

Vårt datum  
2015-05-06

Vår referens  
FV

ALMEGA

Er referens U2015/1626 UH  
Ert datum 2015-03-18

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Almeegas remissyttrande med anledning av promemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning**

Almega har beretts tillfälle att lämna remissvar över promemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning, U2015/1626 UH, och vill med anledning av det framföra följande.

### **Bakgrund till Almeegas synpunkter**

#### Högskolan – en samhällsinvestering

Samhället investerar varje år åtskilliga miljarder i den högre utbildningen. I lagar och förordningar fastslår regering och riksdag de övergripande målen för högskolan, inklusive ett stort antal examensmål. Att följa upp måluppfyllelsen för samhällsinvesteringarna är därmed ett centralt motiv för att ha ett nationellt system för kvalitetskontroll av högskolans utbildningar. I slutändan handlar det om att kunna motivera för medborgarna att samhällsinvesteringarna leder till avsedda resultat på ett effektivt sätt.

#### Vikten av akademisk frihet

Samtidigt finns det många goda anledningar att ge lärosätena stor frihet att själva utforma sin verksamhet och sina mål. Akademisk frihet är en grundpelare för vetenskapen, därför riskerar statlig inblandning att försämra den vetenskapliga utvecklingen. Dessutom fyller en fri akademi en viktig roll för demokratin genom att bidra till kritiskt tänkande, långsiktiga perspektiv och granskning. En stor utmaning för kvalitetssäkringen är att bevaka måluppfyllelsen utan att minska den akademiska friheten.

Utvecklingen inom högskolan har de senaste decennierna gått mot ökad autonomi för lärosätena att själva forma innehållet i sin verksamhet utifrån de centralt fastställda målen. Dessutom har den centrala målformuleringen inte gått ner i detaljnivå utan lärosätena har också getts utrymme att komplettera med egna lokala utbildningsmål. Därutöver är också finansieringen av lärosätenas utbildningsverksamhet generell och inte direkt kopplad till nationella mål. Den långtgående autonomi ökar möjligheterna till mångfald, anpassningsförmåga och specialisering i den högre utbildningen, vilket är positivt.

På minussidan finns samtidigt risken för minskad transparens, att det blir svårare att följa den lokala och nationella utvecklingen för såväl politiska beslutsfattare och tjänstemän som för studenter och externa aktörer. Balansen mellan autonomin och den centrala styrningen och uppföljningen är viktig att hitta för att skapa stabila långsiktiga förutsättningar.

#### Det nuvarande kvalitetssystemets brister

Det kvalitetssystem som funnits mellan 2011-2014 har varit inriktat mot att följa utbildningarnas resultat i form av studenternas självständiga arbeten. Ett centralt argument var att det sätt att öka lärosätenas frihet att hitta olika vägar till de centrala målen, samtidigt som det också förstärkte examensmålen betydelse och styrande funktion. Kritiken mot fokuseringen på studenternas självständiga arbeten har varit stor bland annat på grund av att det för vissa utbildningar inte funnits tillräckligt många, samt också på grund av att det varit svårt att läsa av måluppfyllelsen för vissa av examensmålen i de självständiga arbetena.

En generell kritik mot en alltför ensidig resultatfokusering är att utbildningarnas måluppfyllelse, bra eller dålig, kan vara svår att förklara. En rad omvärldsfaktorer försvårar analysen. En sådan är studenternas förkunskaper där det finns en tydlig trend mot fallande resultat i grund- och gymnasieskolan vilket framkommit i de internationella undersökningarna PISA och TIMMS. Lärosätenas rykte, ålder, plats och storlek kan också påverka studentrekryteringen och olika utbildningar/lärosäten kan därmed ha olika förutsättningar att leverera goda resultat. Ytterligare en omvärldsfaktor är engagemanget från arbetslivet, kommuner och regioner. Om dessa aktörer är närvarande och engagerade kan det ha stor betydelse för studenternas etablering på arbetsmarknaden.

Att enbart fokusera på resultat säger inte så mycket om utbildningarnas förädlingsvärde. Resultatet är intressant men måste vägas mot utbildningarnas input (studenternas förkunskaper, lärarnas kompetens, mängden lärarledd tid etc) och det lokala kvalitetsarbetet (ledningens processer för att följa kvalitetsutvecklingen och åtgärder för att främja den).

Att enbart fokusera på resultat innebär också att det inte framkommer någon information om vilka kvalitetsdrivande processer som lett fram till resultaten. En ensidig resultatfokusering bidrar därmed inte med viktig kunskap som behövs för långsiktig kvalitetsutveckling – kunskap om framgångsrecept via benchmarking och kvalitetsjämförelser.

