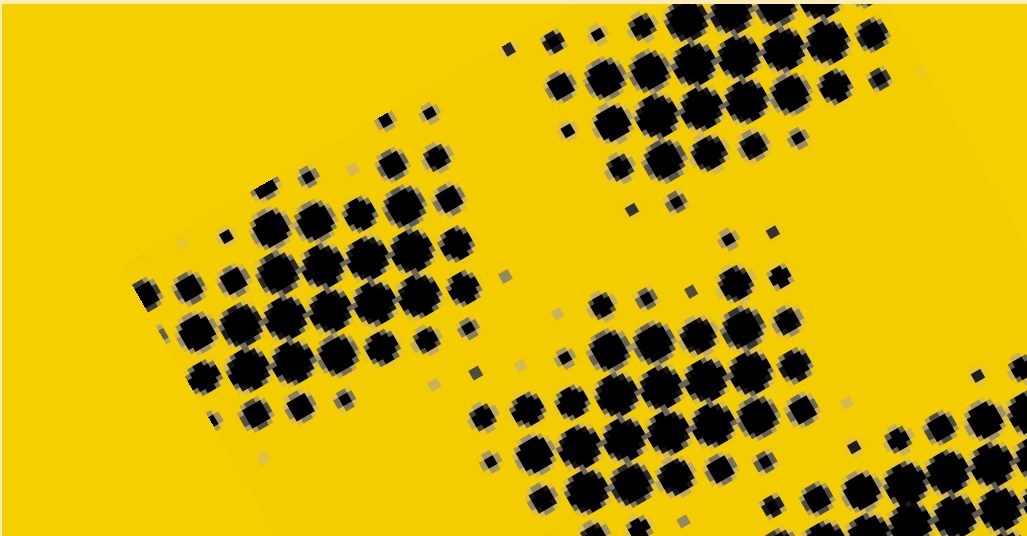




# Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling





# **Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling**

Publikationen kan beställas från:

Statskontoret

Publikationsservice

Box 2280

103 17 Stockholm

Tfn: 08-454 46 43

Tfx: 08-454 46 45

E-post: [publikations.service@statskontoret.se](mailto:publikations.service@statskontoret.se)

Mer information om Statskontoret finns på Internet:

[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

© STATSKONTORET

ISBN: 91-7220-451-6

Layout: Dreamforce Infomedia, Solna

Tryck: Novum Grafiska AB 2000



STATSKONTORET

Missiv

DATUM

2001-01-15

Ert datum

2000-06-29

DIARIENR

2000/333-5

Er beteckning

Fi2000/2432

Regeringskansliet

Finansdepartementet

**Uppdrag att göra en kartläggning och genomgång av kvalitets-jämförelser inom utbildningsväsendet och arbetsförmedlingarnas verksamhetsområde**

Regeringen uppdrog den 29 juni år 2000 Statskontoret att göra en kartläggning och genomgång av befintliga kvalitetsjämförelser inom grundskole-, gymnasie-, universitets- och högskoleområdena samt inom arbetsförmedlingarnas verksamhetsområde. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling*.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Chefekonom Richard Murray, föredragande, avdelningsdirektör Margareta Axén Andersson, avdelningsdirektör Peter Håkansson, avdelningsdirektör Stefan Odeberg och förste byråsekreterare Mathias Fredriksson var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

*Richard Murray*



# Innehållsförteckning

<b>1 Sammanfattning och syntes av iakttagelser</b> .....	7
1.1 Uppdrag och genomförande .....	7
1.2 Övergripande karakteristik av kvalitetsjämförelserna på de tre områdena .....	8
1.2 Vad som skiljer och förenar de tre områdena .....	20
1.4 Sambandet mellan utbildning och arbetsmarknad .....	23
1.5 Effektivisering .....	24
1.6 Vad skulle kunna driva fram fler jämförelser? .....	25
<b>2 Uppdrag att kartlägga och struktur för redovisningen</b> .....	27
2.1 Bakgrund .....	27
2.2 Uppdrag .....	27
2.3 Struktur för redovisningen .....	28
<b>3 Kvalitetsjämförelser inom skolan</b> .....	39
3.1 Verksamhetsområdet skolan .....	39
3.2 Tematisk sammanfattning av de kartlagda kvalitetsjämförelserna .....	43
3.3 Intressanta jämförelser .....	48
3.4 Sammanfattande iakttagelser .....	67
<b>4 Kvalitetsjämförelser inom universitets- och högskoleväsendet</b> .....	69
4.1 Inledning .....	69
4.2 Sammanfattande beskrivning av kartlagda kvalitetsjämförelser inom högre utbildning .....	70
4.3 Jämförelser inom ett lärosäte .....	73
4.4 Jämförelser mellan lärosäten .....	75
4.5 Jämförelser mellan länder .....	84
4.6 Iakttagelser .....	84
<b>5 Arbetsförmedlingens verksamhetsområde</b> .....	87
5.1 Arbetsmarknadspolitikens mål .....	87
5.2 Sammanfattande beskrivning av interna uppfölj- ningar och jämförelser .....	89
5.3 Interna uppföljningar och jämförelser som bedömts vara intressanta .....	95
5.4 Externa studier av arbetsförmedlingens verksamhet och kvalitet .....	100
5.5 Externa studier som bedömts vara intressanta .....	103
5.6 Sammanfattande slutsatser .....	107

<b>BILAGA 1</b> .....	111
Uppdraget .....	111
<b>BILAGA 2</b> .....	115
Kvalitetsjämförelser för olika syften och med olika metoder – en översikt .....	115
Sammanfattning .....	125
<b>BILAGA 3</b> .....	127
Kvalitetsjämförelser inom skolan .....	127
<b>BILAGA 4</b> .....	143
Jämförelser inom lärosäten .....	143
<b>BILAGA 5</b> .....	157
Beskrivning av uppföljningar och Jämförelser inom arbetsförmedlingens verksamhetsområde .....	157
Intern Studier .....	157
Externa studier .....	165
<b>Statskontorets publikationer år 2000 och 2001</b> .....	173

# 1 Sammanfattning och syntes av iakttagelser

## 1.1 Uppdrag och genomförande

Regeringen uppdrog i juni 2000 åt Statskontoret att göra en kartläggning och genomgång av befintliga kvalitetsjämförelser inom grundskole-, gymnasie-, universitets och högskoleområdena samt inom arbetsförmedlingarnas verksamhetsområde. Arbetet skulle i första hand avse en beskrivning av de metoder och jämförelser som bedöms vara mest intressanta för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken samt för sambandet mellan dessa båda områden.

Vi har gått igenom de kvalitetsjämförelser vi kunnat finna på de tre områdena ungdomsskolan, högskolan och arbetsförmedlingen. De sammanfattande iakttagelser som görs här grundar sig på denna inventering. Den kan inte göra anspråk på fullständighet. Via brev till alla kommuner, högskolor och länsarbetsnämnder, en mängd telefonsamtal till olika experter och en referensgrupp med representanter för Svenska Kommunförbundet, Högskoleverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet har vi försökt bilda oss en uppfattning om vilka jämförelser som görs. Uteblivna svar kan betyda såväl bortfall som att några kvalitetsjämförelser inte görs. Inventeringen ger oss en bild som vi har valt att tolka som en *hypotes om hur verkligheten är beskaffad*. De utsagor som görs skall alltså ses som hypoteser, ägnade att ställas under framtida prövning.

Utöver att bara redovisa de jämförelser vi funnit har vi sökt karaktärisera jämförelserna och göra jämförelser mellan områdena. Detta i akt och mening för att ge en bättre belysning av vad som görs och vad som inte görs. Det bidrar också till att lösa den uppgift som formuleras i uppdraget – ”en beskrivning av de metoder och jämförelser som bedöms vara mest intressanta för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken och för sambandet mellan dessa båda områden.”

Karaktäriseringen bygger på en klassificering som redovisas i kapitel 2.

Givetvis spelar syftet roll för vilka slags jämförelser som görs och hur de görs och tas om hand. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika områden, vilket också påverkar utformningen av jämförelserna. Varje försök att jämföra de tre områden vi kartlagt måste därför utgå från en förståelse av såväl syften som de särskilda förutsättningar som gäller på respektive område.



## 1.2 Övergripande karaktäristik av kvalitetsjämförelserna på de tre områdena

Kvalitetsjämförelser tagna i en vid bemärkelse görs i viss utsträckning på alla tre områdena. Dessa tre områden faller därmed in i ett mönster som går igen på många andra områden. Det har överlag blivit allt vanligare att göra jämförelser av organisationer, funktioner och delar av organisationer, program och politik på olika områden, av levnadsvillkor och konkurrensförhållanden m.m. i kommuner, i regioner och i hela länder. I bilaga 2 har vi försökt att ge en bild av denna växande, jämförande verksamhet. Den görs i många olika syften, ibland bara av något slags nyfikenhet, ibland för att ge bränsle åt en diskussion eller för att stilla kritik. Men ibland görs den också med långsiktiga syften – t.ex. för att påverka samhällsförhållanden i olika länder (korruptionsindex) eller att förbättra kostnadseffektiviteten i någon speciell funktion (lokalvårdskostnader).

### *Skolan*

#### **Skolverket följer upp ett decentraliserat system**

Kvalitetsjämförelser i vid bemärkelse görs i viss omfattning på skolans område. Förutsättningarna är att skolan är ett nationellt system som till 97 procent förvaltas av kommunerna. Resterande tre procent utgörs av friskolor. Kommunaliseringen av skolan innebär inte att riksdag och regering har givit upp ambitionen att skolan skall vara ett system för hela landet och att skolan skall erbjuda likvärdig utbildning i hela landet. Detta innefattar friskolorna. Men förutsättningarna är så olika i olika delar av landet att det inte går att uppnå denna likvärdighet utan en lokal anpassning av organisation och resurser. Decentraliseringen till kommunerna av beslut rörande resurser, lärare, organisation m.m. har ökat successivt. Friskolorna har blivit allt fler. Ambitionen att hålla ihop skolan har därför inneburit att allt större vikt har lagts vid att följa upp verksamheten och resultaten vid landets alla skolor. Den främsta uppgiften för det Skolverk som inrättades 1991 och då ersatte Skolöverstyrelsen blev uppföljning och utvärdering av skolan.

För att upprätthålla en likvärdig skola i alla delar av landet finns alltså ett fungerande, nationellt kvalitetssäkringssystem. Det har ändrat karaktär och fortsätter att successivt förändras men har alltså ett par starkt styrande inslag. För det första regleras antalet timmar eleverna skall gå i skolan och vad dessa timmar skall innehålla. Detta styrs av läroplanen. Försök görs nu med en allt mer flexibel timplan. Läroplanen anger också mål för ämnen och kurser. Kunskapskraven styrs av betygsättningen, som dels är reglerad genom betygsriterier i förhållande till läroplanens mål, dels är styrd av s.k. ämnes- och kurs-

prov. Kraven på lärarna är reglerade i lärarexamen. I princip skall skolorna ha enbart behöriga lärare, men personalbrist kan göra att de måste frångå det kravet. Läromedlen, som för många år sedan godkändes av en central instans, är numera fria men är fortfarande i hög grad standardiserade. Statsbidrag styrde längre tillbaka standarden på skolans lokaler och inslaget av läromedel. Klassstorlekar styrdes ända fram till 1990 av statsbidrag till lärarresurser. Statsbidragen till skolan ingår numera i det generella statsbidraget till kommunerna. De senaste åren har statsmakterna försökt att påverka resursanvändningen i kommunerna genom att fördela särskilda bidrag till kommunerna med villkor att dessa skall användas på visst sätt inom skolan. Till kvalitetssäkringssystemet hör också inträdeskraven till gymnasiet. Slutligen har det mål- och resultatstyrningssystem som successivt ersatt regelstyrningen kvalitetssäkrats genom att föreskriva att alla kommuner skall upprätta s.k. skolplaner och kvalitetsredovisningar i förhållande till dessa.

För att följa upp och utvärdera skolan samlar Skolverket idag in och standardiserar en mängd uppgifter rörande skolan. Uppgifter på *kommunnivå* är tillgängliga i rapporter och på Internet i den s.k. jämförelsetalsdatabasen. De avser kostnader, lärare per elev, viss betygsstatistik m.m. Uppgifterna möjliggör jämförelser men Skolverket har inte utnyttjat uppgifterna för jämförande analys i någon större utsträckning. Istället tillhandhåller Skolverket uppgifterna för att andra skall utnyttja dem. Uppgifterna används av enskilda kommuner för att jämföra sig med genomsnittet och grupper av kommuner har slutit sig samman för att göra analyser av sina jämförelsetal.

Skolverket har också tillgång till uppgifter på *skolnivå* och har gjort en studie av sambandet mellan resurser och resultat i 900 grundskolor. Studien är av forskningskaraktär. Uppgifterna på skolnivå byggs nu ut för att möjliggöra för kommuner och enskilda skolor att göra olika slag av jämförelser. Deltagandet i denna databas (SIRIUS) är frivilligt och syftar till att möjliggöra för de skolor som så önskar att göra jämförelser. Databasen skall komma att innehålla väsentligt mycket mer information än jämförelsetalen på kommunal nivå, detta för att möjliggöra jämförelser i speciella avseenden och för att möjliggöra fördjupade jämförelser. Tanken är att det är kommunerna och skolorna själva som skall utnyttja databasen och själva ta initiativ till jämförelserna.

Skolverket gör numera också på regeringens uppdrag kvalitetsgranskningar, s.k. inspektioner, av särskilda förhållanden inom skolan som regeringen anger. Granskningarna gäller enskilda kommuner och skolor men syftar till att ge en bild av skolan i hela landet genom att bygga på riksrepresentativa urval. Syftet är att se om skolan som helhet lever upp till de mål riksdag och regering satt upp. Rapporterna återförs till respektive kommun och skola och skulle kunna användas för jämförelser mellan kommuner eller mellan skolor. I rapporterna

görs visserligen inga jämförelser mellan kommuner eller skolor, men eftersom kriterierna är desamma innebär de ett slags jämförelser.

Därtill kommer Skolverkets ordinarie tillsyn, som sker på samma vis men på Skolverkets initiativ. Skolverket har i uppdrag att gå igenom alla skolor (inkl. friskolorna) under en sjuårsperiod. Såväl inspektioner som tillsyn kan föranleda ålägganden för kommuner och skolor.

Såväl inspektioner som tillsyn är blandning av ”peer-reviews” och användandet av nyckeltal.

Skolverket utför sin uppgift att följa upp och utvärdera skolväsendet genom att ställa samman data till nationella genomsnitt. Skolverket ser inte som sin uppgift att följa upp och utvärdera enskilda skolor eller kommuner. Uppgiften att följa upp och utvärdera den svenska skolan löser Skolverket genom att följa den svenska skolan i dess helhet. Exempelvis samlas standardprovresultat in slumpmässigt – för att kunna ge en bra bild av helheten och den genomsnittliga utvecklingen på *riksnivå*.

Skolverket har också som sin uppgift att utveckla den svenska skolan. Den uppgiften löser Skolverket bl.a. genom att ge kommuner och skolor möjlighet att jämföra sig med andra och att lära av varandra. Men själva jämförandet överlåter man i stor utsträckning åt andra. Förhoppningen är att tillhandahållandet av en mängd standardiserade data skall stimulera kommuner, skolor och andra att börja göra jämförelser. I viss, ganska betydande, mån kan man se denna ”service” som ett svar på allt fler kommuners ansträngningar att på egen hand göra jämförelser av kostnader, elevantal, betyg etc.

### **En mindre del av kommunerna gör egna jämförelser – närmast i kontrollsyfte**

Om förhoppningen skall infrias att allt fler kommuner och skolor skall ta initiativ till jämförelser är idag en öppen fråga. Knappt hälften av landets kommuner svarade på frågan om de gjorde kvalitetsjämförelser. Av dessa svarade endast 28 – dvs. 10 procent av landets kommuner – att de hade varit eller var inblandade i någon kvalitetsjämförelse. Med reservation för att ett antal kommuner som faktiskt bedrivit kvalitetsjämförelser inte svarat verkar resultatet ändå mycket magert.

Alla kommuner är numera ålagda att göra en särskild s.k. kvalitetsredovisning. I åliggandet ingår att göra jämförelser med skolplanens mål men inte att göra jämförelser med andra kommuner. Om alla kvalitetsredovisningar skulle innefatta jämförelser med andra kommuner skulle antalet genast bli mycket större. En del av de nyckeltal som Skolverket tillhandahåller utnyttjas ibland (kostnader per elev, lärare per elev etc.). Kvalitetsredovisningarna byggs upp av

redovisningar från respektive skola. Successivt kommer troligen Skolverkets databas SIRIUS att utnyttjas allt mer varvid jämförelserna kommer att öka i antal.

De jämförelser som görs av kommuner är huvudsakligen jämförelser på kommunnivå. Det är kommunledningen som tagit initiativet till jämförelserna. Även i de fall när det är jämförelser mellan skolor är det kommunledningen som tagit initiativet, vilket inte utesluter att det kan vara en framställning från en enskild skola som utgjort upphovet till kommunledningens initiativ. Det verkar vara svårt för enskilda skolor att få till stånd jämförelser mellan skolor utan kommunledningarnas aktiva åtgärder eller välsignelse.

Jämförelserna mellan kommunerna gäller dels nyckeltal för resurser (kostnader, lokalytor, lärartäthet etc.). Det finns enstaka exempel på att sådana jämförelser har gjorts under många år inom grupper av kommuner. Jämförelsetalen har standardiserats och utvecklats. Det troliga är att jämförelserna främst har använts vid budgetering. Något exempel på en djupare analys av samband mellan resurser, kvalitet och resultat har vi inte funnit.

Dels gäller jämförelserna mellan kommuner elev-, lärar- och föräldrappfattningar om skolan. Resultaten har använts för att diskutera situationen i skolan vid personalkonferenser.

Bara ett exempel tyder på att man ställt uppfattningarna om skolan mot resurssituationen. Det gäller göteborgsprojektet Balansen. Men där jämför man sig inte med andra kommuner utan inom kommunen mellan skolor.

Man kan fråga sig vilket värde det har att göra undersökningar av lärares, elevers och föräldrars uppfattningar om skolan. Man vet att dylika opinionsundersökningar påverkas av mycket annat än de förhållanden som de skall belysa. Utvecklingen över tiden blir därför svår att tolka. Orsaker till skillnader mellan kommuner som kan härledas till förhållanden som kan påverkas är vanligen också svåra att urskilja utan en ganska avancerad statistisk analys. Därför är det troligt att kommunerna använder opinionsundersökningar närmast som ett alarmsystem: plötsliga, stora förändringar i uppfattningarna om skolan kan tjäna som signal och kan då kanske härledas till någon särskild händelse.

Såväl opinionsundersökningarna som nyckeltalen beträffande resurser ger kommunledningarna en viss kontroll över situationen och utvecklingen. Själva uppger kommunerna att jämförelserna görs i syfte att främja verksamhetsutvecklingen.

### **Jämförelser med verksamhetsutveckling i fokus borde göras på skolnivå**

På kommunnivå bedrivs ett mycket litet antal jämförelseprojekt som är direkt utformade för att främja verksamhetsutveckling. Dessa jämförelser är begrän-

sade till någon enstaka funktion (information till föräldrar, hur man arbetar med elever som riskerar att inte bli godkända i något ämne). De görs inom en grupp kommuner i Svenska kommunförbundets ”jämförande kommunala nätverk”. Tillvägagångssättet är att göra en mängd olika jämförelser med olika metoder (kostnader, enkäter, ”peer-reviews” m.m.) för att belysa vad som är bra och kostnadseffektiv verksamhet på något speciellt område. De pågår under flera år och innefattar ett organiserat erfarenhetsutbyte. Det är det närmaste ”benchmarking” någon av jämförelserna på kommunnivå kommer. Någon ”best practice” pekas inte ut.

Antalet jämförelser på skolnivå är inte stort, vilket är egendomligt med tanke på att det torde vara den viktigaste organisatoriska nivån för att utveckla skolan. Vi har funnit en jämförelse vars fokus är något oskarpt men i alla fall gäller skolutveckling. Det gäller en grupp kommuner som har tagit till uppgift att observera varandra på skolans område och ge feedback. Jämförelserna är inte systematiserade men syftar mycket tydligt till att finna exempel att lära av. Jämförelserna kan avse alltifrån arbetssätt till skolbetyg.

En systematiserad jämförelse mellan skolor görs i Göteborg (Balansenprojektet). Angreppssättet är brett och systematiskt och leds av kommunledningen. Det bygger på samma strategi som Skolverket: genom att tillhandahålla ett stort antal jämförelsetal skall stadsdelsnämnder och skolorna själva börja intressera sig för hur de ligger till och börja göra egna jämförelser. Resultaten publiceras öppet och syftar till att medborgare, föräldrar, elever och förtroendevalda skall börja ställa frågor och krav. Samma funktion har Skolverkets jämförelsetal.

Den enda jämförelse som tydligt bygger på den enskilda skolans önskan att bli jämförd är Kvalitetsutmärkelsen svensk skola. Det är en mycket sluten jämförelse. De enda resultat som publiceras är vinnarens. Andra skolor som deltagit kan jämföra sina resultat med den vinnande skolans och besöka denna för att lära, men deras resultat publiceras inte. Jämförelserna gäller nästan uteslutande processer och bara i någon mån resultat men inte kostnader. Jämförelserna omfattar hela verksamheten – från ax till limpa. Jämförelserna är inte systematiska och informationen är inte standardiserad. Dess relevans bedöms av särskilda experter. Hur experterna gör sina värderingar framgår inte.

### **Vad är det som görs och vad görs inte?**

För att positionera svensk skola görs olika jämförelser av det svenska skolväsendet med andra länders skola. Tidigare gjordes detta från tid till annan i separata utredningar, numera i allt större utsträckning fortlöpande i projekt som drivs av internationella organisationer (IEA, OECD, EU). Dessa jämförel-

ser kan tjäna som varningsklockor och utgöra startpunkt för fördjupade utredningar. Jämförelserna bygger på aggregerad statistik över befolkningens utbildningsnivå, deltagande i utbildning, kunskapsnivåer, kostnader m.m. Verksamhetsprocesser jämförs inte på nationell nivå.

I kontrollerande syfte följer Skolverket upp och utvärderar situation och utveckling inom den svenska skolan. Syftet är att informera riksdag och regering för att dessa skall vidta generella åtgärder, ny lagstiftning, ändrade statbidrag etc. Denna uppföljning bygger i huvudsak också på utbildningsstatistik, men den är betydligt mer detaljerad än den statistik som används för internationella jämförelser. De jämförelser som görs gäller skolans mål och avser skolväsendet som helhet, inte enskilda kommuner eller skolor. Även utbildningsinspektörernas rapporter gäller i första hand bedömningar av situationen i stort, men enskilda kommuner och skolor får också sina egna rapporter. De ålägganden som görs ger inspektioner och tillsyn en kontrollfunktion, även om Skolverket saknar sanktionsmöjligheter.

Därutöver är den enda kontroll av enskilda kommuner som förekommer, den som görs av andra kommuner. Det är kommuner som köper elevplatser av varandra och som därför jämför platskostnader och elevers uppfattningar om skolan. De jämförelsetal som Skolverket samlar ihop och publicerar kan användas för kontroll, men varken Skolverket eller någon annan använder dessa jämförelsetal för att systematiskt kontrollera t.ex. kostnader och resultat.

Kommunledningar använder däremot jämförelser av såväl kostnader som elevers, föräldrars och skolpersonals uppfattningar om den enskilda skolan i kontrollerande syfte. Kontrollen har inte någonstans tagit sig uttryck i ”yardstick competition”.

Istället är kontrollen av de enskilda skolorna informell och spelreglerna oklara (t.ex. i samband med budgetering inom den enskilda kommunen). Kontrollen överläts i någon mån åt medborgare, elever, lärare och föräldrar. Skolverkets jämförelsetal på kommunnivå lämpar sig inte så väl för detta som den databas på skolnivå som nu är under uppbyggnad. Göteborgs stad och i någon mån Nacka kommun har satt jämförelserna mellan skolorna i system och publicerar aktivt resultaten.

Verksamhetsutveckling i bred bemärkelse – en bättre skola – är det yttersta syftet för alla jämförelser. Men verksamhetsutveckling kan åstadkommas på olika sätt, alltifrån att stimulera kommuner och skolor att göra jämförelser genom att bara publicera jämförelsetal, till att aktivt använda jämförelsetalen i kontrollerande syfte och genom att skapa konkurrens på grundval av dessa. Däremellan ligger möjligheten att organisera systematiska jämförelser i syfte att utbyta erfarenheter.

Det sistnämnda organiserandet av jämförelser mellan skolor eller kommuner är sällsynt. När det har skett har det byggts på sporadiska observationer eller på bedömningsgrunder som är svåra att kommunicera. Med Skolverkets databas för skolor är det möjligt att jämförelser kommer att organiseras som till en del bygger på standardiserade jämförelsetal.

Jämförelser syftande till att identifiera ”best practice” förekommer knappast alls. Däremot inbegriper ett mindre antal jämförelser möjligheter till erfarenhetsutbyte och lärande på såväl skolnivå som kommunnivå.

Forskning utgör en organiserad form av systematiska och väl dokumenterade jämförelser, syftande till generella slutsatser som kan ha bäring på verksamhetsutformningen. Men forskningen om skolan som organisation och dess betydelse för kvalitet och effektivitet är mycket sparsamt förekommande.

Slutligen kan vi konstatera att den kommunala vuxenskolan och kunskapslyftet inte verkar ha varit föremål för nästan några jämförelser alls utöver den tillsyn som Skolverket utövar. Kunskapslyftet har bara existerat ett par år, vilket kanske förklarar frånvaron av jämförelser på detta område. Den enda studie som vi kan redovisa på detta område är Statskontorets analys av kostnaderna för kunskapslyftet<sup>1</sup> och en jämförelse mellan kommuner av deltagande. Analysen av kostnaderna gjordes i syfte att kontrollera om ersättningen till kommunerna var rimlig – alltså ett kontrollerande syfte. Den kommunala vuxenskolan har funnits i många år – trots detta har vi inte fått in några rapporter om jämförelser på detta område. Det är förvånande.

## *Högskolan*

### **Kvaliteten säkras genom akademiska kriterier**

Det svenska universitets- och högskoleväsendet är, jämfört med en del andra länder, förhållandevis väl sammanhållet. De flesta lärosäten är statliga. Några är stiftelseägda. Regeringen utser rektorer och majoriteten i styrelserna. Antagningen till vissa program är nationell, men den större delen äger rum lokalt. Den lokala delen har ökat kraftigt. Fram till slutet av 70-talet ägde en centralisering rum. I början på 90-talet ägde en påtaglig decentralisering rum. Valet av resurser inom budget är i hög grad decentraliserad. Ämnesinriktningen bestäms i betydande utsträckning av respektive högskola. Lärare inkl professorer anställs numera av respektive lärosäte.

Kvalitet är helt avgörande för värdet av universitets- och högskoleutbildning. Lärosätena måste därför försäkra sig om en godtagbar kvalitet i alla utbildningar och har sedan urminnes tider haft ett kvalitetssäkringssystem som till stora delar byggts på inomprofessionella – akademiska – kriterier. Kriteriernas karaktär har varit allmänt vedertagna akademiska krav men tillämpningen har

---

<sup>1</sup> Hur mycket kostar Kunskapslyftet? – en analys av kommunernas kostnader och bidrag, Statskontoret 1999:18.

varierat mellan lärosäten, ämnen och verksamma personer. Bara den del av kvalitetssäkringssystemet som gäller antagning till högre utbildning bygger på ett i hög grad formaliserat bedömningssystem – betyg eller högskoleprov, ibland kompletterat med speciella prov. Successivt har statsmakterna låtit bygga ut ett mera formaliserat kvalitetssäkringssystem.

Vissa utländska, akademiska examina granskas för att ge behörighet eller legitimation i Sverige. Andra bedöms i rent informationssyfte. Tillgodoräkande av studier utomlands och vid andra lärosäten inom landet bedöms av varje lärosäte för sig. Även detta är en del av kvalitetssäkringssystemet.

### **Högskoleverkets examensrättsprövningar och utvärderingar stramar upp kvalitetskraven...**

I viss utsträckning har på senare tid försök till normering av kvalitetskraven startat. Högskoleverket genomför olika typer av kvalitetsbedömningar av högre utbildning. Bedömningar görs i form av nationella ämnes- och programutvärderingar, prövningar av ansökningar om examensrätt och genom granskning av högskolans eget kvalitetsarbete. På uppdrag av regeringen granskar Högskoleverket också ansökan från en högskola om att få inrätta ett vetenskapsområde eller att få universitetsstatus.

Formen för bedömningarna är ”peer reviews”, dvs. en grupp bestående av i första hand ämnessakkunniga lärare från olika lärosäten granskar t.ex. en utbildning utifrån professionella kriterier.

Högskoleverkets kvalitetsbedömningar syftar inte i första hand till att jämföra utbildningar. Bedömningar som omfattar flera utbildningsanordnare, exempelvis ämnes- och programutvärderingarna, ger dock möjligheter till jämförelser. Den intresserade läsaren kan i bedömarnas motiveringar uttröna i vilka avseenden vissa lärosäten behöver utvecklas och hur andra ska vidmakthålla erhållna kvaliteter. Dessutom bygger alltid dessa bedömningar på en jämförelse med professionella normer.

Kraven för att ett lärosäte exempelvis ska erhålla examensrätt för en viss utbildning ställs upp av Högskoleverket. De krav som anges gäller lärarkompetens, forskningsaktivitet, studentmedverkan etc., men kriterierna är inte preciserade utan måste fyllas ut av ämnessakkunniga och i någon mån av utanförstående intressenter, som deltar i prövningar och utvärderingar.

### **...och syftar också till att utveckla högskolan**

Det främsta syftet med examensrättsprövningarna samt prövningarna av vetenskapsområde och universitetsstatus är kontroll. Samtidigt har de en verksamhetsutvecklande funktion genom att hävda vissa kvalitetskrav. Ämnes- och pro-



gramutvärderingarnas syfte är att utveckla verksamheten, men kan också få en kontrollerande funktion. Högskoleverkets granskning av lärosätenas kvalitetsarbete har en renodlat utvecklande roll.

Högskoleverket spelar en aktiv roll för att ”ovanifrån” utveckla högskolan. Detta gör man genom att göra granskningar baserade på i första hand akademiska kriterier, dvs. högskolans egna kriterier. Men man har också anlagt andra kriterier som gällt jämställdhet, integration, studentmedverkan m.m. Även om initiativet kommer ”ovanifrån” är högskolorna och de verksamhetsansvariga på olika nivåer starkt involverade.

Dessa examensrättsprövningar och utvärderingar av olika utbildningar är den vanligast förekommande jämförelsen, möjligen bortsett från alla informella jämförelser som görs till vardags i nätverk, ämneskonferenser och seminarier.

### **Högskolornas egna initiativ är förhållandevis få**

Av 51 lärosäten har 35 svarat oss och av dessa har 20 uppgivit att de gjort någon form av kvalitetsjämförelser. Förteckningen är med all säkerhet inte fullständig. Ändå ger den ett förhållandevis magert intryck. Intresset för jämförelser tycks variera mycket mellan lärosäten.

Ytterst få jämförelser verkar göras baserade på undersökningar av studenters eller arbetsgivares uppfattning om utbildningen (däremot görs regelmässigt utvärderingar av kurser genom att be studenterna svara på enkäter). Vi har funnit ett par systematiska och återkommande undersökningar av studenternas uppfattningar om den bedrivna utbildningen, undersökningar som också medger jämförelser mellan utbildningar och lärosäten. Systematiska sammanställningar av kursutvärderingar görs kanske av flera fakulteter eller institutioner. Vi har bara fått in ett exempel på detta. Studenters uppfattningar om värdet av utbildningen i ljuset av arbetslivets krav har undersökts i ett speciellt avseende – kommunikationsfärdigheter – av ett lärosäte. Undersökningen gör det möjligt att jämföra olika utbildningar, också mellan lärosäten. Någon undersökning av arbetsgivares uppfattningar om värdet av utbildningarna har inte redovisats till oss.

Den vanligaste formen av jämförelser som görs på initiativ av institutioner, fakulteter eller lärosäten är s.k. ”peer reviews”. ”Peer reviews” görs av hela utbildningar, enskilda ämnen, uppsatsarbeten och särskilda, gemensamma funktioner. Metoden ”peer reviews” är väl inarbetad i den akademiska miljön. Metoden är kvalitativ och blandar omdömen av subjektiv art med objektiva data. Sammansättningen av bedömargruppen kan ibland innefatta studerande och utomstående, som därigenom bidrar med ett samhälls- eller ett arbetsgi-

varperspektiv. Vi har fått ett par exempel på jämförelser mellan utbildningar (tandläkare, företagsekonomer) och mellan lärosäten (ledningsfunktioner, IT) som gjorts tvärs över nationsgränser.

Jämförelser av detta slag, som är initierade av verksamhetsansvariga, drivs vanligen därhän att ett utbyte av erfarenheter mellan dessa kommer till stånd. De kommer nära ”benchmarking”, men innefattar inte att man utser något lärosäte till s.k. ”best practice”.

### **Vad är det som görs och vad görs inte?**

Den dominerande delen av kvalitetsjämförelserna – med vår breda definition – görs av Högskoleverket. De görs alltså ”ovanifrån” och i, till stor del, verksamhetsutvecklande syfte i vilka verksamhetsansvariga är involverade. Vissa av jämförelserna har ett direkt kontrollerande syfte, andra ett mera indirekt.

Vi har inte funnit så många systematiska – och framförallt inte återkommande – kvalitetsjämförelser som görs av lärosäten, fakulteter och institutioner. Det finns en del exempel på jämförelser av utbildningar som lärosäten eller internationella sammanslutningar av utbildningsanordnare tagit initiativ till. Andra exempel är enskilda institutioner som jämfört moment i utbildningen. Täckningen bland ämnen och lärosäten är mycket ojämn i de svar vi fått in.

Jämförande undersökningar av kunders – studenters och arbetsgivares – värdering av utbildningar är ytterst sällsynta. Lärosätena själva har bara tagit initiativ till några enstaka, sådana undersökningar. Detta vakuum har därför lockat utomstående (NUTEK, Moderna tider).

Huvudsakligen är de jämförelser som görs inriktade på akademisk kvalitet. Men det är i mycket ringa mån som slutresultatet bedöms (ett undantag är uppsatser). Vi har inte funnit någon kvalitetsjämförelse som baseras på kunskapsprov, trots att kunskapsprov är regel i utbildningen. Istället bedöms förutsättningar och processer för att en god kvalitet skall uppnås. Resursinsatsen ställs med något enda undantag inte mot de jämförda kvalitetsindikatorerna. Inga exempel har presenterats som jämför resursinsatser per studerande eller per studieprestation. Vid filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet finns dock en databas finns resurser med, som gör det möjligt att göra jämförelser.<sup>2</sup>

Såväl de jämförelser som drivs fram ”ovanifrån” som de som initieras av verksamhetsansvariga har ett starkt lärande inslag. De flesta av de jämförelser som initieras av lärosäten, fakulteter eller institutioner leder till ett omfattande erfarenhetsutbyte. Även här skulle man kunna tala om benchmarking, bortsett från att ett visst lärosäte inte utses till s.k. ”best practice” mellan institutioner.

Examensrättsprövningarna kan möjligen sägas utgöra en form av ”yardstick competition”. Bara de utbildningsanordnare som uppfyller kraven får exa-

---

<sup>2</sup> Vår undersökning gäller perioden 1997 till idag. Chalmers tekniska högskola gjorde i mitten av 90-talet en jämförelse av styckkostnader inom civilingenjörsutbildningarna.

mensträtt. Prövningen ska inte innebära någon konkurrens mellan utbildningsanordnarna. Den skulle ändå kunna få den funktionen om jämförelsen driver upp kraven.

Jämförelser av svenskt högskoleväsende med andra länders inskränker sig i huvudsak till ett antal indikatorer i OECD-rapporten ”Education at a Glance”. Indikatorerna avser resursinsatser, deltagande (enrolment) m.m. Internationella jämförelser av studielånesystem och universitetssystem har gjorts ibland.

Forskning som gäller högskolor som organisationer och deras betydelse för effektivitet och kvalitet är inte omfattande.

## *Arbetsförmedlingarna*

### **AMS styr genom uppföljning**

Arbetsförmedlingarna tillhör länsarbetsnämnder som i sin tur sorterar under Arbetsmarknadsstyrelsen. Det är således en hierarkisk organisation men med ett betydande mått av decentralisering. Riksdag och regering anger mål för arbetsmarknadspolitiken, mål som skiftar med arbetsmarknadsläget. Arbetsmarknadsverket torde vara en av de tydligast och mest konsekvent målstyrda statliga verksamheterna. Målen är tydliga och uppföljningsbara och gäller förhållanden på arbetsmarknaden som Arbetsmarknadsverket kan påverka. Exempel på verksamhetsmål är att antalet långtidsarbetslösa ska minska och nå en viss nivå, att ungdomar under 25 år skall erbjudas arbete eller utbildning inom 100 dagar osv.

Arbetsförmedlingen utgör kärnan i Arbetsmarknadsverkets verksamhet och är den aktivitet som måste fungera för att övriga verksamheter också skall fungera.

I förmedlingsarbetet är ”matchningen” avgörande. Matchning är förmågan att para ihop sökande och lediga arbeten. Matchningen skall gå fort och vara bra, dvs. att sökande som anvisas skall passa för jobben och omvänt.

Förutom att förmedla reguljära arbeten har förmedlingen ett antal arbetsmarknadspolitiska åtgärder till sitt förfogande: arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöd, aktivitetsgaranti m.m. Matchningen är också viktig när enskilda anvisas arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Kvalitetssäkringen sker på flera olika sätt. För det första följs verksamheten fortlöpande upp mot verksamhetsmålen – exempelvis hur lång tid det tar innan personer under 25 år anvisas antingen arbete eller utbildning. För det andra ställer arbetsmarknadsstyrelsen krav på att en s.k. jobsökarplan skall tas fram för alla arbetslösa. Huruvida så sker och vilken kvalitet jobsökarplanerna håller följs fortlöpande upp genom stickprov på alla förmedlingar. För det tredje görs stickprov för att kontrollera riktigheten i de registeruppgifter som gäller arbetslösa och lediga arbeten. För det fjärde görs en standardiserad utvärdering

av alla arbetsmarknadsutbildningar längre än 12 veckor. Slutligen görs fortlöpande undersökningar av såväl arbetssökandes som arbetsgivares uppfattning om den service arbetsförmedlingen ger.

### **Centralt ledda jämförelser och erfarenhetsutbyte...**

All denna information kan användas för jämförelser. Främst används uppgifterna för uppföljning av arbetsförmedlingarnas och länsarbetsnämndernas verksamhet som Arbetsmarknadsstyrelsen gör fortlöpande. Dessutom gör AMS årliga genomgångar av länsarbetsnämnderna liksom länsarbetsnämnderna gör genomgångar av varje arbetsförmedling. Genomgångarna görs för att kontrollera måluppfyllelse och diskutera verksamheten i dess helhet och leder till justeringar av målen på läns- respektive arbetsförmedlingsnivå samt överenskommelser om åtgärder. Vid genomgångarna spelar jämförelser med andra län respektive arbetsförmedlingar en viktig roll. För jämförelserna används en stor samling mått av olika slag, verksamhetsstatistik, kundenkäter, resursförbrukning m.m. Även kvalitativa beskrivningar ingår i den mycket breda jämförelse som görs av såväl länsarbetsnämnder som kontor. Strävan är att fånga hela verksamheten, från omvärldsfaktorer, resursinsatser och arbetsprocesser till prestationer och arbetsmarknadseffekter. AMS respektive länsarbetsnämnderna kan sägas leda kontinuerliga benchmarking-verksamheter. Fortlöpande rangordnas såväl länsarbetsnämnderna som de enskilda kontoren inom respektive län i ett flertal olika avseenden och "best practice" identifieras. Resultaten diskuteras, erfarenheter förmedlas och åtgärder preciseras. Allt detta sker i en process där centrum (AMS respektive varje länsarbetsnämnd) står för erfarenhetsförmedlingen.

