

2007-01-14

Projektet "Sakkyndig kunnskap"

**OM SAKKUNSKAP OCH EXPERTIS I NATIONELLA
UTVÄRDERINGAR OCH KVALITETSBEDÖMNINGAR**

av

Berit Askling
Göteborgs universitet

Denna diskussionspromemoria är framtagen inom ramen för projektet "Sakkyndig kunnskap", ett av tre interna kompetensutveckling inom NOKUT.

Om projektet ”Sakkyndig kunnskap” och om denna Pm

Vid årsskiftet 2002/2003 inledde Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) sin verksamhet. Enligt universitetsloven¹ skall NOKUT verka som ett politiskt oberoende ”faglig” statligt organ. Loven markerar en önskad åtskillnad mellan ”fag” och politik. Den norska Universitetsloven anger att NOKUT skall utnämna *sakkunniga* för sina olika typer av evalueringar. De sakkunniga och den sakkunnskap dessa besitter får därmed en central roll i NOKUTs verksamhet. Det är de sakkunniga som i olika kommitté- /panelkonstellationer² svarar för de bedömningar som görs i NOKUTs evalueringar, men det är sedan NOKUTs styrelse som tar de formella besluten om att följa de sakkunnigas bedömningar eller ej. NOKUTs tjänstemän administrerar evalueringarna.

Inom NOKUT genomförs intern kompetensutveckling i olika utvecklingsprojekt. Ett av dessa projekt, projektet *Sakkyndig kunnskap*, leds av en intern projektgrupp³ och har knutit till sig några personer från NOKUTs fasta grupp av sakkunniga⁴. Projektets övergripande syfte⁵ är att ”bidra til en bedre forståelse av sakkyndig kunnskap. For både ansatte i NOKUT og NOKUT sine sakkyndige kan det være nyttig å ha en gjennomarbeidet oppfatning av hva slags kunnskap de sakkyndiges arbeid og rapporter kan sies å representere.” I ett konferensbidrag, *Quality Tellers: The status of knowledge produced by expert panels assessing educational quality*⁶, riktade projektgruppen uppmärksamheten framför allt mot den sakkunnskap som de sakkunniga bidrar med i NOKUTs utvärderingar.

Även denna Pm behandlar den sakkunnskap som NOKUT tar i anspråk då det, enligt universitetslovens föreskrifter, engagerar externa sakkunniga (huvudsakligen hämtade från universitet och högskolor) för sina olika typer av granskningar⁷. Men även om de sakkunniga svarar för bedömningen är de ej ensamma i granskningsarbetet. NOKUT har en egen kader av tjänstemän som fungerar som sekreterare för granskningskommittéerna såväl före som under och efter de obligatoriska institutionsbesöken. NOKUTs tjänstemän kan sägas ha en ”medierande” funktion genom att planera och förbereda de sakkunnigas arbete, svara för dokumentation från den sakkunnigas överläggningar och ha den aktiva rollen i utformningen av de slutliga rapporterna. Det är också tjänstemännen som föredrar varje genomförd granskningsrapport för NOKUTs styrelse. På basis av sakkunniggruppens rapport fattar styrelsen beslut. Styrelsen kan besluta att följa - eller avvika från – de sakkunnigas slutliga bedömning. Styrelsen kan också godkänna eller underkänna en sakkunnigkommittés argumentation för sitt ställningstagande. I dessa styrelsebehandlingar deltar inte de sakkunniga.

Promemorian reser därför även några frågeställningar som går utanför frågan om de sakkunnigas sakkunnskap: Vad är det för expertkunnskap som NOKUTs egna handläggare måste besitta för att evalueringarna skall kunna komma till stånd och bli rapporterade? Hur

¹ Lov av 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høgskoler (universitetsloven). I kraft fra 1. august 2005.

² Kommitté och panel används som synonyma begrepp i denna Pm.

³ Wenche Froestad, Ole Espen Rakkestad och Gro Hanne Aas.

⁴ Berit Askling, Göteborgs Universitet, Jon Frode Blichfeldt, Högskolan i Oslo, Kirsten Lycke, Universitetet i Oslo och Svein Mothe, Högskolan i Buskerud.

⁵ Enligt projektbeskrivning januari 2006.

⁶ Presenterat vid EAIRs Annual Forum, augusti 2006, Roma.

⁷ NOKUT engagerar även regelmässigt studenter i sina evalueringar. Den sakkunnskap som studenterna bidrar med behandlas dock inte i denna Pm.

skall denna interna handläggarkunskap förhålla sig till den kunskap som de sakkunniga bidrar med i evalueringarna? Hur generell är handläggarkunskapen? Är den oberoende av bedömningens form och –objektets art eller varierar den önskvärda handläggarkunskapen med bedömningens karaktär?

Vad som skall diskuteras i denna Pm är

- de sakkunnigas sakkunskap,
- granskningarnas legitimitet,
- granskarnas, dvs de sakkunnigas, lojalitet,
- skillnader mellan olika typer av granskningar (ackreditering, evaluering, audit) och mellan olika typer av bedömningsobjekt (ämnen, program, kvalitetssäkringssystem),
- tänkbara skillnader i relationen mellan handläggare och sakkunniga vid olika typer av bedömningsuppdrag och – objekt.

Slutligen diskuteras några tänkbara förändringar i nuvarande rutiner för sakkunnigkommittéernas arbete.

Min egen erfarenhetsbas utgörs av medverkan i utformning och utprovning av nationella system för kvalitetssäkring i Sverige och Norge. Jag har också deltagit i flera av NOKUTs granskningar av enskilda lärosätens kvalitetssystem. Dessutom har jag medverkat i nationella utvärderingar av grundskollärautbildningen i Sverige och allmänlärarutbildningen i Norge samt i några andra utvärderingsarbeten inom den högre utbildningen⁸ samt i forskningsprojekt och utredningsarbeten.

Kontroll av kvaliteten i högre utbildning – förr och nu

Den högre utbildningens kvalitet har över tid kontrollerats på olika sätt. Utvecklingen har gått från en av akademien själv genomförd kontroll av individuella kvalifikationer och prestationer till en av staten arrangerad kontroll av hur högskolesystemets lärosäten fungerar. I denna senare kontroll kompletteras akademins egna företrädare med intressenter och avnämare av olika slag. Objekten för kontrollen har också ändrat karaktär. Bedömning av individer görs genom examination, vid tjänstetillsättningar och löneförhandlingar – men kompletteras nu med omfattande bedömningar av lärosätens ledning och organisation, av hela studieprogram, av ämnen/discipliner och av enstaka kurser.

Det finns en lång tradition inom universiteten av kvalitetskontroller utövade av akademins egna sakkunniga och genomförda på uppdrag av akademins egna beslutsorgan. Så länge den högre utbildningens primära funktion var att producera nästa generations akademiker lämnades till akademien själv att svara för kvalitetskontrollen – utan någon yttre inblandning. (Brennan m fl 1994). Kontroller av kvaliteten gjordes genom bedömning av enskilda individers akademiska prestationer, antingen det var i studenters tentamina, i granskning av doktoranders avhandlingar vid disputation eller vid professorstillsättningar. Bedömningen kunde antingen vara *intern* eller *extern*. Ordet ”extern” betyder då att bedömaren/bedömarna hämtades utanför lärosätet men inom akademien, dvs från något annat, inhemskt eller utländskt, lärosäte. Akademien kunde ses som en nationell och internationell ”community of

⁸ Utvärderingen av den svenska Vård 77 –reformen (UHÄ 1987), utvärdering av kvaliteten i norsk pedagogisk forskning (Norges forskningsråd 2004), reform- och kvalitetsutvärderingen av det nya lärarprogrammet i Sverige (Högskoleverket 2005) och utvärderingen av den norska allmänlärarutbildningen (NOKUT 2006).

scolars” som av hävd svarade för sig egen kvalitetskontroll. Enskilda akademiker, i första hand forskare, växlade under sin yrkeskarriär mellan att vara granskare och vara granskad. Akademien hade ett ”professionellt monopol” på värdering av de egna verksammas kvalifikationer och akademiska prestationer.

De anglo- saxiska uttrycken ”peer” och ”peer review” (kollegiala utvärderingar) indikerar en kollegial relation mellan bedömare och bedömd och vilar på antagandet att en professionell verksamhet endast kan förstås och värderas av någon inom samma profession (se Rombach och Sahlin- Andersson 1995). Brennan och Shah (2000) talar om att dessa ”peers” har en moralisk auktoritet gentemot objekten för bedömningen. ”Peer review” - proceduren har, trots kritik för bristande objektivitet och effektivitet, varit påfallande slitstark. Så länge disciplinen var indelningsgrunden för akademins verksamhet (med Gibbons terminologi Mode 1) så fungerade också ”peer”- systemet.