Att å andra sidan fokusera enbart på kvalitetsprocesser är också problematiskt eftersom det är svårt att jämföra processer i sig. Någon form av resultatmått behövs för att avgöra om processen leder till god måluppfyllelse. Att granska kvalitetsprocesser kan också innebära en indirekt styrning av lärosätenas inre arbete vilket riskerar ge likriktning och inskränka på autonomin.

### Den viktiga marknadsstyrningen

Dimensioneringen av den högre utbildningens utbildningsutbud styrs i dag i mycket hög grad av studenternas val. Lärosätena har stor frihet att testa utbildningskoncept och –inriktningar på "marknaden". Denna marknadsstyrning kompletterar den centrala styrningen med ett tydligt brukarinflytande. Marknadsstyrningen stärker studenternas inflytande över utbildningsutbudet och –innehållet, och är därmed en form av direktdemokrati. Marknadsstyrningen ger också positiva effekter genom ökad konkurrens mellan lärosäten och utbildningar som tvingas vässa sig för att vara attraktiva. Därmed har studenterna en central roll i styrningen av högskolan. En central förutsättning för att detta brukarinflytande ska fungera som avsett är att det finns god information om utbildningarnas kvalitet och relevans. Här har kvalitetssystemet en viktig uppgift, att ge tydlig information till studenterna så att de kan fatta välinformerade beslut och bidra till kvalitetsutvecklingen.

### Arbetslivets roll

Utvecklingen på arbetsmarknaden går mot ett ökat behov av högskolekompetens. Näringslivets och den offentliga sektorns kompetensförsörjning blir alltmer beroende av den högre utbildningen. Ett stort antal yrkesutbildningar har också akademiserats vilket stärkt högskolans koppling till arbetsmarknaden. Lärosäten vänder sig även ofta till näringsliv och offentlig sektor för att få bidrag till forskningsfinansiering, hjälp med praktikplatser och gästföreläsningar med mera. Att utbildningarna leder till jobb genom att studenterna får kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden har också förtydligats i och med Bolognaprocessens betonande av "learning outcomes", dvs läranderesultat eller förväntade studieresultat som uttrycks i termer av kunskaper, förmågor och färdigheter. Att utbildningarna leder till jobb, företagande och innovation är en viktig bekräftelse på att samhällets investeringar ger önskvärd avkastning. Att mäta läranderesultat är i sin tur ett indirekt mått på detta, lärosätenas samverkan med arbetslivet ett annat. Utbildningarnas relevans är därmed en del av begreppet kvalitet eller måluppfyllelse.

### Kvalitet i kvalitetssäkringen

Hur väl ett kvalitetssäkringssystem fungerar i termer av kontroll och bidrag till kvalitetsutveckling beror på dess förutsättningar. Tydlighet i uppdraget - vad är kvalitet, vad ska kvalitetssäkringen åstadkomma - är en central faktor. Andra är rätt kompetens och bemanning – är olika intressen och kompetenser väl representerade i bedömargrupperna och har de mandat och kunskaper om sitt uppdrag. Oberoende och integritet är ytterligare en faktor – det finns alltid en risk för skön målning eller försiktighet om de som genomför kvalitetsgranskningen har stora intressen i utfallet. Samtidigt behövs även förtrogenhet med verksamheten vilket måste balansera mot oberoendet.

### Incitamentssystem

Om kvalitetssäkringen ska bidra till kvalitetsutveckling och ett bättre utbildningsutbud och –innehåll, behövs tydliga incitament för lärosätena att ta resultaten av utvärderingarna på stort allvar. Kvalitetsutveckling och organisationsförändringar kostar på i termer av tid, pengar och engagemang. Incitamenten att förändra en utbildning som är populär bland studenterna men som ges kritik i utvärderingen kan vara låg. Därför är det centralt att kvalitetssäkringssystemet innehåller ekonomiska och administrativa incitament. Att ge resursförstärkningar till utbildningar med hög kvalitet är ett starkt ekonomiskt incitament. Att ifrågasätta och verkligen dra in examenstillstånd för utbildningar som har låg kvalitet är ett annat. Samtidigt finns det en risk för att incitamenten drar undan mattan för utbildningar med problem när de skulle behöva stöd för att lyfta sig. Därför bör resultatincitamenten kompletteras av resurser för kvalitetsutveckling så det finns goda möjligheter för utbildningar och lärosäten att göra kvalitetslyft.