### **...och få lokala initiativ**

Alla data finns tillgängliga inom hela organisationen och skulle kunna utnyttjas för jämförelser mellan arbetsförmedlingar eller mellan länsarbetsnämnder på eget initiativ. Men detta görs inte i nämnvärd omfattning. De av respektive centra initierade jämförelserna tar förmodligen det mesta av tiden och kraften i anspråk.

Några få exempel finns på lokala initiativ till jämförelser. Arbetsflödet har beskrivits på ett standardiserat sätt och utnyttjats för jämförelser mellan arbetsförmedlingar i Västerbotten. Där har även ett par kontor deltagit i utmärkelsen Kvalitet i Norr.

Ett par externt initierade jämförelser visar hur jämförelserna å ena sidan kan utvecklas metodmässigt och å den andra kan fördjupas vad avser att förstå vad som leder till en effektiv verksamhet.

## Vad är det som görs och vad görs inte?

Jämförelser av arbetsförmedlingar görs genom initiativ ”ovanifrån”. En stor mängd data, verksamhetsstatistik, kundenkäter, ekonomiuppgifter, samlas in enligt centrala direktiv. Jämförelserna organiseras och leds sedan av AMS centralt respektive av länsarbetsnämnderna inom sina områden. Tillgången på jämförelsetal av olika slag är mycket stor och lättillgänglig och skulle kunna utnyttjas för lokala initiativ till jämförelser, men så sker i liten omfattning, efter vad vi erfarit. Det betyder att den jämförelser som äger rum sker i central regi och utan något närmare erfarenhetsutbyte direkt mellan länsarbetsnämnder eller mellan arbetsförmedlingar.

Denna uppläggning är naturlig som ett led i AMS styrning av hela organisationen men kan leda till att utvecklingsdynamiken går förlorad. Kontroll är ett framträdande syfte i jämförelserna på detta område, vilket inte utesluter att de också har ett verksamhetsutvecklande syfte. De återkommande, relativt systematiska jämförelserna kan ha funktionen att skapa ett visst mått av konkurrens mellan organisatoriska enheter, vilket kan verka utvecklande.

En mycket stark betoning ligger på uppnådda resultat, även om strävan är att ge en helhetsbild av verksamheten vid arbetsförmedlingarna och deras förutsättningar. Men processindikatorer och beskrivande omdömen spelar en mindre roll i förhållande till kvantitativa indikatorer av resultat.

Den enda något systematiska jämförelse som görs mellan verksamheten och dess kostnader görs i en extern studie, som närmast är av forskningskaraktär. Emellertid skall samma metodik nu prövas mera reguljärt av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).

De internationella jämförelser som görs gäller arbetsmarknadspolitiken i dess helhet. Vi har inte funnit någon jämförelse som gäller just arbetsförmedlingen.

Ingen information av jämförande karaktär förmedlas till allmänheten eller till de arbets sökande.

## 1.3 Vad som skiljer och förenar de tre områdena

Det är tre mycket olika områden som vi kartlagt. Det sätter sin prägel på de kvalitetsjämförelser vi funnit, vad slags jämförelser som görs, på vilken organisatorisk nivå de görs, på vems initiativ de görs och hur resultaten används. Ändå förklarar skillnaderna i förutsättningar inte allt.

**Tabell 1: De huvudsakliga dragen i de kvalitetsjämförelser som görs på de tre områdena**

	Skolan	Högskolan	Arbetsförmedlingar
Syfte	Verksamhets utveckling/Kontroll	Verksamhets utveckling/Kontroll	Kontroll/styrning
Jämförelse nivå	Kommun	Utbildningar vid olika lärosäten	Arbetsförmedling/ Länsarbetsnämnd
Täckning	Grund- och gymnasieskola/sporadisk	Grundutbildning/heltäckande	Heltäckande
Mått	Kvantitativa/objektiva förhållanden och attityder	Kvalitativa/objektiva förhållanden och värdeomdömen	Kvantitativa/objektiva förhållanden och attityder
Mätmetod	Befintlig/ny statistik/enkät	"Peer reviews"	Befintlig/ny statistik/enkät
Kvalitetskategori	Input/slutprestationer	Input/processer	Slutprestationer/ effekter
Periodicitet	Återkommande/engångs	Intermittenta	Återkommande
Initiativtagare	Kommuner	Högskoleverket/Lärosäten	Arbetsmarknadsstyrelsen

Indirekt och direkt är verksamhetsutveckling ett överordnat syfte på alla tre områdena. Starkast och mest direkt framträder detta syfte på skolans område. Initiativen till jämförelserna är där mer decentraliserade än på de andra områdena. På högskoleområdet syftar kontrollen av den akademiska kvaliteten också till verksamhetsutveckling. Kontrollen är på detta område i högre grad än på de övriga områdena – även jämfört med skolan – inriktad på processer, vilket är ägnat att stödja verksamhetsutvecklingen. Minst processorienterade är jämförelserna beträffande arbetsförmedlingarna. Omvänt är jämförelserna på högskolans område mycket litet inriktade på prestationer och effekter, vilket gör det svårt att bedöma verksamhetsutvecklingens ändamålsenlighet. Jämförelser baserade på kundundersökningar görs i mycket ringa mån.

Ett starkt framträdande syfte på alla tre områdena är kontroll. Detta sammanhänger med att alla tre områdena var för sig utgör sammanhängande system som i någon mening styrs av centrala instanser och att jämförelserna ingår i de kvalitetssäkringssystem som utformats för respektive område. Starkast framträder kontrollsyftet inom Arbetsmarknadsverket, svagast beträffande skolan.

Kontrollen är mest omfattande och systematisk beträffande arbetsförmedlingarna, där den täcker huvuddelen av förmedlingarnas verksamhet. Jämfö-

relserna används för styrning, för att sätta mål och fördela resurser, trots att resurser ingår inte i jämförelserna.

Inom högskoleområdet syftar kontrollen mycket medvetet till att säkerställa den akademiska kvaliteten.

Inom skolans område sker nästan ingen kontroll av kommuner, däremot utnyttjas ibland jämförelser av skolor inom kommuner till kontroll och styrning. Även när jämförelser görs av eller inom kommuner är kontrollsyftet mindre framträdande. Men med hjälp av nyckeltal för resursåtgång och elev- och föräldraenkäter får kommunledningarna en möjlighet att upptäcka problem, ställa krav på skolledningarna och göra budgetavvägningar.

Skolan är det enda område där det f.n. görs några försök att på basis av jämförelser informera allmänheten om skillnader mellan produktionsenheter. På frivillighetens väg är det inte troligt att jämförelsetal kommer att tas fram som information till elever och föräldrar annat än inom en och samma kommun. Så sker idag inom Göteborg och i mera begränsad utsträckning inom ett par andra kommuner. Men jämförelser mellan skolor i olika kommuner i syfte att informera elever och föräldrar kommer antagligen inte att komma fram på frivillig väg.

Högskoleverket har nyligen fått i uppdrag att på sex år göra program- och ämnesutvärderingar av all högskoleverksamhet. I detta uppdrag ingår också att informera allmänheten om resultatet.

På arbetsförmedlingarnas område används inte jämförande uppgifter för att informera allmänheten om skillnader i service, så som arbetssökande eller arbetsgivare uppfattar den.

Någon egentlig benchmarking bedrivs inte på något av områdena. Men jämförelser förenade med fortgående erfarenhetsutbyte bedrivs på alla tre områdena.

Internationella jämförelser förekommer främst på skolans område, men då på initiativ av utomstående. Där avser jämförelserna skolsystemen som helhet. Inom högskolans område förekommer vissa internationella jämförelser av enskilda utbildningar och lärosäten på initiativ av dessa. Några internationella jämförelser av arbetsförmedling har vi inte funnit. Däremot görs internationella jämförelser av arbetsmarknadspolitik.

Jämförelserna varierar metodmässigt i högre grad inom skolans område än på de andra två områdena. Minst varierar jämförelserna beträffande arbetsförmedlingarna.

De lokala initiativen är vanligare på skolans område och inom högskolan än på arbetsförmedlingens område. Dock är det ett mycket litet antal jämförelser som görs mellan skolor och med ett direkt intresse för verksamhetsutveckling.

Det verkar vara svårt för enskilda skolor att ta initiativ och få med sig andra skolor för kvalitetsjämförelser – hur angeläget detta än upplevs vara.

Minst vanliga är de lokala initiativen bland arbetsförmedlingarna, trots att förutsättningarna för jämförelser mellan lokala produktionsenheter på detta område är ganska goda, tack vare omfattande och detaljerad statistik och centralstyrda redovisningssystem.

På högskolans område kan brist på jämförbara data – examinationsfrekvenser, lärartäthet, lokalytor, kunskapsprov, kostnader m.m. – förklara det relativt ringa antalet lokala initiativ. Förutsättningarna att samla in jämförbara data borde vara goda men saknar tradition inom högskolan. Trots svårigheterna har ett antal lokala initiativ till jämförelser tagits. Den metod som är vanlig – s.k. peer reviews – kringgår problemet med jämförbara data genom att tillåta mera kvalitativa bedömningar, baserade på professionella kriterier.

Beträffande såväl högskolan som arbetsförmedlingarna kan man befara att den ytterst aktiva, centralt bedrivna jämförelseverksamheten gör att man inte orkar med så många lokala initiativ.

Förutsättningarna skiljer sig mellan områdena. Skolan är kommunal. De jämförelser som kan göras på skolans område måste därför bygga på frivillig medverkan eller eljest utgå från allmänt tillgänglig statistik. Skolverket har därför tagit på sig uppgiften att underlätta för skolor och kommuner att göra jämförelser genom att tillhandahålla jämförbara data. Sin egen uppföljnings och utvärderingsverksamhet begränsar Skolverket till skolväsendet som helhet.

Förändringarna av de arbetsmarknadspolitiska målen och de arbetsmarknadspolitiska programmen ställer krav på en följsam och styrbar organisation. Det hindrar inte att det vore värdefullt och fullt möjligt att enskilda arbetsförmedlingar eller länsarbetsnämnder toge initiativ till fördjupade jämförelser i syfte att utveckla verksamheten.

## 1.4 Sambandet mellan utbildning och arbetsmarknad

Vilka är sambanden mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken?

Utbildningspolitiken har som ett överordnat mål att bidra till landets ekonomiska tillväxt. Detta skapar ett samband mellan utbildningspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. Det andra överordnade målet gäller rättvisa. Även det torde ha med arbetsmarknadspolitiken att göra om man med rättvisa menar att alla skall ges goda möjligheter att erhålla arbete och försörjning. Därutöver har utbildningspolitiken ett renodlat kunskapsmål, som gäller oberoende av det ekonomiska värdet av kunskapen.



Den grundläggande utbildningen har betydelse som allmän förutsättning att klara sig i arbetslivet. Det gäller färdigheter som att läsa, skriva, räkna, att behärska främmande språk, kunna samarbeta och leda verksamheter etc. Näringslivet har gjort några allmänna undersökningar av arbetsgivares bedömningar av nytutexaminerades färdigheter i dessa avseenden. Men några jämförelser mellan skolor, linjer, högskoleutbildningar eller lärosäten har vi inte funnit. Samma typ av allmänna utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning finns redovisade i En effektivare arbetsmarknadsutbildning, Ds 2000:38.

Den grundläggande utbildningen har också betydelse för övergången till högre studier. Några jämförande undersökningar som belyser skolans kvalitet i detta avseende har vi inte funnit.

Det närmaste en dylik jämförande undersökning man kan komma i det material vi funnit är Lunds universitets undersökning av examinerades kommunikationsfärdigheter. Olika utbildningar och lärosäten kan där jämföras.

Huruvida utbildningarna motsvarar arbetsmarknadsefterfrågan har studerats många gånger, dels med cost-benefit-ansats, dels genom uppföljningar av studerandes arbetsmarknadsinträde. T.ex. belyser ESO rapporten Utbildningens omvägar (Ds 2000:58) sambandet mellan ungdomsskolan och arbetslivet. Av rapporten framgår att bland ungdomar som gått gymnasieprogram med yrkesämnen har det på senare tid bara varit varannan som yrkesarbetat ett och ett halvt år efter gymnasiet. Vidare var det bland dem som gått industriprogrammet och som förvärvsarbetade bara 33 procent som hade ett arbete inom industrin. Statistiska centralbyrån gör återkommande uppföljningar av examinerades yrkesval. Men inga dylika undersökningar har använts för att göra jämförelser mellan olika utbildningsanordnare.

Även utbildningens sakinhåll i förhållande till yrkeslivets krav är av relevans i detta sammanhang. Det gäller frågor om över- eller underutbildning, om tillräckliga fackkunskaper, om generalist- eller specialistutbildning. Men några jämförande undersökningar av dylika ting har vi inte funnit.

Sammanfattningsvis tvingas vi konstatera att nästan ingen enda av de kvalitetsjämförelser som görs belyser sambandet mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken och att detta inte beror på brist på data.

## 1.5 Effektivisering

I vilken mån görs jämförelser som är ägnade att stödja utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken och särskilt då att se till att ”alla möjligheter att utveckla och effektivisera verksamheterna i den offentliga sektorns olika delar tas till vara”?

På skolans område görs jämförelser av skilda slag som är ägnade alltifrån att utveckla den enskilda skolans arbetsmetodik för att hjälpa svaga elever till en effektivare resursfördelning mellan skolor inom en kommun och till effektiviseringar baserade på kostnadsjämförelser mellan kommuner. Men mycket mer skulle naturligtvis kunna göras. Skolverket är nu på god väg att skapa goda förutsättningar för detta genom att bygga upp en databas för skolor i vilken alltifrån kostnader till standardprovresultat läggs in.

Övergången från skola till högskola är ännu otillräckligt belyst liksom arbetsmarknadsinträdet. Uppföljningar görs av Statistiska centralbyrån, men utan att några jämförelser görs mellan linjer, skolor, kommuner, utbildningar eller lärosäten.

På högskolans område saknas kostnadsjämförelser i de jämförelser vi funnit. Därför är effektivisering med hjälp av de kvalitetsjämförelser som görs svårt att uppnå. Kvalitetsjämförelserna är i hög grad inriktade på utbildningsprocessen, vilket är ägnat att främja verksamhetsutvecklingen. För att främja utbildningspolitikens mål om ett framstående kunskapssamhälle är dessa kvalitetsjämförelser däremot ändamålsenliga. Även här saknas, med något enda undantag, jämförelser som belyser utbildningens betydelse för arbetsmarknadsinträdet.

Kvalitetsjämförelserna på arbetsförmedlingarnas område är starkt inriktade på arbetsmarknadspolitikens mål och därför av största relevans för denna. Eftersom kostnader saknas i huvuddelen av dessa jämförelser är de svåra att använda för effektivisering.

## 1.6 Vad skulle kunna driva fram fler jämförelser?

De externa drivkrafter som skulle kunna stimulera till fler, mer krävande, mer djuplodande och politiskt relevanta jämförelser är dels medborgarnas krav, dels besparingskrav. Statsmakterna kan naturligtvis också själva ta initiativ till att sådana jämförelser ska göras.

På skolans område är det välkänt att kostnadsskillnaderna är stora. Detta borde, kan man tycka, räcka som drivkraft för att göra jämförelser. Är kvalitetsskillnaderna lika stora? Vad får man för de extra kostnaderna? Eller är det lokala produktionsförutsättningar och redovisningsmetoder som svarar för hela variationen? Detta borde vara av intresse att undersöka, men görs i förvånande liten utsträckning. I den mån kommunerna utsätts för besparingskrav bör dock intresset växa.

Användandet av ”skolpeng”, även de som gäller den kommunala skolan, verkar starkt stimulerande för att ta fram och jämföra kostnader och kvalitet mellan olika skolor.

En spiral av växande krav på jämförelser är att vänta till följd av att vissa skoljämförelser publiceras. Dessa väcker krav på ytterligare och förbättrade eller mer mångfacetterade jämförelser.

På högskolans område bör anslag per registrerad student och presterade poäng leda till ett växande intresse för kostnads- och kvalitetsjämförelser mellan lärosäten. Studerande kommer med all säkerhet framgent att kräva någon form av kvalitetsredovisning i samband med att de söker utbildningar, särskilt om utbyggnaden av högskolan går fortare än studerandetillströmningen. Högskoleverkets nyligen erhållna uppdrag att på sex år utvärdera all universitets och högskoleutbildning och att redovisa resultatet av dessa ämnes- och utbildningsutvärderingar offentligt kan ses som ett svar på denna efterfrågan.

Ju stramare anslagstilldelningen inom AMV är desto större är intresset av att göra kostnadsjämförelser. Kvalitetsredovisningar som i större utsträckning belyser graden av service har redan idag stimulerats av konkurrensen från privata arbetsförmedlare

## 2 Uppdrag att kartlägga och struktur för redovisningen

### 2.1 Bakgrund

Regeringen anför i budgetpropositionen för år 2001 att kombinationen av en minskad andel av befolkningen i förvärvsarbetande ålder, ökande krav på vård, omsorg och utbildning och internationell skattekonkurrens gör att ”alla möjligheter att utveckla och effektivisera verksamheterna i den offentliga sektorns olika delar (måste) tas till vara.” (s. 13, bilaga 5, prop. 2000/01:1)

### 2.2 Uppdrag

Det uppdrag Statskontoret erhållit 2000-07-04 betonar också detta (se bilaga 1). Men hur ska det gå till? I uppdraget till Statskontoret skriver regeringen: ”Inom de offentliga verksamheterna finns inte samma tryck utifrån på ständig kvalitetsutveckling, som en effektivt fungerande konkurrens ger upphov till inom den privata sektorn. I stället har andra system för styrning och kvalitetsuppföljning utvecklats. De myndigheter som har ansvar för övervakningen av verksamheterna gör regelbundet analyser av verksamheternas kvalitet. Olika indikatorer på effektivitet och kvalitet har utvecklats.”

Regeringen önskar ”påskynda utvecklingen av effektiva styrmedel”. Ett styrmedel som också budgetpropositionen nämner är benchmarking och kvalitetsjämförelser. Det är för att påskynda utvecklingen av just detta styrmedel som Statskontoret givits i uppdrag att göra ”en bred kartläggning och genomgång av befintliga kvalitetsjämförelser” inom två tunga områden: utbildningsväsendet och arbetsförmedlingarna.

Det uppdrag Statskontoret erhållit begär en kartläggning av och genomgång av befintliga kvalitetsjämförelser inom utbildningsväsendet och arbetsförmedlingarnas verksamhetsområden. Genomgången skall i första hand avse de metoder och jämförelser som bedöms vara mest intressanta för utbildnings och arbetsmarknadspolitiken.

Statskontoret skall bedriva uppdraget i dialog med berörda departement och myndigheter och samråd skall ske den arbetsgrupp med företrädare för Finansdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet som tillsattes 1998 för att utveckla uppföljningen av kommuner och landsting.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 2001.

## *Vår tolkning av uppdraget*

- 1) Med utbildningsväsendet menar vi alltifrån 6-årsverksamheten i skolan till forskarutbildning och hela detta utbildningsväsendes organisation, inkl. den kommunala vuxenutbildningen och kunskapslyftet. Det inbegriper dock bara de utbildande delarna och således inte de myndigheter som finns på området för att övervaka och fördela anslag m.m. Med arbetsförmedlingens verksamhetsområden menas inte bara arbetsförmedling utan alla arbetsförmedlingens tjänster, bl.a. arbetsmarknadsutbildning, och hela dess organisation.
- 2) Jämförelserna skall avse kvalitet. Men kvaliteten behöver inte bara avse slutprestationer utan kan också avse input, intermediära prestationer och processer. Med tanke på vad som sägs i uppdraget om kostnadseffektivitet är det också intressant att ta med sådana jämförelser som innefattar kostnader.
- 3) I uppdraget sägs ingenting om att de jämförelser som skall redovisas skall ha gjorts fortlöpande. Det kan således också vara frågan om rena engångsjämförelser. Men för att kvalificera till denna kartläggning skall de kunna utredas, åtminstone med några års mellanrum.
- 4) Vi har inte tolkat uppdraget så att kartläggningen skall vara absolut fullständig. Kartläggningen skall dock ge en översiktlig bild av förekomsten av kvalitetsjämförelser. Det väsentliga är att få med för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken intressanta jämförelser. De mest intressanta bör lyftas fram.
- 5) Kartläggningen avser svenska studier. Det utesluter inte att om vi finner intressanta utländska studier bör vi också kunna lyfta fram dessa. Jämförelser av svenska myndigheter eller kommunala verksamheter med utländska skall givetvis tas med.
- 6) I första hand skall arbetet avse de metoder och jämförelser som är mest intressanta för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken och för sambandet mellan dessa båda områden. Vad som är intressant kräver någon form av analys.

## 2.3 Struktur för redovisningen

Vårt uppdrag är att redovisa en kartläggning av kvalitetsjämförelser inom utbildningsväsendets och arbetsförmedlingarnas område. Detta kan göras på olika sätt. Vi har valt att strukturera redovisningen så att det lättare skall gå att bilda sig en uppfattning om för vilka syften kvalitetsjämförelserna gjorts, på

vilken nivå, med vilka metoder och mått och med vilka processer resultaten tagits om hand. Förhoppningsvis skall detta göra det möjligt för oss att finna studier som kombinerar relevanta data, fungerande datainsamlingsmetoder, bearbetningar och analys med förmåga att överföra informationen till ansvariga beslutsfattare på ett sådant sätt att de kan utnyttja den.

Men först måste kvalitetsbegreppet klarläggas. Vilka jämförelser skall tas med?

## *Kvalitetsbegreppet – kvalitetskategorier*

Vad menas med kvalitet? Strikt definierat bör det avse enbart *egenskaper hos slutprestationer*, och då bara sådana egenskaper som värderas positivt av mottagarna eller som har betydelse för att uppnå de effekter som är avsedda. Dessa egenskaper är knutna till prestationen.

Om denna definition skulle läggas till grund för vår kartläggning skulle den bli alltför begränsad. Detta därför att syftet med de kvalitetsjämförelser som vi söker är att förbättra kvaliteten i de offentliga tjänsterna. Då spelar även alla de *förhållanden in som har att göra med hur en bra kvalitet skapas*. Följaktligen skall vi innefatta även de förhållanden som påverkar eller bidrar till kvaliteten.

Detta vidgar i hög grad fältet för relevanta kvalitetsjämförelser. Forskningen om kvalitet talar tämligen entydigt om att mängden input och dess kvalitet har en avgörande betydelse för den slutliga kvaliteten. Är verksamheterna effektiva, dvs. att en specificerad output inte kan produceras med ett mindre mått av input, så är det inte möjligt att höja kvaliteten utan att öka *mängden input eller inputs kvalitet*.

Om däremot verksamheterna inte är effektiva finns utrymme för kvalitetsförbättringar utan att resursinsatsen ökar, genom bättre utnyttjande av resurserna, genom kvalitetsprogram och liknande. Då kommer *olika processer för att förbättra kvaliteten* i blickpunkten. Ett antal av de metoder som används i detta sammanhang går med en sammanfattande beteckning under begreppet Total Quality Management (TQM). Men det finns även andra metoder.

Det kan ibland vara svårt att finna mått på den företeelse man önskar mäta, t.ex. kvaliteten i en viss form av undervisning. Alla kan se och höra skillnaden på en bra och en dålig lärare. Ändå är det svårt att mäta. Ett mått som känns mycket relevant och som faktiskt mäter en egenskap i själva tjänsten är hur stor andel av en lektion som en lärare kan utnyttja för undervisning och hur stor del av tiden som går bort för att få ordning i klassrummet.

Att det är svårt att finna mått på den företeelse man önskar mäta gör att man använder *indikatorer*. En indikator är ett mått som speglar ett visst förhållande utan utgöra själva förhållandet. De måste alltså användas med insikt om att de ibland kan mäta fel saker, att de kan manipuleras osv. Inom naturvetenskaperna är det betydligt lättare att finna goda indikatorer på olika företeelser än inom samhällsvetenskaperna. Ändå går man inom naturvetenskaperna heller inte fri från problemet. En fysikalisk definition på temperatur utgår från molekylernas rörelse. Istället för att mäta molekylrörelser har man skapat konventioner för att mäta temperatur, t.ex. med hjälp av termometrar. Men termometerns kvicksilverpelare är ingenting annat än en indikator på temperatur. Man använder kvicksilverpelaren som indikator därför att den står i ett visst samband med molekylrörelserna och temperaturen och inte påverkas av så mycket annat. Om syftet är att mäta molekylrörelserna kommer kvicksilverpelaren alltså mycket nära att mäta det som man vill mäta. Men om syftet är att mäta om ”det är varmt eller kallt”, dvs. den subjektiva upplevelsen, kan den vara en ganska osäker indikator.

På samma sätt tvingas vi ofta arbeta med indikatorer när vi skall mäta kvalitetsegenskaper. Det gäller då att välja indikatorer som kan tänkas ha ett stabilt samband med den kvalitetsegenskap som skall mätas. Detta för oss tillbaka till olika *faktorer som kan tänkas påverka kvaliteten*, så som ovan nämndes: mängden input, kvalitetsegenskaper hos input eller processer avsedda att leda till bättre kvalitet. Men det kan lika gärna vara *förhållanden som påverkas av tjänstens kvalitet*. Resonemanget är detsamma: om det finns ett samband mellan ett visst förhållande och tjänstens kvalitet så kan detta förhållande fungera som indikatorer för tjänstens kvalitet. Undervisningens kvalitet kan visa sig i elevernas uppskattning – nöjda kunder – eller i att eleverna får jobb, gör karriär och får höga inkomster. Allt detta är *effekter* av tjänstens kvalitet som kan fungera som indikatorer.

Medan kvalitet har en strikt definition kommer mätningar av kvalitet och jämförelser av kvalitet att behöva bygga på många olika slag av indikatorer som på olika sätt speglar kvalitet och sådana förhållanden som har betydelse för kvalitet.

*Kostnader* är en aspekt av kvalitet som är av intresse att innefatta i jämförelserna. Detta av flera skäl.

Ett skäl har att göra med vad som ovan sagts om faktorer som påverkar kvalitet. Kvaliteten kan förbättras genom att kosta på produkten eller tjänsten. I utbildningssammanhang anförs ofta lärartäthet som en kvalitetsfaktor p.g.a. ett förmodat samband mellan lärartäthet och utbildningens kvalitet.

Ett annat skäl har att göra med jämförbarheten. Det är förhållandevis ointressant att redovisa kvalitet utan att beakta kostnaden. Japanska elever brukar göra mycket bra ifrån sig i internationella kunskapstest. Detta kan förmodas ha sin förklaring i att många japanska barn och ungdomar inte bara går i en skola utan i två – den vanliga skolan kompletteras med en privat eftermiddagsskola. Det är givetvis något som man vill ta med i jämförelsen. Därför är ett kvalitetsmått som relateras till kostnaden av större intresse än ett rent kvalitetsmått.

Ett tredje skäl är att syftet med kvalitetsjämförelserna är att effektivisera den offentliga och skattefinansierade verksamheten. Då måste kostnadseffektiviteten utgöra en ledstjärna. För att rymmas inom framtida allt mer snäva budgetramar kommer därtill avvägningar att behöva göras mellan kvalitet och kostnader. Högsta kvalitet är inte med säkerhet optimal kvalitet.

### **Kvalitetskategorier**

Vi grupperar de kvalitetsjämförelser vi funnit i följande kategorier:

#### **I. Resultat**

- effekter (av kvalitet)
- brukares och uppdragsgivares värdering av prestationer
- kvalitetsegenskaper hos slutprestationer (kan även avse delprestationer)

#### **II. Process**

- intermediära prestationer eller kvalitetsegenskaper hos dessa
- produktionsprocesser av betydelse för kvalitet

#### **III. Input**

- input eller kvalitetsegenskaper hos input
- produktionsförutsättningar av betydelse för kvalitet

## **2.3.2 Syfte**

Kvalitetsjämförelser/benchmarking görs i många olika syften. De inledande smakproven har givit prov på några olika syften. Grovt sett kan följande syften urskiljas:

- Benchmarking för organisationers verksamhetsutveckling

Ett par eller flera organisationer ägnar sig åt jämförelser, vanligen av speciella funktioner inom organisationerna (försäljning, fakturering, produktion, kostnadsstruktur eller liknande), men ibland också av hela verksamheten i syfte



att lära av varandra. Det kan gälla att förstå hur god kvalitet skapas, men kan lika gärna gälla hur man pressar tillverknings-/handläggningstider, kostnader eller skapar kreativa FoU-miljöer. Någon form av jämförelse utgör upptakt. Den syftar till att kunna peka ut verksamheter som är bättre än andra – ”best practice” – och som därmed kan utgöra riktmärke – ”benchmark”. Men för att kunna lära av detta föredöme räcker det inte med bara en jämförelse av något slag, utan det fordrar en process i vilken mängder av olika frågor tas upp och många olika jämförelser görs, såväl kvantitativa som kvalitativa (bakgrunds-teckningar, förklaringar). Benchmarkingen kan ta sin utgångspunkt i t.ex. en kvalitetsjämförelse. Men sedan görs diverse olika undersökningar för att försöka förstå varför kvaliteten är bättre i vissa organisationer än andra. Det kan då handla om att undersöka och jämföra produktionsprocesser, sättet att leda och motivera personal, inköp av råvaror, relationer till underkonsulter etc. En sådan studie tar lång tid att göra och kan ibland leda till ett långvarigt samarbete och utbyte av erfarenheter. Arbetet bedrivs av de inblandade organisationerna själva och är sanktionerat av organisationernas ledningar. Det är sällsynt att resultaten och studierna offentliggörs.

- Diverse jämförelser för verksamhetsutveckling

Jämförelser i syfte att utveckla verksamheten kan också göras utan att bygga på ett samarbete mellan organisationsenheter. En överordnad eller utomstående instans kan helt enkelt framställa vissa jämförelsetal. Redan förekomsten av sådana jämförelsetal kan verka sporrande på enheterna att utveckla verksamheten. Den överordnade instansen kan också ta en mera aktiv del i jämförelserna genom att själv göra sammanställningar och arrangera erfarenhetsutbyte kring dessa. Men skillnaden i förhållande till benchmarking är att initiativet då inte kommer från och processen inte drivs av organisationerna själva.

En eller flera organisationsenheter kan också engagera sig i framställningen av jämförelsetal utan att inleda något erfarenhetsutbyte kring dessa. Att dra lärdomar av skillnader och likheter överläts till den enskilda organisationen. Skillnaden i förhållande till benchmarking är således att något erfarenhetsutbyte inte är organiserat.

Jämförelser mellan organisationsenheter och ett därpå grundat erfarenhetsutbyte kan också förekomma utan att någon ”best practice” utses. Jämförelserna görs mindre skarpa och utan att tydliggöra bedömningskriterier. Detta lämnar deltagande organisationer större frihet att dra sina egna slutsatser än vid en regelrätt benchmarking.

Jämförelser kan också göras utan att försök görs att förklara skillnader. Möjligheterna att dra lärdomar av skillnaderna blir då begränsade. Vanligen kräver förklaringar en omfattande analys som kräver data från flera tillfällen

eller organisationer och som det tar tid att utveckla. Benchmarking kräver därför vanligen ett flerårigt samarbete för att lyckas. Det hindrar dock inte att engångsvis gjorda jämförelser också kan bidra till att utveckla verksamheten.

- Kvalitetsjämförelser för brukares val av producent

Alla producenter av en viss produkt/tjänst jämförs med avseende på produktens kvalitet i syfte att göra brukare/klienter/kunder bättre informerade när de skall välja leverantör. (Konsumentupplysning kallas detta på privata marknader.) Oftast lämnas priset/kostnaden utanför för kunden/klienten att själv jämföra med. Eftersom det är svårt att göra rättvisande jämförelser är det vanligt att man använder *ranking* istället för att publicera de absoluta mätetalen. Vidare kan man vilja ta hänsyn till flera olika kvalitetsaspekter på en gång. Antingen publicerar man då allihop och låter kunderna själva göra avvägningen mellan olika kvalitetsaspekter eller så väger man ihop de olika kvalitetsaspekterna till ett index eller en poängsumma. Frågan är hur man skall behandla bakomliggande förklaringar, t.ex. att elevers skolresultat är beroende av deras sociala bakgrund. Mera raffinerade jämförelser kan gå ut på att beräkna bakgrundskorrigerade värden. Däremot arbetar man inte på att söka förklaringar till skillnaderna. Meningen är att jämförelserna skall utlösa diskussion och kanske också en begränsad konkurrens som skall skapa ett förändringstryck. Jämförelser för att underlätta människors val görs vanligen av någon utanförstående (t.ex. en regleringsmyndighet) som önskar underlätta för kunderna att göra väl informerade val. Det är självklart att resultaten skall publiceras. Organisationerna och deras ledningar kan vara helt emot att dessa jämförelser görs, men de kan också – för den goda sakens skull eller för att bättra på sitt renommé – ha ett positivt intresse av de görs.

- ”Yard-stick competition”

Alla producenter av en viss produkt/tjänst jämförs med avseende på kvalitet och kostnad/pris i syfte att skapa en fungerande konkurrens på en marknad som eljest saknar förutsättningar för detta. Det kan gälla marknader med s.k. lokala monopol, stora transaktionskostnader för byte av leverantör eller marknader för varor och tjänster som har kvaliteter som är svårbedömda för gemene man. Jämförelserna görs på samma sätt som om det bara gällde att informera kunder/klienter om kvalitetsskillnader med tillägget att kostnaden eller priset blir en given del av informationen. Dessa mätningar och jämförelser görs också av utanförstående, t.ex. en regleringsmyndighet, men det är inte givet att de ges någon omfattande publicitet. Det räcker att regleringsmyndigheten har dessa uppgifter för att kunna agera genom att anta anbud, ge tillstånd osv. Vanlig

s.k. anbudsupphandling är snarlik ”yard-stick competition” men bedrivs inte fortlöpande.

- Jämförelser för styrning och kontroll

Ägare av en eller flera anläggningar kan göra jämförelser mellan dessa eller med andra ägares anläggningar för att kunna styra och kontrollera de egna anläggningarna. Utan jämförelseobjekt är det svårt för en ägare att ställa krav, tillräckligt krävande utan att vara orimliga. Ägaren utformar jämförelsetalen och drar själv slutsatser av jämförelserna. Ägaren har då behov, inte bara av rena kvalitetsjämförelser, utan också av kvantiteter och kostnader relaterade till kvaliteten och av förklaringar, såsom läge, klientsammansättning, anläggningens storlek, lokala produktionsförutsättningar m.m. Jämförelserna – innefattande förklaringar – kan ligga till grund för dialoger inom organisationen, för belöningar och bestraffningar och för medelstilldelning. Men jämförelserna kan också användas bara för att ägaren och hela organisationen skall lära sig hur produktionen fungerar och hur den kan utvecklas. Ägaren driver dessa jämförelser men kan ha förankrat dem inom organisationen. Någon anledning att publicera resultaten utåt finns inte.

- Utvärderingar, forskning som bygger på ett större antal jämförelser

Det mesta av forskning bygger i något avseende på jämförelser. Utvärderingar bör, för att kunna säga något om effekter av program, åtgärder eller verksamheter, bygga på jämförelser med nollalternativ, alternativa åtgärder eller kontrollgrupper. Åtskillig forskning och åtskilliga utvärderingar gäller kvalitet, hur den skapas och hur den värderas. Syftet är detsamma som vid benchmarking, att förstå och lära, men är inte lika omedelbart nyttoinriktat. Till skillnad från benchmarking söker man inte efter föredömen. De organisationer som är föremål för forskningen bör helst inte vara engagerade i den, i motsats till vad som gäller vid benchmarking.

## Jämförelsenivå

Kvalitetsjämförelserna kan göras på olika nivåer och kan avse jämförelser av hela länder, av enskilda organisationer eller av delar av organisationer. Vilka nivåer som är aktuella och möjliga skiftar mellan olika områden beroende på hur verksamheten är organiserad.

Vilken nivå som jämförelserna görs på har ett starkt samband med syftet och arten av mått.

Vi skall skilja på:

- Nationell nivå – jämförelser av hela länder
- Regional/kommunal nivå – jämförelser av hela regioner eller av hela kommuner med varandra (även över nationsgränser)
- Producerande organisation (t.ex. skola, högskola, arbetsförmedling)
- Delar av producerande organisationer (inom högskola: utbildning, fakultet, institution)

## Täckning

Jämförelserna kan vara mer eller mindre omfattande. Det är av intresse att belysa vilka delar av verksamheten som görs till föremål för jämförelser.

## Arten av mått

Vilka slags mått som är av intresse beror naturligtvis på syfte och organisationsnivå. Måtten har många olika dimensioner. De kan skiljas i:

- Kvantitativa mått (dessa kan avse subjektiva förhållanden såsom attityder om dessa registreras på en skala).
- Kvalitativa bedömningar. Det är omdömen som inte omsätts i siffror utan är rent beskrivande. Beskrivningen kan bygga på kriterier av typen uppfyller/uppfyller ej. Då skärps beskrivningen och skillnaden i förhållande till kvantitativa mått minskar.

Vi skiljer också på mått som avser

- Subjektiva förhållanden (ex.vis attityder, värdeomdömen)
- Objektiva förhållanden (ex.vis prestationers kvalitetsegenskaper)

Måtten kan avse olika saker (se ovan under Kvalitetskategorier)

Måtten kan också vara sammansatta, t.ex. av kostnader och prestationer, vilket utgör styckkostnad, av kostnader och effekter, vilket utgör kostnadseffektivitet osv.

Alla dessa dimensioner kan kombineras på olika sätt.

## Mätmetoder

På vilket sätt data samlas in har inte så stort intresse för den som bara är intresserad av resultatet, men för den som vill försöka samla in data kan det ha ett stort intresse.

- Enkäter, dvs. färdiga frågor, vilka avse alltifrån rena sifferuppgifter till attitydsvår.
- Intervjuer, som kan vara mer eller mindre strukturerade. Vanligen syftar intervjuer till mera beskrivande svar och kvalitativa omdömen.
- Observationer, t.ex. av organisation, undervisning, administrativa system etc. Observationerna görs av tränade examinatorer som noterar sina iakttagelser mer eller mindre strukturerat, t.ex. efter kriterier.
- Självvärderingar. Då tas underlaget fram genom att verksamhetsansvariga bedömer den egna verksamheten efter en mall eller ett frågeschema. I detta kan ingå mer eller mindre klara kriterier.
- Befintlig statistik.
- Ny statistik. Kan tas in på olika vis, med enkäter (se ovan), ur olika redovisningar, genom olika räkneförfaranden.
- Kombinationer – med det menas att datainsamlingen sker med olika metoder.