Quality in Mode 1 is determined essentially through the peer review judgements about the contributions made by individuals. Control is maintained by careful selection of those judged competent to act as peers, which is in part determined by their previous contributions to their discipline. So the peer review process is one in which quality and control mutually reinforce one another. It has both cognitive and social dimensions, in that the professional control over what problems and techniques are deemed important to work on , as well as who is qualified to pursue their solutions. (Gibbons, 1999, sid 33).

I Sverige har sakkunnigfunktionen setts som en väsentlig och nödvändig förutsättning för en rättssäker och objektiv tillsättningsprocess, framför allt vid tillsättning av professurer. Professorstillsättningarna har samtidigt inneburit en granskning av disciplinen, dvs ett slags kollegial kvalitetskontroll. Därmed har också valet av sakkunniga varit givet: Seniora ämnesföreträdare utan något jävsförhållande (habilitet) till den sökande. När det gäller examinationen av studenter på grundutbildningsnivå är kontrollen i Sverige sedan många år tillbaka intern, dvs studenterna examineras av sina egna lärare. Det är först på doktorsexamensnivå som externa bedömare träder in, både som ledamöter i betygsnämnd och som opponenter. Den sakkunskap som tas i anspråk avser disciplinen/ämnet, bedömarens *lojalitet* är riktad mot det egna ämnet och bedömningens *legitimitet* vinnns inom disciplinen.

I Norge är censorsystemet ett exempel på en extern akademisk bedömningsfunktion – en kontrollfunktion som först under senare års kraftiga expansion av grundutbildningen ifrågasatts som varande alltför kostsam och alltför svåradministrerad. I stället prövas på sina håll, t ex Universitetet i Oslo, externa censorer för kvalitetstillsyn av hela studieupplägg. (Stensaker 2006 a, sid 21). Sakkunskapen är dock fortfarande inomakademisk.

Med den ökade institutionella autonomin, i förening med ett allt större beroende av externa medel och kvalificerade studenter, har följt ett ökat lokalt behov av att kunna dokumentera god kvalitet och effektivitet i forskning och undervisning. Många lärosäten initierar numera egna utvärderingar av kurser och program och genomför egna organisationsöversyner. Sådana bedömningar genomförs ofta med hjälp av externa sakkunniga. Bedömningsobjekten är nu inte individer utan lärosätets utbildningsutbud och forskningsverksamhet, ibland även dess ledning och interna organisation.

Individbedömningarna kompletteras alltså i dag ofta med granskningar i vilka det är kurser, program eller organisationen som utgör bedömningsobjektet. Granskarna tillhör akademien och har ofta erfarenheter av forskningsledning, akademiskt ledarskap eller kvalificerad administration, men är externa i förhållande till den företeelse som skall bedömas. Till sin hjälp får granskarna i regel någon sekreterare, ofta hämtad från det granskade lärosätet. Den

sakkunskap som tas i anspråk hos de externa granskarna avser disciplinen/ämnet men kräver i tillägg god förtroenhet med universitet som organisation. Bedömarnas *lojalitet* är riktad mot uppdragsgivaren som ofta är en rektor, en universitetsstyrelse eller en fakultetsnämnd. Bedömningens *legitimiteten* vinnns bland kolleger inom det granskade lärosätet, dvs inom akademien.

Så här långt är det akademins själv som via sina egna – och varandras – forskare och lärare kontrollerar sig själva. Många akademiker växlar i dag, kanske i ännu högre grad än tidigare, mellan att vara bedömare och bedömd. Bedömningsobjektet är i dag inte endast individuella akademiska prestationer utan även kollektiva sådana - eller administrativa och organisatoriska företeelser. Gemensamt för bedömningarna är dock att initiativen till och makten över kvalitetsbedömningen finns hos akademikerna själva.

Nationell kvalitetskontroll som statligt styrmedel – en bakgrund

Sedan 1990-talets början har utvecklingen gått mot ökad decentralisering och avreglering i många europeiska länders högskolesystem. Under inflytande av New Public Management – orienterade tankemodeller (se t ex Bleiklie och Henkel 2006) har ansvarsfördelningen mellan staten och dess universitet och högskolor förändrats i en rad olika avseenden. Statliga detaljerade föreskrifter och regler har alltmer ersatts av att självreglering och resultatkontroll. Handlingsutrymmet för det enskilda lärosätet har vidgats betydligt i fråga om beslut som rör utbildningarnas innehåll och uppläggning, rekrytering av lärare och studenter, ledning och intern organisation samt ekonomi. Samtidigt har kraven på olika slag av redovisning och rapportering ökat. Det vidgade utrymmet balanseras mot nya inslag av kontroll med hjälp av ackrediteringar, kvalitetssäkringsbedömningar (audits) och program- och disciplinevalueringar.

Den högre utbildningen har sedan 1990-talets början också expanderas kraftigt, men utan att statens finansiering följt med i samma takt. Beroendet av externfinansiering har ökat. Det internationella utbytet har ökat i betydelse. I detta sammanhang har *kvaliteten* i grundutbildning, forskarutbildning och forskning kommit att uppmärksammas. Mycken möda har ägnats uppgiften att försöka precisera enkla mätbara indikatorer på kvalitet, samtidigt som de negativa effekterna av att låta alltför mycket av kontrollen baseras på sådana indikatorer förts fram. Denna utveckling är tydlig i de skandinaviska länderna, där stor möda lagts ner på att finna en balans mellan utvecklingsbefrämjande och kontrollerande inslag i den nationella kvalitetskontrollen.

Det är i detta sammanhang nationella evalueringsorgan och tillsynsmyndigheter av olika slag kommer in i bilden. En omfattande nationell kvalitetskontroll utförs nu av ett *överordnat* organ, som på uppdrag av regeringen utför bedömningar vilka kan få påtagliga konsekvenser för de granskade lärosätena. Kvalitetskontrollen utförs alltså av någon annan (ett organ, ett verk, en myndighet) än akademien och på uppdrag av någon annan än akademien själv (en regering). Inflytandet över bedömningen har övergått till ett nationellt organ, som inom ramen för sitt uppdrag väljer hur det vill utforma sina procedurer och som väljer sina bedömare.

Organen har sina regeringars uppdrag (med vissa variationer i uppdragets utformning och i valet av procedurer) att svara för den nationella kontrollen av kvaliteten i utbildningarna. I flera länder svarar de även för kontrollen av lärosätenas sätt att själva ta ansvar för kvaliteten. De kan ses som ett instrument för sina regeringar att realisera en ny styrningsmodell för den

högre utbildningen, samtidigt som de i många fall också skall aktivt medverka till att denna modell implementeras på ett sådant sätt att den accepteras av de berörda. Organen har både en kontrollerande och undervisande uppgift. De måste, för att kunna fungera, både ha sina regeringars och lärosätenas förtroende. (Asklings och Bauer 1999).

Att bedöma kvalitet är dock inte lätt. Det finns knappast några enkla samband mellan olika mätbara indikatorer och den kvalitet som skall bedömas. Att dra entydiga slutsatser om sambandet mellan företeelser som går att registrera och kvaliteten i utbildningen erbjuder erfarenhetsmässigt stora svårigheter. Trots detta har de nationella organen i uppdrag att genomföra just sådana bedömningar och de har potentiell stor makt när de utför dem. Konsekvenserna kan bli långtgående för ett lärosäte eller ett studieprogram som ej håller måttet.

Organen har därför behov av att bedömningarna genomförs på ett sådant sätt att de inte ger upphov till negativa eller defensiva reaktioner bland de granskade. Svårigheterna att basera bedömningarna på entydiga indikatorer – i förening med de högst påtagliga konsekvenser bedömningarna kan ha för de granskade lärosätena - innebär att bedömningarna måste uppfattas som trovärdiga, dvs ha *legitimitet*. För detta ändamål brukar organen låna in expertis. Ofta svarar de inlånade experterna för själva bedömningen, ibland är det organets egna tjänstemän som svarar för bedömningen men med bistånd av expertisen. Formellt är det sedan i regel organens ledning/styrelse som svarar för de avgörande bedömningsbesluten och konsekvenserna för det bedömda lärosätet.

