

Ett otuktat utvärderingslandskap inom högre utbildning och forskning växer fram – kan det leda till bättre kvalitet?

Sammanfattning

Högskolesektorn ser med oro på hur ett icke-samordnat svenskt utvärderingslandskap i snabb takt håller på att växa fram. Promemorian syftar därför till att kort beskriva utvärdering av högre utbildning och forskning från 1994-2014 samt vilka utvecklingslinjer som kan skönjas med anledning de olika förslag inom området som lämnats till regeringen från bl.a. Vetenskapsrådet avseende forskning och från universitetskanslern avseende de tre nivåerna inom högre utbildning. Härutöver arbetar Vinnova med utvärdering av samverkansuppgiften samtidigt som högskolesektorn som en del i staten också granskas av andra instanser. Även icke-statliga finansiärer har intresse av att granska sektorns verksamhet. Hur ska dessa utvärderingar och granskningar samordnas och hur vet vi att insatserna leder till bättre kvalitet av forskning och utbildning? Till detta ska också läggas de personella resurser som behövs för att bemanna utvärderingarna; i kollegial tradition kommer lärosätenas egna medarbetare i stor utsträckning att delta i utvärderingarna. Det innebär att de under en tid – längre eller kortare beroende på utvärderingens omfattning – inte kommer att verka som lärare och forskare. Vad är det för utvärderingslandskap vi ser växa fram och kommer detta att främja det alla utvärdering syftar till – högre kvalitet?

Under många år har Sverige haft ett system där högre utbildning utvärderats av en myndighet med detta speciella uppdrag. Avseende utbildning på forskarnivå har det funnits ambitioner att utvärdera denna nivå nationellt men det är först under 2014 som ett förslag remitterats från Universitetskanslersämbetet som beskriver denna process. Utvärdering av forskning sker sedan länge framförallt på individnivå även om många lärosäten under det senaste decenniet samlat utvärderat all sin forskning. Med det förslag som Vetenskapsrådet i december lämnat till regeringen kan det om det realiseras vara på väg att förändras.

Utvärdering av högre utbildning: 1993 -2014

I samband med att 1993 års universitets- och högskolereform skedde en övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning och samtidigt sattes ett övergripande och systematiskt nationellt system för utvärdering. Ansvaret för dessa utvärderingar vilade på Kanslersämbetet och senare på Högskoleverket. I regeringens proposition *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28) föreslog regeringen att

samtliga utbildningar borde granskas avseende den kvalitativa nivån, vara periodiskt återkommande och utgå från de fastställda målen i högskolelag och de mål som anger kraven för generella examina och yrkesexamina. I de fall högskolor vars utbildningar uppvisar bristfällig kvalitet i dessa utvärderingar riskeras tillståndet att utfärda examen i sådana utbildningar. Högskoleverket gavs här rätt att ompröva eller begränsa sådant tillstånd för offentliga utbildningsanordnare när det är fråga om grundläggande högskoleutbildning. Redan i denna proposition anger regeringen att forskarutbildning ska ingå men i det fall den utbildningen ifrågasätts är det regeringen som beslutar om indragning av examenstillstånd eftersom det då skulle handla om ett förlorat vetenskapsområde. I propositionen poängteras att kvaliteten i högskolan är en europeisk angelägenhet med tanke på den fria rörligheten i Europa.

Den senaste kvalitetssäkringscykeln som gällt 2010 – 2014 baserades på regeringens proposition *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* (prop. 2009/10:139). Syftet i propositionen var att säkerställa att uppställda mål nås av universitet och högskolor för att på så sätt utöva tillsyn och kvalitetskontroll. Regeringen argumenterade vidare att det är de faktiska utbildningsresultaten som ska utvärderas medan processer och förutsättningar åligger lärosätena att själva ansvara för som ett led i den ökande autonomin. Detta system har sedan kommit att kritiseras av ENQA (The European Association for Quality Assurance in Higher Education) eftersom det svenska systemet gjort avsteg från ENQA:s principer.

