

Litteraturgranskningar

Litteraturredaktör: Björn Östbring

Björnsson, Anders; Patrik Engellau; Inger Enkvist; Magnus Henrekson; Jonas Nycander och Gösta Wallin, 2015. *Universitetsreform! Så kan vi rädda och lyfta den högre utbildningen*. Stockholm: Samhällsförlaget.

Anmälan av Astrid Hedin

Kan man mäta om en universitetsutbildning är bra? Och leder försöken att mäta dem till att utbildningarna blir bättre? Enligt en trendrapport från EUA, the European University Association, så toppar dessa frågor om kvalitetssäkring av undervisningen just nu universitetens agendor (Sursock 2015). Men det finns ingen enighet om svaren, betonar EUA-rapporten. Man vet inte hur begreppet undervisningskvalitet ska definieras och än mindre hur det kan mätas (Ibid: 52).

I Sverige har de senaste åren vågorna gått höga i frågan. Den förra, borgerliga regeringen genomförde en kontroversiell, landsomfattande kvalitetsmätning av studenternas uppsatser, som fick universitetskanslern att avgå i protest och Sverige att förvisas från det gemensamma europeiska organet för kvalitetssäkring av högre utbildning, ENQA, eftersom man inte levde upp till dess kriterier, ESG-kriterierna (Myklebust 2010, 2012).

Den nya rödgröna regeringen vill istället utvärdera universitetens egna kvalitetssäkringssystem, delvis avstå från nationella jämförelser, och inte binda medelstilldelningen till utvärderingsresultaten, skriver man i promemorian *Kvalitetssäkring av högre utbildning* (U2015/1626/UH). Detta är mer i linje med ESG-kriterierna (jfr ENQA 2005, 2015). Samtidigt kan man konstatera att ESG-kriterierna inte löser frågan om hur

utbildningskvalitet ska mätas. Istället kräver de att utvärderingarna ska utvärderas, alltså att staten ska tillse att universitet och högskolor har en egen, intern process för kvalitetssäkring och att denna implementeras. Hur denna process ska se ut lämnar man däremot öppet.

Här finns alltså en viktig lucka som svenska forskare måste fylla med en kvalificerad och välinformerad diskussion och förslag, om inte frågan helt ska hamna hos högskolornas administrationer. Vad menar vi med utbildningskvalitet? Och vilka sorters utvärderingsprocesser skulle kunna vara till hjälp för denna? Är vi alls hjälpta av ytterligare krav på utvärderingar, eller kan vi argumentera att utvärderingsraseriet gått för långt inom den högre utbildningen, att de nya pålagorna och krav på mätbarhet saboterar, snedvrider incitament och drar medel från vår kärnverksamhet? (jfr Widmalm et al 2014; Ahlbäck & Widmalm 2012).

Sedan en längre tid är utvärderingar på väg att ersätta New Public Management (NPM) som trend inom statlig styrning. Vi vet redan nu ganska mycket om vilka negativa konsekvenser utvärdering som styrmetod kan föra med sig (Power 1997, 2000) och denna kunskap bör vi använda för att granska förslagen till kvalitetssäkringssystem för den högre utbildningen i Sverige, och förhoppningarna om att sådana system ska kunna vara kvalitetsdrivande.

Debattskriften *Universitetsreform!* är ett radikalt inlägg i diskussionen om hur undervisningskvalitet kan, bör eller inte bör mätas. De namnkunniga debattörerna Björnsson, Enkvist, Engellau, med flera vill mäta mycket och strängt och med digra påföljder för de svaga. Skriften förespråkar att alla

utbildningar ska "övervakas" och mätas enligt samma skala – "rikslikning" – och att resultaten ska påverka medelstilletdelningen från staten. Detta förslag ligger delvis i linje med den förra, borgerliga regeringens nu överspelade utvärderingssystem, men är mer radikalt. Jag återkommer strax till några olika skäl till varför detta förslag är problematiskt (förutom att det alltså går emot ENQA:s krav).