Enligt Brennan och Shah (2000) måste det utvärderande organet, som ett instrument i den statliga styrningen, ha en "bureaucratic" auktoritet. Det kan vanligtvis inte själv besitta den kvalificerade akademiska sakkunskap som används i alla de ovan nämnda typerna av bedömning utan måste i stället knyta sådan sakkunskap till sig för att få bedömningarna utförda. Organets egen fasta personal har sin kompetens i att administrera och genomföra bedömningsprocedurerna i enlighet med den eller de arbetsmodeller som fastlagts. De sakkunniga skall fortfarande agera som "peers" men nu i regi av ett medierande organ, som agerar för sin regerings räkning. Den regeringsinitierade kvalitetskontrollen avser inte heller bedömning av enskilda individers akademiska prestationer. Objektet för granskningen är i stället lärosätets kvalitetssäkringssystem, utbildningsprogram eller disciplinbundna kurser. Bedömningen avser antingen att kontrollera om en given stipulerad standard är uppnådd (t ex avseende kvalitetssäkringssystemets utformning eller förutsättningarna för en forskningsanknuten grundutbildning) eller att följa upp vissa kritiska förhållanden eller reformaspekter. Akademiens egna "fagliga" företrädare kompletteras dessutom i bedömningskommittéerna ofta med olika kategorier av intressenter, såsom studenter och avnämare samt personer med erfarenheter från evalueringar och kvalitetssäkringsbedömningar, antingen från nationella organ eller från lärosätenas ledning.

De nationella organen kan utformas på olika sätt. Gemensamt för de skandinaviska organen⁹ är att de försöker representera en oberoende part som opererar på en neutral arena mellan den politiska "beställaren" och de akademiska "utförarna". De arbetar på uppdrag av den politiska makten och skall kontrollera kvaliteten i akademiens verksamheter, men skall samtidigt agera politiskt neutralt och "fagligt" oberoende. De måste besitta en egen utvärderingskompetens så att regeringen får den information den behöver utan att den akademiska verksamheten tar skada.

⁹ Förutom NOKUT, Högskoleverket i Sverige och Evalueringscentret i Danmark.

Att ge en sådant organ en fungerande instruktion och utformning har dock inte varit helt enkelt. I flera länder har sedan 1990-talets början olika nationella organ avlöst varandra. Att vinna acceptans för de nationella organen – och indirekt även för hela den förändrade relationen mellan stat och universitet och högskolor – har varit en långsam och i viss avseenden plågsam process. Så visar t ex en brittisk –norsk – svensk studie från slutet av 1990-talet att universitets- och högskoleledningarna fått en delikat mellanposition, med krav från regeringar och styrelser att följa och dra konsekvenserna av de nya spelreglerna för nationell kontroll, och från akademikerna i gemen (forskare, lärare m fl) att försvara den akademiska friheten från sådan kontroll. (Askling och Henkel 2000, Kogan m fl 2000).

Brennan och Shah (2000) konstaterar att språkbruket också ändras när utvärderingar görs på uppdrag av nationella särskilda organ. När bedömningen avser något annat än en akademisk disciplin och kräver kunskap och erfarenheter som går utanför den disciplinära kompetensen, så blir den väl inarbetade termen ”peer” svår att använda.

And, where the focus of assessments lies outside of the boundaries of disciplinary competence, for example on institutional policies and procedures, it becomes difficult to define a peer in traditional disciplinary terms. Hence, legitimacy may become problematic. It is worth noting that several quality agencies do not refer to the notion of “peers” in their methodology, preferring terms such as “experts” or “assessors”. (Brennan och Shah, 2000, sid 18).

Med övergången till New Public Management- orienterade styrsystem har alltså den nationella kontrollfunktionen förändrats. Den har övergått från att exklusivt vara initierad och genomförd inom akademien till att även vara externt initierad och ibland även genomförd med hjälp av bedömare som hämtas utanför akademien (t ex avnämare). Det har skett en utveckling från att kontrollen sköttes helt av akademien till att den nu också utövas av ett statligt organ; från att vara en rent kollegial granskning utförd av ”peers” till att bli en mer blandad sakkunnig- och intressent- sammansatt bedömargrupp (hybridpanel); från att gälla akademiska produkter utifrån akademiska kriterier till att framför allt gälla förutsättningar och processer i enskilda utbildningar och i hela lärosätets sätt att ta ansvar för kvaliteten i den egna verksamheten.

Det har också skett förändringar i sättet att administrera granskningarna. Nu administreras de av ett särskilt organ med personal som är ”experter” på att just hantera sådana uppgifter. Personalen har en professionalism i att vara nationella utvärderare. De har att följa en instruktion som regeringen utformat och de har att iaktta internationella överenskommelser mellan likartade internationella organ (t ex ENQA – European) i syfte att skapa förutsättningar för jämförbarhet. Med inrättandet av ett nationellt organ har alltså etablerats en kategori tjänstemän med särskilda handläggarfunktioner: att bevaka att granskarna arbetar utifrån en samstämmig uttolkning av uppsatta kriterier (gäller speciellt vid granskning av kvalitetssäkringssystem utifrån fastställda kriterier), att granskningarna följer en viss procedur och att rapporterna skrivs på ett visst sätt.

NOKUT som ett instrument för statlig styrning genom kontroll

I Norge är det NOKUT som är det nationella organet för olika former av kvalitetskontroll. NOKUT ackrediterar lärosäten och studieprogram och genomför evalueringar av lärosätenas egna kvalitetssäkringssystem. Dessutom gör NOKUT, ibland på uppdrag av regeringen, ibland på eget initiativ, programutvärderingar och ämnes/disciplinutvärderingar.

Behov av sakkunniga i bedömningskommittéer

NOKUT skall, som nämndes inledningsvis, vara ett politiskt oberoende ”fagligt” organ. Enligt universitetsloven skall NOKUT engagera sakkunniga vid bedömning av lärosätens kvalitetssäkringssystem och för evalueringarna i samband med ansökan om ackreditering och vid revidering av ackreditering. NOKUT skall också utnämna sakkunniga för andra evalueringar av betydelse för att kunna bedöma kvaliteten i högre utbildning. Universitetsloven anger att de sakkunniga skall ha kompetens inom minst ett av följande områden:

- evaluering,
- kvalitetssäkring,
- det ”fagområde” som skall evalueras eller annat relevant ”fagområde”.

Man kan säga att NOKUT, som ett redskap för statens kontroll av kvalitet i högre utbildning, genom att engagera sakkunniga, skall kunna fungera som ett av regeringen oberoende organ. Det är med andra ord de sakkunniga och NOKUTs styrelse som svarar för det önskade isärhållandet av ”fag” och politik och NOKUTs handläggare svarar för att rutiner utvecklas och följs, så att kravet på isärhållande respekteras.

För NOKUTs del innebär ovanstående att NOKUT skall försöka genomföra sina aktiviteter på ett sådant sätt att de både främjar och kontrollerar kvaliteten. Med Stensaker (2006 b) skall NOKUT samtidigt vara departementets ”förlängde arm” och akademins ”beste venn”. NOKUT skall balansera funktionen som statligt styrningsorgan med rollen som ”akademias försvarer”. Genom att pröva och ompröva kriterier och procedurer i dialog med lärosätena och genom att årligen ordna konferenser för företrädare för universitet och högskolor har, enligt Stensaker, NOKUT också utvecklat rollen som ”kvalitetsmekler”, dvs ett slags förhandlare med lärosätena om kriterier för de olika bedömningarna.

Enligt sin instruktion använder sig NOKUT av sakkunniga och anknyter därmed till akademins tradition av att använda ”peers”, dvs bedömare hämtade inifrån akademien men utanför det lärosäte i vilket granskningen skall utgöras. Dessa sakkunniga engageras för olika typer av ackrediteringar, evalueringar och bedömningar av hela lärosätens kvalitetssäkringssystem. I bedömningspanelerna ingår ofta olika typer av sakkunniga. Grovt räknat kan man tala om akademiska experter (sakkunniga) och studenter, samt vid utvärderingar av yrkesinriktade program även företrädare för samhälls-, arbets- och yrkesintressen. Evalueringspanelerna kan sägas vara ”hybridutvalg”, dvs panelen är sammansatt av personer som företräder olika kompetens- och intressenområden. (Langfeldt och Hovdhaugen 2006).

