnits irritation över att examensrätter har ifrågasatts på grundval av att kritik riktats mot lärarkapaciteten – trots att man inte kritiserat utbildningsresultaten. Expertgruppen anslöt sig i sin lägesrapport 2008 till denna kritik, och argumenterade för ett till lärosätena decentraliserat ansvar för förutsättningar och processer. Höskoleverkets utvärderingar borde istället riktas mot utbildningsresultaten.

Regeringens initiativ kan sägas tillmötesgå denna kritik. Ja, i själva verket kan kanske initiativet, liksom förmodligen även expertgruppens rekommendation, sägas ha gått längre än vad kritiken gjorde. Detta är en grundläggande slutsats av de lärosätessamråd som expertgruppen genomförde. Deltagarna uppskattade i hög grad att utvärderingarna fortsättningsvis ska utvärdera resultat, men många som deltog i samråden anser också att pendeln nu ser ut att svänga alltför långt åt detta håll. Man uppfattar att utbildningsdepartementet inte alls vill att förutsättningar och processer ska granskas, men samrådsdeltagarna ansåg att även dessa bör beaktas.

Den aktuella förskjutningen av statens utvärdering av lärosätenas utbildningar har motiverats med att den skulle ge lärosätena ökad autonomi. Det finns därför anledning att på ett generellt plan analysera förhållandet mellan kvalitet, autonomi och utvärderingsfokus. Vi återkommer till Höskoleverkets aktuella förslag under särskild rubrik.

På två områden ökar naturligtvis autonomi med regeringens initiativ. Staten ska ju enligt de nya signalerna framgent inte lägga sig i lärosätenas arrangemang kring utbildningarnas *förutsättningar* och *processer*. Den ökade fokuseringen på utvärdering av *verksamhetsresultat* måste dock med samma logik innebära att akademins autonomi minskar vad gäller just resultat. Ska nettot av förskjutningen innebära att akademins autonomi ökar måste det rimligen innebära att det är viktigare för oss att bestämma över förutsättningar och processer än över resultatet. Anser vi det? Och höjs utbildningens kvalitet av en sådan förskjutning?

Vilket är egentligen viktigast för akademien? Ställs krav på *förutsättningar*, som till exempel lärarnas kompetens i form av doktorsexamen och pedagogisk utbildning, så ställs ju krav på något som akademien själv har kontroll över. Akademien bestämmer innehållet i sina egna forskarutbildningar, samt vilka kravnivåer som ska tillämpas i samband med examination. Det enda staten då kräver är att akademien ska använda sina egna forskarutbildningar och höskolepedagogiska utbildningar som kriterium för anställning och lärarbesättning av studenternas utbildningar. Det kravet kan som hittills ställas i samband med utvärderingar, men det skulle också kunna ställas i form av en reglering. Hotar sådana krav akademins autonomi?

Det finns många områden i samhällslivet där reglering av förutsättningar och process ses som viktiga för att garantera ett gott resultat – eller i varje fall för att i normalfallet göra

det mer sannolikt. Bland många exempel kan nämnas det obligatoriska skolsystemets krav på lärarexamen, legitimationsyrkenas examenskrav, utskänkningstillstånd för restauranger, domstolsförhandlingars offentlighet och demokratiska val till politiska församlingar. Vi nöjer oss inte med att kontrollera verksamhetsresultaten eftersom vi på goda grunder betvivlar att resultaten i normalfallet skulle bli goda utan dylika krav. Poängen med krav på förutsättningar och processer i dessa sammanhang är att vi måste hitta ett enkelt och legitimt sätt att skapa goda chanser för att resultaten ska bli goda i det stora flertalet fall. Skiljer sig högskoleutbildning därvidlag från annan samhällsverksamhet?

Krav på specifika *processer* reducerar autonomi vad gäller val av arbetssätt. Sådana krav är rimliga när rättsäkerhet och andra fundamentala individvärden står på spel, men mindre rimliga om de handlar om krav på organisation och arbetssätt. Sådana krav minskar möjligheten att anpassa organisation och arbetssätt till strukturella och kulturella förutsättningar, vilket troligen är till förfång för kvalitet och effektivitet. Därför bör akademien motsätta sig dem.

Generella och öppna krav om att akademien mer aktivt och kraftfullt än tidigare ska styra sig själv, utan att krav ställs på specifika former, har en annan innebörd. (Se diskussion om kvalitetsarbetsgranskningar nedan.) En sådan mer kraftfull intern akademisk styrning riktad mot verksamhetens kvalitet skulle kunna ses som ett försvar för den institutionella autonomi, eftersom alternativet kan bli starkare styrning från statsmakterna. För den enskilde läraren/forskaren uppstår då frågan om den *interna* eller *externa* begränsningen av den individuella autonomi är svårast att bära. För lärosätet gäller det att utforma den interna styrningen så att individens autonomi inte beskärs på ett sätt som är kontraproduktivt visavi verksamhetens kvalitet.

Ställs i externa utvärderingar krav på *resultat* så kan det innebära att krav också ställs på verksamhetens inriktning. Här finns en risk för att utvärderingssystemet kan leda till likriktning, och därmed till utarmning av mångfalden i utbildningsutbudet. Beroende på hur utvärderingssystemet utformas kan även finnas ett hot mot akademins autonomi. I den utsträckning som kvalitetskrav är bestämda och bedömda av akademins interna peers så är knappast akademins autonomi hotad, men i den utsträckning det handlar om *verksamhetsinriktning* och *antagen samhällsnytta* bestämd och bedömd av andra än akademins interna peers så är autonomi i fozonen. Skulle en sådan utveckling vara bekymmersam?

Den avgörande frågan ur kvalitetssynpunkt måste då bli – är akademins autonomi på utbildningens område bra för utbildningens kvalitet eller är den det inte? Hotas kvaliteten främst av attacker mot akademins autonomi eller hotas den främst av akademins isolering?

I den bästa av världar behöver inte något av dessa hot materialiseras. Ett aktivt samverkansarbete kan skapa de förutsättningar som behövs för att båda parter kompetens ska komma till nytta i utformningen av lärosätenas utbildningar. Så sker i betydande utsträckning redan idag. Men vem bestämmer då utbildningens innehåll om man trots ambitiöst tankeutbyte i samverkansarbetet ändå inte blir överens? Högskolans egna beslutsorgan ska ju rimligen även i fortsättningen besluta om sina utbildningar, men Högskoleverkets utbildningsgranskningar kommer givetvis att kunna påverka detta

beslutsfattande. Utformningen av kvalitetskriterier och rekryteringen av bedömare blir därför av stor betydelse för autonomi och kvalitet i lärosätenas utbildningsverksamhet.

