

Utbildningsdepartementet

Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning U2015/1626/UH

Saco välkomnar att systemet för kvalitetsutvärdering av högre utbildning ses över. Eftersom promemorian presenterar ett ramförslag, ser vi fram emot att få delta i en konstruktiv dialog i utvecklingen av systemet.

Sammanfattning av Sacos synpunkter

Saco välkomnar att

- det föreslagna systemet går sektorn till mötes och på så vis gör en ansats till att höja förtroendet för utvärderingarna;
- Universitetskanslersämbetet även fortsättningsvis ska fokusera på måluppfyllelse och att bedömning av måluppfyllelsen förelås baseras på ett bredare material än bara examensarbeten;
- utvärderingarna inte längre ska användas för resurstilldelning;
- UK-ämbetets utvärderingar ska kunna ge återkoppling till lärosätena i deras kvalitetsutveckling;
- även utbildningar som inte leder till examen ska omfattas och att granskningarna ska bli bättre anpassade för yrkesutbildningar;
- granskningarna av måluppfyllelse föreslås baseras även på förutsättningar och processer, något som minskar risken för att utbildningskvalitet blandas samman med studentkvalitet och ger möjlighet att inkludera såväl lärarnas som studenternas möjligheter att arbeta för en utbildning av hög kvalitet.

Saco är kritiskt till att

- den nya utformningen omöjliggör jämförelser mellan utbildningar;
- förslaget ser ut att kunna resultera i ökad arbetsbelastning och ökade kostnader för lärosätena pga att de både ska medverka i utbildningsgranskningar och granskningar av sina kvalitetssäkringssystem;
- användande av olika betygsskalor för de olika typerna av utvärderingar, något som är inkonsekvent och förbiser värdet av återkoppling från själva granskningen;
- granskningarna av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem i sig saknar sanktioner;
- under den långa tidsperiod som hinner förlöpa mellan att ett lärosätes interna kvalitetssäkringssystem slutligen underkänns till att utbildningsgranskning med indraget examenstillstånd är

klar kan studenter hinna påbörja och gå klart utbildningar med bristande kvalitet;

- relationen mellan utbildningsgranskningar och granskningar av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem är oklar, vilket riskerar att göra systemet oförutsägbart.

Promemorians förslag i korthet

Systemet föreslås även fortsättningsvis vara inriktat på kontroll av resultat, det vill säga måluppfyllelse, inom den högre utbildningen. Universitetskanslersämbetet ska, utöver examenstillståndsprövningar och tematiska utvärderingar, ägna sig åt dels granskning av lärosätenas egna system för kvalitetssäkringssystem, dels fortsatta granskningar av resultat. Den extra tilldelning av medel som idag fördelas mellan lärosäten med mycket hög kvalitet i sina utbildningar föreslås utgå.

Jämförbarhet är nyckeln till högre kvalitet

Saco är kritiskt till att förslaget innebär ett steg bakåt för möjligheten att jämföra olika utbildningar. Studenternas fria val av utbildning är en grundläggande del av det svenska högskolesystemet och dimensionering av utbildningarna. Det ställer stora krav på information om respektive utbildning, exempelvis om andel disputerade lärare och antal lärarledda undervisningstimmar. Även om utbildningens måluppfyllelse inte säger något om dess innehåll, utformning, effekt och hur väl den svarar mot de krav och behov som en specifik student har, var det tidigare systemet ett steg i rätt riktning för jämförbarheten.

Välkommet med fortsatt fokus på måluppfyllelse

Saco välkomnar att UK-ämbetet även fortsättningsvis ska fokusera på om studenterna har nått målen som de definieras i examensordningen. Att kontrollera att en skattefinansierad verksamhet når sina mål är elementärt för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. I fallet med högre utbildning är det också av högsta vikt att såväl studenter som arbetsgivare har förtroende för att den som beviljas examen också har de kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som uttrycks i examensmålen, och därför fyller kontroll av måluppfyllelse en viktig roll.

Incitamenten att godkänna studenter som inte når målen ökar dessutom med prestationsbaserad resurstilldelning som enbart premierar kvantitet. Vi ser också en risk för att de arbetsvillkor som råder i sektorn, med exempelvis hög andel visstidsanställda lärare och forskning som betydligt mer meriterande än undervisning, ger drivkrafter för lärare att godkänna studenter som inte når målen. Därför behövs systematisk kontroll av måluppfyllelsen.

Saco välkomnar att utvärderingarna inte längre ska användas för resurstilldelning. Den uppföljning av reformen som utförts av Dansk Center för Forskningsanalyse på uppdrag av Riksdagens utbildningsutskott pekar på att risken för att förlora examenstillståndet och få omdömet ”bristande kvalitet” ger en starkare drivkraft för kvalitetsarbete än möjligheten att erhålla extra medel.

Bra att förutsättningar inkluderas i måluppfyllelsen

Saco gläds åt att utbildningsgranskningarna förelås breddas. Att granskningarna av måluppfyllelsen också tar hänsyn till förutsättningarna för att nå examensmålen minskar risken för att utvärdera studentkvalitet snarare än utbildningskvalitet. Det ger dessutom bättre möjligheter att förstå hur högre utbildning i Sverige idag bidrar till förhöjt humankapital. Ett lärosäte A som förmår rekrytera högpresterande studenter kommer att ha lättare att nå en god måluppfyllelse än ett lärosäte B som rekryterar studenter med sämre förkunskaper. Lärosäte A skulle därför kunna erbjuda utbildning av lägre kvalitet än den vid lärosäte B men båda skulle ändå kunna klassificeras som varandes av lika hög kvalitet om de når samma måluppfyllelse. Det var ett allvarligt problem i det tidigare systemet och Saco välkomnar att det inte bara har uppmärksammats, utan att det också föreslås gå mot en lösning.