## Jämförelsemetoder

De data som samlas in kan ställas samman och jämföras på olika sätt:

Dels kan

- jämförelserna göras utan att utmynna i något helhetsomdöme och rangordning (A har något som B inte har, starka och svaga sidor).
- Men de kan också utformas så att helhetsomdömen ges som medger en mer eller mindre långtgående rangordning (bra, bättre, bäst eller 1,2,...54)

Dels kan

- enkla jämförelser av kvantitativa indikatorer göras ("större än, mindre än, lika med osv.")
- Men jämförelserna kan också bygga på komplicerade beräkningar av kvantitativa indikatorer som möjliggör helhetsomdömen och hänsynstaganden till förklaringsfaktorer (med regressionsanalys, viktningar, Data Envelopment Analysis etc.)

- Beskrivande, värderande omdömen kan ges avseende delar eller helheten ("är en mycket väl fungerande organisation").
- I sin enklaste form är omdömena enbart beskrivningar av kvalitativa utsagor ("servicen anses fungera väl").

## Vem gör vad?

Syftet har också ett starkt samband med hur arbetet med att ta fram jämförelserna, analysera och dra slutsatser görs. Här kan man urskilja några huvudsakliga mönster:

- Initiativ tas till jämförelserna av en överordnad, kontrollerande, reglerande eller styrande instans. A) De "mätta och vägda" har ingen eller ringa del i utformning av mått, analys och slutsatser. Slutsatserna används av den centrala instansen för att fatta beslut om resursfördelning, belöningar, sanktioner, för att informera allmänheten m.m. B) Om jämförelserna är del av en ledningsfunktion är detta ovanligt. Underordnade instanser brukar få ha ett ord med i laget och kan t.o.m. ges i uppdrag att utforma ett uppföljningssystem. Då kan informationen komma att användas såväl för centrala beslut som för rådslag inom organisationen och även för lärande mellan olika delar av organisationen.
- Initiativ till jämförelserna tas av utanförstående, som kan vara medborgargrupper, klienter, revisorer, forskare m.fl. Utanförstående har av lätt insedda skäl svårt att förankra mått och mätmetoder, analyser och slutsatser hos de verksamhetsansvariga. Dessa jämförelser fungerar som kontroll – men av eller för medborgarna – och kan också tjäna som information i valsituationer. Offentliggörande är en självklarhet. Informationen används av klienter, kunder och beslutsfattare som är överordnade de direkt verksamhetsansvariga.
- Initiativ till jämförelserna tas av verksamhetsansvariga. A) Det kan vara en verksamhetsansvarig som önskar jämföra sin organisation med andra – då blir jämförelsen och arbetet ensidigt. B) Men det kan också vara verksamhetsansvariga i flera olika organisationer som tar ett gemensamt initiativ. Då ökar förutsättningarna för lärande.

Hur ofta jämförelserna görs varierar också kraftigt. Det är naturligtvis också beroende av syftet. Inför en större omorganisation kan en studie göras – men bara en gång. Om syftet istället är att fördela resurser så sker det fortlöpande och kräver fortlöpande jämförelser.



## 3 Kvalitetsjämförelser inom skolan

Kapitlet är strukturerat kring fyra ansnitt. Det första snittet beskriver i korta ordalag verksamhetsområdet, kvalitetsbegreppet inom skolan samt hur vi gått tillväga. Andra avsnittet är en tematisk sammanfattning av de kvalitetsjämförelserna vi funnit utefter sex faktorer. Avsnittet avslutas med tre kvalitetsjämförelseprojekt som kommer att implementeras under året. Det tredje avsnittet består av utförliga beskrivningar av sex kvalitetsjämförelser vi bedömt vara intressanta. Kapitlet avslutas med våra sammanfattande iakttagelser om skolan. I bilaga 3 finns samtliga jämförelser kortfattat beskrivna.

### 3.1 Verksamhetsområdet skolan

#### Den svenska skolan är mål- och resultatstyrd

Den svenska skolan är mål- och resultatstyrd men även i hög grad regelstyrd. Ansvar för verksamheten är fördelat på flera aktörer. Staten, via Skolverket, har ett övergripande ansvar för målformulering och resultatuppföljning. Kommunerna och de lokala skolorna ansvarar för att de nationella målen följs upp på lokal nivå.<sup>3</sup> I kommunernas ansvar ligger också att de ska upprätta skolplaner och kvalitetsredovisningar. Skolplanerna ska visa hur skolverksamheten i kommunen ska utvecklas och förändras på kort och lång sikt. Det ska särskilt framgå hur de nationella målen ska uppnås i kommunen. Kvalitetsredovisningarna ska innehålla en bedömning av i vilken grad målen har uppnåtts samt vilka eventuella åtgärder som behövs för att nå målen.<sup>4</sup>

Skolverket har till uppgift att se till att de statliga målen uppnås och verket arbetar bl.a. med uppföljning, utvärdering och tillsyn. Verket organiserar dessutom de statliga utbildningsinspektörerna som har till uppgift att granska kvaliteten i verksamheterna och att föreslå åtgärder för att höja kvaliteten. Skolverket ska även aktivt bidra till kvalitetsutvecklingen inom skolan. Utöver detta utarbetar även Skolverket kursplaner, betygskriterier, nationella prov samt allmänna råd för verksamhetsområdet.<sup>5</sup>

#### Kommunerna största utbildningsanordnaren

Den största utbildningsanordnaren, både antals- och andelsmässigt, är kommunerna. Inberäknat barnomsorgen deltar 91 procent av alla barn och ungdomar i åldern 1-18 år i en verksamhet som är i kommunal regi.

Den absolut största skolformen är grundskolan med drygt en miljon elever, i åldern 7-15 år, läsåret 1998/99. Av dessa går 35 200 elever i fristående skolor. Hösten 1998 gick 306 000 elever i gymnasieskolan. Av dessa gick ungefär

<sup>3</sup> Alla fakta i detta avsnitt är hämtade från [www.skolverket.se/fakta](http://www.skolverket.se/fakta), om inte annat anges.

<sup>4</sup> SFS 1997:702, Förordning om kvalitetsredovisning i skolväsendet.

<sup>5</sup> Skolverket, årsredovisning för år 1999.



11 000 elever i en fristående gymnasieskola. Totalt arbetade 262 000 personer inom skola och barnomsorg. Ungefär hälften av dessa arbetade med utbildning för barn och ungdom.

Den totala kostnaden för skolväsendet uppgick år 1999 till 93 miljarder. Till sammans med barnomsorgen utgör skolan en mycket stor andel av den kommunala sektorns verksamhet. Kostnaderna för dessa båda verksamheter motsvarar 45 procent av kostnaderna för hela den kommunala sektorn.

Under läsåret 1998/99 omfattade den kommunala vuxenutbildningen, Komvux, 227 700 heltidsplatser som utnyttjades av 350 900 studerande. Sedan regeringens femåriga satsningen på gymnasial vuxenutbildning (det s.k. Kunskapslyftet) har andelen av befolkningen i åldern 20-64 år som studerar på Komvux ökat avsevärt; från 4,4 procent år 1996/97 till 6,5 procent 1998/99.

## *Kvalitetsbegreppet inom skolan*

### **Kvalitet lika med måluppfyllelse**

I rapporten om utprovningen av BRUK (bedömning, reflektion, utredning och kvalitet) har Skolverket definierat vad man menar med kvalitet inom utbildningsväsendet.<sup>6</sup> Skolverket menar att kvalitet först och främst bör ses som graden av måluppfyllelse. Diskussioner och definitioner av kvalitet inom skolan bör utgå från de mål och krav som gäller för verksamheten samt de villkor och förutsättningar som gäller för verksamhetsområdet. Kvalitet blir då en samlingsbeteckning på hur väl verksamheten

- uppfyller nationella mål
- svarar mot krav och riktlinjer
- uppfyller andra uppsatta mål, krav och riktlinjer, samt
- kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar.

## **Hur säkras kvaliteten i skolan?**

Utbildning är en komplicerad produktion. Det är uppenbart att resultatet är mycket starkt avhängigt kvaliteten, att volymen – mängd elever, tillägnade kunskaper och färdigheter – saknar värde. Om skolan kan sägas ha en funktion som går ut på att förvara elever så förlorar denna funktion mycket snabbt sitt värde med stigande ålder hos eleverna.

---

<sup>6</sup> ”Ett nationellt kvalitetsindikatorsystem för barnomsorg och skola”. Skolverket, 980812. Dnr 98:2857.

## **Styrning för kvalitet**

Mot den bakgrunden borde skolan vara angelägen att säkerställa kvalitet i utbildningen. Skolan har i alla tider haft ett mycket välutvecklat kvalitetssäkringssystem som på senare tid har ändrat karaktär.

För det första regleras i läroplanen antalet timmar eleverna ska gå i skolan och vad dessa timmar skall innehålla. Läroplanen anger också mål för varje ämne och för varje stadium. För varje ämne regleras således hur många timmars undervisning det ska vara. Kraven på lärarna är reglerade i lärarexamen. I princip ska man ha enbart behöriga lärare, men personalbrist kan göra att man måste frånga det kravet. Läromedlen är numera fria men godkändes tidigare av en central instans. Statsbidrag styrde tidigare standarden på skolans lokaler, inslaget av läromedel och klassstorlekar. I någon mån styrs sammansättningen av elever genom inträdeskrav på olika stadier. Slutligen styrs kunskapskraven av betygsättningen, som dels är reglerad och dels är styrd av s.k. nationella prov i form av ämnesprov för grundskolan och obligatoriska kursprov för gymnasieskolan.

Allt detta kan ses som system för att säkerställa kvalitet i utbildningen. En del av de uppgifter som kvalitetssäkringen genererar kan användas för kvalitetsjämförelser. Även om betyg kan ses som en jämförelse av kvalitet – ett betyg är en jämförelse mot en standard eller vissa kriterier – betraktar vi i denna översikt inte själva betygssystemet som en kvalitetsjämförelse.

## *Genomförande och det insamlade materialet*

Syftet med kartläggningen har inte varit att hitta alla kvalitetsjämförelser som gjorts utan ambitionen har snarare varit att inte förbigå någon intressant kvalitetsjämförelse.

## **Avgränsningar**

Detta avsnitt täcker in den del av utbildningsväsendet som i vanligt tal benämns ”skolan”, dvs. grund och gymnasieskolan. Kartläggningen omfattar inte de kvalitetsjämförelser mellan myndigheter och organisationer som övervakar och fördelar anslag m.m.

Kvalitetsjämförelserna behöver inte göras fortlöpande för att vi skulle inbegripa dem, vilket medför att även rena engångsjämförelser tagits med. Det viktiga är att de ska vara av sådan art att de går att upprepa.

## **Vi frågade kommunerna...**

Statskontoret gick ut med ett brev och frågade samtliga kommuner vilka kvalitetsjämförelser de varit inblandade i sedan 1997 och där vi bad dem skicka exemplar av jämförelser de varit inblandade i. Av 289 kommuner svarade 127, en svarsfrekvens på 44 procent. Av dessa svarade endast 28 kommuner att de hade eller var inblandade i en kvalitetsjämförelse.

## **...och pratade med några organisationer och myndigheter**

Utöver detta har vi även haft muntlig kontakt med Skolverket, Svenska kommunförbundet samt kommunföreträdare och frågat om de varit eller är inblandade i några kvalitetsjämförelseprojekt. Förutom detta har vi haft telefonkontakt med företrädare för de sex exempel vi beskriver närmare

## **Många kvalitetsredovisningar**

I brevet och i de muntliga kontakterna preciserade vi inte begreppet kvalitetsjämförelser närmare. Anledningen till detta var att vi inte ville begränsa det material respondenterna skickade in. Hade vi gett en alltför snäv definition av begreppet kunde det ha lett till att en del av de jämförelser som faktiskt görs fallit bort. På detta sätt gav vi kommunerna en möjlighet att tolka in vad de själva menar med kvalitetsjämförelse.

Detta förhållningssätt ledde till att vi fick in en mängd olika rapporter, utvärderingar och kvalitetsredovisningar. I många fall har det varit svårt att avgöra om det material som kommunerna lämnat är att betrakta som en kvalitetsjämförelse. Det som varit avgörande i vår bedömning är om de har haft ett klart uttalat jämförande syfte. Och att de jämför kvalitet eller faktorer av betydelse för kvalitet.

Vi har fått in en hel del kvalitetsredovisningar som kan användas för att göra jämförelser mellan rektorsområden och skolor, men där jämförelse inte är ett uttalat syfte. De har därför inte tagits med i redovisningen. Skolverket har i en rapport visat att mycket av det material som återfinns i kvalitetsredovisningarna kan karaktäriseras som uppföljningsdata och att av de tre redovisningsområdena mål, resultat och åtgärder är det mål som bäst motsvarar förordningens krav.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> "Rapporteringen av kvalitetsarbetet i kommuner och skolor samt Skolverkets åtgärder för att stödja detta arbete". Skolverket, Dnr 2000:1875.

## 3.2 Tematisk sammanfattning av de kartlagda kvalitetsjämförelserna

### *Syfte*

#### **Lärande och utvecklande vanligast**

Kartläggningen visar att det vanligaste syftet för en kvalitetsjämförelse inom skolområdet är att utveckla och lära organisationen, dvs. benchmarking. Nästintill alla de kartlagda kvalitetsjämförelserna genomförs utifrån detta syfte. Ett exempel på en sådan kvalitetsjämförelse är det benchmarking projekt som vissa kommuner på Södertörn genomför sedan några år.<sup>8</sup>

#### **Få görs i syfte att informera medborgaren**

Kvalitetsjämförelser kan också göras för att informera brukare/medborgare inför val av tjänsteproducent. I det här fallet val av grundskola/gymnasium. Vi har bara funnit några exempel som har detta syfte. Stockholms stad ger ut två broschyrer inför skolstarten.<sup>9</sup> I broschyrerna får varje skola presentera sig tillsammans med fakta om antalet elever, antal lärare och för grundskolan betygsgenomsnitt. Nacka kommun ger ut en rapport, Siffror som talar, där statistik över Nackas skolor redovisas och som kan användas för en jämförelse.<sup>10</sup>

Ytterligare en jämförelse som kan sägas ha ett slags informerande syfte, förutom det utvecklande syftet, är Göteborgs projektet ”Balansen”.<sup>11</sup> Där läggs resultaten av kvalitetsnätningarna ut på projektets hemsida för medborgarna att ta del av. Skolverket håller på att utveckla en databas SIRIS, som ska vara tillgänglig för allmänheten på Skolverkets hemsida, där information om bl.a. kvalitet och resultat ska finnas.<sup>12</sup>

#### **Ännu färre görs i syfte att kontrollera**

Ett syfte som sällan åberopas är kvalitetsjämförelser som görs för att styra och kontrollera. Här har vi inte hittat något riktigt bra exempel att lyfta fram. I de fall vi stött på någon jämförelse som syftar till kontroll har det handlat om små kommuner som köper upp gymnasieplatser hos andra kommuner och genom enkäter frågat sina elever om de är nöjda med sin gymnasieskola.

#### **Forskning och utvärdering**

De utvärderingar som bygger på en stor mängd jämförelser mellan t.ex. olika länders utbildningssystem eller länderjämförelser av elevers kunskaper har vanligen forskning som syfte men kan också ingå i ett lands utvärdering av

<sup>8</sup> ”Nyckeltal för Södertörn. Grundskola 1999”. Haninge kommun

<sup>9</sup> ”Att välja skola” samt ”Så här söker du till gymnasiet – valet är ditt”. Båda från Stockholms stad.

<sup>10</sup> ”Siffror som talar”. Om förskolan och skolan i Nacka höstterminen 2000.

<sup>11</sup> Balansen – kvalitetsmätning i Göteborgs stad.

<sup>12</sup> SIRIS, Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformations system.

sitt utbildningssystem. Även annan forskning bygger ibland på jämförelser av skolresultat, exempelvis den forskning som gällt skolklimatets betydelse.<sup>13</sup>

## *Jämförelsenivå*

### **Jämförelser på kommunnivå**

Vanligast är att jämförelserna sker mellan olika kommuner. Att jämförelserna omfattar alla skolor i en kommun som jämförs med alla skolor i en annan kommun. Ett exempel på detta är Bollnäs, Ovanåker och Ljusdals kommuner som sedan några år tillbaks genomför en gemensam enkätundersökning där elever och lärares attityder till skolan mäts och jämförs på kommun- och skolnivå.<sup>14</sup> Benchmarkingprojektet på Södertörn jämför också mellan kommuner på en aggregerad nivå. Jämförelser mellan kommuner på ett nationellt plan sker främst i skolverkets rapportserie ”Jämförelsetal för huvudmän”.<sup>15</sup> Ytterligare ett exempel är den databas, SIRIS, som Skolverket håller på att utveckla. Där ska man kunna göra jämförelser på både skol-, kommun- och nationell nivå.

### **Få jämförelser av skolor i en kommun**

Anledningen till att vi har fått in så pass få inomkommunala jämförelser kan vara flera. Den kanske troligaste orsaken är att mycket av detta arbete sker informellt mellan skolledare och tjänstemän. En annan kan vara att många kommuner anser sina kvalitetsredovisningar vara ett slags kvalitetsjämförelser. I de kvalitetsredovisningar som kommunerna enligt lag är skyldiga att ta fram går det oftast att jämföra olika rektorsområden/skolor med varandra. Men den jämförelsen får göras av läsaren och är inte ett uttalat syfte med kvalitetsredovisningen.

I några av de jämförelser som vi tagit del av där kommuner jämförs med varandra används dock även materialet till jämförelser inom kommunen. Ett exempel på aggregerade kommunjämförelser som används även för jämförelser inom kommunen är LOButvärderingarna där skolorna inom en kommun jämför sig med varandra. Ett exempel på en renodlad inomkommunal jämförelse är ”Balansenprojektet” i Göteborg.

### **Internationella exempel**

Den internationella nivån är främst representerad av de stora utvärderingsprojekten. Exempel på detta är bland annat PISA, Program för internationell utvärdering av elevprestationer.<sup>16</sup> Ytterligare exempel är OECD:s rapport ”Education at a Glance” i vilken olika kvantitativa nyckeltal för OECD ländernas

---

<sup>13</sup> Se Grosin, L. ”Skolklimat, prestation och uppförande i åtta högstadieskolor”, Rapport 53, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet, 1991.

<sup>14</sup> De s.k. LOB utvärderingarna.

<sup>15</sup> ”Barnomsorg och skola, Jämförelsetal för huvudmän”. Skolverket.

<sup>16</sup> PISA, Se Skolverkets hemsida.

utbildningssektor sammanställs.<sup>17</sup> TIMSS är en internationell undersökning som jämfört kunskaper m.m. i matematik och naturorienterande ämnen i ett antal länder med några års mellanrum.<sup>18</sup> Undersökningarna genomförs av IEA, International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

## Täckning

De flesta jämförelser gäller grund och gymnasieskolan. Vi har funnit få jämförelser som inbegriper Komvux och förskoleklasser. Dock har Statskontoret vid ett tillfälle jämfört kommunernas kostnader för kunskapslyftet.<sup>19</sup>

Skolverkets rapportserie ”Jämförelsetal för huvudmän”, omfattar även statistik för Komvux och förskoleklasser. Inom ramen för kunskapslyftet har en mängd utvärderingar av bl.a. Komvux gjorts. INREGIA genomförde på uppdrag av Kunskapslyftskommittén en jämförelse vars syfte var att beskriva och analysera hur målgruppen för Kunskapslyftet ser ut i olika kommuner samt att beskriva och analysera skillnaderna mellan antalet elever i kunskapslyftet i olika kommuner.<sup>20</sup>

Av de kartlagda jämförelserna är det få som jämför enskilda skolor med varandra. Enda exemplet där enskilda skolor jämförs med varandra är kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola. Det är för övrigt också den enda jämförelsen där ranking förekommer då en skola utses till vinnare av utmärkelsen.

I vår kartläggning är det i stort sett endast de internationella jämförelserna som jämför en väl definierad del av skolan. Jämförelserna sker då mellan en och samma åldersklass i flera länder eller mellan samma ämne i olika länder. Några liknande svenska jämförelser har vi inte sett exempel på. Få av de svenska jämförelserna vi tagit del av jämför delar av skolan. De nationella kvalitetsgranskningarna granskar varje år ett urval kommuner utifrån olika områden och kan sägas komma närmast en jämförelse av enskilda delar av skolan.<sup>21</sup> I vissa jämförelser som rör gymnasieskolan går det, bl.a. i LOB-utvärderingarna, dock att göra jämförelser mellan olika program inom en och samma skola.

De kartlagda jämförelserna täcker tillsammans in hela produktionsprocessen. Enskilda jämförelser jämför resurser, process och resultat. Få enskilda jämförelser fångar in hela produktionsprocessen. Det är bl.a. projektet i Göteborg ”Balansen” och det ännu inte implementerade kvalitetsindikatorsystemet, BRUK.

<sup>17</sup> ”Education at a Glance. OECD Indicators Education and Skills”. OECD, 2000 Edition.

<sup>18</sup> Beaton, Albert E. (Eds) ”Science Achievement in the Middle School Years: IEA’s Third International Mathematics and Science Study” (TIMSS), 1996.

<sup>19</sup> Statskontoret 1999:18, ”Hur mycket kostar kunskapslyftet – en analys av kommunernas kostnader och bidrag”.

<sup>20</sup> ”Kunskapslyftet – jämförelser mellan kommunerna”. INREGIA AB, juli 1999.

<sup>21</sup> Skolverkets rapport Nr 190, ”Nationella kvalitetsgranskningar 2000”.

## *Mått och mätmetoder*

### **Många använder sig av attitydmått...**

Vanligt är att attityder till skolan mäts. Elever, föräldrar och lärare får svara på sin uppfattning, sin upplevelse om/av skolan. Graden av nöjdhet används då som ett mått på om en skola/utbildning är av bra kvalitet. Attityderna ordnas ofta på en skala och kan då bäst karaktäriseras som kvantitativa subjektiva mått.

### **...liksom av objektiva mått**

Även användandet av olika sorters mått på faktiska förhållanden är vanligt. Dessa kan vara dels ekonomiska och dels processuella till sin karaktär. Exempel på objektiva mått finns i Skolverkets rapportserie "Jämförelsetal för huvudmän" och OECD:s rapporter "Education at a Glance". Resultatmått är ytterligare ett exempel på objektiva indikatorer. T.ex. när jämförelser sker av konkreta studieresultat, som skolors resultat på nationella prov och andel elever med godkända betyg i kärnämnen. En kvalitetsjämförelse som använder sig av processuella mått för att mäta kvaliteten är "Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola".

### **Enkäter och befintlig statistik**

Enkäter och befintlig statistik är de vanligaste mätmetoderna. Enkäter används för att mäta olika brukares subjektiva uppfattning/upplevelse av kvaliteten hos skolan. Genom att låta elever och lärare svara på enkäter får skolorna och dess huvudmän veta hur deras verksamhet står sig. LOB-utvärderingarna bygger på enkäter som går ut till alla elever och lärare i kommunerna där de tillfrågas om sin uppfattning om grundskolan/gymnasiet. Som nämns ovan redovisas resultaten av enkäterna i kvantitativ form, med staplar, diagram och procenttal.

Skolverkets årliga rapport "Jämförelsetal för huvudmän" är ett bra exempel på en jämförelse som bygger på befintlig statistik. Ytterligare ett exempel på en jämförelse som baseras på befintlig statistik är OECD:s rapport "Education at a Glance".

### **Kombinationer av olika metoder**

Flera av jämförelserna använder olika kombinationer av mätmetoder. Gemensamt för flera av de jämförelser som använt sig av en kombinerad mätmetod när de samlat in materialet är att de har granskat olika dokument, pratat med skollärdare och elever samt genomfört en enkätundersökning osv. Bra exempel

på det senare är de observatörsprojekt vi stött på.<sup>22</sup> Qualisprojektet är också ett av de projekt som använder sig av olika mätmetoder.<sup>23</sup> Bl.a. använder de sig av enkäter samt ny och befintlig statistik.

## *Kvalitetskategori*

### **Få har med hela ”processen”**

En del av jämförelserna avser uttryckligen att de vill skapa en helhetsbild av kvaliteten. Därför jämför man både såväl input i form av resurser, som själva undervisningsprocessen och vad som blir resultatet av de två, produktkvaliteten. Så sker bl.a. i Göteborgs ”Balansenprojektet”. Där använder man sig av Balanced Scorecard för att få fram en helhetsbild av verksamhetens kvalitet.

### **”Delprocesser”**

De allra flesta jämförelserna inriktar sig på att mäta någon del av ”produktionskedjan”. Ett projekt som mer riktar in sig på att jämföra resurser är ”Benchmarking på Södertörn”. De använder sig där av olika kvantitativa nyckeltal för jämförelse. Nyckeltalen utgörs av olika kostnadsmått som t.ex. kostnader per elev i grundskolan

Pilotnätverket Högländet, inom projektet ”Jämförande kommunala nätverk”, är en av de få jämförelser som helt koncentrerat sig på själva undervisningsprocessen.<sup>24</sup> Man har där jämfört hur arbetet med elever som riskerar att bli underkända i kärnämnen bedrivs utifrån fem indikatorer; Styrning och ledning, Arbetsformer och kompetens, Åtgärdsprogram, Samverkan skola – hem, Betygskriterier.

## *Vem gör vad*

### **Initiativ uppifrån i samarbete nerifrån vanligt**

Ofta väcks initiativet från en överordnad instans med kontrollerande uppgifter. Här är det kommunerna själva genom kommunledning och utbildningsförvaltning som initierar deltagande i olika jämförelseprojekt. Bland de kartlagda jämförelserna är det få som initierats på skolnivå. Ett av dessa är ”Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola” där varje enskild skola själv beslutar om de vill delta eller inte. Dock är skolledning och lärare påfallande ofta djupt involverade och delaktiga i arbetet med jämförelserna. Ett bra exempel på det är ”Balansenprojektet” i Göteborg. Initiativ till och beslut om projektet togs av kommunledningen. I själva arbetet med att ta fram mått osv. involverades anställda på flera nivåer inom de verksamheter som omfattas av jämförelsen.

<sup>22</sup> Se bl.a. Järfälla och Vallentuna i bilaga 3.

<sup>23</sup> Se [www.qualis.nu](http://www.qualis.nu)

<sup>24</sup> ”Hur arbetar kommunerna med elever i grundskolan som riskerar att inte bli godkända i svenska, engelska och matematik”. Rapport från Kvalitetsnätverket Högländet 2000-02-21. Se även [www.svekom.se](http://www.svekom.se) för ytterligare information.



Jämförelser som initieras på skolnivå handlar ofta om ”enkla” attitydunder-sökningar där skolan via enkäter frågar efter elevers, föräldrars och lärares atti-tyder till skolan. Sådana ”skolinitierade” jämförelser sker i ett flertal kommu-ner med mer eller mindre uttalad jämförande ambition.

Få av de kartlagda jämförelserna har initierats ”utifrån”. De utifrån initierade kan sägas vara av två slag. Dels de som är initierade av nationella myndighe-ter och intresseorganisationer, i det här fallet Skolverket med bl.a. ”Skolbild” och ”Jämförelsetal för huvudmän” och Svenska Kommunförbundet med bl.a. ”Jämförande kommunala nätverk”, och dels de internationella jämförelserna, exempelvis ”Education at a Glance” initierat av OECD.

### *Resultathanteringen*

Informationen om resultaten av jämförelserna hanteras på lite olika sätt. De internationella jämförelserna publiceras och görs tillgängliga för den intres-serade allmänheten. Många av de jämförelser som håller sig på skol- och kom-munnivå verkar stanna mellan de berörda, den enskilda skolan och kommun-ledningen. De flesta av jämförelserna hålls interna i den bemärkelsen att det är få som delges en större allmänhet. Vi har sett få exempel på att resultaten av jämförelserna lett till några konkreta förändringar.

### *Periodicitet*

Det är en rätt så jämn fördelning mellan dessa två typer. Under kategorin ”engångskaraktär” kan jämförelserna vara av två slag dels renodlade engångs-jämförelser dels sådana jämförelser som görs inom ett tidsbegränsat projekt. Skillnaden är att det inom det tidsbegränsade projektet kan göras flera jämfö-relser under den tid som projektet löper.

Med återkommande kvalitetsjämförelser menas att de genomförs regelbun-det med som mest två års mellanrum. Vanligast är dock att dessa görs med ett års mellanrum.

## **3.3 Intressanta jämförelser**

Följande avsnitt beskriver sex kvalitetsjämförelser vi bedömt vara intressanta. Ytterligare kvalitetsjämförelser finns kortfattat beskrivna i bilaga 3 och är främst tänkta att fungera som litteraturtips för de intresserade. De intressanta jämförelserna beskrivs utifrån syfte, initiering och deltagande, mått och metod, användning samt en kortfattad kommentar. Sist beskriver vi tre jämförelser som kommer att implementeras under år 2001.

## **Vilka vi valt...**

Det första projektet är Göteborgs stads kvalitetsmättningsprojekt, ”Balansen”. Den andra kvalitetsjämförelsen är Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola. Det tredje projektet, Jämförande kommunala nätverk, drivs av Svenska Kommunförbundet och involverar flera olika kommuner. De fjärde och femte jämförelserna är genomförda av Skolverket. Det är dels Skolverkets rapportserie ”jämförelsetal för huvudmän” och dels det ännu inte implementerade nationella kvalitetsindikatorsystemet. Den sjätte och sista jämförelsen är ett exempel på hur tre kommuner samarbetar genom att ha gemensamma attitydundersökningar.

## **...och varför**

Vi vill lyfta fram några av de kvalitetsjämförelser vi har tyckt vara intressanta. Gemensamt för dem är även att de alla har som syfte att utveckla och lära den egna organisationen. Däremot skiljer de sig åt i tillvägagångssättet. De använder sig av lite olika mått och mätmetoder samt täcker in olika delar av processen från resurser via undervisningsprocessen till resultatet.

## **Balansen – Kvalitetsmätning i Göteborg**

### ***Syfte***

Syftet med Göteborgs stads kvalitetsmättningsprojekt är att resurserna ska användas effektivare och att kvaliteten ska höjas genom att fokusera på det gemensamma för att med det som gemensam utgångspunkt lära av varandra för att kommunens verksamheter ska utvecklas för göteborgarnas bästa.

Projektet riktar sig inte enbart mot utbildningsområdet utan det är tänkt att alla delar av de kommunala verksamheterna ska omfattas. Med kvalitetsmätningarnas hjälp ta reda på varför vissa verksamheter går bra, andra mindre bra och vad som kan göras för att utveckla och förbättra verksamheten.

### ***Initiering och deltagande***

Kvalitetsmättningsprojektet har initierats av kommunledningen och arbetet har pågått i olika former sedan hösten 1997. Ett behov av att få fram andra fakta än rent ekonomiska drev fram kvalitetsmättningsprojektet. I och med att kommunstyrelsen i januari 1999 fastställde sin vision för kvalitetsutveckling tog arbetet ett stort steg framåt. Det råder politisk enighet om Göteborgs stads kvalitets-satsning. År 2003 räknar de med att systemet med balanserade styrkort ska vara infört i hela Göteborgs stad.

På uppdrag av kommunstyrelsen ansvarar stadskansliets kvalitetsgrupp för samordning och styrning av utvecklingen av kvalitetsarbetet. En projektledningsgrupp svarar för metodutveckling och samordnar arbetsgrupperna som finns knutna till varje verksamhetsområde som ingår i projektet. Ledningsgruppen rapporterar till kvalitetsgruppen.

Genom att arbetsgruppernas medlemmar kommer från verksamheten anser de att de har skapat förutsättningar för en lärande process. Arbetsgrupperna är deltagare och bärare av projektets alla delar såsom utveckling, implementering och användning. Meningen är att kommunens alla 40 000 anställda på ett eller annat sätt ska bli involverade.

## *Mått och mätmetoder*

Det verktyg man valt att använda sig av är Balanced Scorecard. Tanken bakom valet av verktyg är att man inte anser att enbart finansiella mått ger en samlad helhetsbild av kvaliteten. Det behövs även andra mått för att ge en balanserad bild av verksamhetens kvalitet.

Arbetsgruppen arbetar fram styrkortet. Detta arbete kan sägas ske i tre steg. Det första steget är inriktat på att ta fram de mått som ska följas upp av styrkortet. Arbetsgruppen ansvarar för att dessa är förankrade i verksamheten. Mätetalen grupperas inom respektive fokus/perspektiv och en orsak/verkan analys görs av helheten. Här ingår det också att vara delaktig i arbetet med att utveckla det IT-verktyg som används som stöd för styrkortet.

Det andra steget är inriktat mot att implementera verktyget i verkligheten. Detta sköts i huvudsak av arbetsgrupperna. Information och utbildning ges till alla som omfattas av styrkortet. Målet är att skapa en känsla av delaktighet i styrkortet. Det är därför viktigt att få med sig de ledare och den personal som är direkt berörda. Förfining och utveckling av IT-verktygen ingår också i detta steg för att göra dem mer användarvänliga. I det tredje steget används resultaten av mätningarna för jämförelser mellan enheterna för att på så sätt kunna lära av de goda exemplen, dvs. de enheter med bra resultat i mätningarna.

Till arbetsgruppen hör en referensgrupp. Denna består av personer som har ”strategiska positioner”, för att arbetsgruppen lättare ska kunna definiera vad som är generellt och gemensamt för alla enheter inom respektive verksamhetsområde. Arbetsgruppen måste vara överens om hur skolverksamheten ska definieras i styrkortet, vilka resurser som finns, vem skolan är till för och vem som är uppdragsgivare osv.

Styrkortet för grundskolan är uppdelad i fyra delar:

- Elever och föräldrar (Hur ser göteborgarna på oss)

- Verksamhet och medarbetare (Vad måste vi vara duktiga på)
- Elevens utveckling (Hur klarar vi att förändras och utvecklas)
- Ekonomi (Hur ser kommunledningen på vår verksamhet)

För elever och föräldrar används fyra olika balansmått; nöjd elev index, förtroende för skolan, elevnärvaro och nöjd förälder index. Nöjd elev- och nöjd förälderindex baseras på en enkät som genomförs av SCB. Enkäterna belyser bl.a. trivsel och trygghet, skolarbetet samt elevernas delaktighet och inflytande. Föräldraenkäten besvaras av ett representativt urval föräldrar. Eleverna från årskurs tre får besvara elevenkäten under lektionstid. Enkäterna kan sorteras efter elevens kön, årskurs och skola. Resultaten presenteras i indexform där höga värden är bra. Balansmättet förtroende mäter föräldrarnas förtroende för skolan och baseras på ett antal frågor i föräldraenkäten.

För verksamhet och medarbetare används åtta olika balansmått; nöjd medarbetarindex, medarbetarnärvaro, pedagogtätthet, kompetensutveckling, individuellkompetensutvecklingsplan, andel invandrarelever, lokalyta per elev och antal elever per dator. Nöjd medarbetarindex är en enkätundersökning där medarbetarna beskriver sin ”nöjdhet” med arbetssituationen och sin arbetsprestation inom specifika områden. Enkäten belyser bl.a. medarbetarskap, organisation, kvalitet och helhetsbedömning. Enkäten går att sortera efter ålder, kön, kulturell bakgrund, utbildning m.m. SCB står för genomförandet. Andel invandrarelever mäter de elever som inte har svenska som modersmål eller som är berättigade till SV2-undervisningen i syfte att få ett mått på skolans grundförutsättningar vad det gäller undervisningsplanering och speciella behov.

För elevens utveckling används sex olika balansmått; andel godkända på nationellt ämnesprov åk 9, andel godkända nationellt ämnesprov åk 5, elever med datorkörkort, gymnasieval, socio/emotionell utveckling och lärfärdighet. Med socio/emotionell utvecklig menas utveckling av förmågan att med självförtroende kommunicera, samarbeta och reagera med inlevelse och omsorg gentemot andra. Detta mäts genom att arbetslag, elev och föräldrar gör en profil av elevens socio/emotionella utveckling i anslutning till utvecklingssamtalet. Resultaten presenteras som ett index för hela skolan där ett är lika med otillfredsställande och fyra är lika med mycket bra.

För den sista och fjärde delen, ekonomi, används två balansmått; totalkostnad och kostnad per elev. Informationen till båda dessa nyckeltal hämtas ur Göteborgs befintliga ekonomisystem, ELIN och HORIZONT. Nyckeltalet totalkostnad bryts ner i fyra delar: undervisningskostnad; matkostnader (bam-bakostnader); lokalkostnader samt administrationskostnader.

## *Har det kommit till användning?*

Resultaten av mätningarna ägs och används av de enskilda skolorna. Skolan bestämmer själv vilket eller vilka områden de behöver förbättra och utveckla sig på utifrån resultaten av mätningarna. Tanken är att den centrala ledningen inte ska lägga sig i själva förbättrings- och utvecklingsarbetet ute på de enskilda skolorna. Den centrala nivån tillhandahåller verktygen och kunskapen om hur mätningarna ska gå till.

Resultaten från den senaste enkätundersökningen från hösten 2000 ska presenteras till våren 2001, då förhoppningen är att alla mått i balanskortet ska vara ifyllda.

## *Kommentar*

I denna modell bedöms både resultat- och processinriktade mått. På så sätt menar projektet att de får en balanserad bild av verksamheten och kan göra en mer samlad bedömning av kvaliteten hos de olika skolorna. Projektet skriver på flera ställen att det ska gå att jämföra resultaten av mätningarna vilket underlättas av att alla mäter samma sak och på samma sätt. Genom att använda sig av enkäter och redan befintlig statistik samlar de in det material som behövs.

Det är fler kommuner som använder sig av Balanced Scorecard, bl.a. Nora, Västervik och Umeå. Göteborg är intressant ur den synpunkten att de möjliggör för den enskilde medborgaren att själv jämföra olika skolor och stadsdelar med varandra då resultaten från mätningarna finns tillgängliga på kommunens hemsida. Tanken är att göteborgarna själva ska kunna ta del av och kunna jämföra olika skolor och stadsdelar med varandra, dvs. ett informerande syfte.

## Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola

### *Syfte*

Kvalitetsutmärkelsen syftar till att utveckla och förbättra den egna organisationen. Genom att använda sig av förbättringsinstrumentet Svensk Skola kommer den enskilda skolan enklare till insikt om i vilka avseenden som verksamheten fungerar bra och var det finns utrymme att utveckla och förbättra verksamheten.

Ett andra syfte är att skapa förebilder genom att vartannat år dela ut pris till den skola som bäst lever upp till Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola.

## *Initiering och deltagande*

Initiativtagare till denna kvalitetsutmärkelse är Svenska Kommunförbundet och den bygger på värderingar och kriterier som institutet för kvalitetsutveckling (SIQ) utvecklat för Utmärkelsen Svensk Kvalitet. Förbundet organiserar arbetet med utmärkelsen och fungerar som projektledare. Utmärkelsen delades ut för första gången år 1995 och vartannat år utses en ny vinnare.

Alla skolor inom den obligatoriska skolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och Komvux inbjuds att delta. Även fristående skolor som motsvarar den obligatoriska skolan eller gymnasieskolan får delta under förutsättning att de är godkända av Skolverket. Av alla som ansöker om utmärkelsen, är det vanligtvis ca. tio skolor som är aktuella för utmärkelsen.

## *Mått och mätmetoder*

Kvalitetsutmärkelsen bygger på tretton grundläggande värderingar som tillsammans kännetecknar en bra skola med hög kvalitet i verksamheten.