Expertgruppen kvarstår vid sin uppfattning att utvärderingar av utbildningars kvalitet bör lägga vikt vid utbildningsresultaten, men vill samtidigt rikta uppmärksamheten på det faktum att sådana utvärderingar kan öppna för externa krav på verksamhetens inriktning. Med det system som presenteras i Högskoleverkets rapport 2009-09-15 finns knappast anledning att från akademins sida vara missnöjd på den här punkten, men SUHF bör för framtiden bevaka denna aspekt. Expertgruppen anser vidare att det inte är orimligt att krav ställs på utbildningars förutsättningar i termer av lärarnas kompetens, men möjligen är inte utvärderingen den lämpligaste formen att ställa sådana krav.

Den generella frågan om vad som ska utvärderas kan ses ur ett styrningsperspektiv. Å ena sidan kan det tyckas att staten inte ska använda utvärderingsinstrumentet för att kontrollera om lärosätena följer lag och förordning. Här förefaller det rimligt att istället använda tillsynsinstrumentet. (Till exempel vad gäller förekomst av kursvärderingar.) Å andra sidan vill lärosätena inte att Högskoleverket ska ges politisk styrningsmöjlighet genom att det utvärderar andra ting än just det som är reglerat. Här finns uppenbarligen ett behov av såväl en klagörande diskussion som ett klagörande av roller.

Kvalitetsarbetsgranskningar

I högskoleverkets första och andra utvärderingscykel granskades lärosätenas kvalitetsarbete. Därefter riktades uppmärksamheten mot utbildningarna som sådana. Nyligen startades en ny omgång av kvalitetsarbetsgranskningar, men den ska i enlighet med regeringens nya linje avbrytas. Vilken roll har då dessa kvalitetsarbetsgranskningar spelat?

I en akademisk värld som under sin utveckling präglats dels av den akademiska frihetens kultur, dels av myndighetskulturens administrativa system, har ibland det akademiska ledarskapet haft svårt att finna sina former och uppgifter. Det är expertgruppens uppfattning att kvalitetsarbetsgranskningarnas viktigaste effekt har varit att sätta fokus på nödvändigheten av ett aktivt akademiskt ledarskap inriktat på verksamhetens kvalitet, samt att bidra till utveckling och spridning av redskap för ett sådant ledningsarbete.

Naturligtvis har genomförda granskningar i varierande utsträckning bidragit till en sådan utveckling, men redan självvärderingsarbetet och vetskapen om en kommande granskning har gett utvecklingskraft. Ja, många anser att det i själva verket är just förberedelsearbetet som för det enskilda lärosätet har betytt mest för utvecklingen. Och det handlar då inte enbart om att utveckla lärosätes-, fakultets- och institutionsledning utan även om att utveckla alla medarbetare så att de ser sig som en del av en effektivt arbetande organisation med en ledning som tar ansvar för verksamhetens kvalitet.

Har då denna utveckling kommit så långt att ytterligare kvalitetsarbetsgranskningar ej är behövliga? Det är expertgruppens mening att så inte är fallet. Det tycker man uppenbarligen inte heller på andra håll. Granskningar av lärosätens kvalitetsarbete görs både på nationell och på internationell nivå på många håll i världen. I flertalet länder inom det europeiska utbildningsområdet görs både utvärderingar av utbildningar och granskningar av kvalitetsarbete. Det förekommer även att ledningssystem inom näringsliv

och myndigheter utvecklas med hjälp av ”peer review”. Mot bakgrund av den tydliga ideologiska markering som regeringen gjort är det begripligt att man velat avbryta en utvärderingscykel som står i motsatsställning till denna ideologi, och som annars skulle ha pågått ända fram till och med 2012. Det är likväl en förlust att programmet, som lärosäten, högskoleverket och bedömare har investerat mycket i, inte kunde slutföras.

Det bör i sammanhanget också nämnas att frågan om hur Sverige utan kvalitetsarbetsgranskningar ska kunna svara mot *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Educational Area* har rests under expertgruppens lärosätessamråd.

Det faktum att kvalitetsarbetsgranskningarna avbryts innebär inte att utbildningsdepartementet anser att kvalitetsarbete och granskningen av detta anses oviktigt. Statssekreteraren har i överläggningar betonat att lärosätenas kvalitetsarbete är mycket betydelsefullt, men att det i autonomins namn inte bör vara statens uppgift att granska kvalitetsarbetet. Organiseringen av kvalitetsarbetet och granskningen av detta får lärosätena enskilt och i samarbete själva svara för.

Vem ska utvärdera vad?

Så länge en utvärdering görs professionellt, och i ett sammanhang där väl underbyggda omdömen har förutsättningar att leda till utveckling, så är det egentligen av underordnad betydelse vem som utför den. Frågan är då om den ena eller andra huvudmannen är mer lämpad för att genomföra professionella utvärderingar som kan leda till utveckling. Högskoleverkets ställning som statlig tillsynsmyndighet har åberopats av utbildningsdepartementet som ett skäl för att det inte skall utföra vissa slag av utvärderingar. Kritiken inom högskolesektorn mot en del av utvärderingarna har också ibland inneburit att verkets kompetens har ifrågasatts.

Det måste dock framhållas att Högskoleverket, liksom nästan alla andra organ som granskar akademisk kvalitet, använder sig av ett peer review-system. Högskoleverket svarar för utformningen av granskningssystemet och genomförandet av dess processer, men det är inte Högskoleverkets tjänstemän som står för bedömningarna. De görs av kolleger till dem som granskas. Genom att bedömaregruppernas sammansättning med nödvändighet varierar så måste dock Högskoleverket ge bedömaregrupperna stöd att följa en för alla granskningar genomgående ”bedömningsstandard”. Frånvaron av en sådan synlig standard har utgjort del av kritiken mot genomförda granskningar.

Akademien måste likväl, så länge peer review-systemet används i dessa utvärderingar, dela ansvaret för granskningssystemets funktion med Högskoleverket. Inget peer review-system är ofelbart, vilket bland annat många akademiska strider vittnar om, men det är förmodligen ändå det bästa slag av utvärderingssystem som finns att tillgå. Det hindrar inte att det behöver utvecklas för att bli bättre. På detta tyder inte minst senare studier i ämnet.