Mer intressant, som jag ser det, är debattskriftens betoning av kollegialt självbestämmande – vilket jag tycker gör skriften spännande. Inte minst i Sverige pågår ju diskussionen om kvalitetssäkring av utbildningen parallellt med debatten om kollegial styrning vid universiteten – där vi i skrivande stund inväntar Kåre Bremers utredning om densamma (Dir. 2014:70). De två debatterna har många kopplingar. Som ENQA konstaterar i sin europeiska trendrapport: De stärkta kraven på extern och intern utvärdering försvagar det kollegiala beslutsfattandet och stärker universitetsbyråkratierna och managerialismen (Sursock 2015:12–19, 55).

Jag tar här recensionen av debattskriften *Universitetsreform!* och promemorian *Kvalitetssäkring av högre utbildning* som förövändning att, för det första, sammanställa en lista över olika möjliga kriterier och metoder för att utvärdera högre utbildning, inklusive de två recenserade skrifternas förslag. Listan tydliggör att det finns valmöjligheter, för- och nackdelar, och trender.

För det andra vill jag passa på att framföra ett eget förslag på ytterligare en möjlighet att utvärdera men framförallt utveckla kvaliteten hos universitetsutbildning, som jag anser har förbisetts av både diskussionerna om kvalitetssäkring och diskussionerna om kollegialt beslutsfattande, och det är att ta fasta på den individuella undervisande lärarens arbetssituation; det som på tyska kallas *Lehrfreiheit* (jfr Humboldt 1809/10).

Många utvärderingsmetoder vill lägga tryck på lärarna som grupp att bli bättre. Man skulle också kunna vända på frågan och se på lärarnas möjligheter att göra ett bra jobb

och fråga dem hur de ser på denna. Principen om *Lehrfreiheit* handlar om "lärarens rätt att avgöra hur undervisningen ska utformas på bästa sätt" (SULF), inklusive rätten att bestämma undervisningens innehåll och pedagogiska metoder, att koppla undervisningen till forskning, samt – inte minst – att läraren måste ha de organisatoriska ramarna och resurserna för att säkerställa denna undervisningens frihet.

Men för att börja från början: Vilka olika möjligheter finns det att mäta undervisningens kvalitet? Jag listar här sex olika möjligheter – säkert finns fler. I fokus står vilka olika typer av oönskade effekter och artificiella incitament som respektive utvärderingsmetod skapar (jfr Power 1997, 2000).

Alternativ ett: Forskning. I nuläget är forskning den mest använda indikatorn på att en institution för högre utbildning håller hög kvalitet (Sursock 2015: 53). ENQA spår att forskning kommer att förbli den viktigaste kvalitetsindikatorn, så länge det inte finns någon enighet om hur kvaliteten i själva undervisningen kan mätas (Ibid). Är detta bekymmersamt? Kanske inte. Enligt Wilhelm von Humboldts principer kännetecknas högre utbildning just av att lärarna också är forskare, eller åtminstone forskarutbildade – det är själva definitionen på högre utbildning. Mycket tyder också på att höga krav på forskningen i ett lärarlag också leder till höga krav på att undervisningen ska hålla hög standard. Kvalitetskulturen vad gäller forskning smittar av sig på undervisningen. Fokus på forskning när man mäter undervisningens kvalitet är också logisk mot bakgrund av innehållet i högre utbildning. Högre utbildning skiljer sig från skolan i att den inte främst lär ut färdiga och fastlagda kunskaper. Därför blir förhållandet mellan universitetslärare och studenter också annorlunda än det mellan lärare och elev. Med Wilhelm von Humboldts egna ord: "Der erstere ist nicht für die letzteren, Beide sind für die Wissenschaft da." (Humboldt 1809/10). Universitetsläraren är inte

till för sina studenter, utan båda arbetar för vetenskapen. Med andra ord, det viktigaste vi lär studenterna vid högskolorna är ett vetenskapligt förhållningssätt, och därför är forskningen en relevant indikator på utbildningens kvalitet – men den är förstas i sig inget mått på själva undervisningen, bara en prognos. Hos de adjunkt-tunga högskolorna finns tvärtom en vision om att lärare som främst undervisar och inte forskar ska vara mer engagerade och kunniga pedagoger.