- Kundorientering; en organisations långsiktiga framgång beror på dess förmåga att skapa värde för dem de är till för.
- Engagerat ledarskap; skapa en kultur som sätter kunden i främsta rummet.
- Allas delaktighet; en förutsättning för en framgångsrik organisation är att varje medarbetare känner sig ha förtroende att utföra och utveckla sina arbetsuppgifter.
- Processorientering; verksamheten ska ses som processer som skapar värde för kunderna.
- Kompetensutveckling; medarbetarna måste ha tillgång och ges möjlighet till vidareutbildning för att stärka både individen och organisationen
- Lära av andra; för att vidareutvecklas måste organisationen jämföra sig med andra för att bl.a. få ny kunskap .
- Samverkan; för att kunna dra nytta av olika kompetenser hos kunder, leverantörer, partners, ägare och huvudmän.
- Snabba reaktioner; för att snabbt kunna reagera på kundernas behov.
- Förebyggande åtgärder; framsynthet, förutseende och planering är nyckelord i förbättringsarbetet.
- Långsiktighet; organisationen ska värderas med tanke på utveckling och konkurrenskraft över tiden.
- Ständiga förbättringar; metodiskt förbättringsarbete är en förutsättning för ständiga förbättringar och förnyelse av verksamheten.

- Faktabaserade beslut; beslut måste bygga på dokumenterade och tillförlitliga fakta.
- Samhällsansvar; organisationen måste se sin verksamhet i ett större perspektiv och aktivt medverka till förbättringar i både samhälle och miljö.

När skolorna utvärderas utifrån de ovan uppräknade värderingarna används tre olika perspektiv; angreppssätt, tillämpning och resultat.

Angreppssättet svarar på frågan hur skolan har gått tillväga och hur väl de tretton grundläggande värderingarna avspeglas. Tillämpningen bedöms utifrån frågan i vilken omfattning och hur pass brett angreppssättet tillämpas i tid och rum. Resultatet utvärderas efter trender och nivåer. Resultatet ska ställas i relation till de egna målen och motsvarande mål hos andra skolor och ledande organisationer.

I den slutbedömning som görs av skolan vägs resultaten från dessa tre delar samman för varje delkriterium och poängsätts. Ju mer skolan genomsyras av de grundläggande värderingarna i de tre perspektiven desto positivare omdöme och högre poäng kommer utvärderingen att resultera i.

Till grund för vad som bedöms ligger en självvärdering från varje skola som ansökt om utmärkelsen. Av rapporten ska framgå om de grundläggande värderingarna genomsyrar verksamheten i form av strategier (angreppssätt), genomförande (tillämpning) och resultat. Verksamheten beskrivs utifrån sju huvudkriterier. Självvärderingen ska svara på fyra frågor; Hur gör du? I vilken omfattning gör du det? Vilka resultat leder det till? Hur gör du för att utvärdera och förbättra det du gör? Till varje huvudkriterie finns det i sin tur 29 delkriterier eller mått. Huvudkriterierna är:

- *Ledarskap*. De mått som används är skolans ledning, ledarskap för ständiga förbättringar, samhällsengagemang och miljöhänsyn. Här ska skolan redogöra för hur de skapar förutsättningar för att arbeta med rätt saker, på rätt sätt och i rätt riktning.
- *Information och analys*. De mått som används är hantering av fakta, fakta om ledande skolor/organisationer och andra skolor som eleverna kan välja samt användning av fakta. Att informationen finns på rätt plats och på rätt tid.
- *Strategisk planering*. De mått som används är arbetsformer vid strategisk planering, mål, strategier, handlingsplaner. Hur skolan tar fram strategier, mål och handlingsplaner för verksamheten och dess förbättring.
- *Medarbetarnas utveckling*. De mått som används är strategisk kompetensutveckling, individuell kompetensutveckling, medarbetarnas engagemang och delaktighet, erkännanden och uppmuntran, arbetstillfredsställelse samt

resultat -medarbetarnas utveckling. Hur medarbetarnas kompetens och personliga förutsättningar utvecklas liksom organisationens samlade kompetens sedd ur en strategisk synvinkel.

- *Verksamhetens processer*. De mått som används är huvudprocesser, stödjande processer samt samverkan med avlämnande skolor, leverantörer m.fl. Hur organisationens processer styrs och utvecklas för att allt ska bli rätt från början.
- *Verksamhetens resultat*. De mått som används är resultat – huvudprocesser, resultat – stödjande processer, resultat – samverkan med leverantörer samt resultat – samhällsengagemang och miljöhänsyn. Här redogörs resultaten från verksamhetens olika processer.
- *Tillfredsställelse hos ”dem skolan är till för”*. De mått som används är förväntningar på skolan, skolans samverkansformer, skolans utfästelser, mätning av tillfredsställelse hos dem skolan är till för samt resultat – tillfredsställelse hos dem skolan är till för. Visa resultat över kundernas ”nöjdhet” liksom hur organisationen tar reda på förväntningar och upplevelser på dess kvalitet och hur denna information används.

Rapporten granskas och värderas av ett antal specialutbildade examinatoreer. Av rapporten ska det framgå om de tretton grundläggande värderingarna genomtyrar verksamheten i form av strategier (angreppssätt), genomförande (tillämpning) och resultat.

När examinererna granskat rapporten och enats i sina omdömen skriver de en återföringsrapport. Denna rapport innehåller inledningsvis en kort generell bedömning av skolan tillsammans med resultatet av examinationen utifrån var och en av de grundläggande värderingarna. På ytterligare ett tiotal sidor redovisas sedan resultaten per huvud- och delkriterium. Rapporten tar upp vad som är positivt, vad som kan bli bättre, finns angreppssätt, tillämpas de och ger de resultat. I vissa fall gör bedömningsgruppen platsbesök.

Dessa återföringsrapporter lämnas, tillsammans med eventuella platsbesöksrapporter, till en domarkommitté som har till uppgift att gå igenom de olika examinatorgruppernas rapporter för att finna en eller flera värdiga mottagare av kvalitetsutmärkelsen. De olika återföringsrapporterna lämnas, efter att en vinnare utsetts, tillbaka till de olika skolorna och används där som utgångspunkt för det fortsatta utvecklings- och förbättringsarbetet på skolan.

### *Har det kommit till användning?*

Den eller de skolor som vinner utmärkelsen åtar sig att medverka vid utdelning av utmärkelsen. De ska även tillhandahålla en skriftlig dokumentation



som baseras på utvärderingsunderlaget och återföringsrapporten. Utöver detta ska de vid minst två tillfällen i sin egen skola redogöra för sitt förbättrings- och kvalitetsarbete för en bred målgrupp. Vinnaren av utmärkelsen fungerar som ett slags ”Best Practice” som övriga skolor kan jämföra sig med för att på så sätt få inspiration och idéer för sitt eget kvalitetsarbete. Många skolor har visat stort intresse för att ta del av den senaste vinnarens, Folkungaskolan i Linköping, erfarenheter. Skolans rektor har fått hålla ett flertal föreläsningar samtidigt som skolan tagit emot flera studiebesök

Varje deltagande skola äger sin egen utvärdering och får dessutom en återföringsrapport där examinatorerna redogör för deras starka och svaga sidor med kommentarer om hur de kan förbättra sitt kvalitetsarbete. Återföringsrapporten fungerar därför som en utgångspunkt för skolans fortsatta kvalitetsarbete. Utmärkelsen kan därför också sägas fungera lika mycket som ett kvalitetssäkringssystem som kvalitetsutmärkelse.

### *Kommentar*

Till viss del är Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola ett bra exempel på en benchmarking. De deltagande skolorna använder och jämför sig utifrån samma kriterier. Skolornas självvärderingar är strukturerade på ett likadant sätt. Värderingarna bedöms sedan av externa bedömare, examinatorer. Dessa skriver en återföringsrapport till den enskilda skolan där de först ger en generell bedömning av skolan utifrån resultatet. Utifrån återföringsrapporterna väljer sedan domarkommittén ut den eller de skolor som ska få utmärkelsen, dvs. de fastslår en ”Best practice”. Det avseende i vilket utmärkelsen inte kan sägas var en benchmarking är att det inte förekommer systematiska jämförelser mellan de deltagande skolorna och den skola som erhållit utmärkelsen. Många skolor tar dock del av den vinnande skolans erfarenheter.

I utmärkelsen finns inga indikatorer som mäter resurser. Indikatorerna är koncentrerade kring processuella mått och i viss mån även resultatmått i förhållande till de mål skolan själv satt upp. Det är värt att notera att utmärkelsen inte bedömer elevernas resultat eller betyg. Utmärkelsen är att betrakta som ett processverktyg för att hjälpa till att utveckla de enskilda skolornas arbetsformer. Visserligen ska de nationella målen vara infriade men mål som gäller resultat i meningen antal elever med höga betyg osv. är upp till var och en av de enskilda skolorna att besluta om. De ingår inte som en kriterie i utmärkelsen.

## Jämförande kommunala nätverk, exemplet höglandet

### *Syfte*

De jämförande kvalitetsnätverken som bildats av Svenska Kommunförbundet har som syfte att ta fram metoder och modeller för hur kommuner ska kunna jämföra kostnader och kvalitet inom olika verksamheter. Genom att jämföra sig med andra deltagande kommuner kan en kommun få fram en balanserad bild av sina egna styrkor och svagheter.

Syftet med kvalitetsnätverket höglandets rapport står att finna i dess titel, ”Hur arbetar kommunerna med elever i grundskolan som riskerar att inte bli godkända i svenska, engelska och matematik?”

### *Initiering och deltagande*

Initiativtagare till detta projekt är Svenska Kommunförbundet.

Intresset för att vara med i projektet har varit stort. Över 100 kommuner har anmält intresse av att få vara med. Förbundet startade därför tre olika ”pilotnätverk”, Mälardalen (åtta kommuner), Höglandet (sex kommuner) och västkust (åtta kommuner).

Urvalskriterierna för att få vara med har varit:

- Geografisk närhet
- I stort sett samma typ av kommun
- Storlek
- En stabil organisation som förankrat sitt deltagande i den egna organisationen

De tre pilotnätverken har jämfört olika delar av skolverksamheterna. Höglandet har jämfört arbetet med elever i grundskolan som riskerar att inte bli godkända i svenska, engelska och matematik. Mälardalen har gjort en kvalitets och kostnadsjämförelse inom grundskolan. Västkust har tittat på och jämfört kostnader och kvaliteten för den externa informationen. Vi har valt att lyfta fram nätverket höglandet därför att de jämför själva arbetsprocessen i hur de arbetar med elever som riskerar att inte bli godkända i kärnämnen.

### *Mått och mätmetoder*

Varje deltagande kommun utser representanter till nätverkets ledning. Dessa kan vara kommunchef, kommunalråd och tjänstemän m.m. Nätverkets uppgift är att leda arbetet genom att besluta vilka verksamhetsområden som ska granskas, tas del av, diskuteras och analysera resultaten av de lokala undersökning-

arna. Nätverkets ledning fokuserar på de kommuner som har fått goda resultat och försöker lyfta fram deras framgångsfaktorer för att hitta en modell för en enkel och effektiv benchmarking.

Varje kommun behöver dessutom en lokal projektorganisation som ansvarar för att samla in data och ta fram material till nätverksträffarna. Detta material ska inte bara omfatta verksamhetens kostnader/resultat utan ska även innehålla sammanställningar och resultatet av kvalitetsundersökningar. För att det insamlade materialet ska vara jämförbart mellan kommunerna måste det vara insamlat på ett enhetligt vis. De olika kommunala projektgrupperna måste därför i inledningsskedet enas om vilka mått och mätmetoder som ska användas samt hur arbetet ska genomföras.

Resultaten ska spegla olika delar av verksamheterna samtidigt som de ska göra det möjligt att se likheter och olikheter mellan kommunerna. Varje enskild kommun ska ur det sammanställda materialet kunna utläsa sina svaga och starka sidor. Till hjälp i detta arbete finns Kommunförbundet och en projektgrupp ur Komrev, som båda agerar som stöd för nätverken och projektgrupperna ute i kommunerna.

Kvalitetsnätverket Höglandet har, som nämns ovan, jämfört hur kommunerna arbetar med elever i grundskolan som riskerar att inte bli godkända i svenska, engelska och matematik. De indikatorer de jämför är; Styrning och ledning; Arbetsformer och kompetens; Åtgärdsprogram; Samverkan skola – hem; Betygskriterier. Med hjälp av enkäter till samtliga rektorer i grundskolan och till var tredje lärare i grundskolan har materialet för jämförelsen samlats in. Utöver detta har de även granskat bl.a. skolplaner, åtgärdsprogram och betygskriterier. Jämförelserna görs sedan på aggregerad nivå mellan kommunerna i nätverket.

De mått de arbetar med under indikatorn ”styrning och ledning” är hur rektorer och lärare upplever att rektorn tar sitt ansvar. Exempel på en enkätfråga är ”Rektors upplevelse av sitt ansvarstagande för undervisning och elevvårdsverksamhet för elever i behov av stöd och hjälp”. De frågar också efter deras ansvarstagande för att kontakt mellan skola och hem upprättas.

Under indikatorn ”arbetsformer och kompetens” mäter de bl.a. hur många specialpedagoger/speciallärare det finns i relation till antalet elever. Man frågade också om hur samarbetet mellan specialpedagoger/speciallärare och arbetslag respektive elevvårdsteam fungerar.

För indikatorn ”åtgärdsprogram” använder de sig också av enkätfrågor. De frågar till exempel om det finns åtgärdsprogram, om elever och föräldrar är delaktiga i utarbetandet och om det finns rutiner för överlämnande av åtgärdsprogram när eleven byter arbetslag inom skolan, byter till annan skola eller övergår till gymnasiet. Förutom enkätfrågorna granskar de även ett antal avi-

dentifierade åtgärdsprogram utifrån deras tydlighet, lättillgänglighet och förståelighet för eleven och föräldrarna.

Det som stod i fokus för den fjärde indikatorn var utvecklingssamtalen. De frågade lärarna om de fått fortbildning kring utvecklingssamtal, hur ofta de hålls, om det finns förberedelse för föräldrarna genom frågor och om hur dokumentation och uppföljning av samtalen sker. Den sista indikatorn ”betygskriterier” granskades utifrån deras möjlighet att fungera som stöd för lärarnas bedömning av elever och om de underlättade att göra skolans bedömningsgrund tydligare för eleven och föräldrarna.

### *Har det kommit till användning?*

Resultaten av jämförelserna har presenterats och diskuterats inom respektive kommun. Resultaten från jämförelsen har skolorna och utbildningsförvaltningarna använt för att skaffa inspiration och idéer för förbättring av den egna verksamheten.

Resultaten har inte brutits ner på skolnivå. Anledningen är dels att kommunerna är relativt små dels att jämförelsen inbegriper så pass få elever. Respektive kommun har fortsatt studien genom att fortsätta följa de aktuella eleverna upp till gymnasiet. De deltagande kommunerna har även haft återträffar där de diskuterat arbetet med dessa elever.

### *Kommentar*

Denna jämförelse är en av de få helt processinriktad jämförelserna vi funnit. Syftet med jämförelsen var från början att göra en benchmarkingstudie. Detta lyckades de inte med då de inte hittade något bra exempel. Skolorna hade alla svagheter och styrkor inom olika områden vilket ledde till att resultaten redovisades kommun för kommun.

## **Barnomsorg och skola Jämförelsetal för huvudmän**

### *Syfte*

Syfte med Skolverkets rapportserie (som har publicerats två gånger per år sedan 1993) är att ge information till huvudmännen om resultaten i det nationella uppföljningssystemet. Under våren publiceras information om organisation, personal, och resultat. I den andra rapporten som publiceras under hösten finns information om kostnader för verksamheten.

Rapporterna tar upp dels kostnader för verksamheten dels uppgifter om organisation, resurser och i vissa fall även utbildningsresultat.

### *Initiering och deltagande*

Skolverkets avdelning för uppföljning och utvärdering har producerat rapporterna som tas fram i samarbete med SCB. Skolverket publicerar rapporterna i sin egen rapportserie. De enskilda kommunernas deltagande är också viktigt då det är de som svarar för statistikproduktionen.

### *Mått och mätmetoder*

I dessa rapporter jämförs och bedöms information/resultat från det nationella uppföljningssystemet för barnomsorgs och skolverksamheten. Utifrån det material som presenteras i dessa rapporter kan två jämförelser göras. Dels kan man jämföra en kommun med en annan dels kan man göra en jämförelse över tid för en kommun både i förhållande till den egna kommunen och i relation till andra kommuner.

För detta används generella mått som t.ex. kommunens totala kostnaden per elev. Exempel på andra mått som används är lokalkostnad per elev och kostnad per elev för läromedel/ utrustning/bibliotek. Ett exempel på resultatmått är andelen elever som ej fullföljt linje/program inom fyra år efter påbörjad utbildning ht 1991 – ht 1994. Exempel på ett organisationsmått kan andelen elever i förskoleklass hos enskild anordnare per kommungrupp sägas vara.

Uppgifterna som redovisas i rapporterna har samlats in av SCB. Uppgifterna om barn, personal, elev och lärare har samlats in antingen på blanketter eller ADB media genom uttag ur administrativa register. Uppgifter om kostnader och intäkter för barnomsorg och skola har för kommuner i allmänhet lämnats från barn – och ungdomsförvaltningen av personal som arbetar med barnomsorgs och skolekonomiska frågor. SCB har även utfört ett omfattande påminnelse, gransknings och rättningsarbete samt komplettering av inkommet material. All statistik som ingår i rapporten är baserad på totalundersökningar. Trots detta menar SCB att den presenterade statistiken inte representerar några exakta värden utan snarare skattningar av dem.

Till varje rapport har SCB skrivit en utförlig bilaga där de noga går igenom hur de gått till väga för att samla in materialet och hur de bearbetat det.

## *Har det kommit till användning?*

Målgruppen för denna rapport är kommunalpolitiker och riktar sig i första hand till de som har ansvaret för genomförandet av barnomsorgs och skolverksamheten ute i kommunerna. Rapporterna är tänkta att användas som diskussionsunderlag om den egna verksamheten, dess organisation, dess kostnader och resultat jämfört med andra kommuner. Med detta som grund uppmanas huvudmännen att göra egna mer detaljerade jämförelser för att följa upp, utvärdera och utveckla sin egen verksamhet. Flera kommuner använder sig av rapporterna bl.a. i sina kvalitetsredovisningar.

## *Kommentar*

Jämförelsetalen är intressanta ur den synvinkeln att de erbjuder en möjlighet att jämföra input med resultat. I rapporten framgår hur mycket resurser i form av pengar och antal lärare som respektive kommun lägger ner på skolverksamheten. Det framgår också hur kommunen presterar på de nationella proven och vilket betygssnitt de har.

Dessa statistiska uppgifter utgör en bra grund för jämförelser mellan kommuner. Att jämföra den egna kommunen med andra kommuner med samma input men med ett bättre resultat. Dvs. att Skolverket tillhandahåller verktyg eller förutsättningar för en jämförelse men att det är upp till huvudmännen att själva se till att jämförelsen verkligen görs.

## **BRUK – ett nationellt indikatorsystem för barnomsorg och skola**

### *Syfte*

På uppdrag av regeringen har Skolverket utvecklat ett kvalitetsindikatorsystem för skolan (förskolan, grundskola och gymnasium) som under 1999/2000 har utprovats en första omgång. Utgångspunkten för detta system har varit Skolverkets ställningstagande att kvalitet är en samlingsbeteckning på hur väl skolorna uppfyller de mål huvudmännen ställt upp för verksamheten. Systemet går under benämningen BRUK (bedömning, reflektion, utredning, kvalitet).

### *Initiering och deltagande*

Projektet har initierats av regeringen och utförts av Skolverket tillsammans med de utvalda försökskommunerna. Flera kommuner har velat vara med vid utprovningen av detta kvalitetsindikatorsystem. Urvalet gjordes för att få med kommuner av varierande storlek och vana att arbeta med verktyg av detta slag.

## *Mått och mätmetoder*

Indikatorsystem är uppdelat i tre olika huvudområden, förutsättningar, process och måloppfyllelse. Vart och ett av dessa tre är indelade i ett antal delområden och för vart och ett av dessa finns sedan ett varierande antal indikatorområden med vardera en till flera indikatorer. Dessa indikatorer är både kvantitativa och kvalitativa. Det som bedöms blir då i vilken utsträckning skolorna har uppfyllt de uppställda målen. God kvalitet blir då synonymt med att uppfylla (och/eller överträffa) målen för verksamheten. Dvs. hur väl verksamheten

- uppfyller nationella mål,
- svarar mot nationella krav och riktlinjer,
- uppfyller andra uppsatta mål, krav och riktlinjer, samt
- ringar utifrån rådande förutsättningar.

Som nämns ovan är indikatorerna både kvantitativa och kvalitativa. För de kvantitativa indikatorerna finns det en vägledning som beskriver hur mätningen/bedömningen skall gå till. För de kvalitativa indikatorerna finns det såväl en beskrivning samt ett antal angivna egenskaper eller kännetecken som ger uttryck för bra kvalitet för just den indikatorn.

Tanken är inte att skolorna ska arbeta med varje delområde utan att de ska göra ett medvetet val av delområden utifrån just sin situation. BRUK tillhandahåller ett batteri av indikatorer som varje skola kan välja av utifrån sin egen verksamhetssituation. Det viktiga är att alla mäter på samma sätt, även om inte alla skolor väljer att arbeta med samma indikatorer, för att resultaten ska kunna jämföras.

Indikatorerna har i huvudsak avsett skolnivån. Undantagen utgörs av indikatorer som avser arbetet med kommunala styrdokument där en bedömning har behövts göras både på varje skola och förskola samt på en kommunövergripande nivå. Indikatorsystemet har utvecklats för att fungera som ett verktyg för självvärdering på verksamhetsnivå.

## *Har det kommit till användning?*

Kvalitetsindikatorsystem är än så länge bara i utprovningstadiet. Under hösten och vintern 2000 provas systemet i en andra omgång.

De slutsatser som drogs efter första provomgången var att materialet (indikatorerna, min anm.) rönt stor uppskattning och att det fyller ett behov hos de verksamma inom skolan. Reaktionerna från de skolor som deltog i första provomgången var bl.a. att systemet gav impulser till diskussioner om kvalitet och kvalitetsutveckling.

## *Kommentar*

Indikatorsystemet är ännu långt ifrån färdigt men vi menar att det ändå plat-sar bland de intressanta jämförelserna. Anledningen är att det inte finns något annat nationellt kvalitetsindikatorsystem som fångar hela produktionskedjan från input till resultat. När detta system verkligen kommer i bruk ökar möjlig-heten att genomföra meningsfulla kvalitetsjämförelser.

Resultaten från jämförelserna kommer också att presenteras inom den data-bas, SIRIS, som skolverket håller på att utveckla och som räknas vara klar våren år 2001.

## LOB-utvärderingar

### *Syfte*

Syftet med Ljusdals, Ovanåkers och Bollnäs samarbetsprojekt, där de gör gemensamma utvärderingar av grundskolan och gymnasiet, är att förbättra och utveckla den egna verksamheten.

### *Initiering och deltagande*

Dessa utvärderingar har kommit till på initiativ av de tre deltagande kommu-nerna, Bollnäs, Ovanåker och Ljusdal.

### *Mått och metoder*

Samtliga elever och lärare i de tre kommunerna får svara på en enkät angående sin uppfattning om skolan. Enkäterna bygger på olika positiva påståenden kring skolan, där de fått markera sin ståndpunkt på en fyrgradig skala: ”Instämmer helt ----- Instämmer inte alls”. Svaren har sedan värderats där instämmer helt ger fyra poäng och instämmer inte alls ger noll poäng. Ett medelvärde mel-lan ett och fyra har sedan räknats fram för varje påstående, där fyra är bäst.

Elevenkäten till gymnasisterna består av 48 frågor om hur eleverna upp-lever skolan. Frågorna har delats in under nio olika rubriker: elevinflytande, arbetsformer, undervisningsstruktur, trivsel, läromedelsstandard, fysisk miljö, information, etik och moral samt fortsatta studier. Grundskoleelevernas enkät bestod av 38 frågor indelade under åtta rubriker. Skillnaden jämfört med gym-nasieenkäten är att rubriken fortsatta studier inte finns med. Lärarenkäten bestod av 39 för gymnasielärarna och 37 frågor för grundskolelärarna. Frå-gorna var indelade i elva olika rubriker, gemensamma för de båda lärarka-tegorierna: inflytande, arbetsformer, undervisningssituation, trivsel, skolans



ledning, läromedelsstandard, fortbildning, personlig utveckling, fysisk miljö, skolplan samt etik och moral.

### *Har det kommit till användning?*

Resultaten redovisas i diagramform för att ge en översiktlig bild och i tabellform där svarsfördelningen för varje fråga finns redovisad totalt för varje kommun. Resultaten används för en jämförelse mellan de tre kommunerna för att utveckla den egna verksamheten. Liknande undersökningar har gjorts två gånger tidigare, 1994 och 1997, vilket möjliggör jämförelser över tid.

I samband med enkäten om grundskolan anordnade barn- och ungdomsförvaltningen i Bollnäs en hearing utifrån utvärderingens resultat. Samtliga områdeschefer/rektorer inom barnomsorgen och grundskolan var inbjudna. Bl.a. framkom att varje enskild skola diskuterat sitt resultat i medarbetarsamtal mellan barnomsorgs- och grundskolechef och rektor. Dessa samtal har förts i ett ledarrollsperspektiv. En slutsats de drog under denna hearing var att elever och personal har medverkat i analysarbetet samtidigt som föräldrarna i större utsträckning informerats än medverkat.

Som helhet ansåg rektorsgruppen att utvärderingarna är ett bra instrument och att de utgör ett bra diskussionsunderlag för verksamheten. Enkäten utgör dessutom en viktig del i kvalitetssäkringsarbetet. Lärarna menade att de enkelt såg de områden som behöver förbättras och utvecklas. Sammantaget ansåg de att hela utvärderingspaketet med enkäten, resultatrapporten och hearingen gav en god grund för det fortsatta kvalitetssäkringsarbetet.

Resultaten av gymnasieenkäten redovisades dels kommunvis och dels per gymnasieprogram. Jämförelser gjordes mellan kommuner, mellan olika program, mellan samma program i olika kommuner samt även jämförelser över tid.

### *Kommentar*

Denna kvalitetsjämförelse är intressant då den med relativt enkla medel visar att det går att göra mycket. Genom att ha genomfört dessa undersökningar i några år har man möjligheter att inte bara jämföra kommun med kommun utan också möjlighet att jämföra den egna kommunens resultat över tid.

Liknande ”nöjdhetsundersökningar” görs i många kommuner. Bl.a. tar Skolverket var tredje år fram en rapport som mäter attityderna till skolan på en nationell nivå utifrån ett riksrepresentativt urval av elever, föräldrar, lärare och allmänhet. Frågan är dock vilket värde dessa jämförelser grundade på attitydundersökningar har.

## *Vad är på gång*

Utöver de kvalitetsjämförelser som görs idag finns det några intressanta kvalitetsjämförelser på väg att implementeras. Det är framförallt tre projekt vi vill lyfta fram. Ett projekt i Danmark och två från Skolverket. Ett tredje projekt, det nationella kvalitetsindikatorsystemet BRUK, som också drivs av Skolverket beskrivs utförligare i avsnitt 3.3.

### **Danskt kvalitetsindikatorsystem**

I Danmark arbetar de med ett kvalitetsindikatorprojekt som ska underlätta för medborgarna att välja producent av bl.a. skola och äldreomsorg. I projektgruppen ingår representanter från bl.a. Finans- och Indenrigsministeriet samt de danska motsvarigheterna till kommun- och landstingsförbundet. Indikatorerna ska vara både kvantitativa och kvalitativa. Exempel på rena kvantitativa indikatorer är antal elever och antal lärare på skolan. Exempel på kvalitativa indikatorer kan vara hur många av eleverna på en gymnasieskola som studerar vidare. Meningen är att det ska vara Internetbaserat. Resultaten av kvalitetsjämförelserna läggs ut på respektive kommuns hemsida. Det ska även finnas en sökfunktion på danmark.dk där medborgarna ska kunna söka på vissa kommuner och därifrån kunna göra egna jämförelser. Deras uppdrag ska avrapporteras senast 31 januari år 2001.

### **Skolverkets projekt SIRIS och SALSA**

Även Skolverket håller på att utveckla ett liknande system, SIRIS (Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformations system).

Det är ett system för att tillhandahålla information om kvalitet och resultat. Informationen kommer att visas på såväl skolnivå, kommunnivå som på nationell nivå. Materialet kommer att läggas ut på Internet och vara tillgängligt för allmänheten. Systemet kommer att omfatta dokument om kvaliteten i olika skolor och kommuner bl.a. kvalitetsredovisningar och Skolverkets nationella kvalitetsgranskningar. Utöver detta kommer även vissa statistiska uppgifter att finnas tillgängliga såsom betygs- och provresultat. Det Skolverket gör är att de samlar information som de redan idag har på ett och samma ställe för att göra den mer överblickbar. I detta system kommer även resultat från BRUK, som finns beskrivet i avsnitt 3.3, att finnas.

SALSA syftar till att tillämpa och utveckla analysmodeller av samband mellan resurser, processer/skolklimate och resultat på skolnivå. Ursprunget är en från Skolverket rapporterad studie av sambandet mellan resurser och resultat i 900 grundskolor.<sup>25</sup> SALSA ska ge skolorna ett verktyg för att sätta in elever-

---

<sup>25</sup> Skolverket rapport nr 170, "Samband mellan resurser och resultat. En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9".

nas betygsresultat i ett riksperspektiv. Analysen är gjord med hjälp av en statistisk regressionsmodell som visar att sociokulturella bakgrundsfaktorer har betydelse för elevens och skolans betygsresultat. Analysen visar bl.a. att ju högre utbildningsnivå föräldrarna har desto bättre betygsresultat i genomsnitt för eleven och skolan. Den visar också på ett negativt samband med elever med utländsk bakgrund samt ett negativt samband om man är pojke. Pojkar har i genomsnitt sämre betygsresultat än flickor.

Resultaten presenteras i form av:

- faktiska betygsresultat
- faktisk andel elever som nått målen i samtliga ämnen
- statistiskt beräknade värden för ovannämnda där hänsyn tagits till elevens kön och sociokulturella bakgrund samt 83 skillnad/avvikelse mellan faktiskt betygsresultat och det statistiskt beräknade betygsresultatet, s.k. residual.

Resultatmått presenteras på både skol- och kommunnivå. Beräkningarna sker utifrån två olika modeller, en för skolan och en för kommunerna. Skolverket poängterar att verktyget inte ger tillräcklig information för att avgöra om en skola är bra eller dålig. SALSAs ska ses som ett verktyg där kommuner och skolor ska kunna jämföra sina resultat i ett riksperspektiv. Det är tänkt att SALSA ska ingå som en av delarna i SIRIS.

## 3.4 Sammanfattande iakttagelser

I de kvalitetsjämförelser vi kartlagt inom grund- och gymnasieskolan går det att se några generella likheter.

### **Initiativ ovanifrån för att utvecklas underifrån**

Huvudsakligen görs kvalitetsjämförelser inom skolan i syfte att utveckla den egna organisationen. Detta syfte går igen oberoende av på vilken nivå jämförelserna görs. Huruvida jämförelserna görs av enskilda skolor, av skolor inom en kommun eller av hela kommuner.

Förvånansvärt ofta tas initiativet till att göra en kvalitetsjämförelse på kommunledningsnivå, dvs. initiativet tas uppifrån. Men i själva genomförandet av jämförelsen är lärare och skolledare i allra högsta grad delaktiga. Med tanke på detta ”ovanifrånperspektiv” borde vi ha funnit fler jämförelser som gjorts i syfte att styra och kontrollera skolan även om flera jämförelser kan sägas ha kontroll som ett allmänt övergripande syfte. Trots att jämförelserna påfallande ofta initieras ovanifrån ”äger” de enskilda skolorna resultaten av jämförelserna. Äger dem i den meningen att de själva får bestämma hur och inom vilka områden som de ska förbättra sig på.

### **Många mäter attityder**

Ett annat gemensamt drag som de kartlagda jämförelserna har visat upp är att enkäter är en ofta förekommande metod för att mäta elevers, föräldrars och lärares attityder till skolan. Frågan är vilket värde dessa jämförelser grundade på attityder har? Sådana attitydundersökningar påverkas av mycket annat än just de förhållanden de ska belysa vilket också gör det svårt att se orsakssamband hos de skillnader som undersökningen visar på. Det korrekta är nog snarare att se dessa attitydundersökningar som ett slags varnings- och kontrollsystem. Visar undersökningen på någon större förändring i attityden till skolan hos någon grupp kan denna kanske härledas till någon speciell händelse eller åtgärd. Ytterligare en fråga som kan ställas är om dessa undersökningar mäter och jämför kvalitet? Som de används nu likställs bra resultat i undersökningen med hög kvalitet trots svårigheter att identifiera orsakssamband. Ett bra resultat i attitydundersökningen behöver inte betyda en skola med bra kvalitet. Och omvänt så kan en skola med bra kvalitet få dåligt resultat i en attitydundersökning.

## Har det lett till något?

Att hitta några konkreta exempel där en förändring uppstått till följd av en kvalitetsjämförelse är inte enkelt. Kanske det hänger ihop med att så pass få av de kartlagda kvalitetsjämförelserna görs i syfte att styra och kontrollera.

Det är snarare så att kvalitetsjämförelse fått skolledare/politiker etc. att börja fundera över sin egen verksamhet. Återigen kan det bero på att de allra flesta kvalitetsjämförelser görs i utvecklande och lärande syfte.

Ett vanligt svar vi har fått vid samtal med kommunrepresentanter är att de inte har något uttalat jämförande syfte med sina utvärderingar och kvalitetsredovisningar. Visserligen, säger de, går det att utifrån befintligt material göra en jämförelse men den får läsaren själv göra. Kommunerna (projektgrupperna) drar inte några jämförande slutsatser i sina rapporter.

Förordningen om kvalitetsredovisning i skolorna verkar ha medfört att många projekt är på gång ute i kommunerna. Förordningen har fått många kommuner att börja fundera över sitt eget kvalitetsarbete. Men att sedan ta steget från att bedriva eget kvalitetsarbete till att mer systematiskt jämföra sig med andra skolor/kommuner verkar svårt. Samtidigt rapporterade Svenska Kommunförbundet att det var så pass många kommuner som var intresserade att vara med i deras projekt ”Jämförande kommunala nätverk” att de fick starta tre olika nätverk. Liknande erfarenheter har Skolverket inför den andra provomgången av deras kvalitetsindikatorsystem, BRUK, då många kommuner anmält intresse av att få delta.

## 4 Kvalitetsjämförelser inom universitets- och högskoleväsendet

### 4.1 Inledning

År 1999 utförde personal motsvarande 47 600 årsverken vid universitet och högskolor en verksamhet bestående av grundutbildning, forskarutbildning, forskning samt samverkan med omvärlden som omslöt 41,7 miljarder kronor.<sup>26</sup> Antalet registrerade studenter inom grundutbildningen uppgick till 310 000. Inom forskarutbildningen fanns 18 000 aktiva doktorander.

Kvalitetsbegreppet applicerat på högre utbildning går ej att entydigt definiera, men cirkulerar kring att bibringa studenterna så mycket och så relevant kunskap som möjligt samtidigt som studenterna ska ges så många verktyg som möjligt för att genom livet kunna tillägna sig och skapa ny kunskap.

Med ovanstående oprecisa definition av kvalitet inom högre utbildning blir mätproblemen uppenbara. Kvalitet är något som inte låter sig fångas med ett enkelt mått och eftersom utbildningens kvalitet sätter spår under en individs hela återstående livstid finns det ingen slutpunkt (ex. examenstillfället) då kvaliteten kan avläsas.

### *Kvalitetssäkringssystemet*

En grundläggande form av kvalitetssäkring inom högre utbildning är de behörighetskrav som finns avseende både studenter och lärare. Andra huvudsakliga former av kvalitetssäkring är de krav som ställs vid examinationer, disputationer och den internationella konkurrens som förekommer vid anställning av lärare.

Högskolelagen föreskriver att:

*”Verksamheten skall anpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.*

*De tillgängliga resurserna skall utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.*

*Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.”<sup>27</sup>*

Universitet och högskolor har följaktligen ansvaret för utvecklingen av kvaliteten i verksamheten. Det föreskrivs inte att jämförelser med andra lärosäten ska vara en aktiv del av kvalitetsarbetet.

---

<sup>26</sup> Denna uppgift inkluderar kostnader för studiestöd samt de centrala myndigheterna. Högskoleverket, Årsrapport för universitet och högskolor 1999.

<sup>27</sup> SFS 1992:1434 1 kap 4 §

Högskoleverket har i sammanhanget en pådrivande roll. Denna pådrivande roll yttrar sig i de kvalitetsbedömningar som verket gör. I den mån ett lärosäte inte uppfyller erforderliga kvalitetskrav kan verket besluta om att rätten att utfärda en viss examen tas ifrån lärosätet.

### *Tillvägagångssätt*

Universiteten och högskolorna tillfrågades brevlades av Statskontoret vilka kvalitetsjämförelser utbildningarna vid lärosätena hade medverkat i sedan år 1997 utöver de som bedrivits i Högskoleverkets regi. 35 av 51 lärosäten svarade.<sup>28</sup> Av dessa uppgav 12 lärosäten att de inte hade deltagit i några kvalitetsjämförelser utöver dem som Högskoleverket bedriver. Ytterligare ett antal lärosäten gav endast exempel på aktiviteter som svårligen kan karaktäriseras som kvalitetsjämförelser. Bortåt 20 lärosäten inkom med exempel på kvalitetsjämförelser som de hade medverkat i.

Därutöver samtalade vi med elva institutionsföreträdare<sup>29</sup> vid Uppsala universitet via telefon angående vilka kvalitetsjämförelser institutionen har medverkat i. Varken i dessa kontakter eller i breven till lärosätena gav vi någon exakt definition av begreppet kvalitetsjämförelser.

Nedan redogörs för de typer av kvalitetsjämförelser som beskrevs via brev och telefonsamtal. Därutöver redogörs för Högskoleverkets kvalitetsbedömningar och övriga kvalitetsjämförelser som vi har kommit i kontakt med. Vi gör en sammanfattande beskrivning av de kvalitetsjämförelser som vi har tagit del av. Därefter gör vi en genomgång av dem. Beskrivningen är strukturerad efter den organisationsnivå där jämförelserna görs. Med detta avses om jämförelserna görs inom ett lärosäte, mellan lärosäten eller mellan länder. Några av jämförelserna används för att exemplifiera hur kvalitetsjämförelser inom högre utbildning kan göras. Dessutom beskrivs ytterligare ett antal kvalitetsjämförelser i bilaga 4. Därutöver finns det naturligtvis kvalitetsjämförelser som vi inte har tagit del av. Några ambitioner på fullständighet finns följaktligen inte.

## 4.2 Sammanfattande beskrivning av kartlagda kvalitetsjämförelser inom högre utbildning

### *Syften*

Det vanligaste syftet bland de kvalitetsjämförelser som vi har undersökt är utveckling av verksamheten. Utveckling är av förklarliga skäl det helt dominerande syftet i de kvalitetsjämförelser som universitet och högskolor initierar. Högskoleverkets kvalitetsjämförelser syftar både till utveckling och kon-

<sup>28</sup> Svarsfrekvensen var lägst bland de små högskolorna som inte har statlig huvudman.

<sup>29</sup> De kontaktade personerna var prefekter, studierektorer, utbildningsledare eller samordnare.

troll. Kvalitetsjämförelser som i första hand syftar till att informera studenter är minst förekommande.