Det är rimligt att staten som huvudfinansierare av akademisk utbildning ser till att all akademisk utbildning på ett eller annat sätt utvärderas. Det är också rimligt att så sker på ett enhetligt sätt, med berättigad hänsyn till de olika utbildningarnas art. Enhetligheten

ger jämförbarhet och skapar genom användning av peers möjlighet för utbyte av erfarenheter inom utbildningssystemet.

Detta talar för att det bör finnas *en* huvudman som på nationell nivå organiserar utvärderingar av svenska akademiska utbildningar. Den huvudmannen har hittills varit, och kommer uppenbarligen även fortsättningsvis att vara, Högskoleverket. Det hindrar naturligtvis inte att lärosäten, fakulteter, utbildningar eller institutioner söker internationella ackrediteringar, och därvid låter sig utvärderas internationellt. Det hindrar inte heller att man låter utvärdera sig på annat sätt enbart för att få stöd i sitt utvecklingsarbete.

Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), som Sverige vid ministermöte i anslutning till Bolognaprocessen ställt sig bakom, ställer krav på att det kvalitetsgranskande organet ska vara oberoende av såväl den politiska makten som de lärosäten som granskas. Under årets diskussioner kring det nya kvalitetsutvärderingssystemet har rests frågan om en statlig myndighet som Högskoleverket kan ha det oberoende av den politiska makten som åsyftas. Frågan blir särskilt brännande under en tid när den politiska makten så tydligt som på senare tid pekat ut vilka utvärderingar som ska göras. I förlängningen blir den granskande organisationens oberoende av den politiska makten också ett förhållande som påverkar lärosätenas autonomi visavi den politiska makten.

Som har framgått anser expertgruppen att kvalitetsarbetsgranskningar spelar en viktig roll i utvecklingen av lärosätenas ledningsarbete med inriktning mot kvalitet. Det innebär också att de är verksamma inslag i utvecklingen av lärosätenas konkurrenskraft - nationellt och internationellt. När nu Högskoleverket avbryter sin pågående utvärderingscykel vill därför expertgruppen uppmana SUHF att diskutera hur utvecklingen av det akademiska ledarskapet genom kvalitetsarbetsgranskningar ska kunna stimuleras.

ESG förutsätter också att kvalitetsarbetsgranskningar ska göras. Visserligen lämnas utrymme för nationell anpassning av dess ”standards” och ”guidelines”, men den anpassningen handlar nog om med vilka kriterier som lärosätens kvalitetsarbete ska granskas. Sverige kan troligen inte helt och hållet avstå från att göra kvalitetsarbetsgranskningar, och ändå säga att man arbetar i enlighet med ESG. Kan regeringen då verkligen överlämna till lärosätena att på egen hand uppfylla det politiska åtagande som den svenska regeringens tidigare ställningstagande utgör?

Resursfördelning

Det nya kvalitetsutvärderingssystemet ska också producera underlag för en begränsad del av resursfördelningen från statens sida. Vid samråden med lärosätena var många skeptiska till detta inslag i den statliga styrningen. Den negativa inställningen byggde för det första på misstro mot de metodologiska förutsättningarna att göra tillräckligt rättvisande bedömningar. Så länge bedömningar av kvalitet enbart ger underlag för de bedömdas egna beslut om utvecklingsarbete så är brister i bedömningarna mindre allvarliga, men om bedömningarna ligger till grund för beslut om resursfördelning så får bristerna allvarligare konsekvenser. Ekonomiska ”kvalitetspremier” påverkar inte bara

direkt ekonomin, utan skapar också en inofficiell ranking och kan därmed påverka studenternas val av lärosäten.

För det andra byggde kritiken på en bedömning av de dynamiska effekterna av ett sådant system. Syftet med kvalitetspremier är naturligtvis att systemet ska få just dynamiska effekter, det vill säga att det ska leda till att lärosätena strävar efter högre utbildningskvalitet. Men så länge man endast kan mäta kvalitet med indikatorer på förekomsten av ett underliggande mer komplext fenomen så finns risk att det endast är exakt det fenomen som den begränsade indikatorn mäter som lärosätena försöker maximera. Deras prioriteringar kan därför snarast komma att missgynna kvalitetsutvecklingen, och indikatorn får därför över tid allt sämre validitet. Detta resonemang förutsätter att det inte går att hitta indikatorer som tillräckligt väl speglar alla viktiga aspekter av utbildningsverksamhetens kvalitet. Skulle det vara möjligt att hitta sådana indikatorer så måste ju lärosätena tänka på alla relevanta aspekter av sin verksamhet för att förbättra sina indikatorvärden, och de dynamiska validitetsproblemen uppstår ej.

Hur de indikatorer som man kommer att använda i de framtida utbildningsutvärderingarna därvidlag kommer att fungera är för tidigt att ha någon bestämd mening om. En generell synpunkt som brukar framföras i utvärderingssammanhang är dock att man från tid till annan behöver byta utvärderingsmodell, helt enkelt på grund av att de som utvärderas anpassar sig efter modellen – som inte kan vara heltäckande. Det är inte minst av detta skäl angeläget att det nya utvärderingssystemet och dess konsekvenser kontinuerligt följs upp. Därvid bör uppmärksamhet fästas vid hur det nya systemet påverkar den kvalitetskultur som finns inom lärosätena, och hur kvalitetskulturen påverkar systemets funktion. Så länge ett system inte underminerar en befintlig kvalitetskultur så kan ju kulturen lägga hinder i vägen för taktiskt betingade prioriteringar som motverkar kvalitetsutvecklingen.

Hur förhåller sig resonemangen om mekanisk resursfördelning och en aktiv ledningsmodell till den planerade kvalitetspremier? Finns risk att svaga miljöer långsamt kommer att svältas ut istället för att aktiva beslut tas om utveckling eller avveckling? Inom lärosätena kan ju resurser fördelas oberoende av på vilka grunder den nationella kvalitetspremier till lärosätena faller ut - men kan den nationella metoden med kvalitetspremier innebära att hela lärosäten dräneras på resurser? Vid ett möte med företrädare för utbildningsdepartementet svarade statssekreteraren på just den direkta frågan att man undviker risken för utsvältning genom att göra premien så liten att den inte kan få den konsekvensen, men tillräckligt märkbar för att den skall ge incitament till utveckling. Till det incitamentet kan ju även uppmärksamheten i media och bland studenter bidra.