Alternativ två: Studenternas prestationer.

Debattboken *Universitetsreform!* föreslår att studenternas betyg ska sättas av externa examinatorer, så att betygsskalan i hela Sverige blir densamma. Dessa betyg vill man sedan använda som ett mått på utbildningarnas kvalitet och ranka universiteten därefter. Själva idén är rolig som diskussionsunderlag, eftersom den är så radikal. Men är den rimlig? Här finns flera grundläggande problem.

Framförallt kan man ifrågasätta om detta system verkligen kan kallas kollegialt, i den ursprungliga, von Humboldtska bemärkelsen. Kollegial samverkan ska vara "otvungen" och "utan andra avsikter" än vetenskapens (Humboldt 1809/10). Att använda universitetslärarnas betygssättning för att bestämma medelstilledningen till högskolor och universitet ger risk för de snedvridna incitament som kritiken mot utvärderingssamhället pekat ut (Power 1997). Man kan också ifrågasätta om ett sådant system skulle kunna vara kvalitetsdrivande. Enligt pedagogisk forskning är en av de mest effektiva metoderna för kvalitetsutveckling av undervisningen att lärare talar med varandra om undervisningen, ger varandra återkoppling och lär sig av varandra (Hattie 2012: 89–98). Men sådana samtal måste ske i en "rimligt säker miljö" (Ibid: 93). Den norske pedagogen Gunnar Handal ställer upp fyra kriterier för framgångsrik kollegahandledning; Att lärarna har personlig tillit till varandra, litar på varandras kompetens, respekterar varandras integritet, och är trygga med att de vill varandra väl (Handal

1999: 7). Det föreslagna systemet med externa bedömare, utsända av staten, vars betygssättning ska avgöra utbildningarnas öde går rakt emot alla dessa kriterier.

Ett annat exempel på hur ett system med externa examinatorer skulle kunna snedvrida incitament är rekryteringen av studenter. Att bedöma undervisningen på basis av studentbetyg satta av externa examinatorer innebär att högskolor som satsar på breddad rekrytering automatiskt får ett handikapp i utvärderingssystemet. För att de utbildningar som tar in studenter med svagare färdigheter vad gäller att läsa och skriva, resonera och analysera ska komma lika väl ut i utvärderingen räcker det inte att undervisningen uppnår samma kvalitet som vid andra utbildningar, utan lärarna måste erbjuda mer och mycket bättre undervisning för att studenterna ska nå samma mål, och utbildningen därmed få samma betyg (jfr Biggs & Tang 2007: Chapter 1). Det var detta som fick många lärare vid de nya högskolorna att gå i takt över den borgerliga regeringens utvärderingssystem, som upplevdes som orättvist. Andra menar att denna ilska var felriktad. Här sätter debattskriften *Universitetsreform!* sökarljuset på den gamla NPM-reformen HÅP-systemet, där utbildningarnas medelstilledning bestäms av genomströmningen, vilket länge satt lärarna under tryck att inte underkänna studenter. Förslaget från skriften *Universitetsreform!* är alltså att kompensera de artificiella incitament som en NPM-reform skapat med hjälp av en ny reform, baserad på utvärderingar. Risker, som jag ser det, är att man reglerar sönder universitetslärarkyrket på samma sätt som man reglerat sönder den svenska grundskolan. Motsatt väg att gå hade varit att ta fasta på universitetslärarnas professionalitet och använda denna som utvecklingskraft.

Här bygger förslaget i skriften *Universitetsreform!* på en litet underlig syn på vad universiteten lär ut. Om universiteten lärde ut fastlagda, oföränderliga kunskaper så vore det förstas möjligt att anordna stora centralprov, som i grundskolan, för att mäta studenternas

kunskaper. (Men även i grundskolan är detta en kritiserad trend!) Men definitionen på högre utbildning är som sagt att lära studenter förhålla sig vetenskapligt till kunskap. Detta är ännu svårare att mäta än effekterna av den undervisning som ges i grundskolan (jfr Power 2000: 115).