Många av akademins egna företrädare kan dessutom själva se sig som ett slags hybrider. De har utöver sig egen fagliga sakkunskap även skaffat sig en betydande kompetens som akademiska ledare eller tunga administratörer av lärosäten, fakultetsnämnder, institut eller studie – eller forskningsprogram. Det har skett en ”byråkratisering” inom den högre utbildningen och därmed också framväxten av en ny sorts ”faglig” erfarenhet och kompetens som ligger i att leda och administrera högre utbildningslärosäten och – enheter. Detta kan ses som framväxten av en ny sorts professionalism inom akademien, samtidigt som det också kan ses som en deprofessionalisering av den traditionella akademikerprofessionen genom att kontrollfunktionen nu delas med andra. (Hasselberg 2005).

För de ”fag”-sakkunniga gäller att de är externa i förhållande till det lärosäte, där bedömningen skall utföras (oavsett om det gäller en ackreditering eller en evaluering av kurser eller program eller en kvalitetssäkerhetsbedömning), men att de, i formell mening, är interna i det att de tillhör akademien. Indirekt arbetar de på uppdrag från regeringen (förmedlat genom NOKUT) och inte längre på uppdrag av akademien själv. Kontrollen avser akademins eget pågående verksamheter snarare än de akademiska produkterna av dessa verksamheter.

Relationen mellan sakkunniga och handläggare

En viktig fråga gäller relationen mellan NOKUTs handläggare och de sakkunniga. Det är enligt universitetsloven de sakkunniga som gör bedömningen – men det är NOKUTs tjänstemän som utifrån en förtrogenheten med NOKUTs procedurer tillhandahåller det administrativa stödet och det är NOKUTs styrelse som fattar de formella besluten om utfallet av bedömningarna. Hur är rollfördelningen mellan det nationella organets styrelse, dess tjänstemän och bedömningspanelerna i de olika typerna av granskningar? Ofta är handläggarna desamma i samtliga typer av granskningar medan NOKUTs styrelse skiftar över tid och de sakkunniga varierar från granskning till granskning.

Förfarandet ger upphov till en rad frågor: Var går gränsen mellan NOKUTs egen utvärderingsprofessionalism och de sakkunnigas mer fagliga/innehållsliga professionalism? Är rollerna och ansvarsfördelningen under arbetets gång densamma i en ackreditering, i en programevaluering, en disciplinevaluering och i en audit? Hur skall avvägningen mellan NOKUTs tjänstemän och de sakkunniga utformas i granskningsförfarandet (förberedelser, genomförande, återförande och avrapportering) – vem skall ”äga” vad och vem skall ha inflytande över vad?

Om legitimitet och lojalitet

Granskningarna, som de sakkunniga gör, får konsekvenser för den/dem som granskas. Ju mer påtagliga konsekvenserna blir för dem som blir granskade, desto mer omstridd och ifrågasatt kan granskningen bli. Vilken sakkunskap ger granskningarna *legitimitet* både inom akademien och bland berörda intressenter och avnämare och vilka sakkunniga skall NOKUT välja för att upprätthålla sin legitimitet och vilken expertroll skall NOKUT samtidigt ge sina egna tjänstemän? NOKUT har att vinna sin legitimitet gentemot flera intressenter: mot staten, mot de granskade lärosätena, mot studenter och - i tillämpliga delar – mot berörda yrkesfält. Legitimiteten innebär att de som blir ”drabbade” och de som genom evalueringarna får tillgång till viktig information skall ha förtroende både för dem som utför bedömningen och för det organ som administrerar bedömningarna. Tjänstemännen har en expertis som inte sammanfaller med granskarnas – och inte heller med den sekreterarfunktion som används vid de inom- akademiska granskningarna. De har att bevaka att procedurerna följs så att en nationell likvärdighet i bedömningarna kan garanteras.

Det behövs en grundlig penetrering av den sakkunskap som den efterfrågade bedömningen vilar på. Är det samma sorts sakkunskap som efterfrågas när föremålet för granskningen är en disciplin/ämne eller ett yrkesinriktat program? Är det samma sorts sakkunskap i ackrediteringar och i utvärderingar? Är det samma sorts sakkunskap som efterfrågas i programevalueringar och i granskning av kvalitetssäkringssystem (en audit)?

Ytterligare en frågeställning är värd att lyfta fram och den gäller de sakkunnigas *lojalitet* mot sina bedömningsuppdrag. Att NOKUT, som agerar på regeringens uppdrag och kan ses som ett redskap för regeringens kontrollutövning, är lojal mot sina olika granskningsuppdrag får man väl anta vara givet. Kanske gäller detta speciellt för kvalitetssäkringsbedömningarna, de

s k audits, där NOKUT ju själv utformat proceduren för hur dessa skall genomföras och – vilket är viktigt att påpeka – det knappast finns några förebilder inom akademien för denna typ av granskning. Där är regeringsuppdragsfunktionen tydligast. Granskningen är ju så påtagligt en del i statens nya styrordning och markerar en annan – mindre reglerande men mer kontrollerande – relation mellan regering och akademi. Relationen kan tolkas som uttryck för regeringens ökade tilltro till akademien att sköta sina egna angelägenheter – eller som uttryck för dess misstro mot akademien att längre klara av att själv ta ansvar för kvalitet och kvalitetskontroll.

Olika sorters bedömning

Kommittéerna av sakkunniga leds av sina ordförande och ”servas” av NOKUTs egna handläggare som har stor förtroget med de olika granskningsförfarandena. Men de rutiner som skall utvecklas inom NOKUT och den handläggarexpertis NOKUT måste besitta är, enligt min mening, inte helt ensartad – och detta är en av utgångspunkterna för resonemangen i denna Pm: Olika typer av kvalitetskontroll kan antas kräva olika typer av sakkunskap och olika typer av ordförandeskap men också olika slag av handläggarexpertis och sekreterarfunktioner.

Schematiskt skall sakkunnigas och handläggares uppgifter och inbördes relationer belysas utifrån följande uppställning:

	Tolkning av syfte och kriterier Panel - NOKUT	Sakkunskap/expertis Panel - NOKUT	Legitimitet Panel - NOKUT	Lojalitet Panel - NOKUT	Relation Panel/ NOKUT
Akreditering – lärosäte					
Akreditering – program					
Akreditering – ämne					
Audit - kvalitetssäkringssystem					
Evaluering - program					
Evaluering – ämne					

Erfarenheterna från akrediteringen av sjuksköterskeutbildningen visar på att det också finns ytterligare en relation att beakta – även om den inte uppmärksammas i denna Pm – och det gäller relationen mellan sakkunniga och NOKUTs styrelse.

Akrediteringar

Akrediteringar innebär enligt universitetsloven från 2005¹⁰ en ”faglig” bedömning av om en högre utbildningsinstitution, dvs lärosäte, och de studier denna erbjuder, håller en viss given

¹⁰ Lov av 1.april 2005 nr. 15 Om Universiteter och högskolor (universitetsloven) § 3 – 1. Akkreditering av studietilbud og institusjoner.

standard och svarar mot formulerade kriterier. Ackrediteringen skall baseras på ”evalueringsföretatt av eksterne sakkundige oppnevnt av NOKUT”.

Ackrediteringar kan vara av olika slag. En typ av ackreditering innebär att ett lärosäte begär att få bli provat för att få rätten att starta en ny utbildning. Att ansöka om att få universitetsstatus innebär en annan och betydligt mer komplicerad form av ackreditering. Ytterligare en sorts ackreditering (snarare en re-ackreditering) innebär att bedöma om en högskola faktiskt har ett studieutbud som uppfyller givna krav och svarar mot en förväntad standard. Ackrediteringen kan också gälla en viss utbildning, t ex sjuksköterskeutbildningen. Ofta innebär ackrediteringen en prövning av den faglig nivån i utbildningen, de uppvisade undervisningsresultaten och den akademiska kvaliteten i den fagliga miljön. Dessa olika aspekter kan preciseras i en rad mer eller mindre bedömningsbara indikatorer (se Langfeldt och Hovdhaugen 2006).

Om ackrediteringen avser rätten att få etablera en nytt program eller en ny examen finns ingen pågående verksamhet att bedöma, än mindre några resultat eller effekter att värdera. I stället utgörs underlaget av dokument som anger målsättningar, förutsättningar och planering och uppgifter är att bedöma huruvida den planerade verksamheten (ett program eller en kurs) kommer att kunna hålla fullgod kvalitet, dvs leva upp till en given standard, när den väl realiserar. Av detta följer att frågor om lärares kompetensnivå, antagningsvillkoren för studenterna, utbildningsprogrammets eller kursens uppläggning, biblioteks- och IT-faciliteter, internationella kontakter och andra samarbetspartners får utgöra bedömningsunderlaget, liksom förekomsten av ett fungerande internt kvalitetssäkringssystem. Några processdata och resultatinformation finns av naturliga skäl inte att tillgå.