Det är möjligt att en sådan balanspunkt finns, men det är naturligtvis svårt att förutsäga var den i så fall ligger. Frågan är också om man kan förvänta sig att regeringen har vilja och förmåga att istället använda sig av en mer aktiv ledningsmodell när det gäller prioriteringar. En sådan kan ju komma att innebära mer drastiska beslut rörande satsningar och nedläggningar. Kanske önskar sig inte heller akademien en sådan utveckling – trots att den ju skulle gynna vissa och missgynna andra. Men i praktiken utgör ju redan dagens modell för fördelning av utbildningsplatser och takbelopp en aktiv ledningsmodell bygd på dialog och strategiska beslut.

Samråd med lärosäten

Flertalet av de synpunkter som framfördes vid expertgruppens samråd med lärosätena kan sägas vara av metodologisk art. Några av dessa har redan nämnts, till exempel den generella frågan om befarade reliabilitets- och validitetsbrister och konsekvenserna av sådana.

Mer specifikt nämndes ett antal konkreta synpunkter som hade karaktären av antingen kritik eller uppmaningar om att i utvecklingsarbetet särskilt beakta olika slag av svårigheter. Nedan återges den sammanfattning som i maj 2009 distribuerades till alla samrådsdeltagare.

1. Högskoleverkets och departementets inbjudan till dialog uppskattades, liksom förskjutningen mot att resultat framöver skulle spela större roll i utvärderingarna. Plattformen sågs som en helhet. Bedömning av relevans för examensmål ansågs vara en viktig och nödvändig del av utvärderingssystemet.
2. Samrådsdeltagarna pekade på en rad metodologiska problem – till exempel urval av examensarbeten, fastställande av bedömningskriterier som tar hänsyn till varje ämnes särart och samtidigt medger jämförbarhet mellan ämnen, tillförlitlighet vid bedömning samt svarsfrekvens vad gäller enkäter. Man pekade också på att ett säkert system riskerar att bli mycket kostsamt. En avvägning måste därför göras.
3. Det är viktigt att en pilotstudie eller simuleringar genomförs, och att systemet utvärderas fortlöpande.
4. Systemet kommer att bli verksamhetsdrivande, vilket naturligtvis är tanken. Om det som utvärderas blir alltför ”smalt” är dock risken att de mål som eftersträvas också blir alltför smala, särskilt vad gäller de indikatorer som knyts till resurser. Bland många fanns en skepsis till värdet av att knyta resursfördelning till kvalitetsindikatorer.
5. Många har pekat på att systemet riskerar missgynna ambitioner om breddad rekrytering. Ingångsvärdena är olika för olika studenter, och dessa ingångsvärden spelar en icke obetydlig roll för studenternas resultat. Det är viktigt att skilja på resultat av studenternas ingångsvärden och resultat av utbildningen. Lärosätenas aktiva bidrag till de resultat som uppnås bör premieras.
6. Examensarbeten täcker inte kvaliteten i hela utbildningen. Variationen i examensarbetenas ställning och självständigheten i arbetsinsatsen måste beaktas.
7. Examensrätt bör ej dras in enbart på basis av resultatutvärdering. Indragning kräver djupare analyser – av bland annat förutsättningar
8. Flera undrade om inte våra internationella åtaganden vad gäller Bologna-processen gör det svårt att helt och hållet avstå från att använda ENQA:s ”Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area” i utvärdering av svenska lärosäten och deras utbildningsverksamhet.
9. Många menade att det som långsiktigt driver kvalitetsutvecklingen är ett systematiskt kvalitetsarbete, och att utvärderingen av kvalitetsarbete driver utvecklingen av arbetet.

Expertgruppen kan i stort ställa sig bakom alla dessa synpunkter, och den vill utöver tidigare diskuterade frågor särskilt lyfta fram problemet med att en bedömning av examensarbetenas kvalitet snarare lyfter fram *studentens* prestationer än *utbildningens* prestationer. (3) Detta blir konsekvensen av att man inte beaktar studenternas ingångsvärden vid utbildningens start. En utbildning med svaga studenter kan ha gjort långt bättre insats än en utbildning med starka studenter, och ändå kan en värdering av studenternas examensarbeten ge motsatt intryck.

Expertgruppen inser problemet med att isolera de två faktorerna från varandra, men konsekvensen blir att starka studenter riskerar att få hålla tillgodo med bristfällig utbildning - och svaga studenter riskerar att få en försvagad utbildning, trots att insatsen från utbildningens sida har varit av hög kvalitet. Denna svaghet i systemet riskerar inte bara att gynna eller missgynna utbildningar och deras studenter på ett orättfärdigt sätt utan den riskerar även att motverka reformens syfte – att utveckla svensk utbildningskvalitet.

Kritiken formulerades i ett skede när avsikten var att med utvärderingar försöka fastställa examensarbetens standard inom olika utbildningar. Problemet kvarstår dock knappast i Höskoleverkets slutgiltiga förslag. Istället för att söka värdera examensarbetens genomsnittliga standard vill man se om något eller några examensarbeten i ett slumpmässigt urval har lägre standard än en fastställd ”riksnivå” för betyget godkänd. Vi återkommer till den frågan i avsnittet om det nya utvärderingssystemet.

Granskning och uppföljning av Höskoleverkets utvärderingar

I den rapport som SUHF:s utvärderingsgrupp lämnade 2008 efterfrågades kvalitetssäkring av Höskoleverkets utvärderingsverksamhet. Senare gjordes av SUHF:s kansli en sammanställning av erfarenheterna från utbildningsutvärderingarna 2008-2009 inom ramen för det på våren 2009 avbrutna utvärderingsprogrammet. De av utvärderingsgruppen tidigare redovisade problemen kvarstod i stor utsträckning i det nu nedlagda utvärderingsprogrammet. Det är således uppenbart att åtgärder behöver vidtas för att fortsättningsvis bättre kvalitetssäkra det nationella kvalitetsutvärderingssystemet.