Till sist finns en stark risk för konservatism och likriktning av undervisningens innehåll när externa lärare ska bedöma till exempel uppsatser vid andra institutioner. Risken är att etablerade forskare "gärna kväver uppkomsten av en annan anda" (Humboldt 1809/10: 233). Studentuppsatser som bygger på nydanande forskningsrön, oortodoxa vetenskapliga frågor, perspektiv och metoder, eller är tvärvetenskapliga eller obekanta på annat sätt, riskerar att hamna i kläm. Boken *Universitetsreform!* skildrar själv denna problematik med en dråplig anekdot om externa bedömare som kritiserar uppsatser i meteorologi för att inte vara tillräckligt "kritiska", eftersom de inte alla tar upp klimateffekten.

Trots dessa invändningar – och det finns fler – så upplevde ändå många den nationella utvärderingen av uppsatser som en viktig väckarklocka, åtminstone som en engångsinsats. En viktig kritik mot kritiken av uppsatsvärderingen var att många utbildningar vid nyare högskolor otippat fick toppbetyg. Här tycker jag att man borde gå tillbaka och undersöka vad som kännetecknar just dessa utbildningar, som alltså lyckats coacha fram studenter att skriva utmärkta uppsatser, trots att utbildningen inte drivits vid något av de traditionella och mer forskningstunga universitetet. Här har jag två hypoteser som jag skulle vilja se undersökta. För det första undrar jag över rekryteringen av studenter – är den lokal och breddad, eller har man helt enkelt lyckats dra till sig bättre förberedda studenter, till exempel från utlandet? För det andra – och kanske mer intressant – undrar jag över universitetslärarna och deras arbetssituation. De exempel jag känner till av utbildningar vid nyare högskolor som fick högsta betyg i uppsatsvärderingen

drivs av skickliga forskare, som fått fria händer att bygga upp verksamheten och haft goda villkor i form av organisatorisk stabilitet och förutsägbarhet samt kontroll över den egna undervisningens organisation. Om möjligt borde framgångsfaktorerna undersökas och dokumenteras som *best practice*.

Alternativ tre: Studenternas kursvärderingar.

Internationellt, i Europa men framförallt i USA, är studenternas kursvärderingar det främsta alternativet till forskning som kvalitetsindikator på undervisning. Så har det inte blivit i Sverige, och det är nog mycket klokt. Studenter är per definition inte experter på sin egen utbildning. Studenter kan till exempel tillfrågas om de upplevde undervisningen som tydlig och begriplig – men det är inte säkert att de kan särskilja detta från svårighetsgraden i undervisningens innehåll (Stark & Freishat 2014:8). Kontrollerade studier med randomiserade urval av studenter har till och med visat på negativa samband mellan studenternas värdering av sin utbildning och hur användbar denna senare visade sig vara (Ibid:12). Debattskriften *Universitetsreform!* skildrar målände samma problematik; att krävande kurser får kritik (s. 31). Kanske går undervisningens effektivitet helt enkelt inte att mäta? Två statistiker vid UC Berkeley, som studerat både kursvärderingar och observerande metoder, föreslår att så är fallet: "Let's drop the pretense. We will never be able to measure teaching effectiveness reliably or routinely." (Stark & Freishat 2014:14).

Alternativ fyra: Arbetsmarknadsanknytning.

I kölvattnet till den kritiserade nationella utvärderingen av studenternas uppsatser tog arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv (före detta SAF) initiativet att värdera universitets- och högskoleutbildningarnas samverkan med arbetsmarknaden. Hågade utbildningar fick rapportera huruvida utbildningarna erbjöd praktik, fadderföretag, ex-jobb eller krävde projektarbeten i samverkan med näringsliv eller annan arbetsmarknad. Man

fick också rapportera hur stor andel av studenterna som fick ett kvalificerat jobb efter examen, jobb inom tre månader, och deras lön. Utvärderingen verkar ha blivit en engångs-satsning och websidan finns inte kvar, men projektet visade på ytterligare en metod att mäta utbildningskvalitet, som kan vara relevant för yrkesinriktade utbildningsprogram.

