

Statsvetenskapliga förbundet

Förbundsredaktör: Magnus Erlandsson

Förbundsredaktören har ordet

Här ett inlägg i debatten om HSV-utvärderingen av statsvetenskap, signerat Göran Sundström, och hämtat från Statsvetenskapliga förbundets årsmötes pannelldiskussion om utvärderingarnas betydelse för vårt ämnes undervisning och pedagogik. (Ett tema som återkommer i ett framtida specialnummer av tidskriften.) Längre ned finner du långa och korta sammanfattningar från årsmötets arbetsgrupper.

Några reflektioner kring utvärdering av högre utbildning

Debatten om utvärderingarna har ju, väldigt naturligt kan man tycka, främst handlat om olika inneboende problem i kontrollsystemet. Det har varit problem av lite olika karaktär. Många har handlat om validitet, alltså om man verkligen mäter det man vill mäta – kommer man åt utbildningarnas kvalitet med det här systemet? Många har hävdat att man inte alls gör det. Här har kritikerna pekat på statistikproblem (för få uppsatser som underlag, skeva urval etc.), men det har också hävdats att systemet endast kommer åt vad studenten kan vid det enskilda mättillfället – det kan ju vara så att studenten kunde det som mäts redan innan vederbörande påbörjade utbildningen. Kritikerna menar att man utöver färdigheter och förmågor i slutskedet också måste titta på förutsättningar, processer osv. Man menar alltså att systemet, även om det skulle fungera som avsett, inte är tillräckligt.

OÖNSKADE KONSEKVENSER

Debatten har också handlat om olika bieffekter av systemet. Detta knyter an till en populär

forskningsinriktning som brukar gå under benämningen ”granskningssamhället”, och som utgår från Michel Powers grundidéer i böcker som *The Audit Explosion* och *The Audit Society*.¹ Det handlar då om det fenomen som brukar kallas performativitet, alltså att granskning i efterhand inte alls är ett slags enkel avspegling av en praktik, därför att praktiken för att kunna granskas måste göras granskningsbar. Och därför ändras praktiken på grund av granskningen: för att kunna fångas i enkla och tydliga produkter som kan mätas och jämföras måste verksamheten göras spårbar och jämförbar. Därför utvecklas mått- och mättekniker, ofta i samarbete mellan den granskande och den granskade.

GRANSKNING FÖRÄNDRAR PRAKTIK

I anslutning till detta har man också diskuterat olika typer av strategiska handlanden, alltså att den granskade – i vårt fall administratörer och lärare på högskolor och universitet – börjar mixtra med sin praktik för att passa kontrollsystemet och komma ut väl i granskningar och mätningar. Exempelvis uppstår det nu, menar kritikerna, incitament att hjälpa studenter med deras uppsatser, t.ex. genom att förse dem med färdiga problemställningar, syften, design, begrepp osv. Och detta görs fast lärarna vet att ett av de viktigaste läromomenten på hela utbildningen är att lära sig att själv formulera problemställningar och att formulera ett syfte som passar problemet och att hitta den bästa designen och de bästa teorierna och begreppen givet problem och syfte. Universiteten liknar alltså mer en fabrik som ska spotta ur sig färdiga ”produkter”, klagar kritikerna. Och de menar

1 Power, M (1994), *The Audit Explosion*, Demos; Power, M (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: OUP

att detta verkligen går emot universitetens grunduppdrag, som är att skapa kritiskt tänkande, mångfald, uppmuntran att pröva nya grepp.

PROBLEM I REPRIS

Så frågorna om validitet, performativitet och bieffekter (t.ex. strategiskt handlande) har, vad jag tycker mig kunna se, dominerat debatten hittills. Jag skulle vilja lyfta in två saker till. Det ena har att göra med *lärande*. Det här systemet är ett väldigt tydligt uttryck för det kontrollsystem som sedan länge har funnits i statsförvaltningen generellt – resultatstyrning. Och de problemen som har diskuterats i samband med utvärderingen – validitet, performativitet och bieffekter – är sådant som observerats många gånger i utvärderingar av resultatstyrning inom andra områden. Jag kan inte se något problem i den här debatten som inte har tröskats förr.

Man kan då ställa sig frågan hur det kommer sig att det här kontrollsystemet överhuvudtaget införs i högskolevärlden, när det finns så mycket kunskap om svårigheterna med att realisera denna typ av system? Någon hävdar kanske att det är för att forskarna har så svårt att kommunicera med praktikerna. Men det är ett ganska missriktat påstående, för detta är ett område som praktikerna har utvärderat mycket mer än forskarna. Stabsmyndigheter som RRV, Statskontoret och ESV, som har ett slags övergripande ansvar för utvecklingen av dessa styrsystem, har i årtionden pekat på dessa problem. Och i den styrutredning som Sten Heckscher presenterade 2007 summerades mycket av dessa problem och utredningen riktade stark kritik mot resultatstyrningen.² I 2009 års budgetproposition beslutade också regeringen mot bakgrund av Styrutredningen att förändra och till viss del rulla tillbaka resultatstyrningen.