Rätten att få universitetsstatus innebär också rätten att få en obegränsad examensrätt. Här blir uppgiften för evalueringskommittén att utifrån en gemensam uppfattning om vad ett universitet är och vad universitetsstatus innebär pröva förutsättningarna för en högskola att få denna rätt.

Eftersom ”standard” är ett centralt begrepp i ackrediteringarna, (och det är mer eller mindre underförstått att det är fråga om akademisk standard), så ges en speciell tyngd åt de akademiska kriterierna. Bedömarna kan hämtas från kategorierna akademiska lärare/forskare och studenter och sakkunskapen ligger i att vara förtrogen med ämnesområdet eller i utbildningen på olika nivåer - eller med avseende på vad som skiljer ett universitet från en högskola. För ordföranden i kommittén gäller att diskutera kriterier för bedömning av den etablerande ”standarden” så att medlemmarna i kommittén utvecklar gemensamma referensramar för sina bedömningar.

Som externa sakkunniga engageras personer som har djup förtrogenhet med hur program eller kurser kan – och bör - genomföras, antingen i egenskap av vara lärare/forskare eller studenter. Här kan diskuteras om en djup förtrogenhet eventuellt också kan innebära en konserverande kraft. Nya, tvärvetenskapligt uppbyggda utbildningar, kanske riskerar att bli alltför negativt bedömda. När det gäller yrkesinriktade utbildningsprogram innehåller bedömningspanelerna i regel också personer som företräder avnämarna. NOKUTs handläggare får ungefär samma roll som vid programevalueringar (se nedan för en mer utförlig diskussion), men eftersom underlaget ofta är mer begränsat (ett lärosäte, en utbildning), så blir kommitté- och sekreteraruppgifterna i regel mer hanterliga.

För att NOKUT skall vinna *legitimitet* för sina ackrediteringar måste granskningarna vila på en solid massa av information och granskarna måste uppfattas vara väl förtrogna med bedömningsobjektet i fråga. Beroende av de sakkunnigas egen sakkunskap kan deras *lojalitet* riktar sig mot olika håll: För sakkunniga som NOKUT hämtar från akademien riktar sig lojaliteten antagligen mot högskolesystemets egna normer och värderingar, t ex att ett lärosäte som blir universitet skall ha personella och ekonomiska resurser att också kunna fungera som ett sådant, att en utbildning som blir ”godkänd” svarar mot gängse krav på faglig grund och forskningsanknytning. För de sakkunniga som representerar avnämare, som t ex vid ackrediteringar av hela högskolebaserade yrkesutbildningar, kan dessa sakkunniga i första hand känna en lojalitet mot yrkesfältet, framtida kolleger, klienter osv. Här kan man verkligen tala om en hybridkommitté, något som ställer stora krav på ordföranden att i inledningsskedet föra en grundlig diskussion om bedömningskriterier, hur en lägsta standard skall definieras och i vilka avseenden vissa kriterier skall få vara utslagsgivande för hela bedömningen.

Ackrediteringen har blivit ett omfattande inslag i NOKUTs verksamhet. Det finns nu hos NOKUTs tjänstemän en egen kunskap om och erfarenhet av hur denna typ av bedömningar görs och hur de rapporteras.

Programutvärderingar

Utvärderingsobjektet är här ett visst utbildningsprogram. Syftet kan vara att pröva om ett visst program håller godtagbar akademisk standard (första steget i en ackreditering). Ett annat syfte kan vara att granska ett bestämt utbildningsprogram i vissa avseenden, t ex att följa upp om centrala reformintentioner har infriats, om förändringar i rammeplan (eller liknande anvisningar) har slagit igenom i verkligheten, om vissa problematiska inslag i utbildningen inte längre är så problematiska. Ett exempel på denna senare typ av utvärdering är NOKUTs nyligen avslutade utvärdering av allmänlärarutbildningen, som genomfördes på uppdrag av regeringen, som också formulerat en rad aspekter som skulle värderas. (Ett motsvarande exempel från Sverige är Högskoleverkets utvärdering – på den svenska regeringens uppdrag – av den nyligen reformerade grundskollärarutbildningen).

Det finns en principiell skillnad mellan enstaka programutvärderingar initierade av regeringen i reformuppföljningssyfte och t ex det 6-åriga program för utvärdering av samtliga ämnen och program som den svenska Högskoleverket (HSV) genomför sedan ett par år tillbaka och som beträffande frågeställning och karaktär närmast liknar de norska ackrediteringarna. I denna senare typ av utvärderingar har HSVs tjänstemän en tydlig expertfunktion gentemot de sakkunniga bedömarna genom att vara förtrogna med hur hela 6-årsprogrammet skall genomföras så att utvärderingarna blir nationellt jämförbara. Kravet på nationell jämförbarhet i 6-åriga utvärderingsprogrammet har emellertid, enligt kritiker, resulterat i ganska ytlig bedömning av förutsättningar för kvaliteten i programmen och ämneskurserna medan granskningen av de akademiska ”produkterna” i form av examensprestationer (utöver genomströmningssiffror) varit betydligt mer sparsam. Den absoluta tyngden i bedömningarna ligger på förutsättningar och på uppgifter om genomförandet – mycket mer sällan på resultat i form av studenters slutprestationer (t ex examensarbeten). Karl-Axel Nilsson (2003) har kritiserat Högskoleverket för att lägga alltför stor betoning på bedömningar av förutsättningar (ofta identifierade brister , ex i fråga om lärarkompetens) på bekostnad av produktbedömningar. Det innebär, enligt Nilsson, att programevalueringarna i det 6-åriga utvärderingsprogrammet blivit mer lika ackrediteringar än vad de skulle behöva vara.

.... Den överväldigande delen av de utsagor som görs om utbildningarna är relaterade till förutsättningar och genomförande. I rapporterna bedöms till exempel rekrytering av studenter, utbildningarnas organisation och lärarnas antal och formella kompetens. En inriktning mot resultat skulle i stället ha

kunnat ta sikte på kvaliteten på studenternas uppsatser, studenternas uppfattningar om utbildningen och arbetslivets krav på färdigheter. (Nilsson 2003, sid 7)

Ett skäl till denna skevhet i underlaget kan ha att göra med tillgänglighet och sammanställbarhet, ett annat skäl kan ha att göra med bedömbarheten. Att ta ställning till en sammanställning av andelen disputerade lärare kräver mindre bedömningsarbete av de sakkunniga än att värdera examensarbeten med avseende på akademisk kvalitet och programmässig relevans. Som Raaen påpekat i sin kritiska genomgång av den reviderade ackrediteringen av sjuksköterskeutbildningen så kan fokuseringen på vissa bestämda ”nyckeltal” leda till att sakkunnigkommittéer avstår från att göra kvalificerade fagliga helhetsbedömningar av komplexa utbildningsprogram och snarare agerar mer ”byråkratiskt” än fagligt. (Raaen 2006, sid 44).

Legitimitet i arbetet är avhängigt av att olika intressenter accepterar slutrapporten som trovärdig. Trovärdigheten vinnas genom att argumentationen är saklig, har tydliga utgångspunkter, och att hela arbetet är upplysande. Man kan överväga hur en evalueringskommitté skall vara sammansatt för att slutprodukten skall vinna legitimitet. Tydligt är att det i sådana programutvärderingar där utvärderingen avses både akademisk kvalitet och yrkesmässig relevans, inte räcker med konstellationen 2 -3 akademiker (företrädesvis professorer) och en student. Av legitimitetsskäl måste även andra intressenter in. Om NOKUT skall få legitimitet för den slutliga bedömningsrapporten krävs att alla medlemmar i kommittén verkligen kan uppfattas vara förtrodda med sitt bedömningsobjekt, tagit till sig och förstått det material som samlats in och även själva kan tillföra ny kunskap om programmet. Som Lee Cronbach uttryckte det:

An evaluator is an educator, his success is to be judged by what others learn (Cronbach L J 1980, sid 11).