Det finns idag ambitioner från såväl SUHF:s och Höskoleverkets sida om erfarenhets- och tankeutbyte kring det nya utvärderingssystemet. Ambitionerna har redan manifesterats i det utvecklingsarbete som bedrivits under 2009. Eftersom tidsramarna för utvecklingsarbetet varit utomordentligt snäva är det av särskilt stor vikt att dessa kontaktytor vidmakthålls framöver. Så planeras ske dels genom årliga avstämningsmöten mellan Höskoleverkets ledning och SUHF:s presidium, dels genom att en referensgrupp med representation från SUHF och SFS får följa kommande utvärdering av kvalitetsutvärderingssystemet. Underlag från SUHF:s sida för det årliga mötet mellan ledningarna skulle kunna utgöras dels av information från referensgruppen, dels av sammanställningar av erfarenheter från genomförda utvärderingar. Som nämndes ovan föreligger redan en sådan sammanställning från det tidigare utvärderingsprogrammet.

De här planerade aktiviteterna skulle kunna ses som delar i ett kvalitetssystem knutet till Höskoleverkets utvärderingar. SUHF bör i dialog kunna bidra konstruktivt till arbetet, men det är givetvis Höskoleverkets ansvar att kvalitetssäkra sin egen verksamhet.

För det fortsatta arbetet och kontakterna finns anledning för såväl SUHF som Högskoleverket att ta fasta på de rekommendationer som gavs av den arbetsgrupp som 2008 för SUHF:s räkning granskade Högskoleverkets utvärderingsverksamhet.

- 1. Examensrättsprövningar skall hållas åtskilda från de ordinarie utbildningsutvärderingarna.*
- 2. Kriterier för HSV:s bedömningar skall vara kända på förhand. Bedömaregrupperna liksom projektledare från HSV skall på ett tydligt sätt redovisa hur man tillämpat kriterierna.*
- 3. HSV skall alltid i god tid informera de lärosäten som får sin examensrätt ifrågasatt innan man går ut med information till pressen och andra intressenter.*
- 4. Det skall finnas en möjlighet för ett lärosäte att inkomma med synpunkter på en bedömning, detta är ett oeftergivligt krav när en examensrätt ifrågasätts. Formerna för en överklagandemöjlighet måste skyndsamt utredas.*
- 5. Ett möte skall ske årligen mellan SUHF:s styrelse och kanslern, där styrelsen redovisar den kritik, positiv såväl som negativ sådan, som finns från sektorns sida angående HSV:s utvärderingar.*
- 6. Slutligen: skrota nuvarande utbildningsutvärderingar. Ett nytt system där större tonvikt läggs vid utbildningarnas resultat och måluppfyllelse i enligt med Bolognasystemet bör utvecklas. Ett sådant system kan med fördel kombineras med prövningar av lärosätenas kvalitetsarbete, så som det är tänkt att detta skall genomföras i nuvarande ordning. Men först måste även här ett robust system utvecklas innan det börjar tillämpas. Samma misstag med ett prematurt system som lanseras över hela sektorn bör inte upprepas.*

Härutöver bör nämnas utvärderingsgruppens synpunkt om det självklara i att studenter ska ges möjlighet att delta i alla utvärderingar.

Det nya utvärderingssystemet

Den kritiserade formen för utbildningsutvärderingar har, som redan framgått, nu "skrotats". Däremot kombineras inte de nya utbildningsutvärderingarna med granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete, så som utvärderingsgruppen förordade. Expertgruppen beklagar detta faktum. Vidare kan noteras att regeringen genom sin tidsram har försvårat arbetet med det nya systemet. Med denna tidsram finns små, om ens några, möjligheter att testa systemet innan det fullt ut "lanseras över hela sektorn". Expertgruppen är starkt kritisk mot detta faktum. En kortsiktig politisk agenda synes här ha prioriterats framför säkrandet av ett långsiktigt hållbart kvalitetsutvärderingssystem för högskolesektorn.

Detta faktum gör att uppföljningen av det nya systemet blir synnerligen betydelsefull. Möjligheten att dra nytta av denna uppföljning är dock begränsad om inte planeringsramen ändras. Ska redan 2010 års utvärderingar ligga till grund för resursfördelning finns små möjligheter att lära av uppmärksammade misstag. Utvärderingsprocessen kan visserligen förbättras under löpande utvärderingscykel, men inte indikatorerna. Det är mot bakgrund av det pressade utvecklingsarbetet mycket

problematiskt att de valda indikatorerna, oavsett hur de fungerar, för jämförbarhetens skull behöver vara oförändrade under en hel utvärderingscykel.

I dagsläget är det osäkert om sektorn tillförs de nya resurser som var tänkta att bli fördelade med det nya utvärderingssystemet som grund. Expertgruppen förordar därför att införandet av detta slag av resursfördelning skjuts på framtiden i åtminstone ett år, och att utvärderingssystemet därmed i realiteten får ett pilotår, efter vilket det är möjligt att dra slutsatser som kan komma att leda till förändring av systemet inklusive dess indikatorer. En förskjutning av det ”skarpa” införandet av det nya utvärderingssystemet skulle också vara bättre anpassat till den pågående implementeringen av det nya systemet för högskoleutbildning som infördes hösten 2007.

Det bör i sammanhanget dock också noteras att expertgruppen, liksom flertalet av de lärosätesrepresentanter som deltog i expertgruppens lärosätessamråd, är kritiska mot att utvärderingssystemet över huvud taget läggs till grund för resursfördelning. Argumenten för detta ställningstagande handlar dels om osäkerheten i kvalitetsmätningen, dels om befarade dynamiska effekter som skulle kunna skada utbildningsresultatens kvalitet. (Se resonemangen på sid 18-19 ovan.)

Det nya systemet presenteras i rapporten Högskoleverkets rapport *Kvalitetsutvärdering för lärande*. Rapporten beskriver inte bara systemet som sådant, utan också de överväganden som ligger till grund för systemets utformning. Det kan här noteras att Högskoleverket på ett flertal punkter beaktat synpunkter som lämnats av referensgruppen, synpunkter som ofta har sin grund i expertgruppens lärosätessamråd. Generellt sett kan sägas att Högskoleverkets samrådsprocess har varit ambitiös och öppen. Det faktum att underlag för samråd ofta kommit sent måste nog skyllas på de snäva tidsramarna snarare än på bristande ambition. I gengäld har diskussionerna vid genomförda hearings och samråd med referensgruppen varit öppna och konstruktiva.