### *Jämförelsenivå*

Det är på institutionsnivå som kvalitetsjämförelserna i allmänhet görs eftersom det är där verksamheten bedrivs. Vissa programutvärderingar omfattar flera institutioner vid ett lärosäte i det fall att utbildningen ges vid flera institutioner. Det vanliga är att objektet för jämförelser är en viss typ av utbildning som ges på flera lärosäten. Tematiska jämförelser, angående exempelvis IT-stöd, kan utföras på lärosätetsnivå. Jämförelser på ländernivå förekommer, men knappast sådana som mäter kvalitet i utbildningen.

### *Mått och mätmetoder*

Kvalitetsbedömningar av högre utbildning består vanligtvis av de två stegen självvärdering och peer-review. Det senare innebär att ämnessakkunniga bedömer utbildningarna utifrån på förhand formulerade kriterier, fastslår styrkor och svagheter samt föreslår åtgärder. Både när initiativet kommer från lärosäten och från Högskoleverket är detta den gängse metoden.

En annan metod som förekommer är att studenter eller andra berörda bedömer utbildningar i enkätform. Denna metod kan kombineras med den ovan nämnda.

En tredje metod är att använda statistiska indikatorer. Den kan givetvis kombineras med de två ovanstående metoderna. Ett exempel på användning av denna metod ges i de rankningar som görs i tidsskrifter i många länder.

### *Täckning*

Kvalitetsjämförelserna avser i första hand grundutbildning. Forskarutbildningen har inte jämförts avseende kvalitet i samma utsträckning som grundutbildningen. Visserligen ingår forskarutbildningen som ett randvillkor när forskningsråden fördelar medel till forskning, vilket ju är en form av kvalitetsjämförelse. Dessutom har vid de samtal vi har fört med institutionsföreträdare framkommit att kvalitetsutvecklingssamarbete av informell karaktär förekommer även på forskarutbildningen. Men nästan samtliga av de kvalitetsjämförelser som vi har tagit del av på högskoleområdet avser grundutbildningen. Detta kan tillskrivas dels att forskarutbildningen i betydligt högre grad än grundutbildningen är en heterogen verksamhet, dels att Högskoleverkets kvalitetsjämför-



elser med några undantag har inriktats mot grundutbildningen. I en nyligen genomförd studie av svensk forskarutbildning framhålls att:

*”Sammanfattningsvis kan man konstatera att det i Sverige i dag knappast finns någon utarbetad metod och inte heller några utvecklade kriterier för utvärdering av forskarutbildning på ämnesnivå/institutionsnivå.”*<sup>30</sup>

Högskoleverket har nu tagit ett större ansvar för kvalitetsbedömning av forskarutbildningen i och med att denna fortsättningsvis ingår i deras ämnes- och programutvärderingar vid institutioner där sådan förekommer.

### *Kvalitetskategori*

De lärosätessinitierade kvalitetsbedömningar som vi har tagit del av är främst inriktade på utbildningsprocessen. Detta är ett tämligen naturligt perspektiv, eftersom det helt dominerande syftet när lärosäten initierar en kvalitetsbedömning rimligen måste vara att förbättra sin verksamhet. Förutsättningarna, i form av resurser, kan de inte så lätt påverka och resultatet, i form av studenters förkovran, är en följd av hur de utnyttjar (”processar”) sina givna resurser.

Högskoleverkets kvalitetsjämförelser bedömer vi ha fokuserat på förutsättningar och processer snarare än resultaten. En granskning av Högskoleverkets olika kvalitetsbedömningar<sup>31</sup> som gjordes av professorerna Berit Askling och Marianne Bauer för några år sedan föranledde en av författarna att skriva:

*”När vi har granskat hur Högskoleverket utfört dessa utvärderingar fann vi att produktbedömningar praktiskt taget lyser med sin frånvaro. Vad som läggs till grund för bedömningen är en uppskattning av förutsättningarna för att verksamheten ska kunna hålla en hög kvalitet. Dessa förutsättningar värderas utifrån ett slags akademisk ”common sense”. De utgör antaganden, närmast ett slags indikatorer, om betydelsen av vissa förutsättningar för att kvalitet ska uppstå i verksamheterna.”*<sup>32</sup>

Av de kvalitetsjämförelser som tillsändes oss från universitet och högskolor var det endast ett fåtal som avsåg utbildningarnas resultat. Även i en genomgång som professor Kjell Härnqvist gör (se nedan) konstaterar han att:

*”Kontrollerade mätningar av produkternas kvalitet är sällsynta.”*

---

<sup>30</sup> Kim, Lillemor ”Svensk forskarutbildning i internationell belysning” Kungliga Vetenskapsakademien, documenta no 70, 2000

<sup>31</sup> Askling, Berit & Bauer, Marianne ”The role, functions and impact of a national agency in the evaluation of a decentralised system”, 1997

<sup>32</sup> Askling, Berit ”Utvärdering för självkännedom” ur ”Utvärdering - ett medel för att säkra eller utveckla kvalitet”, Forskningsrådsnämnden, rapport 98:1, sid. 43

<sup>33</sup> Ds 1999:65 ”En akademisk fråga”, sid. 37

## *Vem som gör vad*

Graden av inblandning från institutionernas sida varierar i de kvalitetsjämförelser som vi har tagit del av. I de studier som initieras av dem själva medverkar de exempelvis i att utarbeta kriterier, tillsätta bedömargrupp, utforma enkäter, skriva självvärderingar och arrangera besök. Även i Högskoleverkets kvalitetsbedömningar involveras lärosätena i hög utsträckning. Kvalitetsjämförelser som inte involverar institutionerna förekommer också.

Som tidigare nämnts är utveckling ett ofta förekommande syfte bland de kvalitetsjämförelser som vi har gått igenom. Det nödvändiga arbetet efter denna typ av jämförelser i form av exempelvis revidering av kursplaner sker naturligen på institutionsnivå eller genom samarbete mellan institutioner om jämförelsen avser utbildningsprogram eller liknande som drivs i samarbete mellan flera institutioner.

## 4.3 Jämförelser inom ett lärosäte

Inom lärosäten tas det av och till initiativ till att utvärdera delar eller helheten av en utbildning. Om endast en utbildningsanordnare ingår i utvärderingen är syftet naturligtvis inte komparativt. Det går emellertid att hävda att en sådan utvärdering implicit har jämförande moment eftersom bedömarens referensram är verksamheten vid andra lärosäten eller att utvärderingen sker mot någon akademisk norm.

Kärnan i den löpande utvärderingsverksamheten vid ett lärosäte är kursutvärderingarna. Syftet är ej heller här komparativt. Sammanställningar av kursutvärderingar ger dock möjlighet att jämföra omdömen mellan kurser eller över tid.

Inom ett lärosäte är det naturligt att jämföra enheter med avseende på resurstilldelning m.m. för den interna styrningen. Vi har dock givits mycket få exempel på studier där enheter inom ett lärosäte jämförs med varandra avseende på kvalitet eller där en enhet inom ett lärosäte jämför sin egen utveckling över tiden med avseende på kvalitet. Ett exempel på det förstnämnda som bygger på kvalitativa bedömningar av studenter beskrivs nedan. Ett exempel på det sistnämnda som bygger på kvalitativa bedömningar av lärare beskrivs därefter.

### **Exempel 1: Studentbarometer**

Lunds universitet genomför regelbundet universitetsövergripande enkätundersökningar för att undersöka situationen för studenter, doktorander och lärare som ett led i kvalitetsarbetet.<sup>34</sup> Den senaste studentbarometern gjordes år 2000. Urvalet bestod av 4000 studenter, vilket motsvarade 18 procent av studentpopulationen. Frågor togs fram i samarbete med representanter från studentkårerna. Studenterna ombads bedöma sin tillfredsställelse på följande områden: lärarna, kurslitteraturen, examinationen, studieteknik och biblioteksintroduktion, uppsats- och examensarbete, övergripande färdigheter, inflytande och delaktighet samt lokaler och utrustning. Ett frågebatteri på varje område kompletterades med att studenterna angav varje frågas betydelse. Åtgärdsområden pekades ut där studenterna var mindre nöjda samtidigt som de angav att frågan var av vikt. Utfallen redovisades uppdelat på fakultetsområde, vilket gav möjlighet att identifiera vad som uppfattades som positivt och negativt vid varje fakultet. Undersökningarna följdes av förslag till åtgärder vid varje fakultet. Eftersom studentbarometern har gjorts tidigare kan också jämförelser över tid göras.

### **Exempel 2: Kvalitetsutveckling av C- och D-uppsatser**

Filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet har prövat en modell för kvalitetsutveckling av examensarbeten.<sup>35</sup> Modellens grundtanke är att lärare från ett ämne tillsammans med lärare i samma ämne men verksamma vid annat lärosäte och med lärare från ett annat ämne läser uppsatser framlagda vid olika år. Syftet var att jämföra hur kvaliteten på C- och D-uppsatser hade utvecklats över tiden. Det har i arbetet emellertid framkommit att fler intressanta fokuseringar kan göras, däribland jämförelser mellan olika ämnen samt mellan ämnet vid olika lärosäten. Hittills har modellen prövats av Pedagogiska institutionen. De aspekter på uppsatsernas kvalitet som bedömdes var frågeställning och avgränsning, metodmedvetenhet, hantering av empiriskt material, teoriansknytning och användning av analysmodeller, källbehandling, självständighet samt språkbehandling och omfång. De slutsatser arbetsgruppen drog ledde exempelvis till att institutionen har vidtagit åtgärder för att begränsa uppsatsernas längd. Beslut har tagits av fakulteten att göra dessa jämförelser på ytterligare tre institutioner. Fakulteten är dessutom i inledningsskedet av ett samarbete med ett antal europeiska universitet kring kvalitetsutveckling av examensarbetet.

<sup>34</sup> Lunds universitet, Utvärderingsenheten "Studentbarometern 2000" rapport nr 2000:209, "Doktorandbarometern" rapport nr 99:207, "Lärarbarometern 1998" rapport nr 98:203, <http://www.evaluat.lu.se/publ.htm>

<sup>35</sup> Kindgren, Joakim "Kvalitetsutveckling av C- och D-uppsatser" Linköpings universitet, Filosofiska fakultetens kansli, stencil

## 4.4 Jämförelser mellan lärosäten

### *Informella jämförelser*

I samtalen med institutionsföreträdarna vid Uppsala universitet har flera exempel på kvalitetsutvecklingsarbete beskrivits. Exempel på formaliserade jämförelser med andra institutioner har emellertid varit få. Institutionsföreträdarna har dock beskrivit att informellt samarbete, exempelvis via nätverk, seminarier och ämneskonferenser, ger möjlighet till jämförelser med andra institutioner i syfte att utveckla den egna verksamheten genom att lära av andra.

### *Ömsesidiga utvärderingar*

Vid samtalen med institutionsföreträdare vid Uppsala universitet har några samarbeten mellan lärosäten genom ömsesidiga utvärderingar beskrivits. Dessa har gjorts utan explicita jämförande syften.

#### **Exempel 3: Kollegial utvärdering av B-kursen**

Läsåret 1994/95 genomförde de engelska institutionerna vid Uppsala universitet och Lunds universitet en ömsesidig utvärdering bekostad av universiteten.<sup>36</sup> De två institutionerna inledde samarbetet med att dra upp riktlinjer för dels en inledande självvärdering, dels en extern bedömning. De beslöt att inrikta utvärderingen på B-kursen. Faktorer som undersöktes var t.ex. lärarkårens sammansättning, genomströmning och bedömningskriterier. Två lärare från uppsalainstitutionen utvärderade lundainstitutionen och vice versa. Med en självvärdering och ett antal rättade skrivningar som underlag besökte utvärderingsgrupperna respektive systerinstitution under två dagar. I viss utsträckning gjorde utvärderarna i rapporterna jämförelser med sina heminstitutioner. Upplägget hade fördelen att utvärderarna kunde föra tillbaks erfarenheter till sina respektive universitet.

Vi har givits exempel på utvärderingar initierade av lärosäten eller sammanlutningar av lärosäten där utbildningarna vid flera universitet eller högskolor ingår. Även om det inte sker någon form av rangordning av utbildningarna i den exemplifierande utvärderingen eller i utvärderingarna som redovisas i bilaga kan man göra jämförelser eftersom de har bedömts utifrån samma kriterier av i de flesta fall samma bedömare.

<sup>36</sup> Ormelius, Sven-Erik & Florby, Gunilla "Slutrapport avseende kollegial utvärdering av B-kursen i engelska i Uppsala" Engelska institutionen vid Lunds universitet, 1995, Bäcklund, Ingegerd & Löfroth, Erik "Rapport avseende kollegial utvärdering av andra terminens kurs i engelska..." Engelska institutionen vid Uppsala universitet, 1995

#### **Exempel 4: Europeisk utvärdering av tandläkarutbildningar**

DENTED är ett nätverksprojekt omfattande mer än 100 tandläkarutbildningar i Europa, som under åren 1998-2000 erhöll finansiering av EU-kommissionen för att utveckla kvaliteten på utbildningarna genom att lära av varandra.<sup>37</sup> Harmonisering av utbildningarna nämns som ett syfte, men samtidigt framhålls att det måste finnas utrymme för mångfald vad avser kursutbud och pedagogiska metoder. Utbildningarna i nätverket har utvärderats. Som första steg har lärosätena gjort självvärderingar. Därefter genomfördes besök av internationella utvärderingsgrupper med från lärosäte till lärosäte skiftande konstellationer. De områden som bedömdes var lokaler och utrustning, organisation, personal, utbildnings- och kursplan (the dental curriculum), examination, studentstöd, forskning och forskarutbildning, kvalitetsutveckling samt andra influenser (ex. koppling till arbetsmarknaden och regionala behov). Utvärderingsgrupperna gjorde dessutom en övergripande bedömning av styrkor och svagheter samt gav rekommendationer. Några direkta jämförelser gjordes inte i deras rapporter. En databas har emellertid byggts upp där samtliga bedömningar finns tillgängliga, vilket möjliggör jämförelser. Ett utkast till slutrapport föreligger, där en sammanvägning av intrycken från de olika utvärderingarna görs. I den pekas på flera problem med tandläkarutbildningarna. Inom de ovan nämnda områdena framhålls intressanta innovationer och ”best practice”. Övergripande rekommendationer ges angående hur tandläkarutbildningarna bör utvecklas. Nätverket planeras att utvecklas genom att vidgas till utbildningar i andra delar av världen.

### Högskoleverkets kvalitetsbedömningar

Högskoleverket genomför kvalitetsbedömningar i form av nationella ämnes och programutvärderingar, prövningar av ansökningar om examensrätt, universitetsstatus eller inrättande av vetenskapsområde samt genom granskning av lärosätenas kvalitetsarbete.

Ingen av nyss nämnda aktiviteter syftar främst till jämförelser mellan lärosäten. När en kvalitetsbedömning omfattar flera lärosäten kan dock läsaren göra jämförelser dem emellan.

### *Ämnes- och programutvärderingar*

Högskoleverket utvärderar på nationell nivå grundläggande högskoleutbildningar i huvudämnen för kandidat- och magisterexamen och program för yrkesexamen samt forskarutbildning för licentiat- och doktorsexamen. Utvär-

<sup>37</sup> Utkast till slutrapport av DENTED. <http://www.dented.org>

deringarna omfattar sedan 2001 alla dessa utbildningar och kommer att genomföras med en periodicitet om sex år.

En extern bedömargrupp tillsätts bestående av ämnessakkunniga, studentrepresentant samt eventuellt arbetsmarknadsavsnämning. Ett tidigt moment i utvärderingarna av utbildningsprogram eller ämnen består i att utbildningsinstitutionerna gör en självvärdering. Utöver att utgöra underlag till bedömargruppens arbete syftar den till ett institutionsinternt kvalitetsutvecklingsarbete. Idealt bör den följaktligen vara ett arbete som omfattar hela personalen på institutionerna.

De aspekter som bedömargruppen fokuserar varierar beroende på vad som utvärderas. Vanligtvis berörs aspekter som anknyter till exempelvis lärarkompetens och utbildningsorganisation. Bedömarna värderar utbildningsanordnarnas styrkor och svagheter samt pekar på vilka punkter som bör utvecklas och eventuellt hur det kan ske.

I utvärderingarna bedöms vanligtvis varje utbildningsanordnare för sig efter sina förutsättningar med tanke på sin inriktning utan direkta jämförelser. Eftersom kvalitetsbedömningarna görs utifrån samma kriterier av samma sakkunniga kan läsaren jämföra utbildningsanordnarna.

I Regeringens proposition 1999/2000:28 gavs Högskoleverket uppdraget att från och med år 2001 utvärdera samtliga ämnen och program inklusive forskarutbildningen inom en sexårsperiod. De utbildningar som utvärderades i Högskoleverkets regi från verkets tillkomst år 1995 till dags dato är grundskolläraryrket, vård-, sjöbefäls-, läkar-, arkitekt-, design-, jurist-, socionom- och journalistutbildningarna, forskarutbildningen i språk samt en del utbildningar som leder till magisterexamen. Det nya uppdraget är således en oerhörd kvantitativ ambitionshöjning jämfört med den tidigare verksamheten.

I propositionen gavs översiktligt riktlinjer för hur utvärderingarna ska genomföras och även hur resultaten ska presenteras. Det tydliggjordes dessutom att en utvärdering kan leda till att ett lärosätes rätt att utfärda den berörda examen ifrågasätts. Utöver det utvecklande och kontrollerande syftet med utvärderingarna betonades det informerande syftet i propositionen.

### **Exempel 5: Nationell utvärdering av socionomutbildningarna**

Under år 1999 initierade och genomförde Högskoleverket en utvärdering av socionomprogrammen i Sverige, vilka omfattade sju lärosäten.<sup>38</sup> En bedömargrupp bildades bestående av en professor inom ämnet och en förbundssekreterare vid Svenska Kommunförbundet. Utvärderingen inriktades främst på de fyra kvalitetsaspekterna forskningsanknytning, internationalisering, yrkesrelevans och pedagogik. Utbildningarna bedömdes avseende dessa aspekter samt eventuella övriga särskilda frågor. Direkta kvalitetsjämförelser mellan lärosätena förekommer i stort sett inte i denna utvärdering.<sup>39</sup> Däremot bedömer de sakkunniga varje lärosäte avseende de fyra kvalitetsaspekterna och ger rekommendationer. Som övergripande problem tar bedömargruppen bl.a. upp den låga kravnivån i utbildningen och svårigheterna att rekrytera disputerade lärare. Högskoleverket fann dock ingen anledning att ifrågasätta examensrätten för något av lärosätena. En konferens följde med diskussioner angående utvärderingen och utbildningarnas fortsatta utveckling.

### **Exempel 6: Nationella utvärderingar av de medellånga vårdutbildningarna**

Det tydligaste inslaget av kvalitetsjämförelser bland Högskoleverkets utvärderingar kan ses i de två utvärderingar som gjordes om de medellånga vårdutbildningarna.<sup>40</sup> De sticker ut bland Högskoleverkets utvärderingar både vad gäller omfattning och grad av rangordning. Den andra av dessa utvärderingar är också unik i avseendet att den ledde till att flera lärosäten förlorade vissa examensrätter.<sup>41</sup>

Dåvarande Kanslersämbetet fick år 1994 i uppdrag av regeringen att utvärdera utbildningarna vid vårdhögskolorna samt sjukgymnastutbildningen. Utvärderingen omfattade 113 olika utbildningsprogram<sup>42</sup> vid 29 vårdhögskolor och två universitet.

En ledningsgrupp tillsattes bestående av tre professorer, en docent, en VD och en programansvarig från Kanslersämbetet. Med tanke på utvärderingens omfattning förordnades bortåt ett femtiotal ämnesexperter i utbildningsspecifika expertgrupper.

Ledningsgruppen tolkade uppdraget som att det främsta syftet var att pröva högskolemässigheten hos utbildningarna. Kriterierna för högskolemässighet

<sup>38</sup> Högskoleverket "Utvärdering av socionomutbildningar" 2000:6 R. De sju lärosätena var Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Ersta Sköndal högskola, Örebro universitet, Mitthögskolan och Umeå universitet.

<sup>39</sup> Det kanske tydligaste exemplet på direkta jämförelser från bedömargruppen var följande: "Sköndalsinstitutet intar som framhållits en särställning när det gäller forskningsanknytningen genom att forskningsenhets samtliga medarbetare är involverade i grundutbildningen."

<sup>40</sup> Högskoleverket "Vårdutbildningar i högskolan" 1996:7 R, "Utbildningar inom vård och omsorg" 2000:5 R

<sup>41</sup> I övrigt har endast en examensrätt tagits bort i en uppföljning av magisterexamensrätt i nationalekonomi.

<sup>42</sup> De utbildningar som ingick i utvärderingen var arbetsterapeut-, audionom-, barnmorske-, ortopedingenjör-, sjukgymnast-, sjuksköterske- och tandhygienistutbildning, hälsovetenskaplig utbildning, laboratorievetenskaplig utbildning, utbildning i missbrukarvård samt utbildning i social omsorg och socialpedagogiskt behandlingsarbete.

formulerades i fyra kategorier; kompetenskriterier, infrastrukturella kriterier, kriterier av utbildningsorganisatorisk art samt kriterier avseende utbildningsprocessen. Till kompetenskriterierna räknades lärarnas vetenskapliga och pedagogiska kompetens samt möjligheterna att upprätthålla dessa. Kompetens- och utvecklingsfrågorna för den kliniska delen av utbildningen räknades också hit. I de infrastrukturella kriterierna ingick litteraturförsörjning, lokaler, utrustning och administration. Som utbildningsorganisatoriska kriterier värderades ämnens bredd och djup, relationen mellan teoretiska och kliniska studier, forskningsanknytning, internationell medvetenhet samt utbildningsorganisatoriska former för att främja och förbättra detta. Som processkriterier bedömdes hur utbildningen genomfördes och vad den resulterade i avseende studenternas kunskaper, färdigheter samt vetenskapliga och professionella förhållningssätt.

För varje typ av utbildning rangordnades lärosätena avseende de fyra kategorierna av kriterier. Dessutom gavs varje program vid varje lärosäte ett sammanfattande omdöme avseende högskolemässighet (H+, H eller EH). Av totalt 113 utbildningsprogram bedömdes 44 som ej högskolemässiga. Högskoleverket, som under utvärderingens gång övertog Kanslersämbetets uppgifter och dessutom av regeringen gavs uppgiften att besluta om tilldelning av examensrätter för statliga universitet och högskolor, ansåg trots det inte att någon vårdhögskola borde fräntas någon examensrätt. Verket ansåg i stället att en förnyad bedömning av högskolemässighet och kvalitet skulle göras inom en treårsperiod till grund för en prövning av examensrätterna.

En extern metautvärdering av utvärderingen av vårdutbildningarna gjordes på uppdrag av Högskoleverket.<sup>43</sup> En slutsats av denna är att Högskoleverkets utvärdering uppgavs ha drivit på den utveckling mot ökad forskningsanknytning som dessa utbildningar har varit inne i de senaste åren. Det hävdades dock att andra faktorer haft större inverkan därvidlag, främst vårdhögskolornas integration i statliga högskolor och universitet. Rankningen av lärosätena uppfattades negativt av många som intervjuades i metautvärderingen, inte bara bland dem som rankades lågt. Det uppgavs ha fört in ett icke önskvärt mått av konkurrens mellan lärosätena.

En uppföljande utvärdering av de medellånga vårdutbildningarna gjordes år 1999. Totalt 84 program som leder till nio olika yrkesexamina vid sammanlagt 25 olika lärosäten omfattades. Liksom den första utvärderingen organiserades denna med en ledningsgrupp och bortåt 50 ämnesexperter. Dessutom ingick referensgrupper i projektorganisationen. Syftet med utvärderingen var att främja lärosätenas utveckling och att få underlag till eventuella omprövningar av examensrätter. Kriterierna var i stort sett de samma som i verkets första utvärdering av vårdutbildningarna.

<sup>43</sup> Segerholm, Christina "Utvärdering – att styra och styras" Umeå Centre for Evaluation Research, Evaluation Reports No 3, 1999



I utvärderingen angavs om en viss utbildning vid ett visst lärosäte bedömdes som högskolemässig eller ej. För en del av programmen gavs dessutom kommentarer på vad som behövde utvecklas. De lärosäten, vars utbildningar vid både första och andra utvärderingen bedömdes som icke högskolemässiga, förlorade den berörda examensrätten. Sex lärosäten förlorade vardera en examensrätt.

## *Examensrättsprövningar*

Lärosäten som ej har en viss examensrätt kan efter ansökan prövas av Högskoleverket för rätten att utfärda den examen. Lärosätet genomgår då en kvalitetsgranskning där förutsättningarna att utfärda en viss examen bedöms.

Vid dessa prövningar tillsätts externa sakkunniggrupper med ett antal ämnessakkunniga. De sakkunniga prövar lärosätenas förutsättningar att utfärda en viss examen utifrån ett antal kriterier däribland lärarkompetens, forskningsanknytning, lokaler och utrustning samt ämnesbredd och ämnesdjup.

Utgångspunkt för bedömningen är lärosätets skriftliga dokumentation om verksamheten. Detta kompletteras av erfarenheter och intryck från intervju-samtal som förs med ledning, lärare och studenter vid platsbesök. De sakkunniga författar ett yttrande till Högskoleverket. Verket beslutar om examensrätt för statliga lärosäten och avger yttranden till regeringen vad avser enskilda utbildningsanordnare. Verkets beslut eller yttranden går i stort sett alltid på de sakkunnigas linje.

Varje ansökan är ett individuellt ärende och följaktligen genomförs ingen formell jämförelse. Vid några tillfällen har dock flera lärosäten ansökt eller omprövats samtidigt och genomgår därmed en kvalitetsgranskning samtidigt. De sakkunnigas omdömen kan implicit sägas vara en kvalitetsjämförelse. Deras rekommendationer fungerar som riktlinjer för hur ett viss utbildning bör utvecklas.

Exempel på yrkesexamina där flera lärosäten prövats samtidigt av samma sakkunniga med samma kriterier är: apotekar-, civilingenjörs-, grundskollärary-, gymnasielärary- och psykoterapeutexamen. Även kandidat- och magisterexamina på flera institutioner har prövats.

### **Exempel 7: Prövning av rätt att utfärda civilingenjörsexamen vid sex lärosäten**

Karlstads universitet, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Karlskrona/Ronneby, Mitthögskolan, Mälardalens högskola och Högskolan i Jönköping ansökte hösten 1999 om rätt att utfärda civilingenjörsexamen.<sup>44</sup> Högskoleverket utsåg en bedömargrupp bestående av ämnessakkunniga, en person från näringslivet och en student. Under våren 2000 genomfördes besök på de sex lärosätena efter granskning av ansökningarna och visst kompletterande material. Vid respektive lärosäte samtalade gruppen med ledningen, lärare och studenter. De besökte också bibliotek och lokaler.

Bedömargruppens tolkning av kvalitetskriterierna innebar bl.a. följande krav på lärosätena: Det krävs en stor kärna av tillsvidareanställda lärare. Varje ämnesområde (ex. kemiteknik) i undervisningen ska ha disputerade personer som representerar flera ämnen (ex. kemisk apparatteknik) inom ämnesområdet. Kravet på disputerade lärare gäller även matematik och naturvetenskap samt även ytterligare ämnen såsom ekonomi och språk. En policy för pedagogisk utveckling måste finnas. Det ska bedrivas forskning inom området (inkl. matematik och andra grundläggande ämnen) vid lärosätet i en sådan omfattning att en kreativ forskningsmiljö kan upprätthållas samt att större delen av undervisningen ska kunna ges av aktiva forskare. Studenterna ska kunna fortsätta till forskarutbildning. Kvalitetssäkringssystemet, vilket studenterna ska medverka i, bör karakteriseras av systematiska och explicita åtgärder. Studenterna ska ges möjlighet att samverka med företag och andra organisationer under utbildningen. Internationaliseringen ska ta sig uttryck i student- och lärarutbyte. God tillgång till vetenskaplig litteratur och goda sökmöjligheter i databaser är nödvändigt. Gruppen ansåg att kriterierna inte kunde betraktas isolerade var för sig, utan att utbildningens kvalitativa nivå avgörs i ett samspel av uppfyllelsen dem emellan.

Bedömargruppen tillstyrkte ansökan från Karlstads universitet med reservationen att utveckling behövs på ett antal punkter. De övriga lärosätenas ansökningar avstyrktes. Motiveringarna kretsade huvudsakligen kring otillräcklig lärarkompetens, låg forskningsaktivitet, begränsade internationella perspektiv och otydliga målformuleringar. Högskoleverket beslutade i enlighet med bedömargruppens yttrande.

### *Prövningar av vetenskapsområde och universitetsstatus*

Högskolor prövar lärosätens rätt att erhålla vetenskapsområde. Med detta avses att berört lärosäte ges rätt att examinera doktorer inom ett av de fyra vetenskapsområdena; humaniorasamhällsvetenskap, teknik, naturvetenskap

<sup>44</sup> Högskoleverket "Prövning av civilingenjörsexamen vid sex högskolor" 2000

och medicin. Högskoleverket prövar också högskolors ansökningar om universitetsstatus. I båda dessa prövningar är Högskoleverket remissinstans åt regeringen, som fattar beslut.

Dessa prövningar genomförs grovt sett enligt samma principer som examensrättsprövningar inom grundutbildningen. Skillnaden är att forskningen vid lärosätena är betydligt mer framträdande vid prövningar av vetenskapsområde och universitetsstatus, då det egentliga syftet med prövningarna är att avgöra om lärosätena har förutsättning att bedriva forskarutbildning.

## Bedömning av kvalitetsarbete

Högskoleverket granskar och bedömer lärosätenas kvalitetsarbete.<sup>45</sup> En särskild bedömaregrupp granskar ett visst lärosäte med utgångspunkt i en självvärdering och ett platsbesök. Man kan med fog hävda att denna verksamhet inte kan kategoriseras som kvalitetsjämförelser, eftersom det för det första inte är kvalitet utan kvalitetsarbete som bedöms och för det andra att jämförelser inte görs mellan lärosätena. Som en studie av Högskoleverkets kvalitetsarbetsbedömningar har visat har dock bedömaregrupperna inte alltid skiljt på begreppen kvalitet och kvalitetsarbete, vilket inte har uppfattats som ett problem på lärosätena.<sup>46</sup> Eftersom samtliga lärosäten har genomgått dessa bedömningar kan en läsare dessutom göra sina egna jämförelser hur lärosätenas kvalitetsarbete bedöms med reservation för att det är olika grupper som har gjort bedömningarna. I en annan studie av kvalitetsarbetsbedömningarna hävdar en stor majoritet av intervjuade prefekter att bedömningsprocessen har haft betydelse för utvecklings- och förändringsarbetet vid den egna institutionen.<sup>47</sup>

## Övrigt

Högskoleverket har gjort utvärderingar som inte rör ett specifikt ämne eller program. Examination, utlandsstudier, samverkan med näringslivet samt lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande och att motverka snedrekrytering har utvärderats. Endast den sistnämnda studien kan sägas vara en kvalitetsjämförelse mellan lärosäten. I granskningen av varje lärosätes arbete med jämställdhet, studentinflytande och mot snedrekrytering betonades att detta är aspekter av kvalitet. En bedömaregrupp utvärderade inte resultatet, utan hur varje lärosäte arbetade med frågorna. Några lärosäten lyftes fram som de främsta i de tre olika kategorierna.

År 1997 redovisade Högskoleverket ett regeringsuppdrag som syftade till att få en bild av kvalitetsutvecklingen i engelska, matematik, kemi och statsvetenskap från 1970-talet och framåt. Som metod valdes att låta ämnessakkunniga

---

<sup>45</sup> För närmare beskrivning se Högskoleverket "Fortsatt granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor" 1998:21 R

<sup>46</sup> Stensaker, Björn "Dom, diagnose, dialog?" Högskoleverket 1999:5 S

<sup>47</sup> Stensaker, Björn "Prefekter om effekter" Högskoleverket 1997:6 S

jämföra C-uppsatser från de olika decennierna från ett litet urval av institutioner, vilket endast var möjligt inom engelska och statsvetenskap.<sup>48</sup>

Högskoleverket utredde under år 1999 företeelsen forskarskolor på regeringens uppdrag och utvärderade under år 2000 de forskarskolor som har finansierats av Stiftelsen för strategisk forskning på uppdrag av stiftelsen.<sup>49</sup> Båda studierna undersökte vilket mervärde forskarskolor ger i relation till mer traditionell forskarutbildning. Den senare relaterade det kvalitativa mervärdet av verksamhet bedriven som forskarskola till de ökade kostnader det medför.

Personer som innehar en utländsk examen kan låta den bli värderad av Högskoleverket. En examen värderas i termer av vad den motsvarar av en svensk examen i det aktuella ämnet. Någon närmare kvalitetsjämförelse mellan utbildningarna görs dock inte. En databas är uppbyggd innehållande examina som har värderats.<sup>50</sup>

### *Jämförelser mellan lärosäten gjorda av övriga aktörer*

Utöver de ovan beskrivna kvalitetsjämförelserna initierade av lärosätena själva eller av sektorsmyndigheten har vi hittat ytterligare några studier inom området högre utbildning som kan karakteriseras som kvalitetsjämförelser. Mest uppmärksamhet av dessa har de kvalitetsjämförelser fått där tidskriften Moderna Tider har rangordnat lärosätena. Dessa beskrivs kortfattat i bilaga 4. Där har vi även översiktligt beskrivit en jämförelse av miljöer för forskarutbildning av universitetslektor Li Bennich-Björkman, en pilotutvärdering av civilekonomutbildningarna av Civilekonomernas Riksförbund, en internationell jämförande studie av ett antal universitets ledningsfunktioner i regi av bland annat ett EU-organ och en analys av arbetsmarknadsframgång för civilekonomer examinerade vid olika lärosäten gjord av NUTEK. Nedan har vi valt att lyfta fram en metoduppsats där utbildningens slutresultat ställs i blickpunkten.

#### **Exempel 8: Jämförelser av C-uppsatser mellan lärosäten**

Bristen på mätningar av kvaliteten avseende specifikt utbildningens resultat föranledde professor Kjell Härnqvist att på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) ta fram och pröva en metod för detta.<sup>51</sup> C-uppsatser från ett mindre urval av lärosäten inom ett visst ämne jämfördes. Sex ämnesexperter från ämnet formerades i tre bedömarpar. Uppsatser fördelades slumpmässigt på bedömarparen i vilka de två personerna oberoende av varandra bedömde uppsatserna på en femgradig skala med avseende på forskningsanknytning, problemformulering, teoretisk medvetenhet, metod, genom-

<sup>48</sup> Högskoleverket "Kvalitet och förändring" 1997:8 R

<sup>49</sup> Högskoleverket "Forscarskolor" 2000:2 R och Degerblad, Jan-Eric & Hägglund, Sam "SSF:s forskarskolor" Högskoleverket och Stiftelsen för strategisk forskning, 2000

<sup>50</sup> <http://www.hsv.se/verksamhet/internationellt/naric/databas/>

<sup>51</sup> Ds 1999:65 "En akademisk fråga"

förande och slutsatser samt språklig utformning och formalia. De ämnen som metoden prövades på var historia och nationalekonomi. Jämförelser gjordes sedan mellan kategorierna universitet, nya universitet och mindre högskolor inom de respektive ämnena. En ansats till att bedöma ”förädlingsvärdet” gjordes genom att bedömningarna relateras till genomsnittliga grundskole- och gymnasiebetyg för samtliga studenter i de kurser ur vilka uppsatserna hämtades. Författarens slutsats var att:

*”C-uppsatsernas kvalitet har varierat och kvaliteten har kunnat bedömas med en i dessa sammanhang tämligen tillfredsställande säkerhet.”*

Han ansåg också att:

*”I ett reguljärt program för kvalitetskontroll eller ranking passar medotiken snarare för punktmässiga kontroller än för rutinmässig användning.”*

## 4.5 Jämförelser mellan länder

Internationella jämförelser mellan utbildningssystemen i olika länder finns av kvantitativ art, där OECD:s ”Education at a Glance” och UNESCO:s ”World Education Report” är de mest välbekanta. Det finns även många exempel på beskrivande jämförelser mellan länders system där skillnader och likheter påtalas. Utvärderingar av enskilda länders utbildningspolitik görs av OECD i deras ”Reviews of National Policy for Education”. Några av dessa har specifikt handlat om högre utbildning. Värt att nämna bland internationella jämförelser är även den ekvivaleringsverksamhet som Högskoleverket bedriver (se ovan). Däremot saknar vi exempel på jämförande studier av länders utbildningssystem/-politik avseende på kvaliteten.

## 4.6 Iakttagelser

### *Viktigt att involvera lärosätena*

En etablerad metod för utvärdering inom högskolan är peer-review, dvs. att ämnesexperter agerar som bedömare. Detta kan användas i jämförande syfte. Vanligt är att en självvärdering utgör det första steget i en sådan utvärdering. För att utvärderingen ska få avsedd verkan i institutionernas utvecklingsarbete är det viktigt att självvärderingen inte endast ses som nödvändigt förarbete till

peer-review. Att självvärderingen i sig kan innebära en viktig kvalitetshöjande faktor finns det många vittnesmål om.<sup>52</sup>

Av största vikt i en kvalitetsjämförelse av ovan nämnd karaktär är naturligtvis att lärarna och ledningen följer upp de bedömningar och rekommendationer som ges. Även bedömningen av andras utbildningar måste i benchmarkingsyfte tas om hand av varje institution som ingår i en jämförelse.

En viktig förutsättning för att den inledande självvärderingen och det nödvändiga efterarbetet ska utnyttjas maximalt så att jämförelsen får genomslag på institutionerna och leder till förbättringsarbete är att institutionerna involveras i jämförelseprocessen. Graden av involvering från institutionernas sida varierar i de kvalitetsjämförelser som vi har tagit del av.

### *Kritik finns mot olika metoder*

Kritik som kan förekomma gentemot peer-review är den likriktning som kan bli följden av att de normer som de sakkunniga representerar reproduceras.

Kritik som kan förekomma gentemot statistiska indikatorer är att de leder till en betoning av det som går att mäta och inte det som är avgörande för kvalitet.<sup>53</sup> Professor Lee Harvey har framhållit följande:

*”Statistical indicators are rarely of much use as part of the evaluation process. The data is often unreliable, measures only what is measurable and is frequently decontextualised.”*<sup>54</sup>

Både peer-review och statistiska indikatorer kan användas för rangordning av utbildningar eller lärosäten. Såväl i Sverige som utomlands har kritik från den akademiska världen riktats mot denna företeelse.<sup>55</sup> Kritiken mot rangordning med kvantitativa indikatorer tar ofta upp den skenbara exakthetens inkongruens med den bristande metodiken och att rankningarna tenderar att fokusera på statistik om resurstilldelning och allmänna attityder om utbildningarna.

### *Resultat och kostnadseffektivitet kan jämföras mer*

Resultatet av den högre utbildningen, individens förkovran, är något som ständigt bedöms när lärare sätter betyg på tentamina och uppsatser samt vid dispu-

---

<sup>52</sup> Se exempelvis Brennan, John ”Development of the Swedish Quality System for Higher Education” ur ”Synpunkter på det nya systemet för nationella kvalitetsbedömningar i Sverige” Högskoleverket, 2000, sid. 10 eller Askling, Berit (1998) ”Utvärdering för självkänedom” ur ”Utvärdering – ett medel för att säkra eller utveckla kvalitet”, Forskningsrådsnämnden, rapport 98:1, sid. 43

<sup>53</sup> Brennan, John ”Development of the Swedish Quality System for Higher Education” ur ”Synpunkter på det nya systemet för nationella kvalitetsbedömningar i Sverige” Högskoleverket, 2000, sid. 12

<sup>54</sup> Harvey, Lee ”My experience of External Quality Monitoring Systems” ur ”Synpunkter på det nya systemet för nationella kvalitetsbedömningar i Sverige” Högskoleverket, stencil, 2000

<sup>55</sup> En översiktlig genomgång av rankningar som görs och debatten kring dem ges i Kälvemärk, Torsten ”Rankning av universitet och högskolor” Högskoleverket, Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 4, 1999

tationer. Däremot förefaller det i liten utsträckning förekomma att resultaten mellan institutioner jämförs på ett systematiskt sätt.