En bred sammansättning som tillgodoser att olika partsintressen blir beaktade gör en sådan evalueringskommitté heterogen med avseende på den fagliga sakkunskapen. Kommittén blir närmast att likna vid en utredning men med utredningsexperter och referensgrupp i en och samma kommitté. Med en hybridkommitté som inrymmer både akademiker och intressenter/brukare/avnämare kan rollfördelningen inom kommittén bli ojämn. I vissa avseenden fungerar delar av en sådan kommitté som komplement till sekretariatet och tar aktiv del i skrivandet av texter medan andra delar av kommittén endast tar ställning till dessa texter. Några av ledamöterna skriver de texter som hela kommittén tar ställning till, medan andra enbart tar ställning till de av sekretariatet och vissa kommittémedlemmar producerade texterna. Vissa ledamöters viktigaste funktion blir då att stärka evalueringens legitimitet gentemot olika intressenter genom att ställa sig bakom kommitténs slutrapport. Om ordföranden samtidigt som han/hon leder kommittén som skall ta ställning till sekretariatets texter och själv är en av textproducenterna kan rollen bli delikat.

Kommitténs ledamöter kan ha *lojalitet* åt olika håll. Att en programutvärdering dessutom ofta innebär att flera lärosäten skall bedömas gör att den samlade mängden material att ta ställning till och antalet inblandade personer blir omfattande. Detta ställer stora krav på ordförande att tillsammans med projektledaren orkestrera hela utvärderingsarbetet på ett sådant sätt att kommittén utvecklar gemensamma kriterier för bedömning av allt material och att allt material kan tas om hand och analyseras i ett helhetsperspektiv som innefattar hela programmet och med avseende på enskilda kriterier.

Inom NOKUT kan knappast finnas samma kollektiva sakkunskap för samtliga tänkbara programutbildningar som jag menar nu vuxit fram för t ex kvalitetssäkringsbedömningarna. NOKUTs sekretariat kan inte ha samma ”professionella ägarskap” till hela evalueringsproceduren som vid t ex kvalitetssäkringsbedömningarna. Avståndet mellan de sakkunnigas sakkunskap och NOKUTs generella utvärderings- och bedömningskunnande kan alltså antas vara större vid programutvärderingarna än vid kvalitetsbedömningarna.

Ämnesutvärderingar

Ämnesutvärderingar liknar i många stycken programutvärderingar med avseende på upplägg. En betydande skillnad ligger emellertid i att intressentrepresentationen i regel är smalare (mer homogen) vid ämnesutvärderingar. Ämnes- och disciplinutvärderingar har ett mer renodlat akademiskt bedömningsobjekt och intressenternas skara är antagligen begränsad till akademien. Detta reducerar heterogeniteten i bedömningskommittéerna och antagligen också i det underlag som kommittén behöver som komplement till egenutvärdering och platsbesök. Därmed blir också sekretariatets uppgift något enklare än vid programutvärderingarna.

Å andra sidan skall hettan i den akademiska diskussionen om ämnesbredd och ämnesdjup som grund för fortsatt examensrätt för ett visst ämne/ämnesområde inte underskattas. Även vid denna typ av utvärderingar kan Nilssons kritik (se ovan) över alltför stort fokus på förutsättningar på bekostnad av produktbedömningar ha relevans.

Kvalitetssäkringssystembedömningar

När det gäller kvalitetssäkringsbedömningar är själva objektet för utvärderingen, lärosätets kvalitetssäkringssystem och dess funktion som styr - och ledningsinstrument, ett sent påkommet inslag i akademiska sammanhang. Systemet har inte vuxit fram inom akademien själv, dess historia är kort och den är icke inom- akademisk. Det finns knappast någon sakkunskap om denna typ av kvalitetssäkringssystem inom akademien. Akademien själv har, genom forskning inom filosofi, vetenskapsteori, sociologi mm, visat att ett universitet knappast kan betraktas som ett företag och att den högre utbildningens ”produkter” knappast kan liknas vid t ex Ericssons produkter. Inom akademien finns knappast – än i alla fall - någon ”faglig” sakkunskap inom fagområdet ”kvalitetssäkring av universitet och högskolor”. De teoretiska modeller och antaganden om kvalitetssäkring, som arbetats fram för akademien, har från början haft sin giltighet inom den tekniska processindustrin samt i frågor som rör ledning och organisation av stora företag. Under de senaste 15 åren har de dock modifierats kraftfullt för att anpassas till det bedömningsobjekt som den högre utbildningen utgör.

Ett universitets eller en högskolans kvalitetssäkringssystemet är ett av staten introducerat kontrollinstrument. Det har sin grund i regeringars behov av att ha kontroll över en samhällssektor, som fått allt fler olika (mer eller mindre politisk laddade) uppgifter vid sidan om huvuduppgiften att forska och undervisa och vars påbjudna expansion inte följts av motsvarande resursförstärkning. Olika länders regeringar har inspirerat varandra att införa ”tuffare” spelregler för resurstilldelning mm. Det finns också ett behov av att underlätta internationellt utbyte. Om alla nationer använder ungefär samma system för intern kvalitetskontroll kan den individuella handläggningen av ärenden som rör personal- och studentutbyten minska i omfattning. Länderna kan förlita sig på varandras kvalitetssäkringssystem.

Intressenterna i de nationella kvalitetssäkringssystemen är knappast akademikerna, knappast heller allmänheten (annat än på ett ganska abstrakt plan). Det är regeringarna som är intressenterna, möjligen också universitets- och högskoleledningarna som inser betydelsen för

det egna lärosätet av följa nya spelregler. Regeringarna har byggt upp särskilda organisationen som svarar för kontrollen. Organen har en betydande makt när de, å sina regeringars vägnar, granskar och bedömer lärosätenas kvalitetssäkringssystem. De har också, genom sina tjänstemän, ett betydande eget expertkunnande om kvalitetssäkringssystemets funktion som ett uppifrån- och utifrån kommande styr- och ledningsinstrument. De nationella organen har en egen internationell organisation för erfarenhetsutbyte i vilket chefstjänstemännen regebundet träffas.

Organen har också aktivt medverkat i att ta fram respektive lands kvalitetssäkringssystem. I detta arbete har ofta sakkunniga från akademien medverkat i kraft av att besitta praktiska erfarenheter av universitetsarbete, ofta parad med en viss orientering om och intresse för organisations- och systemteoretiska resonemang. De sakkunniga bör ha en mer eller mindre medvetandegjord teoretisk modell för högre utbildning som samhällsinstitution (med politiskt uppdrag, intressenters förväntningar mm), som organisation (med horisontella, vertikala och nätverksliknande besluts- och informationsvägar), som kunskapsproducerande och kunskapsförmedlande ”produktionsapparat” (med svårsmätbara kortsiktiga och långsiktiga resultat och effekter). Att de samtidigt har egna erfarenheter av både ämnesspecifikt och fakultetsövergripande akademiskt arbete är en fördel.

Den *legitimerande* funktionen gentemot akademien har varit väl så viktig som ”sakkunnigfunktionen”. De sakkunniga har på ett sätt varit lekmän i fråga om kvalitetssäkringssystem men erfarna och väl betrodda när det gäller akademiens ledningsuppgifter. Deras *lojalitet* kan antagligen i första hand knytas till akademien och dess behov av frihet från alltför mycket reglering men också av att få medverka i att utveckla rutiner så att den frihet som getts kan hanteras på ett för akademien själv konstruktivt sätt.

Organens tjänstemän, däremot, kan sägas ha ett expertkunnande inom området nationella kvalitetssäkringssystem, som de har utvecklat tillsammans i egenskap av att vara tjänstemän inom dessa organ. De kan ta en aktiv roll när de fungerar som sekreterare i kommittéerna. De har en kollektiv förtrogenhet med utvärderingsobjektet kvalitetssäkringssystemet, som knappast de sakkunniga har. Kommitténs sekreterare företräder det ansvar för hela proceduren som NOKUT kan sägas ha, och bör därför ha en mer aktiv roll än i de tidigare nämnda granskningsformerna. Proceduren, som representerar ett helt nytt inslag i akademien, är utvecklad av NOKUT, kriterierna är framtagna och beslutade av NOKUT (visserligen efter hörande från universiteten och högskolorna) och rapporterna skrivs enligt en enhetlig mall. Här har NOKUTs tjänstemän en tydligare egen expertkunskap än i de tidigare formerna. Medan NOKUTs tjänstemän ingår i många bedömningskommittéer, så är förhållandena för de sakkunniga annorlunda: De ingår i någon eller några kommittéer.