Så vi har alltså en förvaltningspolitik som säger att vi ska tona ner den här typen av

kontrollsystem – men vi har vi sakpolitiska områden som gör precis tvärtom! Vid sidan av den högre utbildningen är biståndspolitiken, skolpolitiken, sjukvårdspolitiken och polisen de kanske mest debatterade områdena vad gäller detta. Och enligt radioprogrammet Kaliber på P1 så har detta sakpolitiska reformarbete – åtminstone på högskoleområdet – skett ganska hastigt.³ Det verkar inte ha funnits något större utrymme för, eller vilja till, lärande och reflektion där erfarenheter från tidigare försök med den här typen av styrmodeller begrundats.

OFFENTLIGT ETOS

En annan fråga som kan vara värd att lyfta fram i debatten handlar om tjänstemannarollen och det som under senare år har benämnts det offentliga etoset. Det är anmärkningsvärt, kan man tycka, hur smärtfritt den här typen av kontrollsystem har kunnat föras in på politikområden som högskolan och sjukvården. I offentlig verksamhet finns diverse mekanismer inbyggda som ska se till att idéer prövas kritiskt innan de beslutas och genomförs. Detta med lärande i politikutformningskedet är ju en sådan mekanism: vi har beredningstväng instiftat i regeringsformen, som ofta tar formen av breda utredningar som följs av ett omfattande remissförfarande osv. Det finns också mekanismer inbyggda i genomförandeskedet. En sådan är ju att professionerna på myndigheterna ska säga ifrån när (enligt dem själva) mindre väl genomtänkta reformer prackas på dem uppifrån. Det finns delade meningar om i vilken utsträckning det finns en plikt hos tjänstemännen att säga ifrån, men den här regeringen har ju kanske mer än någon annan regering pläderat för detta, genom dess satsning på att stärka det offentliga etoset.

2 SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrutredningen.

3 Sveriges Radio: Kaliber (2013), *Högskolans kvalitetsmätning kritiseras internationellt*, sänt 29 september 2013, <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/258442?programid=1316>

HÖGT PRIS FÖR MOTSTÅND

Trots en utbredd kritik från läkare och lärare ser vi faktiskt inte särskilt mycket av protest, i alla fall inte en samlad sådan, utan det rör sig mer om muttranden i korridorer och enstaka eldsjälur som skriver någon debattartikel. På det hela taget så har den kritiska lärarkåren accepterat detta. Det är anmärkningsvärt, med tanke på att det är inom delar av just denna kår som kunskaperna om styrmodellernas problem är som störts.

Det bör här noteras att Högskoleverket slogs hårt för att hålla systemet borta från lärarna. Anders Flodström, universitetskanslern, visade verkligen ämbetsmannakurage när han avgick i protest mot reformen. Hela processen mellan Högskoleverket och Utbildningsdepartementet är en illustration av just motstånd. Och det slutade som bekant med att regeringen raskt monterade ner Högskoleverket och byggde upp en ny myndighet, med ett slags förhoppning, får man anta, om bättre följsamhet. Så medan förtrupperna helt raderas ut så står huvudarmén – forskare och lärare – och tvekar. Precis som läkarna länge gjort. Men det finns andra arméer som har gått i krig. SIDA är ett exempel. Men där föll ju å andra sidan också huvudarmén. Det är svårt att ta strid mot en höggradigt institutionaliserad idé.

Göran Sundström

Göran Sundström är docent i statsvetenskap och verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, samt vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score).

Rapporter från arbetsgrupperna vid statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Stockholm, 2–4 oktober 2013

STATSFÖRVALTNING I FÖRÄNDRING

Under de senaste decennierna har svensk offentlig förvaltning genomgått omfattande

förändringar. Det gäller inte minst centralförvaltningen. De statliga myndigheterna har blivit färre men större, ett antal nya små analysmyndigheter har skapats, ledningsformerna har förändrats, nya interna styrformer har prövats samtidigt som relationerna gentemot det omgivande samhället har förändrat karaktär. Allt mer statlig verksamhet sköts tillsammans med, eller upphandlas av, företag och intresseorganisationer. Många statsanställda ägnar också en betydande del av sin arbetstid åt EU och annat internationellt arbete samtidigt som kraven på styrning och övervakning av kommunal verksamhet har stärkts. Förändringarna har i forskning och förvaltningspolitik fångats i begrepp som governance, nätverksförvaltning, granskings- eller utvärderingssamhället, soft law, europeisering, företagisering och marknadisering. Vad vet vi egentligen om dessa förändringar? Hur kan reformerna beskrivas och förstås? Och vad har de inneburit för centrala värden som politisk styrbarhet och kontroll, ansvarsutkrävande, rättssäkerhet, effektivitet, professionalitet, integritet, förtroenden, lojaliteter?

Denna arbetsgrupp fokuserade på forskning om förvaltningen och dess förändring. 15 texter diskuterades av ett 20-tal deltagare under två dagar. Texterna rörde alltifrån myndigheternas självständighet och regeringens styrförmåga, via den svenska förvaltningsmodellens tillstånd och nätverksförvaltningens problem, till utredningsväsendets och den svenska förvaltningspolitikens utveckling. Diskussionerna var spänstiga och konstruktiva, och det konstaterades att förvaltningsforskningen vädrar morgonluft efter att ha varit på tillbakagång i ett antal år.

Göran Sundström, Anders Ivarsson
Westerberg

IDEOLOGIKRITIK

Politisk fantasi, governmentaltitet, hegemonikamp, kritiken av kritiken, nyliberala monster, feministiska dilemman och "master