Expertgruppen är positiv till förändringen av utvärderingssystemet genom att det i större utsträckning än det gamla betonar utbildningens resultat. Samtidigt bör framhållas att gruppen också uppskattar att systemet inte enbart beaktar rena resultatvariabler. Det föreslagna systemet är i det avseendet i huvudsak välbalanserat. (För diskussion om relationen mellan å ena sidan kvalitet och autonomi och å andra sidan utvärdering av förutsättningar, resultat och processer, se sid 14-17 ovan.)

Expertgruppen är också positiv till att systemet i föreliggande förslag har en reducerad ambitionsnivå. Arbetet kommer likväl att bli omfattande för såväl lärosäten som Högskoleverket. Varje tillfälle att utan större förlust reducera systemets komplexitet och omfattning bör tillvaratas. Så skulle till exempel kunna ske genom att utvärderingscyklerna görs längre än fyra år. Den uppmaningen får riktas till regeringen eftersom Högskoleverkets uppdrag var att konstruera ett system med fyraåriga cykler.

I samband med referensgruppsmöten och hearings har diskussioner förts om hur de olika indikatorerna och bedömningsgrunderna ska vägas samman till ett slutomdöme. Högskoleverkets företrädare har förutskickat att indikatorerna förmodligen inte kommer att väga lika tungt. I föreliggande förslag återfinns inte sådana ställningstaganden, men de måste givetvis göras innan systemet tas i bruk. Expertgruppen anser att indikator 1 bör väga tyngst. Om indikatorer som i praktiken visar sig ge osäkra resultat över huvud taget ska användas så bör de ges ringa vikt.

Slutligen måste betonas att det förslag som nu föreligger i huvudsak handlar om *systemets principer*. Nästa steg i arbetet är att utforma *det operativa systemet*. Det tredje steget är att *tillämpa systemet* i praktisk utvärdering. Det expertgruppen så här långt kan värdera är just systemets principer. Vid såväl operationaliseringsfasen som tillämpningsfasen måste problem lösas som man bara delvis kunnat förutse i principarbetet. Det är därför viktigt att även Högskoleverkets fortsatta utvecklingsarbete sker i dialog med sektorn; när så är lämpligt direkt med lärosätena, och när så är lämpligt med referensgruppen och SUHF. Kontakterna bör fortsätta under hela utvecklingsarbetet, och därefter i samband med årliga avstämningar och i samband med utvärderingar/översyn av systemet.

Att problem dyker upp i samband med operationalisering och tillämpning innebär inte nödvändigtvis att principerna för systemet är felaktiga. (Jämför att operationalisera ett teoretiskt begrepp i forskningssammanhang.) Däremot är det naturligtvis värdefullt om det är *möjligt* att korrigera principer med vägledning av operativa erfarenheter.

Även om kontakterna mellan Högskoleverket och SUHF:s företrädare, exempelvis i Högskoleverkets referensgrupp, har varit viktiga och kommer att vara viktiga – så måste det vara tydligt att Högskoleverket och SUHF har olika roller. SUHF kan vara dialogpartner, men inte ta ansvar för Högskoleverkets utvärderingssystem. Synpunkter lämnade i dialogen innebär inte heller att alla med anknytning till SUHF står bakom dessa synpunkter. Dialogen ska ses som ett sätt att så långt som möjligt undvika problematiska inslag i det tillämpade systemet.

Kvalitetsindikatorerna

Här följer nu några detaljkommentarer till systemets indikatorer och bedömningsgrunder. Under varje indikator sorterar 1-3 bedömningsgrunder. (För en utförligare beskrivning, se Högskoleverkets rapport.)

1. Lärandemål och examination

a. Lärcentrerad undervisning och progression.

Bedömningsgrunden innefattar en granskning av hur undervisningen utformas så att den täcker samtliga mål i examensbeskrivningarnas tre kunskapsformer och att dessa examineras på ett relevant sätt. Uppmärksamheten på lärandemål och sambandet med tentamen och undervisning har under hela utvecklingsprocessen uppfattats mycket positivt – inte minst av de lärosätesrepresentanter som deltog i expertgruppens samråd. Sådan utvärdering ger kraft åt arbetet med att utforma utbildningar så att studenterna ska uppnå fastställda lärandemål.

b. Utbildningens användbarhet på och för arbetsmarknaden.

De egenskaper som ska göra en utbildning användbar på och för arbetsmarknaden skulle kunna studeras under bedömningsgrund 1a, i och med att de mål som här nämns väl ansluter till de generiska förmågor som de generella examensbeskrivningarna anger. I ett system som särskilt ska fästa avseende vid utbildningens användbarhet kan vi dock inse värdet av att urskilja dessa betydelsefulla generiska förmågor.

c. Samlad lärarresurs

Som tidigare har påpekats anser vi att det är rimligt att något slags krav ställs på vilken utbildning undervisande lärare har. Man kan sedan diskutera vilken utbildning som är den relevanta för lärare inom olika utbildningar och om utvärderingar är rätt slag av uppmärksamhet, men i dagsläget finns inte någon annan kontroll av hur lärarnas kompetens ser ut. Det faktum att det är kompetensen hos den personal som faktiskt undervisar på utvärderad utbildning nödvändiggör att lärosätet kan redovisa sådana uppgifter. Expertgruppen anser att lärosätet även i eget intresse bör ha sådan bokföring. En förskjutning av starten på det nya utvärderingssystemet, till exempel genom att testa delar av det under ett pilotår, skulle dock väsentligt underlätta arbetet genom att utvärderingssystemet och lärosätenas egna tjänsteplaneringssystem då hinner koordineras.

2. Läranderesultat

a. Granskning av självständiga arbeten

Denna bedömningsgrund har under hela utvecklingsprocessen varit den mest omstridda och problematiska. Man har befarat dess negativa dynamiska effekter, med till exempel olämpligt stor resursallokering till just stödet för examensarbeten. Vidare har man pekat på att studenter snarare än utbildningar blir bedömda om examensarbetets slutgiltiga kvalitet beaktas utan att hänsyn tas till studenternas ingångsvärden. Likaså har funnits starka invändningar mot möjligheten att med en rimlig resursinsats göra säkra bedömningar av examensarbetens genomsnittliga kvalitet.