Om bedömningsobjektets betydelse

I genomgången ovan har skillnaderna mellan de olika evalueringsformerna betonats. Ackrediteringar, programevalueringar och kvalitetssäkringsbedömningar (audits) ställer, som visats, olika krav på sakkunnigas och handläggarnas kunskaper, erfarenheter och kompetenser för att de gjorda bedömningarna skall vinna legitimitet både inom och utanför akademien. Även skillnader i lojalitet har belysts.

Men vad som är väl så slående är de skillnader som betingas av de specifika bedömningsobjektens karaktär. Om objektet för bedömningen är ett yrkesinriktat

utbildningsprogram ställs både sakkunniga och handläggare inför en helt annan uppgift – och en helt annan balans mellan de sakkunnigas sakkunskap och handläggarnas expertkunskap – än när objektet för bedömningen är ett lärosätes kvalitetssäkringssystem. Oavsett om det är fråga om en ackreditering eller en regelrätt utvärdering blir uppgiften helt olika om det är fråga om en enstaka disciplin/ämne eller ett helt utbildningsprogram. Kraven på sakkunnigkommitténs sammansättning och på NOKUTs projektledning och handläggarsatser skiljer sig åt. Framför allt blir ordförandens funktion mycket mer strategisk när det är fråga om en omfattande programutvärdering, där också av legitimitetsskäl kommittén är som mest heterogen (en hybridkommitté).

Vid utvärdering av yrkesinriktade program som har en lång förhistoria, både utanför och så småningom inom högskolesystemet, är uttolkningen av mandatet, valet av kriterier och valet av sakkunniga komplicerat. Flera av de mest omfattande och mest geografiskt spridda yrkesprogrammen förbereder för yrkesverksamhet inom skola, vård och omsorg och har komplicerade relationer till staten, till högskolan, till berörda personalorganisationer och till avnämarna, t ex skolväsendet, sjukvården osv. Utbildningsprogrammen ses ofta som politiskt – ideologiskt viktiga styrinstrument för att åstadkomma politiskt önskvärda förändringar i verksamheterna och samtidigt värna om en önskvärd nationell likvärdighet. De styrande dokument som finns (t ex rammeplaner) kan ses som utbildningspolitiska styrinstrument, ofta resultatet av en rad olika överväganden och kompromisser. I olika skeden av ett sådant programs utveckling kan den ena eller den andra kvalitetsaspekten vara betonad, t ex förväntningarna på forskningsanknytning med avseende på utbildningens allmänna högskolemässighet respektive med avseende på den mer specifika professionsberedskapen för kommande FoU-arbete. Det ställs stora krav på en bedömningskommitté att utifrån en sådan plan analysera fram kriterier för sin bedömning och därmed fånga in den helhet som ett omfattande yrkesinriktat högskoleförankrat program skall utgöra för de studerande (se t ex Raaen 2006). Olika typer av sakkunskap och olika sakkunnigas lojaliteter kan gå i diametralt olika riktningar och utvärderingens legitimitet är avhängig kommitténs förmåga att göra en balanserad helhetsbedömning och att ge trovärdiga argument för denna.

Programutvärderingar, av det slag som utvärderingen av allmänlärarutdanningen och ackrediteringen av sjuksköterskeutbildningen representerar, har en komplexitet i aspekter att bedöma, i kriterier att utveckla, en lång förhistoria att förstå dagens förhållanden mot, ett flertal olika intressenter att beakta – och följaktligen också en stor mängd underlagsmaterial att arbeta med och en stor mängd bedömare med olika referensramar och lojaliteter och handläggare som mer eller mindre intensivt deltar i arbetet. Att utveckla en gemensam referensram för bedömningen innebär både att arbeta fram ett helhetsperspektiv på utbildningsprogrammet – och att dessutom identifiera vilka kriterier som är mer ”kritiska” än andra. Evalueringen ställer alldeles speciella krav på både ordförandeskap och projektledarskap – och samspelet mellan dessa.

Vid andra programutvärderingar, t ex av ekonomutbildningarna, finns inte samma djupa politiska/ideologiska laddning i utbildningsuppdraget – och följaktligen kan student- och avnämarentressenterna, dvs ”marknadsaspekterna”, ges större genomslag utan alltför omfattande problematisering.

Om programutvärderingarna utgår från mandat som regeringen utformar specifikt för varje program, så är det knappast troligt att NOKUT skall ha någon innehållslig expertkunskap när det gäller varje enskild utvärdering. Varje programutvärdering har, i högre eller mindre grad, sina egna kritiska inslag som måste förstås utifrån programmets tidigare historia, aktuell

debatt inom politikområdet i fråga och bland företrädare för yrkesområdet. Varje yrkesprogram är en unik företeelse med sin egen förhistoria, sina egna ”konstruktionsproblem”, sina egna politiska, professionella och fagliga spänningar och, inte minst, med sina egna direkta och indirekta intressenter. Det uppdrag som ges från regeringen kan te sig ganska oskyldigt när det i mandatet listas som en rad företeelser som speciellt skall uppmärksammas, men innebär ofta att sökarljuset skall riktas mot erkänt svåra och komplicerade förhållanden i utbildningen.

Vid en programutvärdering av reformuppföljningskaraktär måste de sakkunniga, tagna tillsammans, ha kunskap om och erfarenhet av programmets målsättning, tidigare historia och praktiska verksamhet och olika intressenters förväntningar och behov. Allt detta underlättar uttolkningen av mandatet och bedömningen av kvalitet och effektivitet utifrån vad som presenteras och vad besöken ger. De sakkunniga är inte utbytbara på samma sätt som vid kvalitetssäkringsbedömningarna (audits). En sakkunniggrupp som utvärderar lärarutbildningen kan inte utan vidare vara sakkunnig vid en ingenjörsutvärdering. (Däremot kan en sakkunniggrupp som bedömer kvalitetssystemet vid Högskolan i Finnmark också vara sakkunnig vid bedömningen av kvalitetssystemet vid Handelshögskolan i Bergen).

Detta innebär också att de sakkunniga vid programutvärderingarna ofta själva måste bidra mer aktivt i hela utvärderingsprocesser och bli en större aktiv del i uttolkningen av mandatet och i skrivprocessen. Att efter ett lärosätesbesök avseende en programutvärdering skriva ihop den sammanfattande värdering, som panelen diskuterar sig fram till, är antagligen för en NOKUT-tjänsteman inte lika lätt som att göra motsvarande sammanskrivning efter ett lärosätesbesök avseende ett kvalitetssäkringssystem. Att ”läsa av” den information som ett lärosätesbesök ger vid en utvärdering av allmänlärarutdannings-evalueringen art kräver en förtrogenhetskunskap om utbildningen. För många andra utbildningsprogram behövs inte detta.

Av ovanstående resonemang följer att evalueringskommittén antagligen måste ha en mer aktiv roll i en nationell programutvärdering och att ordföranden kan ha ett styvt arbete att utveckla en gemensam referensram för bedömningarna när panelen företräder mycket olika erfarenhetsbakgrund och intressen.

Slutsatser och förslag till åtgärder

Bortsett från de skillnader, som behandlats ovan, finns också stora likheter i bedömningsuppgifterna för de olika kommittéerna – oavsett typ av granskning. För att som sakkunnig ge ett konstruktivt bidrag i ett kommittéarbete – och för att själv ha glädje av att delta i ett sådant arbete - så bör *den sakkunnige*

- ha en ”faglig” förtrogenhet med undervisning och forskning,
- ha en analytisk förmåga – vara nyfiken och road av att ”lägga pussel”,
- ha egna erfarenheter av att vara verksam (som lärare, forskare, administratör och/eller ledare) i universitets- och högskoleinstitutioner,
- vara lyhörd och ha förmåga att ”läsa mellan raderna” och uppfatta ”vad som sägs i det som sägs”,
- ha lust att lära mer av hur den högre utbildningen och dess institutioner fungerar under rådande förutsättningar (politiska, ekonomiska, samhällsmässiga mm).

Att som sakkunnig ingå i en bedömningskommitté innebär att som representant för akademien och med sin lojalitet mot akademien ställa upp som oavhängig sakkunnig för NOKUT och föra ”peer review” traditionen vidare in i nya förhållanden. Samtidigt bidrar de sakkunniga till att NOKUT får legitimitet i sina bedömningar. (Man kan fråga sig om de sakkunniga i strikt mening också blir ett slags regeringens redskap eller om de sakkunniga kan fortsätta att hävda sin akademiska autonomi som ”peers”). Bland de sakkunniga kan finnas olika närhet till en utvärderingsprofessionalism – vid sidan om den rent fagliga sakkunskapen. Samhällsvetare har ofta i sin egen utbildning fått träning i den sortens systemteoretiskt utrednings- och utvärderingstänkande som präglar de nationella utvärderingarna, på ett helt annat sätt än t ex humanister. (De omfattande programutvärderingarna med sina s k hybridkommittéer utgör i detta sammanhang ett undantag.)