Förslag till ett nytt kvalitetssäkringssystem

I april 2014 aviserar regeringen via ett pressmeddelande tillsättandet av en utredning om ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning. I pressmeddelandet framgår utgångspunkterna. Bl.a.:

- Systemet ska vara sammanhållet och innefatta både lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete och de granskningar som UKÄ gör.
- Systemet ska kontrollera att studenterna tillgodogör sig de kunskaper som utbildningen ska ge.
- Systemet ska också vara kvalitetsdrivande och ge lärosätena fortsatta incitament och vägledning att utveckla sina utbildningar.
- Principer för kvalitetssäkring på europeisk nivå ska beaktas.
- Beslut om examenstillstånd ska även fortsättningsvis vara en viktig komponent. Ett lärosäte som inte uppfyller kraven ska få examenstillståndet indraget.

Den särskilda utredaren, Harriet Wallberg, har i sin departementspromemoria (U2014:I) utgått från högskolelagen 1 kap. 4§ om att universitet och högskolor har ansvaret för att högre utbildning håller god kvalitet. Det har under utredningens gång varit oklart huruvida utbildning på forskarnivå ska anses ingå i ett nytt kommande system. Inget anges om det i det ovan nämnda pressmeddelandet men enligt muntlig information från tidigare statssekreteraren vid Utbildningsdepartementet skulle inte forskarnivån inkluderas i systemet. I de utkast till texter som referensgruppen under utredningens gång fått ta del av nämns att utbildning på forskarnivå ska ingå vilket också framgår av den remiss som senare kommit från UKÄ avseende utvärdering av forskarutbildning, se nedan.

Utredaren har under utredningens gång varit tydlig med att det är ett ramförslag som lämnats där ännu inte alla detaljer är utformade men där den bärande principen är att varje lärosäte självständigt skapar ett system för intern kvalitetssäkring för all utbildning. UKÄ:s uppgift blir att genomföra periodiska granskningar av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem.

Utvärdering av utbildning på forskarnivå – en del av högre utbildning?

I UKÄ:s remiss från i december 2014 avseende utvärdering av utbildningar på forskarnivå står att läsa:

”Utvärderingen av utbildningar på forskarnivå utgör del av det nationella kvalitetssäkringssystem för högre utbildning, som regeringens utsedda utredare Harriet Wallberg har formulerat i och med sitt utredningsuppdrag (U 2014:I). Utvärderingarna kommer att starta under våren 2015 med en pilotomgång, där ett mindre antal utbildningar utvärderas som ett led i metodutvecklingen. Under hösten 2016 kommer utvärderingen av all utbildning på forskarnivå, inom alla ämnesområden, att starta.

Metoden utgår från att de båda nivåerna i utbildningen på forskarnivå, licentiatexamen och doktorsexamen, utvärderas som en enhet. Huvudskälen till detta är att båda omfattas av samma krav på forskningens kvalitet och att det existerande systemet för examenstillståndsgivning på forskarnivå inte särskiljer de båda nivåerna. Detta resonemang gäller för såväl de generella som de konstnärliga utbildningarna på forskarnivå. Doktorsexamen och konstnärlig doktorsexamen har separata examensbeskrivningar, och kommer att utvärderas enligt samma metod men mot respektive examensbeskrivning. Utvärderingen kommer att utgå från de forskarutbildningsämnen och inriktningar, inom vilka lärosätena bedriver utbildning på forskarnivå, och som framgår av de allmänna studieplaner som lärosätet har fastställt. Alla utbildningar/forskarutbildningsämnen som lärosätet har inrättat som leder till doktorsexamen och som inte har ett beslut om nedläggning innan utvärderingens start kommer att ingå i utvärderingarna.

Den modell som har utarbetats för att utvärdera utbildning på forskarnivå, som beskrivs här, utgår från att utvärderingarna görs av en extern bedömargrupp (peer review), bestående av ämnesexperter, arbetslivsrepresentanter och doktorandrepresentanter. Utvärderingsmetoden har ett fokus på hur lärosätet arbetar för att doktoranderna ska nå examensmålen som finns beskrivna i examensordningen. Lärosätets interna kvalitetssäkringsarbete ingår som en bedömningsaspekt i tillståndsprövningarna på forskarnivå och kommer även att ingå som en del i utvärderingen. Dessutom tillkommer forskarutbildningens omfattning och kvalitet som en komponent, inklusive den del av forskningen som ingår i forskarutbildningsmiljön och således kommer doktoranderna till godo. Utvärderingen kommer alltså att omfatta tre huvudkomponenter, doktorandernas måluppfyllelse, forskarutbildningsmiljöns omfattning och kvalitet samt det interna kvalitetsarbetet.”