Med det förslag som nu föreligger har grunden för flertalet av dessa invändningar starkt reducerats eller försvunnit. Istället för att söka värdera examensarbetens genomsnittliga standard vill man se om något eller några examensarbeten i ett slumpmässigt urval har lägre standard än en fastställd ”riksnivå” för betyget godkänd. Ambitionen har därigenom väsentligt reducerats, och därmed kan säkerheten ökas och/eller arbetsinsatsen minskas. Det ligger också ett betydande värde i att undersöka om liknande utbildningar ställer ungefär samma krav på en godkänd prestation. Expertgruppen vill även starkt stödja Högskoleverket i sitt ställningstagande att endast relatera examensarbeten till betygsnivån ”godkänd”. Med de skiftande betygsskalor som tillämpas på olika utbildningar skulle det vara ogörligt att göra rimliga jämförelser för någon annan betygsnivå än den som kan sägas vara knuten till examensrätten.

Problemen har således reducerats med föreliggande förslag, men indikatorn är ändå inte oproblematiske. Fastställandet av riks nivå för betyget ”godkänd” är en grannliga uppgift. Vilken kravnivå är lämplig, hur ska den fastställas och hur ska den beskrivas och kommuniceras? Det är måhända inte ett olösligt problem, men det kommer att kräva ett insiktsfullt arbete, där berättigad hänsyn måste tas till skilda examensarbetens art.

3. Studenternas erfarenheter

a. Studentenkäter

Expertgruppen anser att studenternas åsikter är viktiga för att utvärdera och för att utveckla utbildningar. De studentenkäter som planeras spelar därmed en viktig roll i det nya systemet, och även i lärosätenas eget utvecklingsarbete. Utöver att lärosätets egna

utbildningar belyses genom dessa enkäter ges också en möjlighet till jämförelse med andra jämförbara utbildningar i landet.

Nackdelen är att dessa enkäter, liksom alumnenkäterna, kommer att konkurrera om studenternas uppmärksamhet med de lärosätesspecifika enkäterna. Inte minst för att bemästra problemen med låg svarsfrekvens är det viktigt att lärosäten och Högskoleverket noga överväger användningen och utformningen av enkätstudier.

Även utan konkurrens mellan flera enkäter kan befaras ett problem med svarsfrekvensen. Bedömningar av utbildningskvalitet på basis av svaga statistiska underlag låter sig knappast göra, och det skulle givetvis vara mycket olämpligt att fördela resurser utifrån ett sådant underlag.

c. Alumnenkäter

Studentenkäterna avses bli genomförda i slutet av studenternas utbildning, men det rör sig ändå inte om studenter som lämnat utbildningen och som nu har erfarenheter av hur deras utbildning matchar yrkeslivet. Det rör sig kort sagt inte om *alumn*. Även alumnenkäter ingår dock i det nya systemet. Alumnenkäter har ett stort värde i det att de kan belysa hur väl utbildningen står sig i relation till arbetslivets krav. De kan därför vara viktiga verktyg i den enskilda utbildningsanordnarens utvecklingsarbete. Däremot bör alumnstudier inte ges stor vikt i det planerade utvärderingssystemet. Från det att studenten får erfarenheter av en utbildning till dess att den har värdefulla erfarenheter att spegla utbildningen mot hinner det gå relativt lång tid. Många förändringar av utbildningen kan då ha genomförts, vilket utbildningsanordnaren har långt större möjligheter att beakta än den externa utvärderaren. Vidare är det, som Högskoleverket påpekar, så att lärosätet inte har kontroll över arbetsmarknadens fluktuationer, som i sin tur påverkar vilka erfarenheter alumnerna får.

För den initierade lokala utbildningsanordnaren kan en alumnstudie ge användbar information, men för en utvärdering inriktad på jämförelser mellan lärosäten på nationell nivå har alumnenkäten sina begränsningar. Rimligheten i att fördela resurser med sådana enkäter som grund är tveksam.

Slutsatser

1. Alla parter har rätt att förvänta sig att ledningsorgan har uppsikt över kvalitet och kvalitetsarbete inom sitt ansvarsområde – och att dessa organ även har beredskap för att agera om det skulle behövas. Det faktum att kollegial granskning av utbildningsinsatser är ovanligare än av forskningsinsatser bör leda till utveckling av sådana metoder för utbildning. Det finns anledning för expertgruppen att i sitt fortsatta arbete bidra till denna utveckling.

2. Den förändrade inriktningen av utbildningsgranskningarna har motiverats med att den ökar akademins autonomi. Det är osäkert om så blir fallet. Autonomi ökar vad gäller förutsättningar och processer, men minskar vad gäller resultat. Värdet av den ökade autonomi vad gäller förutsättningar är tveksam, medan möjligheten att anpassa processer efter egna förutsättningar är positiv. Här finns dock en reservation vad gäller kvalitetsarbetsgranskningarna. Granskningarnas bidrag till att lärosätenas egna styrformer

stärks skadar knappast lärosätenas autonomi. Betydelsen av den minskade autonomi som gäller resultat är beroende av hur de framtida utbildningsutvärderingarna kommer att fungera.

3. Den generella frågan om vad som ska utvärderas kan ses ur ett styrningsperspektiv. Å ena sidan kan det tyckas att staten inte ska använda utvärderingsinstrumentet för att kontrollera om lärosätena följer lag och förordning. Här förefaller det rimligt att istället använda tillsynsinstrumentet. Å andra sidan vill lärosätena inte att Högskoleverket ska ges politisk styrningsmöjlighet genom att det utvärderar andra ting än just det som är reglerat. Här finns uppenbarligen ett behov av såväl en klagörande diskussion som ett klagörande av roller.

4. Det är rimligt att staten som huvudfinansiär av akademisk utbildning ser till att all akademisk utbildning på ett eller annat sätt utvärderas. Det är också rimligt att så sker på ett enhetligt sätt, med berättigad hänsyn till de olika utbildningarnas art. Enhetligheten ger jämförbarhet och skapar genom användning av peers möjlighet för utbyte av erfarenheter inom utbildningssystemet. Högskoleverket kommer även fortsättningsvis att ha ansvar för ett sådant nationellt system för utbildningsutvärderingar.

5. Expertgruppens uppfattning är att kvalitetsarbetsgranskningarnas viktigaste effekt har varit att sätta fokus på nödvändigheten av ett aktivt akademiskt ledarskap inriktat på verksamhetens kvalitet, samt att bidra till utveckling och spridning av redskap för ett sådant ledningsarbete. Dessa effekter har varit viktiga och nödvändiga, och behovet av utveckling kvarstår. När nu Högskoleverket avbryter sin pågående utvärderingscykel vill därför expertgruppen uppmana SUHF att diskutera frågan om hur utvecklingen av det akademiska ledarskapet genom kvalitetsarbetsgranskningar ska kunna stimuleras. Finns anledning och möjlighet för SUHF att på något sätt spela en roll i det sammanhanget?