Genom sina olika typer av granskningar håller NOKUT (liksom sina systerorgan runt om i världen) på att stimulera fram en ny sorts akademisk ”professionalism” i form av *sakkunniga akademiska ”peers”* med ett systemperspektiv som komplement till det egna disciplinära perspektivet.

Men de nationella organen håller också på att inom sina egna väggar utveckla en annan sorts professionalism - i form av *nationella utvärderingshandläggare*. Att vara tjänsteman på NOKUT innebär att ha sin lojalitet mot NOKUTs uppdrag. Som tjänsteman måste man utveckla en förtrogenhet med NOKUTs procedurer för de olika granskningsformerna och de olika bedömningskriterier som används. Man måste ha en förståelse för NOKUTs delikata position på den neutrala arena som NOKUT etablerat mellan regeringen och akademien. Som NOKUT- tjänsteman skall man försöka verka som ett slags ”nationell likriktare” av varje enskild bedömning, så att bedömningarna så långt möjligt är oberoende av varje bedömargrupps sammansättning av sakkunniga. Man ingår även i en internationell ”community of professional quality evaluators”. Som handläggare kan man – i tillägg - ha mer eller mindre förtrogenhet med de enskilda bedömningsobjekten.

Dessa båda kategorier av aktörer i NOKUTs evaluerande verksamheter skall sedan i slutändan konfronteras med ännu en aktör, nämligen NOKUTs styrelse.

För att *bedömningsarbetet* – oavsett evalueringsform och bedömningsobjekt - skall kunna genomföras på ett kvalificerat sätt och bidra till att upprätthålla NOKUTs legitimitet krävs att sakkunnigkommittéerna arbetar på ett sådant sätt att medlemmarnas sakkunskap utnyttjas maximalt gentemot den uppgift som kommittén har att genomföra. Detta innebär att deltagarna måste ha en klar uppfattning om bedömningens karaktär, om förhållanden som rör själva bedömningsobjektet samt – inte minst – ha en samstämmig uppfattning om bedömningskriterierna.

För att uppfylla dessa krav bör egentligen varje bedömning föregås av ett förberedelsemöte så att de sakkunniga sakkunskap kan utnyttjas på bästa sätt under själva granskningsbesöket. Att samla en hel panel av sakkunniga till ett förmöte är dock antagligen omöjligt att genomföra, både av tids - och kostnadsskäl. Vad NOKUT därför bör överväga är att i stället urskilja *ordförandefunktionen* tydligare än vad som är fallet i nuläget. Ordförande och handläggare bör ha ett förmöte innan kommittén samlas. Ordföranden bör också ha huvudansvaret för att kommitténs samlade bedömning – och argumenten bakom denna - blir väl tillvaratagna i den rapport som avlämnas till styrelsen. Det bör också övervägas om inte ordföranden bör delta i styrelsebehandlingen av granskningsrapporten.

Sammanfattningvis

Av central betydelse för NOKUTs trovärdighet är urvalet av sakkunniga, den instruktion dessa får och även den eventuella utbildning de får - men dessutom rekrytering av och arbetsbeskrivning för tjänstemännen. En anbefallning till NOKUT är att fortsätta den inslagna vägen med kontinuerliga sammankomster för poolen av sakkunniga och då särskilt diskutera relationen mellan sakkunniga och handläggare, ordförandes roll samt arbetsfördelningen inom bedömningskommittén.

Dessutom bör NOKUT - kanske i högre grad än i dag - internt analysera likheter och skillnader mellan de olika evalueringsformerna (ackreditering, evaluering, audits) och de olika bedömningsobjekten (kvalitetssäkringssystem, program, kurser, ämnen) och dessas olika krav på sakkunskap respektive handläggarkunskap. Inte minst bör nog kommittéordförandens roll visavis övriga sakkunniga i kommittén och NOKUTs sekreterare bli föremål för ytterligare analys. Arbets- och ansvarsfördelningen mellan handläggare – ordförande – kommitté bör diskuteras och eventuellt omprövas.

Slutligen bör triaden NOKUTs styrelse - sakkunnigkommittéerna – NOKUTs handläggare bli föremål för fortsatt diskussion.

Referenser

- Askling, B, Nordskov Nielsen, L och Stensaker, B (1998): *Mellom fag og politikk. En granskning av Evalueringscenteret og det danske evalueringsystemet for høyere utdanning*. Undervisningsministeriet, Danmark, juni 1998.
- Askling, B och Bauer, M (1999) *The role, function and impact of a National Agency in the evaluation of a decentralised higher education system*. IPD-rapport nr 1999:01. Institutionen för pedagogik och psykologi. Göteborgs universitet.
- Askling, B och Henkel, M (2000) *Higher Education Institutions*. I Kogan, M m fl (2000) *Transforming Higher Education . A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Askling, B; Hofgaard Lycke, K och Stave, O (2004) *Institutional leadership and leeway – important elements in a national system of quality assurance and accreditation. Experiences from a pilot study*. *Tertiary Education and Management*. Vol 10, nr 2, p 107 – 120.
- Bleiklie, I och Henkel, M (red) (2005) *Governing Knowledge. A study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Brennan, J; El- Khawas, E och Shah, T (1994) *Peer Review and the Assessment of Higher Education Quality: An international Perspective*. Quality Support Centre. Higher Education Report nr 3. London: Open University Press.
- Brennan, J och Shah, T (2000) *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. London: Open University Press.
- Cronbach, L J m fl (1980) *Toward Reform of Program Evaluation*. San Fransisco, Calif 1980. Jossey –Bass.
- Dill, D (1999) *Student Learning and Academic Choice: The Rule of Coherence*. I Brennan, J; Fedrowitz, J; Huber, M och Shah, T (1999) *What Kind of University? International Perspectives on Knowledge, Participation and Governance*. London: Open University Press.
- Gibbons, M (1999) *Changing Research Practice*. I Brennan, J; Fedrowitz, J; Huber, M och Shah, T (1999) *What Kind of University? International Perspectives on Knowledge, Participation and Governance*. London: Open University Press.

Hasselberg, Y (2005) *Det akademiska fältet och makten*. Uppsats framlagd vid det Svenska Historikermötet 2005, Uppsala, 22 – 24 april.

Kogan, M, Bauer, M; Bleiklie, I och Henkel, M (2000) *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Langfeldt, L och Hovdhaugen, E (2006) *Kriterie – og metodgrunnlag for (re) akkreditering av høyere utdanning*. NIFUSTEPs Arbetsnotat 1/2006. Oslo: NIFUSTEP.

Nilsson, K-A (2003) *Enklare och nyttigare? Om metodiken för ämnes- och programutvärderingar*. Högskoleverkets rapportserie 2003:17R. Stockholm: Högskoleverket

Rombach, B och Sahlin-Andersson, K (red)(1995) *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig miljö*. Stockholm: Nerenius och Santérus förlag.

Raaen, F. D (2006) *Akkreditering og sakkyndighet. En analyse av den reviderte akkrediteringen av bachelorgradstudiene i sykepleie i Norge*. HiO-rapport 2006:13. Oslo: Høyskolen i Oslo.

Stensaker, B (2006 a) *Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning – vil de bidra til bedre kvalitet?*. Delrapport 2. Evaluering av Kvalitetsreformen. NFR. Rokkansenteret, NIFUSTEP,

Stensaker, B (2006b) *Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003 – 2006*. Delrapport 5. Evaluering av Kvalitetsreformen. NFR. Rokkansenteret, NIFUSTEP,

Wahlén, S (1997) *Learning by Reviewing – What Peers Learn in Quality Audit*. Paper presented at the 19th Annual EAIR Forum, August 1997, Warwick, UK.

Aas, Gro Hanne och Haakstad, Jon (2006) *External audits as ‘special events’ in internal quality assurance processes or: Quality Begins at Home*. Paper presented at the European Forum for Quality Assurance. Munich, nov. 2006, published in *EUA Bologna Handbook, Making Bologna Work*, March 2007, Raabe.