Visserligen slås det fast att utbildning på forskarnivå ska ingå i det nya nationella kvalitetssäkringssystemet men under en längre period – kanske sex år – kommer ett annat system eller snarare ett nygammalt system att gälla för utvärdering av forskarutbildning där utvärderingen görs av bl.a. externa bedömare och under UKÄ:s ansvar.

Forskningsutvärdering

Våren 2013 fick Vetenskapsrådet i uppdrag av regeringen att ta fram en ny modell för helhetsbedömning av forskningens kvalitet, framtida potential och genomslag. Förslaget skulle också ligga till grund för en nationell modell för fördelning av anslaget för forskning och forskarutbildning. I slutet av december 2014 lämnade Vetenskapsrådet sitt förslag till regeringen. Enligt förslaget ska forskningen vid svenska universitet och högskolor utvärderas i intervaller om sex år – lite tätare i början. Bedömningen ska göras av paneler med sakkunniga. De tre komponenter dessa ska granska är vetenskaplig/konstnärlig kvalitet, kvalitetsutvecklande faktorer samt genomslag utanför akademien.

På Vetenskapsrådets hämtar jag följande uttalanden från generaldirektören.

– Med hjälp av de här utvärderingarna ska man kunna jämföra hur forskning inom samma område står sig vid olika lärosäten och också över tid, säger Vetenskapsrådets generaldirektör Sven Stafström.

Regelbundet återkommande utvärderingar ger en solid grund både för forskningspolitiska beslut och för beslut på lärosätesnivå, menar han.

– Ledningarna på lärosätena ska kunna använda sig av resultateten från utvärderingarna för att göra prioriteringar där det finns potential för förbättringar.

– Vårt förslag tar hänsyn till olikheterna mellan olika forskningsområden och anpassar underlaget för bedömning till detta. Inom naturvetenskap, medicin och delar av samhällsvetenskap kan bibliometriska mått vara ett centralt underlag. Medan externa sakkunniga i stället kallas in för att granska resultaten inom humaniora, konstnärlig forskning och delar av samhällsvetenskap och teknikvetenskap.

Redan i juli 2010 gav Utbildningsdepartementet professor Anders Flodström i uppdrag att utvärdera forskningskvalitet som en grund för tilldelning av resurser till universitet och högskolor (U2010/4151/SAM). Flodströms rapport *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor* remitterades i november 2011 (U2011/7356/UH). I missivet ombads remissinstanserna att särskilt beakta vissa förhållanden och frågeställningar. En av de bärande frågeställningarna i uppdraget var att föreslå en nationell forskningsutvärdering. Flodström avfärdar detta förslag och i sammanfattningen till utredningen motiveras varför:

”Kollegial bedömning har dålig precision, låg reliabilitet, kan inte genomföras årligen och är resurskrävande. Vi bedömer att lärosätenas egeninitierade kollegial utvärderingar i sig är tillräckligt kvalitetsdrivande och att ett nationellt system inte är motiverat.”

Trots detta ger regeringen Vetenskapsrådet i uppdrag att ta fram ett sådant nationellt system som en annan utredare avfärdat och vid en tid då många lärosäten redan genomfört en eller flera egeninitierade kollegiala utvärderingar. Dessa utvärderingar ger det underlag till lärosätenas ledningar som generaldirektören vid Vetenskapsrådet enligt uttalanden ovan ger menar att VR:s förslag ger: ”... för att göra prioriteringar där det finns potential för förbättringar.”

Utvärdering av samverkan

Anders Flodström hade i sitt ovan nämnda utredningsuppdrag att föreslå hur bedömningar av lärosätenas samverkan med omvärlden skulle kunna ingå i resurstilldelningssystemet. Hans förslag var att samverkan borde premieras efter intäkterna för uppdragsforskning och

uppdagsutbildning. Inte heller detta förslag vann regeringens förtroende utan VINNOVA gavs i regleringsbrevet för 2013 följande uppdrag:

”VINNOVA ska, i samråd med Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, utforma metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med det omgivande samhället, i termer av relevans och nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap. I begreppet samverkan med det omgivande samhället avses samverkan med part som inte är universitet eller högskola. För uppdraget har avsatts 30 miljoner kronor 2013. För 2014 planeras anslaget för uppdraget vara 50 miljoner kronor och efterföljande år 60 miljoner kronor.