Kopplingen till kostnader är närmast obefintlig inom de kvalitetsjämförelser inom högre utbildning som vi har tagit del av. Exempelvis framförs i granskningen av Högskoleverkets utvärdering av vårdutbildningarna<sup>56</sup> kritik mot att hänsyn inte togs till vilka resurser vårdhögskolorna hade.

### *Informationen från lärosätena kan förbättras*

För att undersöka i vilken utsträckning lärosätena informerar presumtiva studenter om de utvärderingar de medverkar i gick vi igenom hemsidorna hos de institutioner som ingick i fyra av Högskoleverkets senaste nationella utvärderingar (jurist, journalist-, socionom och designutbildningarna) omfattande totalt 29 utbildningar. Dessa utvärderingar avslutades runt årsskiftet 1999/2000. Under endast en av dessa utbildningsanordnares hemsidor hittade vi den 16 november 2000 någon information om för dem berörd utvärdering.<sup>57</sup> Att lärosätena informerar presumtiva studenter om institutionens verksamhet, däribland de utvärderingar som institutionen har medverkat i, är en viktig beståndsdel för att de blivande studenterna ska kunna skapa sig en bild av hur framtida studier vid institutionen kan gestalta sig.

---

<sup>56</sup> Segerholm, Christina "Utvärdering – att styra och styras" Umeå Centre for Evaluation Research, Evaluation Reports No 3, 1999

<sup>57</sup> Ersta Sköndal högskola skrev följande under rubriken "Aktuellt": "Socionomutbildningen utvärderad Landets socionomutbildningar har utvärderats. Utbildningen vid Ersta Sköndal högskola klarar sig i jämförelse väl - men den svenska socionomutbildningen för generellt hård kritik."

## 5 Arbetsförmedlingens verksamhetsområde

### 5.1 Arbetsmarknadspolitikens mål

Arbetsmarknadspolitikens övergripande mål är att minska den öppna arbetslösheten till högst fyra procent år 2000 samt att öka sysselsättningsgraden till 80 procent år 2004. Arbetsmarknadsverket (AMV) har utifrån de övergripande sysselsättningsmålen följande tre överordnade effektmål för arbetsmarknadspolitikens<sup>58</sup>:

1. Hålla vakanstiderna nere för lediga platser,
2. Minska långtidsarbetslösheten,
3. Motverka långa tider utan reguljärt arbete.

För att arbeta mot de överordnade effektmålen har Arbetsmarknadsverket följande verksamhetsmål<sup>59</sup>:

1. Minst 80 procent av anmälda lediga platser ska ha fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom utsatt tid.
2. Minst 70 procent av de som avslutat yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska ha fått arbete senast efter 90 dagar.
3. Antalet långtidsinskrivna som inte har haft ett reguljärt arbete de senaste två åren ska minska kontinuerligt och vara mindre än 62 000 personer i slutet av budgetåret.
4. Antalet långtidsarbetslösa ska minska under året och vara mindre än 48 000 personer i slutet av budgetåret. De arbetslösa som riskerar att bli eller är långtidsarbetslösa ska ha en individuell handlingsplan med hög kvalitet.
5. Alla ungdomar yngre än 25 år ska erbjudas reguljärt arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningsskapande åtgärd inom 100 dagar.
6. Minst 56 000 arbetshandikappade personer per månad ska ges lämplig sysselsättning.
7. Den genomsnittliga bidragsnivån i lönebidrag som lämnas till andra arbetsgivare än allmännyttiga organisationer ska uppgå till högst 60 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden.

Målen för Arbetsmarknadsverket bryts ner på respektive länsarbetsnämnd. Länsarbetsnämnderna fastställer därefter mål för varje enskild arbetsförmedling och anpassar dessa till förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden.

---

<sup>58</sup> Enligt Budgetpropositionen och regleringsbrev för år 2000.

<sup>59</sup> Enligt regleringsbrev år 2000.



## *Arbetsförmedlingens verksamhet*

För att nå målen med arbetsmarknadspolitiken spelar arbetsförmedlingen en viktig roll.

Arbetsförmedlingens verksamheten omfattar:

- Arbetsmarknadsservice (kärntjänsterna platsförmedling, vägledning och arbetsinriktad rehabilitering)
- Arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingen (af) ansvarar för genomförande av servicen och programmen. Länsarbetsnämnden (LAN) leder, samordnar och utvecklar arbetsförmedlingens verksamhet. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) följer i sin tur upp länsarbetsnämnderna. Inom Arbetsmarknadsverket arbetar sammanlagt knappt 11 000 anställda. Den verksamhet som länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen ansvarar för berörde år 1999 i medeltal knappt 277 000 arbetslösa varav drygt 141 000 i deltog i olika arbetsmarknadspolitiska program. År 1999 anmäldes 470 000 vakanser till arbetsförmedlingen.

Nedan beskrivs översiktligt arbetsförmedlingens verksamhet.

**Arbetsmarknadsservicen** utgör arbetsförmedlingens kärnverksamhet. Hit hör platsförmedling, vägledning och arbetslivsinriktad rehabilitering.

I **platsförmedlingen** ingår bl.a. att hjälpa den arbetssökande att göra en sökprofil efter arbetsönskemål samt att redogöra för sina meriter. **Vägledningen** syftar till att förbättra den enskildes förutsättningar att söka arbete där det finns en efterfrågan på arbetsmarknaden. **Arbetslivsinriktad rehabilitering** är samlingsbegrepp för åtgärder till dem som behöver extra stöd för att finna ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.

## *Arbetsmarknadspolitiska program*

Arbetsförmedlingarna arbetar med flera olika arbetsmarknadspolitiska program i sin verksamhet. De program som är aktuella år 1999-2000 är följande:

- Arbetsmarknadsutbildning avser yrkesinriktad utbildning som länsarbetsnämnd/arbetsförmedlingen bl.a. köper upp från utbildningsanordnare alternativt inom det reguljära utbildningsväsendet.
- Anställningsstöd (Allmänt, förstärkt eller särskilt)
- Bidrag till utbildning i företag
- Arbetspraktik
- Aktivitetsgaranti (nytt program från hösten 2000)
- Stöd till start av näringsverksamhet

- Datortek/Aktivitetsinsatser
- Kommunala ungdomsprogrammet samt Ungdomsgaranti
- Särskilda program för arbetshandikappade (lönebidrag, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd samt offentligt skyddat arbete.

## 5.2 Sammanfattande beskrivning av interna uppföljningar och jämförelser

AMS styr arbetsmarknadspolitiken genom att för länsarbetsnämnderna fastställa regionala verksamhetsmål uttryckt i prestationer och effekter. Länsarbetsnämnden fastställer i sin tur likartade mål för arbetsförmedlingarna. Inom myndigheten säkras man kvaliteten i måluppfyllelsen genom en löpande uppföljning av verksamhet och prestationer.

Vi har med hjälp av en kortfattad enkät till de 20 länsarbetsnämnderna samt arbetsmarknadsenheten inom Gotlands län frågat efter vilka kvalitetsrelaterade jämförelser av arbetsförmedlingens verksamhet som görs på läns- och arbetsförmedlingsnivå. Samtliga har svarat. Alla utom två har uppgett att de gör jämförelser. Vi har även haft kontakter med AMS för kompletterande information.

Flertalet uppföljningar och jämförelser bygger på de verksamhetsuppgifter som registreras i AMVs gemensamma system där såväl prestationer som uppgifter om arbetssökande registreras. Även sammanställningarna bygger på centralt eller gemensamt framtagna modeller och metoder. Med hjälp av AMS interna datornät har alla länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar tillgång till data ur de administrativa systemen Leda, AIS, Händel m.fl. De kan även lokalt använda mallar och data för vidare bearbetning och analys. Flera länsarbetsnämnder har angett att de, i varierande grad, vidareutvecklar uppföljningarna för att lokalt kunna jämföra kvaliteten i arbetsförmedlingarnas arbetsprocesser och prestationer. En genomgripande kontorsgenomgång görs regelbundet av länsarbetsnämnderna (se vidare avsnitt 5.3).

De kvantitativa uppgifterna kompletteras vad gäller förmedlings/matchningsarbetet med attitydundersökningar bland såväl arbetssökande som arbetsgivare. Arbetsmarknadsutbildningar utvärderas med hjälp av enkäter.

De uppföljningar och jämförelser som genomförs inom arbetsförmedlingsområdet syftar huvudsakligen till att styra och planera samt följa upp och kontrollera verksamheten. Detta gäller både för mätning av prestationer, resultat och effekter av arbetsförmedlingens verksamhet och för uppföljning av hur verksamheten bedrivs utifrån olika kvalitetskriterier.

I några län utbyter man även erfarenheter med privata förmedlingar, speciellt när det gäller matchning arbetssökande – arbetsgivare.

Omfattningen av vad som jämförs varierar mellan länsarbetsnämnderna. I tabell 5.1 finns en förteckning över de uppföljningar och jämförelser vi fått veta om som används inom Arbetsmarknadsverket. De tre först nämnda redovisas utförligare i avsnitt 5.3, de övriga i bilaga 5.

Tabell 5.1: Interna uppföljningar och jämförelser av arbetsförmedlingens verksamhet

Uppföljning/jämförelse	Antal LAN som använder upp-följningarna för kvalitetsjämförelser	Syfte			Jämförelse-nivå				Täckning			Mått			Metod		Periodi-citet		Kvalitets-kategori				
		Utvärderingar & Forskning	Verksamhetsutveckling	Styrning och kontroll	För brukarens val	Arbetsförmedlingsnivå	Kommunnivå	Regional nivå (LAN)	Nationell nivå	Förmedlingsverksamhet Vägledning	Arbetsmarknadspolitiska program	Arbetsmarknadsutbildning	Processindikatorer	Kvantitativa verksamhetsuppgifter	Attityder	Kvalitativ metod	Kvantitativa sammanställningar	Beskrivande verksamhetsresultat	Årlig	Flera gånger per år	Processkvalitet	Prestationer	Effekter
Kvalitetsbedömning och jämförelse av jobbsökarplaner/handlingsplaner	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Systematisk utvärdering av arbetsmarknadsutbildning	8	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Systematiska kontorsgenomsgångar	10	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Löpande verksamhetsstatistik	16	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verksamhets- och resultatuppföljning	16	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Processbeskrivning av kundens väg genom af: s verksamhet	1	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kontroll av kvaliteten på uppgifter o arbetsglavare och arbetssökande (Registerkvalitet AIS-F)	5	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Systematisk kvalitetskontroll av ekonomi-hantering beslut och administrativ Systematiska länsgenomgångar	3	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Systematiska länsgenomgångar	21	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Serviceämätning av arbetsförmedlingen	8	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Arbetsförmedlingens marknadsandelar	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Nedan följer en sammanfattning av de uppföljningar och jämförelser som görs inom Arbetsmarknadsverket utifrån syfte, jämförelsenivå, täckning, mått och mätmetoder, kvalitetskategorier, periodicitet, vem som gör vad och användbara resultat.

## *Syfte*

De uppföljningar och jämförelser som genomförs inom arbetsförmedlingens verksamhetsområde syftar huvudsakligen till att styra och planera samt följa upp och kontrollera verksamheten. Detta gäller såväl när det gäller att mäta prestationer och effekter av arbetsförmedlingens verksamhet som när det gäller att beskriva och mäta hur verksamheten bedrivs utifrån olika kvalitetskriterier.

På arbetsförmedlingsnivå är syftet även att utveckla verksamheten och jämföra sig med andra arbetsförmedlingar.

## *Jämförelsenivå*

Uppföljningar och jämförelser görs på arbetsförmedlings- och länsnivå. Uppgifterna aggregeras till riksnivå men några jämförelser med andra länder görs inte. Uppgifter på arbetsförmedlingsnivå används internt inom organisationen men publiceras inte externt. Viss verksamhetsuppföljning publiceras på såväl läns- som riksnivå (verksamhetsvolym, resultat i förhållande till målen och utvecklingen av arbetslösheten). Annan verksamhetsuppföljning publiceras bara på riksnivå, t.ex. AMS servicemätningar. De arbetsmarknadspolitiska programmen följs internt upp med sammanställning av resultaten i förhållande till målen på såväl arbetsförmedlings- som länsarbetsnämndsnivå.

## *Täckning*

De olika resultatuppföljningarna och jämförelserna täcker tillsammans merparten av arbetsförmedlingens verksamhetsområden. Detaljeringsgraden varierar dock. Inom förmedlingsverksamheten följs resultatet av förmedlings-/matchningsarbetet upp för sig. För de arbetsmarknadspolitiska programmen publiceras på riksnivå översikter över antal deltagare. Arbetsmarknadsutbildningen utvärderas dessutom i särskild ordning (se avsnitt 5.3).

## *Mått och mätmetoder*

I stor utsträckning används kvantitativa uppgifter som löpande registreras i de administrativa systemen där volymen i verksamheten följs upp och redovisas som

antal och andelar. För utvärderingar av förmedlings-/matchningsverksamheten och arbetsmarknadsutbildningarna används även intervjuer och enkäter och omfattar subjektiva bedömningar och attityder hos de som nyttjat arbetsförmedlingens tjänster. För uppföljning och jämförelse av verksamhetsprocesser används huvudsakligen beskrivningar av processegenskaper. Dessa är i många fall systematiserade enligt fastställda mallar och kan i flera fall översättas till kvantitativa variabler.

### *Kvalitetskategorier*

Merparten av uppföljningarna och jämförelserna är koncentrerade till prestationer och effekter i förhållande till målen. Man följer upp och jämför exempelvis hur antalet långtidsarbetslösa förändras, hur stor andel av vakanserna som tillsätts inom utsatt tid och hur stor andel av de som genomgått arbetsmarknadsutbildning som har fått arbete.

För viss verksamhet görs även mätningar och jämförelser av tjänsten eller arbetsprocessen. Arbetsmarknadsutbildning och förmedlingsarbetet följs upp med hjälp av enkäter och intervjuer. När det gäller jobbsökarplaner som upprättas för långtidsarbetslösa följs innehållet/kvaliteten i dessa upp och jämförs med hjälp av fastställda kriterier.

### *Periodicitet*

Den löpande uppföljningen och jämförelsen av prestationer och arbetsmarknadsstatistiken sker vecko- och månadsvis. I övrigt görs uppföljningar och jämförelser en eller flera gånger per år. De mer genomgripande genomgångarna och jämförelserna av arbetsförmedlingskontoren görs vart eller vartannat år.

### *Vem gör vad?*

Flertalet uppföljningar av verksamheten och dess resultat i förhållande till uppsatta mål sker utifrån centrala direktiv eller anvisningar. De uppgifter som används för löpande uppföljning rapporteras på produktionsnivå, dvs. inom arbetsförmedlingarna. AMS sammanställer resultaten på arbetsförmedlings-, läns- och riksnivå. Resultaten jämförs då i förhållande till målen. Länsarbetsnämnderna sammanställer och analyserar därutöver materialet ytterligare. Då flertalet verksamhets- och statistikuppgifter är åtkomliga för den enskilde medarbetaren via AMS intranät finns möjligheter att göra lokala beräkningar och sammanställningar. Samtliga nivåer är således i varierande omfattning involverade i att ta fram och jämföra uppgifter.

I vilken omfattning de enskilda arbetsförmedlingarna använder de generella uppföljningssystemen för att systematiskt jämföra och analysera kvaliteten i de egna resultaten eller arbetsprocesserna varierar, liksom hur mycket de i övrigt systematiskt arbetar med kvalitet i sin verksamhet.

I viss fall beställer enskilda arbetsförmedlingar, via AMS statistikenhet, undersökningar av t.ex. hur de arbetslösa upplever förmedlingens insatser inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. AMS står vidare för upplägg och genomförande av servicemätningar av förmedlingsarbetet hos arbetssökande och arbetsgivare. Resultatet återrapporteras på läns- och arbetsförmedlingsnivå. De används även i enskilda fall för att jämföra arbetsförmedlingarna med varandra. Dessa jämförelser görs såväl av länsarbetsnämnder som av enskilda arbetsförmedlingar.

De systematiska utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildningarna görs antingen av tjänstemän på länsarbetsnämnden eller på arbetsförmedlingen utifrån en gemensamt fastställd metod. Den ska dock inte göras av den tjänsteman som har upphandlat utbildningen. Registrering och bearbetning av materialet sker huvudsakligen på länsarbetsnämnden, och resultatet återrapporteras till arbetsförmedlingen och – i valda delar – till utbildningsanordnaren.

### *Användbara resultat*

Resultatuppföljningar på arbetsförmedlingsnivå används i de kontorsgenomgångar som länsarbetsnämnderna genomför. Arbetsförmedlingskontorets resultat och verksamhet jämförs med länet som snitt och även med andra kontor inom respektive län. Vid behov kommer länsarbetsnämnden överens med arbetsförmedlingen om åtgärder som ska vidtas. Saknas exempelvis jobbsökarplaner och/eller är kvaliteten på dem sämre än för länet som helhet ska arbetsförmedlingen se till att resultatet blir bättre till kommande uppföljning. Utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildning används främst vid val av utbildningar och utbildningsanordnare. Inom några län används även utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildningarna för att jämföra kontorens service till deltagarna.

AMS går på liknande sätt årligen igenom respektive länsarbetsnämnds samlade resultat i de s.k. länsexaminationerna.

Flera länsarbetsnämnder använder sig av servicemätningar och attitydundersökningar för att jämföra arbetsförmedlingarna med varandra och för att dra lärdom av vad som leder till att arbetsgivare och arbetssökande blir nöjda med arbetsförmedlingens tjänster.

Ett annat exempel är när länsarbetsnämnden med hjälp av regressionsanalys jämför enskilda arbetsförmedlingars konkreta överenskommelser med enskilda

arbetsgivare med antal nöjda arbetsgivare. Därvid har konstaterats att de arbetsförmedlingar som har många konkreta överenskommelser med arbetsgivare också har flest arbetsgivare som är nöjda med arbetsförmedlingens insatser. De olika arbetsförmedlingarnas framgång jämförs, rangordnas och illustreras i ett diagram.

### 5.3 Interna uppföljningar och jämförelser som bedömts vara intressanta

Nedan har vi valt ut tre jämförelser/uppföljningar som vi bedömt vara intressanta för utveckling av kvaliteten i hur arbetsförmedlingen bedriver sin verksamhet. Vi har valt två jämförelser där man systematiserat kvalitetssäkringen och som har bäring på kvalitet i processer och verksamhetens delresultat. Att vi valt ut dessa motiverar vi bl.a. med den stora vikt som numera läggs vid att stärka insatserna för de långtidsarbetslösa och de allt starkare krav som ställs på att de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna ska vara ändamålsenliga. Den tredje är intressant för att den utgör en systematisk genomgång av hela arbetsförmedlingens verksamhet såväl vad gäller prestationer som processer och resurser. I bilaga 5 redovisas översiktligt de övriga modeller för uppföljning och jämförelse som vi har fått vetskap om vid vår rundfråga till länsarbetsnämnderna.

#### *Kvalitetsbedömning och jämförelser av jobbsökarplaner*

Jobbsökarplaner/handlingsplaner ska enligt AMS upprättas senast inom 12 veckor och uppdateras var 6:e månad, alternativt vid återbesök. I regleringsbrevet år 2000 för AMS är målet att för alla långtidsarbetslösa (6 månader eller längre) upprätta en jobbsökarplan. Jobbsökarplanen ska alltid ligga till grund för de fortsatta diskussionerna mellan arbetsförmedlingen och den sökande. Enligt de kvalitetskriterier som AMS angett för jobbsökarplanen ska den alltid planeras i samråd med den arbetssökande, uttrycka vem som ska göra vad och ha ett datum för uppföljning. Innehållet ska utformas utifrån den enskildes behov och en bedömning utifrån arbetsmarknadsperspektiv. Den arbetslöse ska få ett eget exemplar av planen. Jobbsökarplaner ska inte vara äldre än ett år för att vara relevanta.

Jobbsökarplaner fungerar både som informationskälla och planeringsunderlag. De ska säkra att den arbetssökande får en behovsanpassad service inom områdena:

- finna lämplig yrkesinriktning



- höja kompetensen
- hjälp att söka arbete eller annan jämförbar sysselsättning.

Det finns två syften med kvalitetsbedömningen och jämförelsen. En är att kontrollera att jobbsökarplaner upprättas, dvs. antal prestationer i förhållande till målet 100 procent av de långtidsarbetslösa. Det andra syftet är att kontrollera att de innehåller relevant information dvs. att kvaliteten i planens innehåll är god.

I det administrativa ledningssystemet Leda redovisas månadsvis hur stor andel av de arbetssökande som har en jobbsökarplan. Länsarbetsnämnderna och de enskilda arbetsförmedlingarna kan där jämföra hur stor andel av de arbetslösa som har en jobbsökarplan mot målet 100 procent. Länsarbetsnämnden gör därutöver, en eller två gånger per år, en kvalitetsbedömning av planerna genom stickprovsurval varvid arbetsförmedlingar jämförs. Länsarbetsnämnden påtalar de brister som finns med en anmodan att rätta till dem. I viss mån jämför även enskilda arbetsförmedlingar kvaliteten i sina planer med andra kontor.

Planerna bedöms enligt följande:

- Komplet
- Bristfällig (en av de nedanstående uppgifterna saknas)
- Mycket bristfällig (flera av de nedanstående uppgifterna saknas)
- Felaktig (åtgärderna stämmer inte med behoven)

Bedömningarna kan omvandlas till kvantitativa variabler där en komplett plan ger tre poäng och en felaktig ger noll poäng

Jobbsökarplanerna ska innehålla vissa uppgifter enligt en fastställd struktur och utgå från följande fyra rubriker utifrån den arbetslöses önskemål och behov:

- yrkesinriktning
- kompetensutveckling
- jobbsökaraktiviteter
- annat

För de olika områdena ska uppgifter anges:

- nuläge
- mål och delmål
- överenskommelse
- datum för uppföljning

Resultatet av kvalitetskontrollen presenteras så att det för varje utvald arbetslös framgår om jobbsökarplan är upprättad, vilka uppgifter planen innehåller, respektive vilka som saknas samt en bedömning av planen som helhet. Vidare summeras antal planer som saknas, hur många som är bristfälliga, kompletta etc för hela länet där även de enskilda arbetsförmedlingarnas resultat framgår.

### *Systematisk utvärdering av arbetsmarknadsutbildning*

AMS har etablerat ett nationellt och enhetligt kvalitetsuppföljningssystem för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Den koncerngemensamma uppföljningen bygger på den s.k. ”Kalmarmodellen” och ska följa upp utbildningarnas kvalitet samt hur deltagarna upplever utbildningen och den service de får från arbetsförmedlingen före och under utbildningen. Länsarbetsnämnden ansvarar för att den koncerngemensamma uppföljningen görs. Det varierar från län till län om arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden genomför uppföljningarna.

Den enhetliga utvärderingen ska göras för upphandlade utbildningar (länsövergripande eller lokala) med en kurslängd på 12 veckor eller längre. Kurserna ska följas upp 4-6 veckor efter kursstart. Utöver den koncerngemensamma kvalitetsuppföljningen får varje länsarbetsnämnd/arbetsförmedling utforma egna utvärderingar/uppföljningar efter behov. Kortare kurser kan följas upp enligt den gemensamma mallen men detta får varje länsarbetsnämnd eller arbetsförmedling besluta liksom ambitionsnivån på uppföljningen. I flera län görs uppföljningar även av kortare kurser.

Utvärderingen syftar till att kontrollera att utbildningarna fyller de uppställda kraven och används av länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingar vid kommande upphandlingar av utbildningsanordnare och kurser. Den kan även användas för att jämföra hur de arbetslösa upplever att kontoren informerar och vägleder dem i samband med de olika kursvalen, dvs. kvaliteten i arbetsförmedlingens tjänst. Däremot mäter den inte slutresultatet dvs. om kursen/utbildningen leder till arbete.

Utvärderingarna av utbildningar ska utgå från utbildningsavtalen där innehållet specificeras. Tjänstemän som deltagit i upphandling av enskild utbildning ska inte genomföra utvärderingen.

Utvärderingen bygger huvudsakligen på en enkät riktad till deltagarna. Deltagarna ska på enkäten fylla i namnet på sitt arbetsförmedlingskontor. Detta för att möjliggöra sammanställning av uppföljningen per arbetsförmedling.

Deltagarna får ta ställning till nedanstående påståenden enligt en fyrgradig skala:

- Ja, stämmer i hög grad,
- Ja, stämmer i viss grad,
- Nej, stämmer i mindre grad,
- Nej, stämmer inte alls.

<b>Omdömen om kursen</b>	– känner jag väl till
<b>Utbildningens mål</b>	– är jag tillräckligt motiverad för att uppnå
<b>Utbildningens innehåll</b>	– är meningsfullt – ger mig kunskaper – har vi lämplig litteratur/material till
<b>Lokalerna</b>	– är anpassade för utbildningen
<b>Utrustningen som vi använder</b>	– är anpassad till utbildningen
<b>Undervisningsformen</b>	– i de teoretiska övningarna är bra – i de praktiska övningarna är bra
<b>Lärarna</b>	– har goda kunskaper i sina ämnen – kan lära ut på ett bra sätt – skapar ett bra samarbetsklimat – respekterar mig och mina åsikter – är tillräckligt många
<b>Bedömning av arbetsförmedlingens insatser</b>	– jag fick meddelande i god tid om att jag skulle få börja utbildningen – jag fick tillräcklig information om utbildningen innan den startade – jag fick en korrekt beskrivning av utbildningen – när jag frågar Af om något som rör utbildningen får jag besked inom rimlig tid

Enkäten kompletteras med muntliga frågor till deltagarna. Till kursuppföljningen hör även att ställa en del öppna frågor till lärarna om utbildningsplanen och kursdeltagarna. Uppgifterna registreras och sammanställs. Resultatet återförs till arbetsförmedling, länsarbetsnämnd och i valda delar till utbildningsanordnaren.

## *Systematiska kontorsgenomgångar*

En genomgripande kontorsgenomgång görs regelbundet av länsarbetsnämnderna. I en del län varje år, i andra vartannat år. Hälften av länsarbetsnämnderna har i vår enkät angett att de gör regelmässiga genomgångar med och av arbetsförmedlingskontoren där kontoren jämförs även ur ett kvalitativt perspektiv.

Genomgångarna ska ge en samlad bild av arbetsförmedlingens verksamhet, resurser, kompetensutveckling för personalen och andra interna insatser. De ska leda till överenskommelser om eventuella åtgärder för att utveckla och förbättra verksamheten.

Genomgången omfattar verksamheten, den lokala arbetsmarknaden, interna förhållandena såsom budget och personalresurser, kompetens, personalutveckling, arbetsmiljö m.m. Underlag för genomgångarna utgörs av resultatdata och kvantitativa indikatorer som genereras ur de administrativa verksamhetssystemen, Leda, Presto, AIS samt kundundersökningar m.m. Vid genomgångarna studeras resultaten och effekten av de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetsmarknadsutbildningen i förhållande till målen. Uppgifterna relateras också till den lokala arbetsmarknaden, arbetslöshetssituationen och vilka andra omvärldsfaktorer som påverkar förutsättningarna för arbetsförmedlingens arbete. Vidare studerar man kvaliteten på arbetsgivarregister och sökanderegistret för att se om de fyller de krav som behövs för att matchningsarbetet ska fungera effektivt. Resultaten och kvaliteten i verksamheten jämförs och relateras till andra arbetsförmedlingar i länet och även till länets genomsnitt.

I kontorsgenomgångarna analyseras såväl arbetsförmedlingens processkvalitet, resultat- och effektkvalitet. I några fall kopplas de interna resurserna till exempelvis ett arbetsmarknadspolitiskt program och nyckeltal med kostnad per deltagande kan tas fram. Kontorsgenomgångarna dokumenteras i en kontorsrapport där bedömningarna framgår. Såväl ris som ros ges. I dokumentationen framgår vad som behöver åtgärdas och i vissa fall även till vilken tidpunkt det ska göras.

## Övrigt kvalitetsarbete

Flera länsarbetsnämnder arbetar sedan några år aktivt med att utveckla verksamheten utifrån ett kvalitetstänkande på de tjänster man tillhandahåller. Det handlar till stor del om att säkra att man har god kvalitet på de uppgifter och den information som behövs för att lyckas bra i såväl förmedlingsarbetet som i de arbetsmarknadspolitiska programmen, utifrån kundernas behov och arbetsmarknadens krav. Detta kvalitetssäkringsarbete kommer framgent även att kunna användas för att arbetsförmedlingskontoren systematiskt ska kunna jämföra sig med och dra lärdom av varandra. I Västerbotten har två kontor deltagit i och genomfört utmärkelsen Kvalitet i Norr.

## 5.4 Externa studier av arbetsförmedlingens verksamhet och kvalitet

Bland de externa studierna har två olika typer av studier kunnat identifieras. Den ena typen kallar vi här för benchmarkingstudier, den andra för produktivtets- och effektivitetsstudier. När det gäller benchmarkingstudierna har vi funnit två RRV-studier varav den ena presenteras nedan. Produktivtets och effektivitetsstudierna är fyra till antalet; tre studier behandlar svenska förhållanden och en studie behandlar de finska Arbetskraftsbyråernas effektivitet. En av de svenska studierna redovisas nedan, de övriga återfinns i bilaga 5.

Nedan gör vi en sammanfattande beskrivning av sex externa studier utifrån syfte, jämförelsenivå osv. I tabell 5.2 visas även en sammanställning av de externa studierna av arbetsförmedlingens område.

### *Syfte*

När det gäller benchmarkingstudier finns två egeninitierade effektivitetsrevisioner gjorda av Riksrevisionsverket (RRV), som vi bedömt som relevanta att redovisa i vår rapport. Syftet med RRVs studie har vi klassat som ”styrning och kontroll”. De fyra produktivtets- och effektivitetsstudierna bedömer vi vara gjorda i forsknings- och utvärderingssyfte. Respektive studie har endast gjorts en gång.

### *Jämförelsenivå*

I de externa studierna studeras och jämförs arbetsförmedlingskontor. När det gäller internationella studier görs jämförelser enbart på nationell nivå.

## *Mått och mätmetoder*

I benchmarkingstudierna har kvantitativa metoder använts för att plocka fram parvisa jämförelsekontor, dvs. arbetsförmedlingskontor som är så lika varandra som möjligt när det gäller omvärldsfaktorer, men så olika varandra som möjligt när det gäller uppnått resultat. När paren väl tagits fram har skillnader i resultat analyserats med en kvalitativ metod (djupintervjuer).

När det gäller produktivitets- och effektivitetsstudierna har metoden i tre fall varit den s.k. DEA-ansatsen (se nedan). I ett fall har metoden varit regressionsanalys vilket innebär att olika variablers samband med varandra har beräknats. Således har en kvantitativ metod som gått ut på att skatta (estimera) värdet på variabler använts i samtliga dessa fall.

**Tabell 5.2 Externa studier av arbetsförmedlingens verksamhet**

Extern studie	Syfte	Jämförelsenivå	Täckning	Mått	Metod	Periodicitet		Kvalitetskategori			
						Återkommande undersökning	Engångskaraktär	Effekter	Prestationer	Processkvalitet	
Extern studie	För brukarens val		Arbetsmarknadspolitiska program och AMU	Attityder	Beskrivande kvantitativ statistik	Återkommande undersökning		Effekter			
	Styrning och kontroll		Förmedlingsverksamhet	Kvantitativa indikatorer för resultat och resurser	Skattade variabler (kvantitativ)	Engångskaraktär	X				
	Benchmarking för verksamhetsutveckling			Processindikatorer	Kvalitativ metod		X	X			
	Utvärderingar & Forskning						X	X			
			Nationell nivå								
			Regional nivå (LAN)								
			Kommunnivå								
			Produktionsnivå (Af)								
	RRV, Effektiviteten i arbetsförmedlingen		X		X	X			X	X	X
RRV, Effektivare arbetsmarknadsutbildning		X	X	X	X			X	X	X	
Talonen, Effektivitet i Finland	X	X	X								
Sjöstrand, Svenska erfarenheter av effektivitetsmätningar	X	X	X	X	X			X	X	X	
Althin & Behrenz, En effektivitetsanalys av af i Sverige	X	X	X								
Althin & Behrenz, En produktivitetsanalys av af i Sverige 1992-1995	X	X	X								

## *Kvalitetskategorier*

Fokus för studierna har varit verksamhetseffekter, dvs. huruvida den arbetslöse får jobb. I benchmarkingstudierna och i tre av produktivitets- och effektivitetsstudierna har resultatet ställts i relation till ”input”, dvs. en form av kostnadseffektivitet.

När det gäller benchmarkingstudierna har faktorn verksamhetseffekter använts. När arbetsförmedlingskontoren har valts ut parvis har studien inriktats på att studera de processer som leder fram till skillnader i verksamhetseffekter. Således har syftet varit att försöka förklara skillnader i processkvaliteten.

## 5.5 Externa studier som bedömts vara intressanta

När det gäller kvalitetsjämförelser anser vi att en av RRV:s studier och en effektivitetsanalys av Althin & Behrenz är särskilt intressanta att studera närmare. Varför vi valt dem är för att jämförelserna omfattar såväl resurser/förutsättningar som processer och resultat. De syftar också till att försöka förklara skillnader mellan arbetsförmedlingar vilket kan användas för att utveckla verksamheten.

### *Effektiviteten i arbetsförmedlingen (RRV, 1999:15)*

RRV:s studie är ett av RRV egeninitierat revisionsprojekt där arbetsförmedlingens effektivitet granskats. Som målfunktion för studien sätts det överordnade målet om halverad öppen arbetslöshet och högre sysselsättningsgrad.

För ändamålet har tio förvärvsregioner skapats. Förvärvsregionerna hänger inte ihop geografiskt och varje region kan betraktas som homogen med avseende på näringsstruktur, företagsstruktur, utbildningsstruktur, befolkningsutveckling och storlek på de ingående lokala arbetsmarknaderna. I varje förvärvsregion har de tre arbetsförmedlingskontor valts ut som liknar varandra mest vad gäller personalresurser. Av dessa tre har två kontor valts så att skillnaderna i förutsättningarna mellan de två förmedlingarna varit så små som möjligt. De yttre förutsättningarna där skillnaderna minimerats har varit antalet sökande per ledig plats, andelen utomnordiska medborgare och andelen arbetshandikappade bland de arbetssökande.

Målfunktionen, dvs. effekten av arbetsförmedlingens verksamhet, har kvantifierats i fyra resultatvariabler:

1. andelen inskrivna 1997 som hade arbete på öppna marknaden 31 mars 1998,
2. andelen åtgärdsplacerade 1997 som hade arbete på öppna marknaden 31 mars 1998,



3. andel platser som tillsatts med anvisade sökande,

4. andel anvisade sökande som fått anvisat arbete.

Därefter har arbetsförmedlingsparen undersökts huruvida det finns signifikanta skillnader inom paren vad gäller resultatvariablerna. För fyra par har signifikanta skillnader kunnat observeras i alla fyra resultatvariablerna. Dessa fyra par har använts för att ta reda på orsaker till skillnader i effektivitet.

I de fyra jämförelseparen har via kontorens arbetsplaner, intervjuundersökningar och en enkätundersökning studerats hur kontoren skiljer sig åt med avseende på kontorsorganisation, lokala verksamhetsmål och deras uppfyllande, arbetssätt och intern fördelning av resurser. Detta är faktorer som de lokala kontoren i varierande utsträckning själva kan påverka. Syftet har varit att försöka fastställa karaktäristika för det interna verksamhetssättet hos de effektivaste kontoren i förhållande till jämförelsekontoren. Vid varje arbetsförmedlingskontor i urvalet genomfördes intervjuer med kontorschefen, en platsförmedlare och en vägledare. Enkätundersökningen omfattade samtliga handläggare vid kontoren i urvalet.

Granskningen visade att de effektivare kontoren:

- Är bättre på att sortera bort arbetssökande som kan klara sig själva genom att erbjuda självservice i kundmottagningen.
- Är bättre organiserade och har fler datoriserade kundarbetsplatser med tillgång till Internet för egen sökning i arbetsförmedlingens plats- och sökandebank.
- Ger individuell service främst till de som verkligen behöver det.
- I högre utsträckning har ett plats- och företagsinriktat arbetssätt.
- Uppnår fler av verksamhetsmålen, särskilt de för långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna.

Som en följd av vad granskningen visade föreslog RRV bl.a.:

- En utökad satsning på självservice.
- Att arbetsförmedlingarna prioriterar individuell service där den bäst behövs.
- Att AMS och arbetsförmedlingarna i större utsträckning prioriterar ökade företagskontakter och ökad arbetsgivarservice för att matcha lediga platser med arbetssökande.
- Att AMS och arbetsförmedlingen utvecklar metoder för en flexiblare användning av personalresurser för att möta förändringar i omvärlden.

## *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige, Rikard Althin & Lars Behrenz, (1993), EFA*

Studien bygger på 297 av 350 arbetsförmedlingar år 1993. De data som använts kommer från AMS egen statistik. Man har studerat varje arbetsförmedlingskontor för sig och jämfört dem.

I studien har analysmetoden DEA (Data Envelopment Analysis) använts. Den aktuella ansatsen ligger inom området som kallas frontanalys eller produktionsfrontanalys. Analysmetoden går ut på att mäta effektivitet i produktionen genom att beräkna skillnaden i resursinsats mellan ett visst förmedlingskontor och den teknologifront som utgör den bästa kombinationen av resurser för ett visst givet produktionsresultat.

Effektivitet har man beräknat utifrån tillgängliga resurser och verksamhetsresultat.

Utifrån AMS mål med sin verksamhet valde Althin & Behrenz följande variabler för sina studier och beräkningar:

### *Input (resurser)*

Assistenter	Antal heltidstjänster
Platsförmedlare	Antal heltidstjänster
Vägledare	Antal heltidstjänster
Lokalyta	Antal kvadratmeter
Nätanslutning till AMS databas	Antal

### *Output (resultat)*

Arbete på öppna marknaden	Antal personer
Anställning med lönebidrag eller Samhall	Antal personer
Åtgärdsplacering	Antal personer

### *Attribut (kvaliteten i matchningen)*

Genomsnittlig sökandetid	Antal dagar
Genomsnittlig vakanstid	Antal dagar

(Färre antal dagar innebär högre kvalitet)

Kvalitetsbegreppet skulle ytterligare kunna förfinas genom att mäta andelen förmedlade fasta respektive tillfälliga arbeten och andelen återinskrivna arbetsökande men sådan information har inte funnits att tillgå när studien gjordes.

Resultatet visade på stora skillnader vad gäller effektiviteten hos de olika kontoren. Eftersom skillnaderna mellan kontoren kan bero på den lokala arbetsmarknaden, antal anmälda lediga platser, antal arbetssökande, relationen mellan antal lediga platser och antal arbetssökande, invånarantal och andra icke påverkbara faktorer gjordes även beräkningar som tar hänsyn till dessa faktorer.