Alternativ fem: Självvärdering. Den senaste given, från den nuvarande svenska regeringen, är att utbildningar ska utvärderas genom olika former av "självvärdering" (Promemoria 2015). Kanske är detta en mindre skadlig form av utvärdering än mycket annat (Power 2000), men risken är naturligtvis att tid och resurser går åt till något som egentligen inte ger särskilt mycket, och att processen i sig överför makt, resurser och problemformuleringsprivilegier till universitetens byråkratier, på bekostnad av universitetslärarnas professionalitet (ibid.). Ute på svenska högskolor och universitet sitter som bäst olika arbetsgrupper och arbetar fram "kvalitetsindikatorer" som ska mätas och följas upp. Här behöver universitetslärarna kräva transparens och kontinuerligt inflytande i beslutsprocessen och bevaka att indikatorerna inte skadar verksamheten. Utvärderingsforskaren Michael Power varnar att fokus på mätbara indikatorer formar verksamheten. Det riskerar att skapa underliga incitamentsstrukturer för individer och organisationer och isolera utvärderingen från mer komplex information om hur verksamheten fungerar (2000: 114–115).

Alternativ sex: Lehrfreiheit. Till sist kommer vi då till mitt eget förslag; att utvärderingar av högre utbildning, för att vara kvalitetsdrivande, bör utgå från den enskilde läraren och sätta tilltro till professionen och dess kompetens. Om utvärderingar fokuserade *Lehrfreiheit*, alltså lärarnas handlingsfrihet och resurser att utforma undervisningen på bästa sätt, skulle man även få anledning att utvärdera de ramar, organisationskulturer och ledningsstrukturer som sätter villkoren för

undervisningen. Här anknyter denna indikator till diskussionen om kollegialitet. Är det möjligt att få linjeorganisationer att tillvarata universitetslärarnas kunskap och erfarenheter från undervisningen, eller gör linjeorganisationerna och deras allt fler chefsnivåer att ledningen isoleras allt mer från kärnverksamheten och dess besvärliga synpunkter och krav? När några universitetslärare vid Malmö högskola själva fick definiera begreppet kollegialitet låg fokus på "makt över verksamheten, särskilt den nära verksamheten" (Hall et al. 2015: Enkät KS). Men de förslag som nu framförs om stärkt kollegialitet – såsom förslagen i *Universitetsreform!* eller de aktuella reformförslagen vid Malmö högskola – handlar om stärkta fakultetsstyrelser, alltså styrelsrepresentation i organ förhållandevis långt borta från den faktiska undervisningssituationen (Hall et al. 2015: Slutrapport).

Här föreslår jag att en utvärderingsprocess som tar fasta på universitetslärarnas perspektiv skulle kunna främja undervisningens kvalitet, genom att inrätta en process för att återkommande kommunicera och hävda verksamhetens behov. Man skulle här kunna arbeta både med statistik och med öppna dialoger där en så kallad kvalitetskultur kan ta form – en av ENQA omhuldad framgångsfaktor.

Möjliga kvalitetsindikatorer att föra statistik över skulle kunna vara, till exempel, antalet undervisningstimmar per delkurs (vilket i sin tur bestämmer hur många kurser läraren splittrar sin uppmärksamhet på); organisatorisk stabilitet och förutsägbarheten i bemanningsprocessen, det vill säga om läraren får tidiga besked om vilka kurser hen ska undervisa; kontinuitet, det vill säga om läraren får stanna på samma kurser och utveckla desamma; samt eget ansvar, det vill säga om lärare har tydligt ansvar över de egna kurserna eller om dessa delas på stora lärarlag; samt, inte minst, om lärare har möjlighet att utveckla kurser som anknyter till den egna forskningen. Mätbara indikatorer skulle kunna kompletteras med kvalitativa utvärderingsmetoder, där lektorerna återkommande får ge sin syn på

universitetens administration av undervisningen, den fysiska och organisatoriska arbetsmiljön och hur denna skulle kunna förbättras i syfte att höja kvaliteten i undervisningen. Man skulle även kunna föra kontinuerlig statistik över medelstillelningen inom högskolorna till undervisning versus olika typer av administrativa göromål, såsom stödfunktioner, men också möten och ledningsfunktioner, och, förstås, olika former av utvärderingar.