De metoder och kriterier som tas fram ska utformas på ett sätt som gör det möjligt att användas i ett framtida resursfördelningssystem.”

I maj 2014 remitterade VINNOVA sin utredning *Förslag på modell för utvärdering av samverkan*. Modellen som föreslås utgår från en samlad bedömning av prestation och kvalitet i samverkan inom lärosätenas samtliga kärnprocesser, dvs. forskning, utbildning och tillgängliggörande. Kvalitet och prestation i lärosätenas samverkan ska bedömas av en internationell expertpanel. Bedömningen görs med avseende på kriterier i följande fyra perspektiv på samverkan:

1. Samverkanstrategi – tydlig och förankrad strategi för lärosätets samverkan med det omgivande samhället
2. Implementering – koppling till interna prioriteringar som meritering och resursfördelning
3. Samverkansaktiviteter – omfattning, utveckling och uppföljning
4. Samverkansresultat – resultat av samverkan på lärosätets utveckling samt värdeskapande i samhället

VINNOVA kommer att slutligen rapportera sitt uppdrag 2016.

Avslutande kommentarer

Högre utbildning har under decennier varit ett område som utvärderats nationellt – med undantag för forskarutbildning trots att det ofta ingått i uppdraget. Nu föreslår regeringens särskilda utredare att det ansvaret ska läggas på lärosätena själva – dock med undantag för forskarutbildning. Åtminstone tillsvidare. Forskningsutvärderingar har många universitet och högskolor själva tagit ansvar för sedan Uppsala universitet 2006/07 genomförde sin första forskningsutvärdering. Det ansvaret föreslås nu flyttas till en central myndighet. Utvärdering av samverkan är ännu i sin linda men sannolikt får ytterligare en

annan myndighet ett ansvar att genomföra denna typ av utvärdering. Tre centrala myndigheter ges sannolikt i uppdrag att utvärdera olika delar av högskolans kärnverksamhet samtidigt som vi själva får ansvar för att utvärdera all utbildning. Till detta ska läggas Riksrevisionens utvärderingsuppdrag utöver deras reviderande uppdrag, andra centrala myndigheters behov av tillsyn eller uppföljning och olika finansiärers utvärderingar och sist men inte minst uppföljningar på Europeanivå.

Rektor Pam Fredman skriver i Rektor har ordet i GUJournalen nr 7, 2014: Hög kvalitet forskning och utbildning och samverkan är grundläggande för att vi som universitet ska nå framgång. Att utvärdera och mäta är viktigt för att veta att vi gör rätt saker men det måste ske på ett effektivt och kvalitetsutvecklande sätt.”

Hur ska dessa utvärderingar och uppföljningar samordnas? Risken är att denna samordning enbart kommer ske på lärosätetsnivå och inte genom att andra myndigheter eller motsvarande ges ett samordningsuppdrag. För närvarande växer det fram ett högskolelandskap där olika utvärderingar tenderar att bli det godas fiende och inte för att utvärderingar i sig är av ondo – tvärtom.

Till detta ska också läggas de personella resurser som behövs för att bemanna alla utvärderingsgrupper. Många av dessa är lärosätenas egna medarbetare som i kollegial tradition utvärderar sina egna ämnesområden. Även om kompetens också kommer att hämtas internationellt ifrån kommer lejonparten att vara svenska utvärderare. Det innebär att de under en tid – längre eller kortare beroende på utvärderingens omfattning – inte kommer att verka som lärare och forskare.

Mer resurser behöver allokeras för att rigga dessa olika processer. Om vi dessutom inte vet om vi mäter rätt saker – vet vi t.ex. om det är utbildningarnas kvalitet eller studenternas förutsättning som utvärderas? Om dessutom utvärderingarna får en konserverande effekt på högskolans kärnverksamhet – då riskerar högre utbildning och forskning trots goda intentioner inte att utvecklas utan stagnera till förfång för svensk global konkurrenskraft och den kvalitet som eftersträvas.