I likhet med Sveriges Universitetslärarförbund ser Saco också positivt på att de föreslagna granskningarna av interna kvalitetssäkringssystem kan inkludera lärarnas förutsättningar att bidra till utbildningskvaliteten. Saco ser det som särskilt angeläget att arbetsvillkorens påverkan på utbildningskvaliteten uppmärksammas i termer av anställning, arbetsmiljö och karriärvägar samt akademisk frihet och utbildningens forskningsanknytning.

Användbarhet inkluderar också bildning

Saco välkomnar att kontroll av måluppfyllelsen förelås inkludera mer än bara examensarbeten och att granskningarna ska bli bättre anpassade för yrkesutbildningar. Det är särskilt lovvärt att utbildningens användbarhet föreslås lyftas, men vi vill i sammanhanget påpeka att användbarhet måste definieras så brett att de positiva bildningseffekter som högre utbildning antas ha för demokrati och samhällsliv också definieras som användbarhet. Högre utbildning har flera viktiga funktioner för samhället, inte minst att ge bredd, flexibilitet och bildning åt arbetskraften.

Återkoppling för kvalitetsutveckling är viktigt

Saco välkomnar att UK-ämbetets utvärderingar ska kunna ge återkoppling till lärosätena i deras kvalitetsutveckling.

Eftersom utvärderingarna också ska användas för att vidareutveckla utbildningarna, anser vi det vara onödigt att ha flera steg i betygsättningen av lärosätena. Fokus bör istället ligga på att åstadkomma god återkoppling till lärosätena, utifrån granskningarna. Det förefaller också inkonsekvent att ha olika många betygssteg för olika granskningar inom samma system.

Problematisering mellan systemets olika delar

Saco gläds åt att det föreslagna systemet går sektorn till mötes. Det är viktigt att de som ska utvärderas känner tilltro till systemet. Men vi ser också att denna kompromiss har föranlett tre problem som behöver lösas innan systemet sätts: brist på sanktioner på grund av granskningarnas utformning, oklar inbördes relation mellan granskningarna och risk för dubbelarbete.

Granskningarna av lärosätenas egna kvalitetssäkringssystem saknar sanktioner. När ett internt kvalitetssäkringssystem underkänns av UK-ämbetet föreslås en process av fortsatt granskning och utveckling av systemet ta vid, i nuläget dock utan specificerad tidsgräns eller sanktion för lärosätet. Vi är införstådda i svårigheterna att utforma effektiva sanktioner i sammanhanget, men befarar att den här delen av systemet riskerar att bli ineffektiv. UK-ämbetet kan enligt förslaget initiera utbildningsutvärderingar för att kontrollera måluppfyllelsen i utbildningar på ett lärosäte med underkänt kvalitetssäkringssystem. En bristande måluppfyllelse kan sedan, efter ett års resit för att lärosätet ska kunna vidta åtgärder, leda till indraget examenstillstånd. Det förefaller kunna bli en onödigt utdragen process som kan leda till att onödigt många studenter läser vid utbildningar där det är oklart om utbildningens mål nås. Det är mycket allvarligt. Högskolestudier är en viktig men kostsam investering, för såväl studenter som samhälle. Därför anser Saco att utbildningsgranskningar bör påbörjas direkt när ett lärosätes kvalitetssäkringssystem befinns underkänt.

I likhet med Saco-förbundet Sveriges Ingenjörer vill vi lyfta frågan om den inbördes relationen mellan, å ena sidan, utbildningsgranskningarna av utbildningens måluppfyllelse/resultat och, å andra sidan, granskningarna av lärosätenas interna system för att säkra resultaten. Om en utbildning bedöms ha bristande måluppfyllelse enligt utbildningsgranskningen men det interna kvalitetssäkringssystemet befinns ändamålsenligt – hur ska då resultaten användas? Innan det föreslagna systemet tas i bruk behöver relationen mellan dessa två typer av granskningar klargöras, så att systemet blir konsekvent och förutsägbart.

I promemorian föreslås att lärosätena både ska delta i UK-ämbetets utbildningsgranskningar av måluppfyllelsen i respektive utbildning, och

dessutom i UK-ämbetets granskningar av lärosätets interna kvalitetssäkringssystem. Även om det inte bedöms medföra ökade kostnader för UK-ämbetet, ser det ut att medföra ett betydande arbete för lärosätena. Saco ifrågasätter om det är kostnadseffektivt att granska högskoleutbildningarna dubbelt, som promemorian föreslår. Vi anser att det behöver tillföras resurser till lärosätena för att granskningarna av utbildningskvaliteten inte ska riskera att utarma densamma.

Internationella kontexten

Saco ser ett stort värde i att internationella granskare anlitas, inte minst för att minska jävsrisken inom numerärt små utbildningar. Det bör i sammanhanget påpekas att utbildningar med likartad yrkesinriktning kan ha mycket olika utformning i olika länder, vilket kan påverka bedömningen. Saco ställer sig positivt till att kvalitetssäkringssystemet utformas i enlighet med ESG.

Remissvar från Saco-förbunden Sveriges Ingenjörer, Sveriges Universitetslärarförbund, Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter, DIK, Sveriges Tandläkarförbund, Lärarnas Riksförbund, Civilekonomerna är bifogade.

Robert Boije
Samhällspolitisk chef

Emelie Lilliefeldt
Utredare