Även när man korrigerade för dessa faktorer fanns skillnader i effektiviteten kvar mellan i övrigt likartade kontor. Man studerade också hur effektiviteten påverkades av en mindre ökning av antal lediga platser och antal sökande. Dessa beräkningar visade att om antalet arbetslösa ökade med en procent ökade effektiviteten med 0,40 procent. Om antal lediga platser ökade med en procent ökade effektiviteten med 0,23 procent.

Det är dock vanskligt att säga att de kontor som visade upp den lägsta effektiviteten var ”dåliga”. En orsak kan vara att resurstilldelningen till kontoren är en ”trögriklig resurs” som inte hinner justeras i så snabb takt som arbetsmarknaden förändras. Dvs. vissa kontor kan ha haft för stor resurstilldelning i förhållande till antal arbetssökande m.m. och andra kan ha varit överbelastade med arbete.

För att kunna yttra sig om ett kontors eventuella ineffektivitet måste mätningar göras över en längre tidsperiod. Detta för att tillfälligheter som sjukskrivning, personalutbildning, byte av chef m.m. annars får för stor påverkan på resultatet. Det innebär att kontorets lägre kvalitet är tillfällig och ”normal” kvalitet kommer att uppnås så fort dessa tillfälliga problem är lösta.

Althin och Behrenz rekommenderade två saker:

1. AMS bör ta initiativ till att analysera varför vissa kontor är effektivare än andra. En sådan analys bör innehålla en genomgång av kontorens arbetssätt, kombinerat med effektivitetsanalyser med hjälp av produktionsfrontanalyser med ett större antal input- och outputvariabler.
2. AMS bör överväga att ta upp den gamla tjänsteformen ”ambulerande vägledare och platsförmedlare”. Detta för att snabbare kunna flytta resurserna dit där de behövs och därmed öka effektiviteten.

## *Nu pågående benchmarkingstudier*

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) håller för närvarande på med en fortsättning av de studier som Althin & Behrenz gjorde vid två tillfällen under 90-talet. Syftet med den nu pågående studien är att försöka fastställa vad skillnader i effektivitet mellan olika kontor beror på och identifiera arbetssätt bland förmedlingarna som leder till hög effektivitet. Arbetet sker i samarbete med Arbetsmarknadsverket.

Projektet innehåller två element:

- Det första är att detaljerade uppgifter om de arbetssökande och arbetsmarknadsläget i deras förvärvsregioner används för att studera vad som bestämmer hur de arbetssökande fördelas på olika s.k. sökandekategorier, det vill säga om de t.ex. placeras i beredskapsarbete, arbetsmarknadsutbildning, eller bedöms kunna ta arbete direkt.
- Det andra bidraget är att förmedlingarnas verksamhet modelleras som en dynamisk process som genererar två typer av produktionsresultat, dels ”slutprodukter” i form av placeringar av de arbetssökande i varaktiga eller tillfälliga (hel- eller deltids-) arbeten, dels ”intermediära” produkter i form av åtgärdsplaceringar av olika slag, vilka kan föregå slutprodukterna.

För praktiska ändamål syftar projektet till att identifiera och beskriva ett antal arbetsförmedlingskontor som kan tjäna som ”goda exempel”, dvs. kontor som visar hög eller förbättrad effektivitet och produktivitet. IFAU planerar att publicera resultat av studien sommaren 2001.

## 5.6 Sammanfattande slutsatser

### *Interna studier*

De uppföljningar och jämförelser som genomförs inom arbetsförmedlingens verksamhetsområde syftar huvudsakligen till att följa upp, kontrollera, styra och planera verksamheten såväl vad gäller prestationer och effekter som arbetsprocesser.

Huvudsakligen jämförs verksamhetsresultaten i förhållande till verksamhetsmålen, t.ex. hur många vakanser har tillsatts inom utsatt tid, hur många har arbete efter genomgången arbetsmarknadsutbildning?

Flera länsarbetsnämnder har angett att de, i varierande grad, utifrån de centrala och gemensamma uppföljningarna och kvalitetskraven vidareutvecklar dessa för att lokalt kunna jämföra kvaliteten i arbetsförmedlingarnas arbetsprocesser och verksamhet.

Knappt hälften av länsarbetsnämnderna använder sig av attitydundersökningar bland såväl arbetssökande som arbetsgivare för att jämföra arbetsförmedlingarna med varandra och dra lärdom av vad som leder till att kunden blir nöjd med arbetsförmedlingens tjänster.

Den mest systematiska och genomgripande uppföljningen och jämförelsen av arbetsförmedlingar sker genom de kontorsgenomgångar som görs regelbundet av länsarbetsnämnderna. Genomgången omfattar både verksamhetsresultat, interna förhållandena såsom budget och personalresurser, kompetens, per-

sonalutveckling, arbetsmiljö m.m. och vilka förutsättningar den lokala arbetsmarknaden ger. Endast i några fall kopplas i dessa genomgångar resurser ihop med enskilda prestationer för att få fram styckkostnader eller andra nyckeltal. Genomgångarna leder till överenskommelse mellan länsarbetsnämnd och enskild arbetsförmedling om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla verksamheten och förbättra resultaten.

Däremot sammanställs inte några kvalitetsjämförelser per arbetsförmedling för att informera kunderna. Den typen av jämförelser skulle kunna underlätta för den arbetslöse att välja en arbetsförmedling som passar den enskilde. Hitills har dock av tradition en arbetssökande varit hänvisad till sin närmaste arbetsförmedling. Det har därför inte funnits intresse för en enskild arbetsförmedling att locka till sig nya arbetssökande till det egna kontoret. Inte heller har ett enskilt kontor på kort sikt ”tjänat” något på att locka till sig nya arbetssökande. Speciellt i storstadsområdena vänder sig enskilda arbetssökande under senare år i allt större utsträckning till andra arbetsförmedlingar än sitt närmaste, vilket borde öka behovet att de enskilda arbetsförmedlingarna ska kunna jämföras av de arbetssökande.

Av det material vi har fått tillgång till under vårt utredningsarbete framgår att det på flera håll i landet görs jämförelser av verksamheten och att en utveckling är på gång.

Vi bedömer att det finns en stor potential till att ytterligare bredda och fördjupa jämförelserna mellan arbetsförmedlingskontor och länsarbetsnämnder. Det finns redan inom organisationen ett ökat intresse av kvalitetssäkring och därmed behov av att jämföra sig med andra. En av de främsta förutsättningarna för att kunna utveckla arbetet med kvalitetsjämförelser utgör det omfattande statistikmaterial som löpande registreras och sammanställs. Det är viktigt att denna registrering sker på ett enhetligt sätt inom hela organisationen och att kvaliteten i uppgifterna utvecklas. Just nu pågår även en systematisk kvalitetskontroll av vad som registreras i de administrativa systemen för att rätta till de brister som bl.a. RRV och IFAU har pekat på.

## *Externa studier*

Syftet med de externa studierna har huvudsakligen varit utvärdering och forskning eller styrning och kontroll. Ingen av studierna har gjorts med syftet benchmarking för verksamhetsutveckling, vilket inte ter sig konstigt eftersom de benchmarkingstudier som här redovisas i är just externa studier. En av studierna har gjorts av AMS, men ingick i en extern publicering Jämförelser som syftar till verksamhetsutveckling görs till viss del i interna studier (jmf. avsnitt 5.3).

De externa studierna utgår från arbetsförmedlingskontoren dvs. produktionsnivån. De kan därmed användas för att jämföra enskilda kontor med andra, dvs. studierna är möjliga att använda för vidare benchmarkingstudier.

Huvuddelen av de externa studierna är inriktade på förmedlingsverksamheten. Det går att göra en relativt tydlig koppling mellan förmedlingsverksamheten och effekten av förmedlingen. Effekten av vägledningsverksamheten kan möjligen vara svårare att avgränsa. Vägledningen har heller inte utvärderats med avseende på effekter.



# **BILAGA 1**

## **Uppdraget**





REGERINGEN

Regeringsbeslut 3

2000-06-29

Fi2000/2432 (delvis)

Finansdepartementet

STATSKONTORET  
Registrator  
Ink. 2000 -07- 0 4  
Dnr.

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET  
LM Registrator  
Ink. 2000 -07- 0 4  
Dnr. 2000 | 333-5

Till avd. *FL*  
Kontakt med *S. T. K.*  
Beslut *GD*  
*03-07-24*

Uppdrag till Statskontoret att göra en kartläggning och genomgång av studier inom utbildningsväsendet och arbetsförmedlingarnas verksamhetsområde avseende kvalitetsjämförelser.

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en kartläggning och genomgång av befintliga kvalitetsjämförelser inom grundskole-, gymnasie-, universitets- och högskoleområdena samt inom arbetsförmedlingarnas verksamhetsområde. Arbetet skall i första hand avse en beskrivning av de metoder och jämförelser som bedöms vara mest intressanta för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken samt för sambandet mellan dessa båda områden.

Arbetet skall bedrivas i dialog med berörda departement och myndigheter. Samråd skall också ske med den arbetsgrupp med företrädare för Finansdepartementet, Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet, som tillsattes 1998, för att utveckla uppföljningen av kommuner och landsting.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 januari 2001.

### Bakgrund

Såväl arbetsmarknads- som utbildningspolitiken står inför stora utmaningar. För att det skall vara möjligt att klara de försörjningsbördor som de förväntade framtida demografiska förändringarna ger upphov till måste utbudet av arbetskraft med de kvalifikationer som efterfrågas på arbetsmarknaden öka. Målet är att 80 procent av befolkningen i åldrarna 20 - 64 år skall vara sysselsatt år 2004. En viktig förutsättning för att nå detta mål är att matchningen mellan de arbetsökande och de lediga jobben fungerar. Matchningsfrågan behöver också ses i ett mer långsiktigt tidsperspektiv och omfatta en hög grundläggande utbildnings- och kompetensnivå med beredskap för livslångt lärande, såväl i arbetslivet som på fritiden.

Postadress  
103 33 STOCKHOLM  
Besöksadress  
Brottningsgatan 21

Telefonnummer  
08-405 10 00  
Telefax  
08-21 73 86

E-post: [registrator@finans.ministry.se](mailto:registrator@finans.ministry.se)  
3 400. SurRegistrator, Out France, Publicis, AvSIL, O&S  
Telefax  
117 41 FINANS S

Samtidigt leder den fortgående internationaliseringen till att de finansiella restriktionerna för skattefinansierad verksamhet blir allt mer påtagliga.

De offentliga verksamheterna kommer dessutom i allt större utsträckning att vara beroende av goda resultat och kostnadseffektivitet för att kunna upprätthålla sin legitimitet. Om inte verksamheterna fungerar på ett tillfredsställande sätt leder detta ofta till större problem för resurssvaga hushåll än för motsvarande resursstarka hushåll, som i praktiken ofta har större valmöjligheter. Dåligt fungerande verksamheter har dessutom svårare att konkurrera om kvalificerad arbetskraft. De riskerar därför att hamna i en negativ spiral med allt större brist på yrkeskunskap och kompetens.

För att kunna möta dessa utmaningar ställs stora krav på hög kvalitet och ständiga förbättringar av verksamheten. Inom de offentliga verksamheterna finns inte samma tryck utifrån på ständig kvalitetsutveckling, som en effektivt fungerande konkurrens ger upphov till inom den privata sektorn. I stället har andra system för styrning och kvalitetsuppföljning utvecklats. De myndigheter som har ansvar för övervakningen av verksamheterna gör regelbundet analyser av verksamheternas kvalitet. Olika indikatorer på effektivitet och kvalitet har utvecklats.

För att kunna påskynda utvecklingen av effektiva styrmedel behöver därför en bred kartläggning och genomgång göras av befintliga kvalitetsjämförelser inom utbildningsväsendets och arbetsförmedlingarnas verksamhetsområden. Arbetet bör omfatta alla relevanta jämförelser, t.ex. både jämförelser mellan enskilda institutioner och jämförelser mellan olika länders system.

Vid sidan av de samhällsekonomiska motiven till kvalitetsjämförelser finns minst lika betydelsefulla demokratiska motiv. Det är ett demokratiskt krav att medborgarna skall ha stor insyn i och möjlighet att på ett relevant sätt jämföra och utvärdera de gemensamt finansierade verksamheterna. De jämförelser som görs kan också fylla en viktig funktion för de anställda och stimulera till goda insatser. De goda insatser som många anställda inom den offentliga sektorn gör förtjänar ofta en betydligt större uppmärksamhet än vad de för närvarande får. Ett väl fungerande system för kvalitetsjämförelser kan på motsvarande sätt betyda mycket för ledningsfunktionen inom de enskilda verksamheterna.

På regeringens vägnar



Leif Pagrotsky



Ann-Christine Bystedt

Kopia till:

FA

Ju/f

U/DK

N/A

# BILAGA 2

## Kvalitetsjämförelser för olika syften och med olika metoder – en översikt

Vad som är intressanta jämförelser har att göra med jämförelsernas syften och den utvecklingspotential som jämförelserna kan hjälpa till att ta till vara. Här ska ges några exempel på intressanta jämförelser på olika områden.

### Internationella jämförelser

Inom den makroekonomiska politiken har benchmarking förekommit länge utan att kallas så. Ett exempel på en mycket avancerad och långt driven jämförelse gäller de svenska arbetskraftkostnaderna i industrin. Dessa sätts i relation till produktiviteten för att erhålla arbetskraftskostnaden per producerad enhet. Därefter jämförs arbetskraftskostnaden per enhet i den svenska industrin med ett sammanvägt index av motsvarande arbetskraftskostnader i ett antal konkurrentländer. Dessa arbetskraftskostnader är korrigerade för växelkursförändringar. Jämförelsen sammanfattas i ”relative unit labour cost”. Detta nyckeltal spelar en viktig roll för den ekonomiska politiken.

Ett lands konkurrensförmåga bygger inte enbart på lönekostnader. En hel industri har vuxit upp som producerar konkurrenskrafts rapporter. Tre kända rapporter är The Global Competitiveness Report från World Economic Forum, The World Competitiveness Yearbook från International Institute of Management Development (IMD) och World Economic Freedom från The Frazer Institute.<sup>60</sup> Alla bygger på jämförelser av olika indikatorer, avsedda att spegla konkurrenskraft. De jämför skatter, forskning och utveckling, arbetskraftens kvalifikationer, bankväsende, skolväsende, korruption, kvaliteten på företagsledare, lagar och regleringar m.m., m.m. I blygsammare format och skräddarsytt för att attrahera utländska investerare gör Invest in Sweden Agency (ISA) liknande jämförelser.

Jämförelserna görs på grundval av indikatorer som tas fram på olika sätt. En del indikatorer bygger rätt upp och ned på befintlig statistik, såsom arbetskraftens utbildningsnivå eller FOU:s andel av BNP. Andra jämförelser bygger på mer eller mindre komplicerade bearbetningar av befintlig statistik, såsom ”relative unit labour cost”. Andra tas fram genom särskilda undersökningar, främst attitydundersökningar. Ett exempel gäller förekomsten av korruption i ett land.

---

<sup>60</sup> En översikt och sammanfattning av dessa rapporter ges i Förvaltningspolitik för tillväxt, Statskontoret 1998:11A och Konkurrenskraft, Statskontoret 1998:11B.

## Corruption Perceptions Index

Ranking	Land	Poäng
1	Danmark	10,0
2	Finland	10,0
3	Nya Zeeland	9,4
	Sverige	9,4
5	Kanada	9,2
	Island	9,2
7	Singapore	9,1
8	Nederländerna	9,0
9	Norge	8,9
	Schweiz	8,9
11	Luxemburg	8,8
12	Australien	8,7
13	UK	8,6
14	Tyskland	8,0
15	Hongkong	7,7
	Irland	7,7
17	Österrike	7,6
18	USA	7,5
19		
	Chile	6,9
20	Israel	6,8

*Källa: Transparency international. Anm. 10 representerar uppfattningen att korruption förekommer i mycket liten omfattning medan 0 indikerar att det förekommer i stor omfattning.*

Detta korruptionsindex ställs samman av en internationell organisation – Transparency International – i syfte att bekämpa korruption. Det används både för att rikta uppmärksamheten mot länder där korruptionen är utbredd och för att följa upp utvecklingen.

Ett flertal länder har tagit sig före att göra sammanställningar av olika indikatorer. Danmark var mycket tidigt ute med ”Danmark som foregangsland” (1997). ”Benchmarking Finland” kom 1998 och en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – ”Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige” – kom detta år (Ds 2000:23). Även Nederländerna har gjort en liknande studie.

Dessa rapporter gör jämförelser över ett brett fält. På olika områden där det finns intresse av att jämföra hur landet ligger till görs jämförelser, exempelvis på områden såsom arbetsmarknad, utbildning, FoU och innovationer, miljö, hälso- och sjukvård, infrastruktur, socialförsäkringar, inkomstförhållanden m.m. Syftet är inte entydigt.

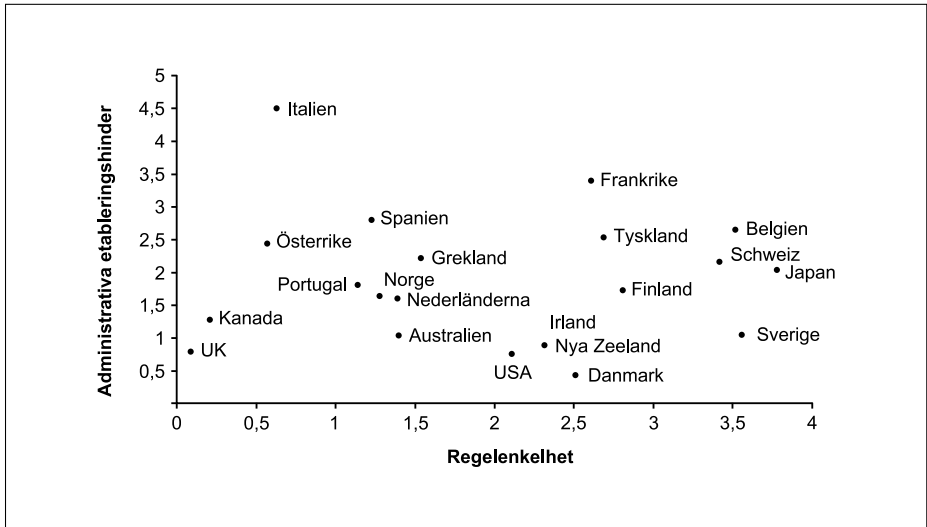
*Tabell* Sammanställning över Sveriges position. Antal indikatorer över, på och under medelnivån för Sverige i förhållande till Danmark, Nederländerna, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, USA och Japan.

Område	Över medel	Medel	Under medel	Summa
Makroekonomi	3	3	5	11
Arbetsmarknad	7	11	2	20
Näringsliv	3	7	2	12
Utrikeshandel	5	4	0	9
Skatter	2	4	2	8
Utbildning	7	7	8	22
FoU	4	1	1	6
IT	9	1	0	10
Infrastruktur	6	5	0	11
Hälso- och sjukvård	7	6	1	14
Socialförsäkringar	9	4	2	15
Miljö och energi	5	8	4	17
<b>Summa</b>	<b>67</b>	<b>61</b>	<b>27</b>	<b>155</b>

*Källa: Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23), s. 4.*

Dessa rapporter bygger genomgående på tillgänglig statistik. Ett exempel på en mycket avancerad internationell jämförelse är OECDs jämförelse av marknadsregleringar. En mängd frågor bygger upp sammanvägda index för olika sidor av marknadsregleringar.

## Diagram. Administrativa etableringshinder och regelenkelhet i OECD:s medlemsländer 1998



Källa: OECD, Economics department working paper no. 226

Sverige framstår i detta diagram som förhållandevis marknadsliberalt. De administrativa hindren för nyetableringar av företag är få. Däremot är de regleringar som finns jämförelsevis komplicerade.

Jämförande studier av detta slag kan utgöra startpunkten för fördjupade utredningar och reformer. Studien av regleringar är så pass detaljerad att den tillåter mycket väl specificerade slutsatser om vilka aspekter som kan behöva studeras närmare. Andra jämförelser – exempelvis uppfattningar om förekomsten av korruption – ger bara en antydning om ett eventuellt problemområde.

## Uppföljning av utveckling

En helt annan typ av jämförelser är uppföljningar över tid. De innebär jämförelser mellan olika tidpunkter. De kan naturligtvis samtidigt innehålla jämförelser ”på tvären” – mellan organisationer, regioner eller liknande. Delstaten Oregon drog redan 1989 igång ett projekt som kallades Oregon Benchmarks. Det svarade mot en ekonomisk utvecklingsplan som antagits samma år. 158 (senare reducerade till 95) olika nyckeltal formulerades för att följa upp utvecklingsplanen. Medborgarna har vid flera tillfällen aktivt deltagit för att diskutera och modifiera såväl utvecklingsplan som nyckeltal. Nyckeltalen fokuserar på arbete, ett gott samhälle och miljö och mäter tillståndet i delstatens olika delar och följer det över tiden. Då mäter man nya jobb, oavslutad skolgång, resultat

i läsning, matematik etc., tonårsgraviditeter, barandödlighet, brottslighet av olika slag, fattigdom, avfallsmängder m.m. Jämförelser görs främst i förhållande till de mål som man satt upp men också mellan delstatens olika delar och utnyttjas för politiska och administrativa åtgärder.

## Jämförelser av kundtillfredsställelse

Från tid till annan har olika barometrar och index på kundupplevd kvalitet tagits fram. Under ett antal år på 1980-talet gjorde Statens Institut för Personalutveckling (SIPU) en s.k. servicebarometer för ett antal stora myndigheter med omfattande kundkontakter. Idag heter en efterföljare nöjd-kund-index<sup>61</sup>.

Ur pressmeddelande 1999-03-03

Indexet för kundnöjdhet, SCSi, kan anta värden mellan 0 och 100. Ju högre värde desto bättre anser de faktiska kunderna att produkterna och leverantörerna uppfyller konsumenternas krav och förväntningar. Skillnader med 2 enheter eller mer är statistiskt säkerställda.

Samhällsservice	Indexvärde
<b>Öppen hälsovård</b>	
– offentlig	69
– privat	76
Polisen	53
<b>Utbildning</b>	
– grundskola	59
– högskola	63
Förskola	71
Serviceboende	62
Skattemyndigheten	57

För samhällsservicen görs ingen uppdelning mellan olika utförare (utom mellan privat och offentligt driven öppensjukvård).

I den offentliga sektorn och samhällsservicen till medborgarna mäts nu offentlig och privat öppenvård, äldreomsorg (serviceboende), förskoleverksamhet, grundskola, universitets- och högskoleutbildning, skattemyndigheter samt polisen. De uppmätta värdena varierar från 53 för polisen till 76 för privat öppenvård.

Sjukvården och förskoleverksamheten ges överlag goda betyg. Äldreomsorgen samt universitet och högskolor får något sämre betyg. Grundskolan, skattemyndigheten samt polisen värderas lägst av medborgarna. Dock anser man

<sup>61</sup> Swedish Customer Satisfaction Index, Handelshögskolan i Stockholm.



allmänt sett att i förhållande till de resurser som finns så görs det ett acceptabelt arbete inom grundskolan.

Här mäter man således kvalitet ur nyttjarnas och kundernas perspektiv. Mätningen avser kundernas bedömning av kvaliteten. Bedömningen grundas på ett par olika frågor. Bara de organisationer (företag eller myndigheter) som vill delta ingår i måtten. De deltar anonymt men kan jämföra sig med genomsnittet eller den bästa organisationen i sin bransch. Eftersom samma frågor ställs till organisationer i andra länder är det möjligt att göra jämförelser med dessa. Resultaten är svåra att använda för att dra slutsatser om orsaker och lämpliga åtgärder. Det kräver ytterligare analys. Men resultaten kan tjäna som startsignal för dylika analyser.

## Resultatstyrning

När det gäller att bedriva resultatstyrning kan jämförelser ”på tvären” vara mycket användbara. Riksskatteverket har sedan många år tillämpat resultatstyrning på ett mycket sofistikerat sätt. Verket skall övervaka och styra ett antal, tidigare länsvis, nu i ett färre antal distrikt organiserade skattemyndigheter. Grunden för resultatstyrningen har varit en modell som beskriver verksamheten som en produktionsprocess med skatter som intäkter och förvaltningens och skattebetalarnas administrationen som samhällsekonomiska kostnader. Med denna beskrivning av verksamheten som grund går det att definiera ett antal relevanta resultatmått.

*Tabell* Verksamhetsbeskrivning av skatteförvaltningen

Teoretiskt möjliga skatteintäkter	
Skatteförluster pga felaktig taxering	Taxering/teoretiskt möjliga skatteintäkter = Effektivitet i taxeringen
Faktiska skatteintäkter	Uppbörd/taxering = Uppbördseffektivitet
Produktion (hanterade deklARATIONER, revisioner m.m.)	
Skatteförvaltningens administrationskostnader	Produktion/skatteförvaltningens kostnader = produktivitet
Skattebetalarnas administrationskostnader	Skatteintäkter/skatteförvaltningens + skattebetalarnas kostnader = samhällsekonomisk kostnadseffektivitet

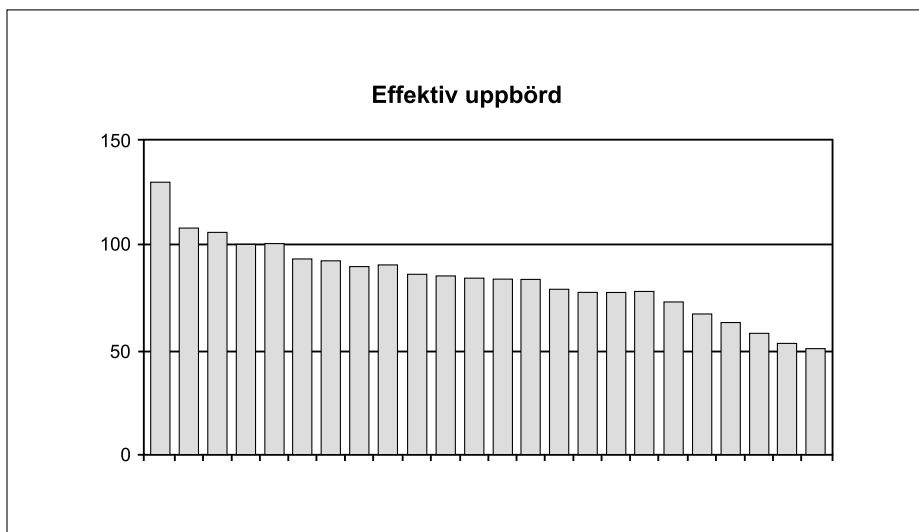
Beskrivningen utgår från att gällande skattelagar bör ge en viss skatt. Det är Riksskatteverkets uppdrag att driva in så mycket som möjligt av denna summa.

Förluster kan uppstå i flera steg. Den första är att taxeringen inte får med alla beskattningsbara inkomster, t.ex. p.g.a. att alla som borde deklarerat inte gör det eller att de inte deklarerar alla sina inkomster. En andra förlust kan uppstå p.g.a. att de debiterade skatterna inte betalas in. Förutsättningen för att taxera inkomsttagarna är att behandla deras deklARATIONER och att göra det på ett korrekt sätt: detta plus hanteringen av uppbörden utgör produktionen. Dess volym och kvalitet är avgörande för om verket skall klara sitt uppdrag. Kostnaden för produktionen består dels av skatteförvaltningens administrationskostnader, dels av de kostnader skattebetalarna har för att deklarerat och betala in skatt.

Utifrån denna beskrivning har ett antal resultatmått identifierats. Poängen med att basera resultatmått på en beskrivning av verksamheten och produktionen är att måtten då kan utformas på ett sätt som ger dem relevans i förhållande till det övergripande effektivitetsproblemet.

Vissa av resultatmått har tagits fram på distriktsnivå för att möjliggöra jämförelser. Av relevans för effektiviteten i taxeringen är t.ex. andelen som inkommer med deklARATION utan ytterligare påstötningar och mängden granskningar som leder till förändringar i deklARATIONEN. Dessa resultatmått har jämförts mellan förvaltningarna.

Uppbördseffektiviteten kan avläsas i relationen mellan debiterad och influent skatt. Andra mått bygger under förståelsen av hur resultatet uppkommit: andel som betalar i tid, antal påminnelser m.m.



Källa: Riksskatteverket, 1995

Kvalitetsgenskaper såsom handläggningstider, överklaganden, skattebetalarnas förtroende etc. har relevans för resultatet och tas därför med. Även dessa jämförs mellan distrikten.

Dessa jämförelser kan användas i den interna styrningen, för att vidta administrativa åtgärder, diskutera ledningsproblem, fördela resurser m.m.

## TQM

Ett omfattande arbete läggs idag ned på kvalitetsstyrning och kvalitetssäkring. En del organisationer arbetar med kvalitet på ett mycket strukturerat och standardiserat sätt. De särskilda modeller som används för sådant kvalitetsarbete har också använts för att jämföra organisationer och för att ordna pristävlingar. Alla dessa modeller tar sin utgångspunkt i två likartade modeller. Den ena är den modell som används vid "Malcolm Baldrige National Quality Award" i USA. Den andra är den japanska "Deming Prize Model". En europeisk variant har utarbetats av "The European foundation for Quality Management (EFQM)". En förenklad variant av den senare modellen har utnyttjats av Cabinet Office i England för att jämföra myndigheter.

Myndigheterna deltar genom att göra självvärderingar på grundval av ett omfattande frågeschema. Svaren på frågorna poängsätts och redovisas i nio dimensioner. Myndigheterna deltar anonymt, men kan jämföra sig med hela gruppen, med privata företag och med de allra bästa organisationerna, de som vunnit pris. Cabinet Office tillhandahåller en databas där alla resultat samlas och analyseras. Syftet är att dels ge regeringen en överblick av tillståndet i förvaltningen, dels ge varje myndighet en möjlighet att se hur de jämför sig med andra.

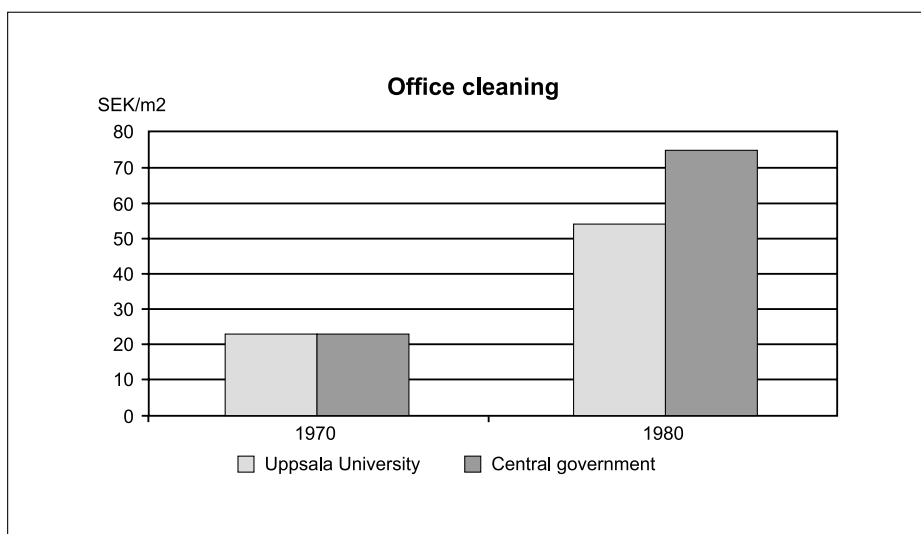
## Benchmarking av två organisationer

Posten i Sverige och Posten i Nederländerna gjorde 1991 en omfattande jämförelse av sin brevfunktion. Man kom fram till att det svenska postverket hade en lägre produktivitet – man delade ut 147.000 brev/försändelser per anställd och år mot 171.000 i Nederländerna. Detta trots att antalet brev per hushåll var större i Sverige än i Nederländerna – 1.165 per år mot 966 i Nederländerna. Det borde ha gagnat produktiviteten i Sverige. Men å andra sidan bor folk väldigt mycket glesare i Sverige än i Nederländerna. I Sverige bodde det detta år 21 invånare per km<sup>2</sup> mot 446 i Nederländerna – något som borde gagna produktiviteten i Nederländerna. Och i Nederländerna lämnas posten i farstun medan den i Sverige lämnas i dörren. Breven kom fram något snabbare i Sverige – 97 procent inom 24 timmar mot 90 procent i Nederländerna.

Båda organisationerna kunde dra lärdomar av denna jämförelse – som innehöll mycket mer. Studien visar å ena sidan att jämförelser mellan likadana verksamheter ändå kan bjuda på många skillnader som man måste ta hänsyn till. Å andra sidan visar studien att båda organisationerna kunde lära sig mycket av varandra, posten i Sverige att en långt driven maskinell brevsortering kunde ge stora produktivitetsvinster, posten i Nederländerna att en långt driven kvalitetsstyrning kunde förbättra snabbheten i brevbefordran m.m.

## Flerårig benchmarking

Under många år utarbetade dåvarande Kgl. Byggnadsstyrelsen mått för att jämföra kostnaden för att städa olika lokaler i sitt stora bestånd av fastigheter. Årligen träffades man på Uppsala slott till en konferens för att jämföra lokalvårdskostnaderna. Successivt förfinades redovisningen av kostnaderna och differentierades på olika typer av lokaler. Vissa jämförelser av kvaliteten gjordes, men på ett mindre systematiskt sätt Städmetoder och skillnader i upphandling av städning jämfördes och erfarenheter utbyttes. De lokalansvariga på Uppsala universitet lyckades över ett antal år pressa sina kostnader i jämförelse med statsförvaltningen som helhet, vilket framgår av nedanstående diagram.



*Källa: PM Pilotstudie av lokalvården vid Uppsala Universitet*

Sådana fleråriga jämförelser – förfining av jämförelser, redovisning, analyser och fortlöpande erfarenhetsutbyte – har gjorts mellan affärsverk i olika länder på områden som post, tele, järnvägar och luftfart.

## Vårdresultat

Socialstyrelsen har nyligen redovisat ett regeringsuppdrag att undersöka möjligheterna att med utgångspunkt från bland annat de medicinska kvalitetsregistren utveckla övergripande indikatorer som beskriver kvalitet inom hälso- och sjukvården (Socialstyrelsen dnr 52 18/2001). Man skriver där om offentliga jämförelser av vårdresultat på olika sjukhus.

### *”Offentliga jämförelser av sjukhusresultat*

Flera exempel på offentliggörande av vårdresultat och jämförelser mellan vårdenheter finns idag. Däribland HCFA's redovisning av sjukhusvis mortalitet bland amerikanska sjukhus 1986 [22], Socialstyrelsens redovisning av hjärtinfarktdödlighet vid svenska sjukhus 1996

[42,43] och Norska HELTEF som på uppdrag av social- och hälsodepartementet gjorde en liknande jämförelse 1999 [44]. Gemensamt för dessa tre exempel är de kraftiga och blandade reaktionerna från de jämförda sjukhusen. Det övergripande syftet var i samtliga fall att jämförelserna (som inte alltid initialt var tänkta att bli offentliga) skulle utgöra en ett underlag och en sporre för sjukhusens/klinikernas egna kvalitetsarbete. I studier av effekterna efter den amerikanska publiceringen 1996 [45] visades att de ”bästa” sjukhusen var stolta och glada och såg siffrorna som en bekräftelse på att de gjorde rätt saker, att de ”sämre” sjukhusen hävdade att jämförelserna var felaktiga pga av metodologiska fel på studiens design, att man inte tagit hänsyn till patientmix med avseende på sjukdomssvårighet, socioekonomiska faktorer etc, eller så avvisade man bara kritiken utan vidare kommentar. Samma reaktioner kom efter att de svenska och norska jämförelserna publicerats.

När det gäller vårdkonsumenternas reaktioner på den här typen av redogörelser har man i det amerikanska fallet i efterhand kunnat konstatera att val av sjukhus inte syntes påverkas av de offentliggjorda siffrorna [46]. Efter den svenska hjärtinfarktstudien reagerade en del patienter och anhöriga initialt med stark oro, andra visade öppet sitt stöd för vårdpersonalen och det egna sjukhuset. I den tidigare nämnda Spristudien [6] framkommer att i alla de tillfrågade grupperna (patienter, anhöriga och friska personer) finns ett motstånd mot att offentliggöra vårdresultat för allmänheten, bl.a. därför att man som sagt förutsätter att vården lever upp till de resultat som man åtagit sig, att val av vård inte är ett rationellt val, samt att de resultatmått som hittills publicerats inte speglar de aspekter av kvalitet som man upplever som viktiga. Med en ny generation vårdkonsumenter kommer möjligen denna inställning att förändras. Människor som i andra sammanhang vant sig vid att ta informerade beslut i val av elbolag

och pensionsfond kommer i ökande utsträckning också ta för givet att information om vårdens innehåll och kvalitet finns tillgänglig.

Socialstyrelsens kvalitetsråd menar att syftet med resultatredovisning är att den skall medge återkoppling till kunden, vårdenheten och huvudmannen leda till förbättringar göra jämförelser mellan enheter med samma verksamhet möjliga.

Kvalitetsrådet tror också att en ökad medvetenhet om att mätdata inom vård och omsorg sällan är perfekta och måste värderas med försiktighet, skulle kunna leda till större öppenhet och mindre prestige.[47]”

## ”Yard-stick competition”

På områden med naturliga monopol – gas, vatten, järnvägar etc. – har man prövat med s.k. yardstick competition. Det innebär att en regleringsmyndighet sätter priset för de inblandade företagen – organisationerna – och gör det på ett sådant sätt att det stimulerar konkurrens. Priset kan t.ex. bygga på ett genomsnitt av kostnaderna i branschen, men det kan också ta hänsyn till olika kvalitetsegenskaper. På områden som privatiserats har olika former av nya regleringar vuxit fram som tillämpar dessa principer. Storbritannien har prövat dessa principer på olika områden av det nämnda slaget. I Sverige arbetar Post och telestyrelsen på detta sätt. Licenserna för tredje generationens mobiltelefonnät delades exempelvis ut enbart på grundval av kvalitetsaspekter (täckning, tekniska prestanda etc.).

## Sammanfattning

De smakprov på olika jämförelser som givits ovan visar för det första vad som är möjligt att göra. Det är möjligt att göra intressanta jämförelser av hela länder, t.ex. beträffande regleringar, av olika regioner beträffande utveckling av näringsliv och levnadsvillkor, av hela myndigheter och stora organisationer, av verksamheter inom myndigheter och av speciella funktioner inom myndigheter. Exempelen visar att det är en stor bredd i de jämförelser som görs.

Jämförelserna kan avse förhållanden i olika länder: levnadsförhållanden, skatter, näringslivets förutsättningar, skolans eller sjukvårdens resultat etc. Dessa jämförelser är snarast ägnade att ge underlag för nationella prioriteringar av olika utredningsinsatser. Om de görs tillräckligt djupgående kan de ge förståelse för varför resultaten skiljer sig och ligga till grund för mer preciserade utredningsuppdrag.

Jämförelserna kan avse levnadsförhållanden i olika delar av ett land och tjäna som avstämning mot en nationell utvecklingsplan. Områden som släpar

efter – vare sig det är en del av landet eller några särskilda levnadsförhållanden – kan då göras till föremål för intensifierade åtgärder såväl nationellt som lokalt. Om resultaten publiceras offentligt är det möjligt att det påverkar var folk väljer att bosätta sig och var företag väljer att etablera sig.

Jämförelser av kvaliteten byggda på enkäter till nyttjare kan användas för att ge signaler om problemområden. Däremot säger sådana jämförelser mycket litet om vari problemen består och hur man skall kunna rätta till dem.

Stora organisationer använder jämförelser av många slag för att följa upp och styra organisationens olika delar. Resultaten kan användas för att föra interna diskussioner, för att ställa chefer till ansvar, för att belöna och fördela resurser. Bara att göra jämförelserna skapar incitament, som kan utveckla organisationen.