6. Lärosätenas företrädare vid genomförda samråd samt expertgruppen är kritiska till att det nya kvalitetsutvärderingssystemet ska generera underlag för resursfördelning. Kritiken bygger dels på tveksamhet till säkerheten i de bedömningar som ska göras, dels på antaganden om systemets dynamiska effekter.

7. Det är angeläget att det nya utvärderingssystemet och dess konsekvenser kontinuerligt följs upp. Därvid bör uppmärksamhet fästas vid hur det nya systemet interagerar med den kvalitetskultur som finns inom lärosätena, liksom vid systemets konsekvenser vad gäller effektivitet i sektorns totala resursanvändning.

8. Expertgruppen kan i stort ställa sig bakom ett antal metodologiska synpunkter som lämnats vid samråden. Den vill särskilt lyfta fram problemet med att en bedömning av examensarbetenas kvalitet snarare lyfter fram *studentens* prestationer än *utbildningens* prestationer. Problemet kvarstår dock knappast i Högskoleverkets slutgiltiga förslag.

9. Vidare vill vi också särskilt lyfta fram frågan om Sveriges internationella åtaganden i förhållande till Bolognaprocessen och *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*.

10. Expertgruppen vill framhäva betydelsen och värdet av den dialog som förts mellan å ena sidan Högskoleverket och å andra sidan SUHF och lärosätena under utvecklingsarbetet kring det nya kvalitetsutvärderingssystemet. Resultatet synes också, givet de politiskt satta ramarna, i huvudsak ha blivit rimligt. Samtidigt bör betonas att

arbetet har varit hårt pressat av regeringens tidsram, vilket gör fortsatt dialog och uppmärksamhet från SUHF:s sida mycket angelägen. Expertgruppen vill starkt rekommendera att 2010 görs till ett pilotår för det nya systemet, och att det implementeras i full skala först 2011. Det vore inte bra för Sverige som utbildningsnation om ytterligare ett utvärderingssystem måste stoppas på grund av att det införts utan att först ha utsatts för vederbörlig prövning.

Förslag

Som har framgått av denna rapport har en stor del av expertgruppens arbete under 2008-2009 kommit att avse förändringen av det nationella kvalitetsutvärderingssystemet för högskoleutbildning. Det innebär att gruppen endast mycket preliminärt har hunnit diskutera forskningens och det administrativa stödets kvalitetsfrågor. Även andra kvalitetsfrågor kring utbildningen än de som berörs av det nationella utvärderingssystemet har fått stå tillbaka. Om expertgruppens arbete ska fortsätta ytterligare en period föreslår den att dessa frågor nu sätts i fokus – utan att arbetet kring den fortsatta utvecklingen och implementeringen av det nationella utvärderingssystemet för den skall lämnas därhän.

Man kan säga att uppmärksamheten när det gäller *forskningens kvalitet* i det närmaste har varit omvänd jämfört med utbildningen. Som vi har sett har Högskoleverkets granskningar av kvalitet i utbildningen mest handlat om förutsättningar och processer, och mindre om resultat. Detta försöker nu regeringen ändra på. Omvänt har kvaliteten i forskningen mest diskuterats i anslutning till forskningsprocessens *resultat*, det vill säga forskningens kvalitet så som den kommer till uttryck i forskningsrapporten, hur rapporten har citerats etc. Frågan om forskningens *förutsättningar och processer* har dock enligt expertgruppens mening inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Här ryms utomordentligt viktiga frågor, och den viktigaste kanske handlar om vad som konstituerar en kreativ forskningsmiljö och en god kvalitetskultur. Det har bedrivits forskning kring dylika frågor, men det är oklart i vilken utsträckning forskningsresultaten använts som grund för ett aktivt ledningsarbete.

Preliminärt har två slag av frågor identifierats rörande *kvaliteten i administrationen*. Föga överraskande handlar en av dem om betydelsen av att etablera goda kvalitetsarbetsrutiner. Den andra, och långt större frågan, handlar om relationen mellan undervisning, forskning och administration.

Expertgruppen föreslår mot bakgrund av sina diskussioner i denna rapport att följande aktiviteter genomförs under en kommande tvåårsperiod. Expertgruppen kan på lämpligt sätt bidra till detta arbete.

- SUHF fortsätter att följa utvecklingen och uppföljningen av det nya nationella kvalitetsutvärderingssystemet för utbildning.
- En konferens eller ett seminarium om autonomi, ledarskap och kvalitet – och relationen dem emellan genomförs.
- SUHF diskuterar hur utvecklingen av det akademiska ledarskapet genom kvalitetsarbetsgranskningar ska kunna stimuleras – och eventuella följdaktiviteter genomförs. (Se punkt 5 i föregående avsnitt.)
- En konferens eller ett seminarium om konkreta redskap för utövandet av ledarskap inom utbildningen – till exempel system för kollegial granskning av utbildning - genomförs.
- Kvalitetsfrågorna inom forskningen och administrationen sätts i fokus för arbetet under kommande år – preliminärt med den inriktning som skisserats ovan.

Referenser

Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för diskussion kring HSV:s utvärderingar av kvaliteten i lärosätenas utbildningar. (2008) www.suhf.se/web/Rapporter.aspx

Andersson, Fredrik: Genomgång av Högskoleverkets utvärderingar inom humanioraämnen 2008/2009. (2009) www.suhf.se/web/Rapporter.aspx

Kvalitet och kvalitetssäkring i utbildningen. Lägesrapport. SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor. (2008) www.suhf.se/web/Rapporter.aspx

Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem. ("Plattformen") (2008)
www.hsv.se/download/18.7b18d0f311f4a3995d57ffe3833/Ett-kvalitetsdrivande-resurstilldelningssystem.pdf

Kvalitetsutvärdering för lärande. Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar. Rapport 2009:25 R.
www.hsv.se/kvalitet/nyttssystemforkvalitetsutvardering/forslagkvalitetsutvarderingforlarna.4.211928b51239dbb43167ffe758.html

Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area - 3rd edition (2009) www.enqa.eu/pubs_esg.lasso