Jag avslutar denna långa dubbelrecension med att upprepa utvärderingsforskaren Michael Powers uppmaning: Utvärdering får inte förstås okritiskt, utan vi måste uppmärksamma och öka förståelsen av dess effekter på organisationerna, på aktörerna inom dem och deras verksamhet (Power 2000: 114).

REFERENSER

- Ahlbäck Öberg, Shirin & Sten Widmalm, 2012. "Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten", *Dagens nyheter, DN-debatt*, 2012-10-26.
- Biggs, John & Catherine Tang, 2007, 3d edition. *Teaching for Quality Learning at University*. Maidenhead and New York: Open University Press.
- Björnsson, Anders, Patrik Engellau, Inger Enkvist, Magnus Henrekson, Jonas Nycander och Gösta Wallin, 2015. *Universitetsreform! Så kan vi rädda och lyfta den högre utbildningen*. Stockholm: Samhällsförbundet.
- Direktiv 2014:70. *Ledningsfunktioner vid högskolan*.
- ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) 2005. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Helsinki, February 2005.
- ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) 2015. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). 2nd, revised edition*. Yerevan, May 2015.
- Hall, Patrik et al., 2015. *Stärkt kollegialitet - för en bättre balans mellan linje och kollegium vid Malmö högskola*, tillgänglig på <<https://www.mah.se/medarbetare/projektkontoret/Pagaende-projekt/P2/>>, citerad 29/10 2015.
- Handal, Gunnar, 1999. "Kritiske venner. Bruk av interkollegial kritik innen universiteten", *NyIng*, 9, tillgänglig på <<http://www.isy.liu.se/NyIng/rapport/pdfs/rapport9.pdf>>, citerad 29/10 2015.
- Hattie, John, 2012. *Synligt lärande för lärare*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Humboldt, Wilhelm von, 1809/10. "Über die innere und äussere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin", tillgänglig på <<http://edoc.hu-berlin.de/docviews/abstract.php?id=30376>>, citerad 29/10 2015. (För översättning till engelska se *Minerva*, 1970, 8:2, 242-250.)
- Myklebust, Jan Petter, 2010. "Sweden: University Chancellor resigns", *University World News* 13 June 2010, 128, tillgänglig på <<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20100611205145404>>, citerad 29/10 2015.
- Myklebust, Jan Petter, 2012. "Quality assurance regime fails to meet European standards", *University World News* 6 May 2012, 220, tillgänglig på <<http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120503164105608>>, citerad 29/10 2015.
- Power, Michael, 1997. *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Power, Michael, 2000. "The Audit Society - Second Thoughts", *International Journal of Accounting* 4, s. 111-119.
- Promemoria U2015/1626/UH. *Kvalitetssäkring av högre utbildning*.
- Stark, Philip B. & Richard Freishat, 2014. "An Evaluation of Course Evaluations", *ScienceOpen*, tillgänglig på <<https://www.scienceopen.com/document/vid/42e6aae5-246b-4900-8015-dc99b467b6e4?0>>, citerad 29/10 2015.
- Sursock, Andrée, 2015. *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*. Bryssel: The European University Association (ENQA).
- Widmalm, Sten, Frida Widmalm & Thomas Persson, 2014. "Välfärden undermineras av vårt fokus på utvärderingar", *Dagens nyheter, DN-debatt*, 2014-04-19.
- Astrid Hedin är verksam vid Globala politiska studier, Malmö högskola.
E-post: astrid.hedin@mah.se