### **Almeegas generella synpunkter**

Förslaget till nytt kvalitetssystem en omsvängning i inriktning från resultat och läranderesultat till lärosätenas interna kvalitetsprocesser. Almega anser att ett alltför stort fokus på processer medför problem med minskad jämförbarhet och ökad otydlighet om utbildningarnas värde för studenter, samhälle och näringsliv. Almega anser att kvalitetssystem måste mäta input, process och output för att ge en ärlig bild av lärosätenas och utbildningarnas "förädlingsvärde". Process bör komplettera resultat, inte ersätta det.

Almega ser en risk med att förslaget till nytt kvalitetssystemet fokuserar för mycket på svårjämförbara processer och att detta kommer försämra både studenternas och arbetslivets information om utbildningarnas kvalitet och värde.

Almega vill även lyfta fram behovet av ett förtydligande av vad som menas med kvalitet. Detta saknas i utredningen idag. Utan en tydlig central uppfattning om kvalitetsbegreppet riskerar utvärderingarna bli mycket spretiga. Enligt Almeegas mening är kvalitet hög måluppfyllelse, där examensmålen är centrala målvariabler. Därmed innefattar kvalitet även utbildningarnas relevans för arbetsmarknaden. Almega föreslår därför att Universitetskanslersämbetet i samråd med lärosäten, studenter och arbetsliv ges i uppdrag att ta fram ett övergripande underlag som definierar kvalitet. Detta underlag bör även uppdateras årligen i form av en nationell kvalitetsrapport till regering och riksdag.

Almega ser samverkan som en central processvariabel för att mäta hur väl utbildningarna klarar att uppnå examensmålen. Lärosätenas kvalitetsprocesser kring utbildningssamverkan bör därför ingå som en central del i kvalitetssäkringen. VINNOVAS satsning på utveckling av modeller för resurser kopplat till samverkan bör kunna användas i kvalitetssystemet i Universitetskanslersämbetets regi.

Statistik om utbildningarnas input (lärarkompetens, lärarledd tid) och output (etableringen på arbetsmarknaden, företagande, akademiska karriärmöjligheter) kan användas både som ett underlag för bedömargrupperna i utvärderingen, och för blivande studenter som ska göra utbildningsval. För att säkerställa jämförbarheten och att kvalitetssystemet bidrar till en god marknadsstyrning bör utbildningarna "varudeklaras" med information om måluppfyllelsen. Varudeklarationen bör utvecklas i samråd mellan Universitetskanslersämbetet, lärosätena, studenter och arbetsliv, som en del av kvalitetssystemet.

### **Almeegas synpunkter på förslagen**

Syftet med att införa ett nytt kvalitetssystem är bra, det är viktigt att både kontrollera utbildningarnas resultat samt att bidra till lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling. De fyra komponenter som föreslås, examenstillståndsprovning, granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem, utbildningsutvärdering och tematiska utvärderingar tillstyrks.

Almega tillstyrker även att:

- Utvecklingen av det nya systemet bör ske i samråd med studenter och arbetsliv.
- Bedömargrupperna bör bestå av externa sakkunniga, studentrepresentanter och företrädare från arbetslivet
- Bedömningsunderlaget bör utgöras av en självvärdering från lärosätet med precisa anvisningar från Universitetskanslersämbetet
- Utgångspunkten för granskningarna bör vara generella kvalitetsaspekter som utarbetas av Universitetskanslersämbetet i samverkan med universitet och högskolor och efter samråd med företrädare för studenter och arbetslivet.
- Hänsyn bör tas till de olika lärosätenas särart och profilering och möjligheterna att anpassa och komplettera bedömningen med kvalitetsaspekter som är särskilt relevanta för det aktuella lärosätet bör övervägas.
- Att utbildningsutvärderingarna tar större hänsyn till utbildningarnas särart
- Att studenterna får en tydlig roll i utvärderingarna
- Att utbildningarnas användbarhet på arbetsmarknaden ges en central roll i utvärderingarna

Almega avstyrker att:

- Resurstilldelningen kopplat till kvalitetsresultat tas bort. Det måste finnas incitament för bra och mot dåliga resultat. Resurser kopplat till kvalitet är ett viktigt instrument, utan den kopplingen riskerar kvalitetssystemet bli tandlöst.

Vårt datum  
2015-05-06

Vår referens  
FV

**ALMEGA**

Almega instämmer i övrigt i Svenskt Näringslivs remissyttrande.

Med vänlig hälsning  
Almega AB



Ulf Lindberg  
Näringspolitisk chef



Fredrik Voltaire  
Näringspolitisk expert