Ska man kunna lära sig av de skillnader som finns – vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra – räcker det inte med att göra dessa jämförelser. Då måste man tränga bakom skillnaderna, vilka kan ha många olika orsaker, alltifrån skilda externa förhållanden till skilda arbetsmetoder, och försöka sortera fram de skillnader som går att påverka. En fördjupad analys kan ge vissa uppslag, men troligare är att det kräver flera års arbete med jämförelser och analyser.

Jämförelserna kan avse slutprestationer och kvaliteten i dessa. Men jämförelserna kan också avse vägen fram till slutprestationerna, såväl intermediära prestationer som arbetsprocesser. Jämförelser av slutprestationerna är naturligtvis avgörande för att veta om skillnader överhuvudtaget föreligger och om det kan finnas möjligheter att utveckla verksamheterna. Skillnader beträffande intermediära prestationer och arbetsprocesser kan ju föreligga utan att slutresultatet behöver skilja sig. Men för att förstå varför skillnader i slutprestationer föreligger måste man vanligtvis också göra jämförelser av intermediära prestationer och arbetsprocesser.

Exemplen på vad som på engelska kallas ”yard-stick competition” är ännu så länge ganska få.

# BILAGA 3

## Kvalitetsjämförelser inom skolan

I denna bilaga beskrivs kortfattat de kvalitetsjämförelser vi kartlagt. Beskrivningarna består av två delar. Först karaktäriseras jämförelserna utifrån de olika faktorerna från den tematiska sammanfattningen i avsnitt 3.2 varefter de beskrivs kortfattat.

Kvalitetsjämförelserna är uppställda efter vilken del av skolområdet de jämför. Först kommer de jämförelser som omfattar alla skolformer därefter kommer de som jämfört både grund- och gymnasieskolan, de som tittar på vart och ett av dem och till sist de som jämför olika delar av skolan. De sex första kvalitetsjämförelserna finns beskrivna i avsnitt 3.3.

### De sex intressanta exemplen

#### *Balansen – Kvalitetsmätning i Göteborg*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola/stadsdel

Mått: Kvantitativa samt kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Ny och befintlig statistik

Täckning: Grundskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar, process samt resultat

Periodicitet: Återkommande

<http://www.goteborg.se/kvalitetsmatning/>

Denna jämförelse är beskriven i avsnitt 3.3

#### *Kvalitetsutmärkelsen Svensk Skola*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa subjektiva mått (kriterier)

Mätmetod: Självutvärdering

Täckning: Alla skolformer

Kvalitetskategori: Process



Periodicitet: Återkommand

<http://www.svekom.se/skola/kvalitet/svskola.htm>

Denna jämförelse är beskriven i avsnitt 3.3

### ***Jämförande kommunala nätverk, Högländet***

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Processmått

Mätmetod: Kombinationer

Täckning: Grundskola

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://www.svekom.se/ekonomi/kvalitet/jamfor.htm>

Denna jämförelse är beskriven i avsnitt 3.3

### ***Barnomsorg och skola – Jämförelsetal för huvudmän***

Syfte: Informativt (Kontroll?)

Jämförelsenivå: Kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Kvantitativa objektiva mått

Mätmetod: Befintlig statistik

Täckning: För-, grund- och gymnasieskola samt Komvux

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar samt resultat

Periodicitet: Återkommande

<http://www.skolverket.se/fakta/statistik/jamforelsetal/index.shtml>

Denna jämförelse är beskriven i avsnitt 3.3

### ***BRUK – ett nationellt indikatorsystem för barnomsorg och skola***

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa samt kvalitativa subjektiva mått

Mätmetod: Självvärdering

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar, process samt resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://www.skolverket.se/pdf/regeringsuppdrag/bruk.pdf>

Denna jämförelse är beskriven i avsnitt 3.3

## **LOB**

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola samt kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Enkät

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Återkommande

Denna jämförelse är beskriven i avsnitt 3.3

## **Kvalitetsjämförelser som täcker hela skolan**

### ***Nationella kvalitetsgranskningar***

Syfte: Kontroll (Utvecklande/lärande)

Jämförelsenivå: Kommun

Mått: Kvalitativa (subjektiva)

Mätmetod: Kombination ( befintlig statistik, intervjuer)

Täckning: grund- och gymnasieskola samt Komvux

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Återkommande

Sedan tre år tillbaks har Skolverket fått i uppdrag av regeringen att genomföra nationella kvalitetsgranskningar av skolan. Syftet med granskningarna är att dels kontrollera kvalitet och måluppfyllelse, dels ge stöd till kvalitetsutvecklingen i verksamheten. Urvalet av kommuner ska återge de olika förutsättningar som finns för att genomföra utbildning sett i ett nationellt perspektiv. De två senaste granskningarna har omfattat 20 kommuner. År 2000 granskades tre

områden: En likvärdig och rättvis betygssättning, Det kommunala ansvaret för helheten i utbildningen – övergångar och skolbyten samt Kvaliteten i utbildning som anordnas på entreprenad.

Granskningen sker av speciellt utbildade inspektörer som engagerats särskilt för uppdraget. Underlaget till granskning utgörs av dels dokumentation av om verksamheterna framtagen i kommunen eller Skolverkets statistikällor och rapporter, dels av intervjuer och iakttagelser från inspektionsbesöken. Bedömningen av kvaliteten görs utifrån dels de nationella målen, dels inspektörernas erfarenhetsbaserade kriterier på god kvalitet. Samordnade frågemanualer, bedömningskriterier och möjligheter till jämförelser ger förutsättningar för en likartad bedömning. Granskningens resultat redovisas till regering och varje kommun får en kommunrapport med inspektörernas bedömningar av de granskade områdena.

## Kvalitetsjämförelser som täcker både grund- och gymnasieskolan

### *Qualisprojektet*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa mått

Mätmetod: Kombinationer

Täckning: Grund- och gymnasieskolor

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

[www.qualis.nu](http://www.qualis.nu)

Projektets syfte är att utveckla lämpliga metoder för en samlad kvalitetsbedömning av skolor och är ett samarbetsprojekt mellan Skolverket, Svenska kommunförbundet och Skolledarhögskolan. Ett av målen är att det ska bli möjligt att mellan skolor jämföra utfallet/resultaten av enskilda nyckelfaktorer. Skolorna arbetar med 13 olika kvalitetskategorier som sammantaget ska ge en samlad kvalitetsbedömning. Exempel på faktorer är elevernas kunskaper och färdigheter, resursanvändning, information och kommunikation samt undervisningsprocess. Varje kommun deltar med en grund- och en gymnasieskola. Projektet har en egen webbplats där bl.a. rapporter om projektet lagts ut.

## *Skolbild*

Syfte: Informerande

Jämförelsenivå: Grund- och gymnasieskola

Mått: Kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Enkät samt intervjuer

Täckning: Högstadium och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Återkommande (vart tredje år)

Det övergripande syftet med Skolverkets skolbildsundersökningarna är att komplettera verkets nationella uppföljningar och utvärderingar med olika intressentgruppers attityder till skolan. Skolbildsundersökningarna mäter attityder till skolan hos riksrepresentativa urval av:

- allmänheten, befolkningen 18-74 år, inklusive föräldrar till barn och unga i grund- och gymnasieskolan
- föräldrar till barn och unga i grund- och gymnasieskolan
- elever i grundskolan år 7 – 9 och gymnasieskolan
- lärare i grund- gymnasieskolan

Undersökningen genomfördes med hjälp av enkäter och telefonintervjuer med fasta svarsalternativ. Det fanns dessutom plats för egna kommentarer. Resultaten av undersökningen presenteras i form av tretton artiklar sorterade efter fyra områden: Förtroende, Kvalitet, Inflytande och Förändring.

Denna undersökning genomförs nu för tredje gången, de två tidigare undersökningarna genomfördes 1993/94 och 1997, och beräknas vara klart i februari-mars år 2001. I denna tredje undersökning ingår det även en särskild samnordisk del vilket möjliggör jämförelser mellan de nordiska ländernas attityder till skolan.

## *Stockholms stad – inför valet av Grundskola och Gymnasium*

Syfte: Informerande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa mått

Mätmetod: Befintlig statistik

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar samt resultat

Periodicitet: Återkommande

<http://www.utbildning.stockholm.se/material.htm>

Syftet med dessa två broschyrer, om grundskolan respektive gymnasiet, är att erbjuda elever och deras föräldrar information inför skolvalet. Information som möjliggör jämförelser mellan skolor.

Det finns en skillnad i upplägget av dessa två broschyrer. Den om grundskolan innehåller mer ”hårda” fakta såsom resultat på nationella prov, resultat från läsundersökningar m.m. Utöver detta finns det några rader med allmän information om varje skola. Resultat från skolundersökningen (en slags attitydundersökning) finns också med. Gymnasierna beskrivs enbart i allmänna ordalag där gymnasieskolans profil, dess framtid och dess historik beskrivs kortfattat. Gemensamt för de båda broschyrerna är att de informerar om antalet elever på skolan.

### *Nacka – Siffror som talar*

Syfte: Informerande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa objektiva mått

Mätmetod: Befintlig statistik

Täckning: Grund- och gymnasieskolor

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar samt resultat

Periodicitet: Återkommande

Rapporten är en sammanställning av olika statistiska uppgifter om förskolan och skolan i Nacka kommun. De ”nyckeltal” som redovisas är bl.a. budget för barn- och utbildningsnämnden. Olika antalsuppgifter som antal elever i grundskolan, särskola och gymnasium. Rapporten redovisar också betygsresultat per skola, resultat på nationella och kommunala prov. Resultaten från ”kundundersökningar” finns också med.

### *Skånemodellen*

Syfte: Utvecklande/Lärande

Jämförelsenivå: Skola (mellan kommuner)

Mått: Kvalitativa mått

Mätmetod: Kombinationer

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar, process samt resultat

Periodicitet: Återkommande

Syftet med denna utvärderingsmodell är utvecklande och lärande. Genom modellen ska skolan lära känna sina styrkor och svagheter för att på så sätt kunna höja den egna kvaliteten. Modellen har utarbetats i samarbete mellan utbildningsförvaltningarna i Helsingborg, Lund, Malmö och Trelleborg.

Modellen bygger på självvärdering och bedömning av en extern grupp kollegor (peer review). De menar att det är fördelaktigt att genomföra utvärderingen tillsammans och i samarbete med andra för att få till stånd ett jämförande perspektiv. Jämförelsen ger värdefull information och erfarenhetsutbyte. Samarbetet underlättar dessutom det praktiska arbetet med utvärderingen.

## *Projekt Albatross*

Syfte: Utvecklande/Lärande

Jämförelsenivå: Skola (mellan kommuner)

Mått: Kvalitativa mått

Mätmetod:

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://www.svekom.se/skorg/projekt/albatross/index.htm>

En av grundtankarna i Albatrossprojektet är att skolor kan lära av varandra. De utvalda skolorna är inte valda på grund av att de är lika varandra utan snarare på grund av att de är olika. Små och stora, Stad och landsbygd osv. Initiativtagare till projektet är Svenska Kommunförbundet, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund.

Vad de däremot har gemensamt är att de använder sig av en gemensam utvecklingsplan, kontinuerlig dokumentation och möten i nätverk, som redskap i utvecklingsarbetet. De deltagande skolorna kan därför berätta om hur man arbetar med nätverk som ett sätt att lära av varandra.

## *Nordisk Utbildning i fokus – indikatorer. Nord 1999:13*

Syfte: Forskning/utvärdering

Jämförelsenivå: Nationell

Mått: Kvantitativa mått

Mätmetod: Befintlig statistik

Täckning: Grund- och gymnasieskolan

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar samt resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

Syftet med denna rapport är att göra jämförelser mellan de nordiska ländernas utbildningssystem utifrån fyra utgångspunkter. Inspirationen är hämtad från OECD:s rapport ”Education at a Glance”; resultat i matematik och naturvetenskap, ländernas studiedeltagande, utbildningsnivån i befolkningen samt hur stora resurser som satsas på utbildning. Ambitionen var att i så stor utsträckning som möjligt använda redan befintligt material.

## *Aneby*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Enkät

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Återkommande

Aneby använder attitydenkäter där de frågar efter elever och föräldrars åsikter om grund- och gymnasieskolan. Exempel på frågor är: varför Anebyelever valde just den gymnasieskolan, vad tycker föräldrarna om skolan i Aneby osv. Liknande undersökningar görs i ett flertal kommuner.

## *Arboga*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola samt kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Enkät

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Återkommande

Arboga gör främst kvalitetsjämförelser på gymnasienivå. I KAK-regionen (Köping-Arboga-Kungsör) används samma elevenkät för att mäta elevernas upplevelse av utbildningens kvalitet. Varje kommun ansvarar för att enkäten genomförs och sänder resultatet till de övriga kommunerna. Den enskilda kommunen gör själv jämförelsen utifrån de kända resultaten.

### *Götene, V5-kommunerna*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola (mellan kommuner)

Mått: Kvantitativa- och kvalitativa mått

Mätmetod: Kombinationer

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar, process samt resultat

Periodicitet: Återkommande

Götene, Vara, Skara, Grästorp och Lidköping samarbetar i utvecklings- och utvärderingsfrågor bl.a. inom grundskolan och gymnasiet. Detta samarbete uppstod ur kommunernas behov av att bli lärande organisationer där man skapar system för kvalitetsutveckling och utvecklingsprocesser som bygger på helhetstänkande. Dessa kommuner kallas för V5-kommunerna.

De använder sig av V5-modellen för utvärdering. Denna modell handlar framförallt om extern utvärdering av de pedagogiska verksamheternas kvalitet, genomförd av olika arbetslag. Utvärderarna får inte utvärdera i sin egen kommun. Utvärdering av kvaliteten sker mot de uppställda kvalitetskriterierna som bygger på befintliga styrdokument.

### *Järfälla, Observatörsprojekt*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola (mellan kommuner)

Mått: Kvalitativa subjektiva mått

Mätmetod: Kombinationer (observatörsprojekt)

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Process och resultat

Periodicitet: Engångskaraktär



Tillsammans med Lidingö, Värmdö, Nacka, Tyresö, Upplands Väsby och Salem observerar kommunerna varandras skolverksamhet för att ge återkoppling inom fem prioriterade områden; ledning och styrning, resultat och resultatuppföljning, arbetssätt och lärarroll, elevernas delaktighet, elever i behov av särskilt stöd. Observatörsprojektet, dvs. att bli observerad av en kollega, är en del av kvalitetsutvecklingen och bidrar till utveckling och utvärdering av skolornas verksamhet. Observatörerna beskriver hur arbetet bedrivs och ger sina kommentarer på hur verksamheten kan utvecklas och förbättras.

## *Lidingö*

Syfte: Kontrollerande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa subjektiva och objektiva mått

Mätmetod: Kombinationer

Täckning: Grund- och gymnasieskolan

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar, process samt resultat

Periodicitet: Återkommande

Lidingö har en ambitiös uppföljningsverksamhet. Under en treårsperiod belyses nio ”frågeområden” varmed samtliga områden i skolplanen täcks in. År 2000 gick de in i sin tredje treårsperiod. Exempel på ”frågeområden” är; styrning, ledning och organisation, kunskaper och prestationer samt skolans arbetsmiljö. Rapporten sammanställs av personal från skolförvaltningen, skolchef och utvecklingschef som samlar in en del av materialet vid besök på skolorna. Varje skolas resultat jämförs med kommunen och hela riket. Jämförelsen sker snarare över tid än mellan olika enheter inom kommunen.

## *Vallentuna, Observatörsprojekt*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Skola (mellan kommuner)

Mått: Kvalitativa subjektiva mått

Mätmetod: Kombinationer (observatörsprojekt)

Täckning: Grund- och gymnasieskola

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Återkommande

Danderyd, Täby, Vallentuna, Vaxholm och Österåker genomför ett observatörsprojekt kring kvalitetsfrågor mellan olika kommuner i Stockholms nordostsektor. De arbetar med fyra prioriterade ”observationsområden”; arbetslag, arbetssätt, lärarroll, resursanvändning samt stöd och stimulans till elever med olika förutsättningar, Skolans ledning och styrning och dess egen utvärdering och till sist elevernas ansvar och inflytande och hur skolan delger eleverna mål och resultat.

## *Partille*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Individer (rektorer mellan kommuner)

Mått: Kvalitativa subjektiva mått

Mätmetod: Intervju

Täckning:

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

Tillsammans med Falkenberg och Kungsbacka har Partille genomfört en jämförelse av rektorsuppdraget i en decentraliserad rektorsorganisation. Materialet till jämförelsen samlades in genom intervjuer med två rektorer från varje deltagande kommun. Intervjuerna genomfördes med syfte att få fram rektorernas syn på ledarskap, strategier och visioner mm.

## **Kvalitetsjämförelser som enbart täcker grund- eller gymnasieskolan**

### *Benchmarking på Södertörn*

Syfte: Utvecklande/Lärande

Jämförelsenivå: Kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Kvantitativa mått

Mätmetod: Befintlig statistik

Täckning: Grundskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar och resultat

Periodicitet: Återkommande

Ett antal kommuner på Södertörn jämför sig systematiskt med varandra för att få fram underlag för förbättringar av den egna verksamheten. De första nyckeltalen togs fram 1995 och med tiden har allt fler verksamhetsområden tagits med och de har även försökt fånga mer svårämata områden som kvalitet och effektivitet. De har kommit längre med analysen av kostnaderna än med analysen av kvalitetskillnader. Jämförelserna vänder sig i första hand till de verksamhetsansvariga i de deltagande kommunerna.

Ambitionen har varit att i så stor utsträckning som möjligt använda sig av befintligt material/statistik. Rapporten *Nyckeltal för Södertörn – Grundskola 1999* bygger i stor utsträckning på sådana uppgifter som lämnats till SCB. Anledningen till detta är att definitionerna är kända för alla, att de har använts under en längre tid och att dubbelarbete på så sätt undviks.

## *Kalix*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Kvantitativa objektiva mått

Mätmetod: Befintlig- och ny statistik

Täckning: Grundskola

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar

Periodicitet: Engångskaraktär

1997 genomförde Komrev en jämförelse av ekonomiska nyckeltal för grundskolan i Kalix, Kiruna och Gällivare. Syftet var mer att ta fram användbara nyckeltal än att göra en regelrätt jämförelse.

## *Leksand*

Syfte: Kontrollerande

Jämförelsenivå: Skola samt kommun (aggregerad skolnivå)

Mått: Kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Enkät

Täckning: Gymnasieskola

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: engångskaraktär

På uppdrag av skolcheferna i Gagnef, Leksand, Rättvik, Mora, Orsa och Älvdalens kommuner har en enkätundersökning genomförts som mäter elevernas upplevelse av sin utbildning. Resultatet för hela regionen samlas i en rapport och resultaten för de enskilda gymnasierna redovisas var för sig i en egen rapport.

## *Ydre*

Syfte: Kontrollerande

Jämförelsenivå: Skola

Mått: Kvantitativa subjektiva mått

Mätmetod: Enkät

Täckning: Gymnasieskola

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Återkommande

Kommunen har ingen egen gymnasieskola utan köper platser hos grannkommunerna. De gör därför sedan tre år tillbaks en enkätundersökning där de frågar eleverna om deras åsikter om gymnasieskolan. Jämförelser sker sedan över tid. Jämförelser sker också mellan de olika kommunerna utifrån vad Ydres elever svarat i undersökningen

## Kvalitetsjämförelser som täcker del av skolan

### *European Report on Quality of School Education*

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Nationell

Mått: Kvantitativa objektiva mått (kriterier)

Mätmetod: Befintlig statistik

Täckning: Åldersklasser

Kvalitetskategori: Resurser/förutsättningar, process samt resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://europa.eu.int/comm/education/indic/rapinen.pdf>

Initiativet till rapporten togs gemensamt av EU:s utbildningsministrar. I rapporten jämförs 26 länder utifrån 16 indikatorer som de anser kännetecknar kvaliteten i skolan. Dessa indikatorer kan delas upp i fyra grupper, *kunskapsindika-*

torer (matematik, läsning, naturvetenskap, IT, främmande språk, lära att lära och samhällslära), *Övergångar och genomströmning* (avhoppsfrekvenser, slutförande av gymnasiet, deltagande i universitets och högskolestudier), *Utvärdering och styrning* (utvärdering föräldrainflytande) och *Resurser och struktur* (lärarutbildning och lärarfortbildning, deltagande i förskola, antal elever per dator och kostnader per elev).

Avgörande vid valet av dessa indikatorer var att de skulle vara relevanta i tre avseenden. Dels ur ett utbildningspolitiskt hänseende dels kunna fungera som kvalitetshöjande faktorer dels vara valida. Data skulle vara enkelt att samla in och vara så enkla som möjligt att förstå utan att förlora sin förklaringskraft. Indikatorerna skulle dessutom i så stor utsträckning som möjligt bygga på redan existerande statistik eller undersökningar. Och för det tredje skulle indikatorerna vara konstruerade att det gick att göra jämförelser mellan länderna.

## *PISA program för internationell utvärdering av elevprestationer*

Syfte: Forskning/utvärdering

Jämförelsenivå: Nationell

Mått: Kvantitativa objektiva mått

Mätmetod: Enkät

Täckning: Åldersklasser

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://www.skolverket.se/inter/projekt/pisa/index.shtml>

PISA skiljer sig, enligt PISA själva, från andra tidigare internationella kunskapsstudier genom att PISA inte nöjer sig med att mäta endast faktakunskaper. De avser att mäta sådana kunskaper och färdigheter som är av stor betydelse i det vuxna livet. Programmet vill försöka mäta förmågan till att lära sig själv. Detta innebär att de lägger stor vikt på elevernas förmåga till att sätta in sina kunskaper i ett sammanhang, att kunna förstå processer, tolka och reflektera över information samt deras förmåga att lösa problem. Programmet menar att de ska försöka mäta dessa kunskaper i ett mer realistiskt sammanhang. De ämnesområden som mäts är läsförståelse, matematik och naturvetenskap.

Alla OECD länder, utom Turkiet, deltar. Förutom dessa deltar även Brasilien, Kina, Lettland och Ryssland. Ansvariga i Sverige är Skolverket och själva genomförandet av mätningarna görs av högskolan i Kalmar.

# Undervisningen i engelska. En jämförelse mellan tre EU-länder: Frankrike, Spanien och Sverige – Skolverket rapport nr 154

Syfte: Utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Nationell

Mått: Kvantitativa mått

Mätmetod: Ny statistik

Täckning: Åldersklasser

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

I rapporten jämförs de tre ländernas läroplaner för undervisningen i engelska. Skillnader mellan de tre läroplanerna rör främst utformningen av undervisningen och betoningen i undervisningen på olika mål och innehåll. T.ex. betonas grammatiska kunskaper i den franska läroplanen mer än i den svenska läroplanen.

Två saker har huvudsakligen bedömts i denna studie kan sägas vara. Dels har man tittat på hur undervisningssystemet och läroplanerna är uppbyggda i de tre länderna. Dels har man tittat på och bedömt elevernas kunskaper i engelska. De har även undersökt elevernas attityd till engelska som främmande språk. En tredje punkt som denna studie berört är möjligheterna till internationellt samarbete kring utvärdering runt dessa frågor.

Frågorna till eleverna var hämtade från det svenska standardprovet och från ett motsvarande franskt test. De frågor som var gemensamma för alla länder var hämtade från det franska provet. Det franska provet var mer inriktat mot att pröva de grammatiska kunskaperna medan det svenska provet var mer inriktat mot att eleverna skulle få använda sig av sina kunskaper på ett mer tillämpat sätt



# BILAGA 4

## Jämförelser inom lärosäten

### *Kommunikationsfärdigheter*

Syfte: Utveckling, information

Jämförelsenivå: Utbildningar inom ett lärosäte, utbildningar vid olika lärosäten

Mått: Kvantitativa, subjektiva

Metod: Enkät

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Del av pågående projekt

Nilsson, Karl-Axel ”Arbetslivets krav på kommunikationsfärdigheter” rapport nr 98:205, Lunds universitet, Utvärderingsenheten

<http://www.evaluat.lu.se/publ.htm>

Lunds universitet har genom ett tillägg till SCB:s reguljära enkät till examine-  
rade från högskolan ställt frågor om arbetslivets krav på muntliga och skrift-  
liga presentationer, retorik samt arbete i projekt. Därefter fick de bedöma den  
utbildning som de hade genomgått i förhållande till dessa krav. Svaren från  
personer från olika utbildningar inom universitetet kan jämföras. Även svaren  
från personer från liknande utbildningar examinerade antingen från Lunds uni-  
versitet eller övriga lärosäten kan jämföras. För närvarande pågår bearbetning  
av en motsvarande undersökning av examinerade avseende allmänna färdighe-  
ter som problemlösning, IT-användning och kommunikationsfärdigheter. Lik-  
som i den tidigare utredningen kommer jämförelser göras mellan utbildningar  
inom universitetet och motsvarande utbildningar vid andra lärosäten. Detta är  
beståndsdelar i ett projekt som avser att leda fram till ”varudeklarationer” av  
kommunikationsträningen inom respektive utbildning.

### *Akademisk årsredovisning*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Över tid bland kurser inom en utbildning vid ett lärosäte

Mått: Kvantitativa, subjektiva

Metod: Kursutvärdering

Täckning: Kurser inom en utbildning



Kvalitetskategori: Process, förutsättningar, resultat

Periodicitet: Fortlöpande

Utbildningsnämnden för industriell ekonomi vid Linköpings universitet ”1999 – en akademisk årsredovisning” <http://uniq.island.liu.se>

Utbildningsnämnden för industriell ekonomi vid Linköpings universitet har de senaste åren utarbetat s.k. akademiska årsredovisningar. Utöver statistik angående sökande, antagna, registrerade och examinerade studenter presenteras resultat av kursutvärderingar. På skalan noll till fem presenteras studenternas samlade omdömen om ett urval av kurserna. Eftersom dessa kursutvärderingar har gjorts i ett antal år kan lärarna avläsa hur studenternas bedömningar av kursen har utvecklats. Möjligheterna till jämförbarhet mellan kurser begränsas av att vissa ämnesområden inte använder det centralt utformade kursutvärderingsformuläret.

## *Studentbarometer*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Mellan fakulteter

Mått: Kvantitativa, subjektiva

Metod: Enkät

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Process, förutsättningar, resultat

Periodicitet: Återkommande

Lunds universitet, Utvärderingsenheten ”Studentbarometern 2000” rapport nr 2000:209 <http://www.evaluat.lu.se/publ.htm>

se avsnitt 4.3 för beskrivning

## *Kvalitetsutveckling av C- och D-uppsatser*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Inom ämne över tid

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Analys

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Process, resultat

Periodicitet: Enstaka tillfällen

Kindgren, Joakim ”Kvalitetsutveckling av C- och D-uppsatser” Linköpings universitet, Filosofiska fakultetens kansli, stencil.

se avsnitt 4.3 för beskrivning

## Jämförelser mellan lärosäten

### *Studentsynpunkter på nätet*

Syfte: Information, utveckling, kontroll

Jämförelsenivå: Utbildningar och utbildningsmiljö på olika lärosäten

Mått: Kvantitativa, subjektiva

Metod: Enkät

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Förutsättningar, process, resultat

Periodicitet: Fortlöpande

<http://www.evaluat.lu.se/overutv/STARS.htm>

För att ta vara på de erfarenheter som utbytesstudenter inom programmen Sokrates-Erasmus gör utvecklar Linköpings universitet, Lunds universitet och Internationella programkontoret för utbildningsområdet ett internetbaserat utvärderingssystem kallat Study Abroad Report System, STARS. Utbytesstudenter ska via enkäter bedöma bl.a. kvaliteten på de utbildningar de tar del av. Huvudsyftet är att systemet sedan ska vara sökbart för de studenter som vill informera sig om utbytesstudier inom en viss utbildning vid ett visst lärosäte. Dessutom kan materialet användas som ett underlag för självvärdering av de utbildningsanordnare som ingår i utbytesprogrammen.

### *Gemensam utveckling av examensarbeten*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Mellan två institutioner vid två lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Benchmarking

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Process, resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

Exempelvis Bjereld, Ulf (red) ”Den goda C-uppsatsen” Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, 1996

Ett exempel på gemensam utveckling av examensarbeten gjordes mellan de statsvetenskapliga institutionerna vid Göteborgs universitet och Uppsala universitet. Samarbetet hade de fyra målsättningarna kvalitetssäkring, pedagogisk utveckling, samsyn och nätverksbyggande. Bland annat genomfördes ett bedömningsexperiment för att undersöka om det fanns systematiska skillnader mellan institutionerna. Åtta lärare från de två universiteterna läste samma uppsatser och betygssatte dessa utan inbördes kommunikation.

Ett annat exempel på denna form av samarbete genomfördes av de teologiska institutionerna vid Lunds universitet och Uppsala universitet i syfte att utveckla pedagogiken i samband med C-uppsatser. Efter en diskussion om kriterier läste lärare från respektive institution examensarbeten vid den andra institutionen för att sedan beskriva styrkor och svagheter. De kvalificerade samtal som sedan kom till stånd framhålls som den stora fördelen med projektet.<sup>62</sup>

## *Utvärdering av civilingenjörsprogrammen*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Utbildningar mellan lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Peer-review

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Process, förutsättningar

Periodicitet: Engångskaraktär

Exempelvis ”Quality Review MSc-Programmes in Mechanical Engineering 1998”, ”Evaluation of Swedish and Norwegian Industrial Management and Engineering Programmes”, 1998, ”Utvärdering av civil- och diplomingenjörsutbildningarna i samhällsbyggnadsteknik och väg- och vattenbyggnad i Sverige och Finland”, 1998 ”

Ett utvärderingsprogram omfattande samtliga civilingenjörsprogram genomfördes under senare delen av 1990-talet. Projektet initierades och styrdes av samordningsorganet för rektorerna vid de tekniska högskolorna. Syftet med utvärderingarna var att ge impulser, rekommendationer och stöd för en vidareutveckling av utbildningarnas kvalitet. För varje civilingenjörsprogram utsågs en bedömargrupp bestående av ämnesexperter och någon industriföreträdare.

---

<sup>62</sup> Telefonsamtal med utbildningsledare Kay Svensson, Teologiska institutionen vid Uppsala universitet.

Ett internationellt perspektiv erhöles genom att några utländska universitet och bedömare ingick i utvärderingarna. Inom de olika utvärderingarna gjorde varje lärosäte en självvärdering, vilken tillsammans med ett platsbesök utgjorde underlag för respektive bedömargrupper. Bedömningarna kretsade kring aspekter som mål, utbildningsplan och kursplaner, näringslivskontakter, pedagogik, miljö samt slutligen internationella aktiviteter.

För närvarande deltar Kungliga Tekniska högskolan i det internationella utvärderingsprojektet *Successful practices in engineering education*. Fem av KTH:s utbildningsprogram kommer att utvärderas och jämföras med motsvarande utbildningar på nio utländska universitet.

## *Utvärdering av högskoleingenjörsutbildningar*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Utbildningar mellan lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Peer-review

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Process, förutsättningar

Periodicitet: Engångskaraktär

Exempelvis "Utvärdering av högskoleingenjörsutbildning i datateknik, data och elektroteknik, elektroteknik samt kemiteknik" Tekniska högskolan vid Linköpings universitet, 1997

Högskoleingenjörsutbildningarna vid Högskolan Dalarna, Linköpings universitet och Uppsala universitet har drivit en utvärdering med syfte att stärka kvaliteten i utbildningarna och lyfta fram de starka sidorna i utbildningen samtidigt som ytterligare utvecklingsbehov identifieras. Efter en självvärdering besöktes vart och ett av lärosätena av en utvärderingsgrupp som bestod av en ordförande, ämnessakkunniga från de i projektet ingående lärosätena, dock ej från det lärosäte som besöket avsåg, samt industrirepresentanter. Aspekter som bedömdes var innehåll i utbildnings- och kursplaner, utbildningen i grundläggande ämnen, utbildningen i tekniska ämnen, utbildning i icketekniska ämnen och miljö, laborationerna, kunskapskontrollen, examensarbeten, praktik och näringslivskontakter, lärarutveckling och utvecklingsarbete, forsknings- och industrianknytning, internationell anknytning, läromedel, lokaler och utrustning, lärarsituationen, organisation och utbildningsledning samt slutligen studiesociala förhållanden och trivsel.

## *Utvärdering av civilekonomutbildningar*

Syfte: Information

Jämförelsenivå: Utbildningar mellan lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Peer-review

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Process, förutsättningar

Periodicitet: Engångskaraktär

Beck, Alexander ”Utvärdering av de allmänna ekonomprogrammen” Civilekonomernas Riksförbund, 1998

År 1998 genomförde Civilekonomernas Riksförbund en pilotstudie som syftade till att pröva en metod för att bedriva jämförande kvalitetsutvärderingar vid ekonomutbildningar vid universitet och högskolor. De tre lärosätena i studien (Linköpings universitet, Umeå universitet samt dåvarande Högskolan i Växjö) skrev självvärderande SWOT-analyser. Därefter besöktes de av en expertgrupp bestående av ämnes- och arbetslivsföreträdare. Gruppen beskrev sedan utbildningen vid de tre lärosätena utifrån kvalitetsaspekterna miljö, resurs, process och produkt. Dessutom redovisades resultatet av en studentenkät.

## *Utvärdering av IT-strategier*

Syfte: Information

Jämförelsenivå: Jämförelser mellan lärosäten kan göras

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Peer-review

Täckning: IT-strategi vad avser hela lärosätets verksamhet

Kvalitetskategori: Process, förutsättningar

Periodicitet: Engångskaraktär

”Formative Evaluation of University Strategy for New Technologies in Teaching and Learning” CRE doc no 5, Genève, 2000

[http://www.unige.ch/cre/activities/ODL/activ\\_nict.htm](http://www.unige.ch/cre/activities/ODL/activ_nict.htm)

Association of European Universities (CRE) genomförde år 1999 en utvärdering av IT-strategierna vid åtta universitet i Europa, däribland Lunds universitet. En bedömaregrupp besökte universiteten med självvärderingar som underlag. Utifrån de konkreta exemplen gjorde gruppen generella iakttagelser och utfärdade generella rekommendationer. Inslaget av jämförelse var ringa.

## *Kartläggning av IT-användning*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Mellan lärosäten

Mått: Kvantitativa, objektiva

Metod: Kartläggning

Täckning: IT-användningar inom utbildningar

Kvalitetskategori: Förutsättningar, process

Periodicitet: Engångskaraktär

Forsberg, Jenny & Hanefors, Annika ”Projekt Benchmarking – IT-användning på universitet och högskolor” Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 1999

IT-rådet vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet gav år 1998 i uppdrag till två personer att undersöka datortillgången och hur man använder sig av IT som ett pedagogiskt verktyg på utbildningar liknande dem som ges vid Handelshögskolan. Utbildningar vid 19 lärosäten undersöktes. Det ursprungliga syftet var att skapa en skala där Handelshögskolan sedan kunde placera sig självt. Efter att ha konstaterat att sådana jämförbara variabler inte existerar omformulerades syftet till att kartlägga hur andra gör för att kunna verka som inspirationskälla till Handelshögskolan. Statistik över datortillgång vid lärosätena redovisas tillsammans med exempel på hur datorer används i undervisningen.

## *Bilateral benchmarking*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Mellan lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva och objektiva

Metod: Benchmarking

Täckning: Grundutbildning, forskarutbildning

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://www.evaluat.lu.se/intsam/Lund-Sydney.htm>

Lunds universitet och University of Sydney har under år 2000 initierat ett bilateralt benchmarkingprojekt. Det avser kvalitetsjämförelser och erfarenhetsutbyte kring kvalitetssäkrings- och kvalitetsutvecklingsprocesser, indikatorer

rörande undervisning och lärande samt god praxis kring förnyelse av undervisningen.

## *Ackreditering*

Syfte: Utveckling, information

Jämförelsenivå: Jämförelser mellan utbildningar vid lärosäten kan göras

Mått: Kvalitativa, subjektiva och objektiva

Metod: Peer-review

Täckning: Grundutbildning, forskarutbildning

Kvalitetskategori: Process, förutsättningar

Periodicitet: Engångskaraktär

<http://www.efmd.be>

European Foundation for Management Development (EFMD) är en organisation bestående av högskolor och institut med företagsekonomisk inriktning. De driver projektet European Quality Improvement System (EQUIS). För närvarande har 37 efter-gymnasiala ekonomutbildningar, däribland Handelshögskolan i Stockholm och Institutet för företagsledning, belönats med en utmärkelse efter att ha genomgått en kvalitetsutvärdering.

Utvärderingen inleds med en självvärdering. Därefter besöker en sakkunniggrupp det berörda lärosätet. EFMD fattar sedan beslut om lärosätet ska godkännas. Kvalitetskriterier som ingår i utvärderingen är bl.a. organisation, lärarresurser och forskningskapacitet. Särskilt betonas internationalisering och koppling till näringslivet. I nuläget genomgår Uppsala universitet och Lunds universitet denna prövning.

## *Jämförelse av forsknings- och forskarutbildningsmiljöer*

Syfte: Forskning

Jämförelsenivå: Jämförelser mellan ett antal institutioner som har klassats som innovativa gentemot ett antal institutioner som inte anses vara det kan göras

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Intervjuer, Enkäter

Täckning: Forskarutbildning

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

Bennich-Björkman, Li ”Organising innovative research” IAU Press, 1997

Universitetslektor Li Bennich Björkman har undersökt vad som skapar kreativitet inom forskning och forskarutbildning. De undersökta institutionerna valdes ut genom att tillfråga lärare (inklusive doktorander) inom tre ämnen, etnologi, nationalekonomi och psykologi att uppge vilka tre institutioner i Sverige inom deras ämne som var mest innovativa i sin forskning. De institutioner som fick flest och minst röster valdes ut att ingå i studien. Till lärarna på dessa totalt sju institutioner skickades en enkät angående arbetsklimatet omfattande 50 frågor. Lärarna fick värdera arbetsklimatet på skalan 0-3 inom områden som frihet, dynamik, konflikter och utmaningar. Institutionerna som hade kategoriserats som innovativa fick genomgående högre poäng än de som hade kategoriserats som stagnerande. Förklaringsfaktorer till varför vissa institutioner är innovativa och andra inte inhämtades genom intervjuer med 152 doktorander och lärare vid dessa institutioner.

### *Benchmarking av förvaltningen*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Mellan lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Benchmarking

Täckning: Förvaltning

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

Virtanen, Aimo & Mertano, Sinikka ”Learning by comparing” Higher Education Evaluation Council 12:1999, Helsingfors

Stockholms universitet deltog i en benchmarking av den centrala förvaltningen gentemot universiteten i Helsingfors, Uleåborg och Amsterdam. Målsättningen har varit att utifrån jämförelser av hur man arbetar vid de olika universiteten finna bra metoder att **tillämpa** i den egna verksamheten.

### *Utvärdering av ledningsfunktionen*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Jämförelser mellan lärosäten kan göras

Mått: Kvalitativa, subjektiva



Metod: Peer-review

Täckning: Ledningsfunktionen

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Engångskaraktär

[http://sme.belgium.eu.net/esmu/set\\_activities.htm](http://sme.belgium.eu.net/esmu/set_activities.htm)

EU-organet European Centre for Strategic Management of Universities och Commonwealth Higher Education Management Service genomför tillsammans "University Management Benchmarking Programme 1999/2000". Programmet består av en utvärdering av ledningsfunktionerna vid elva universitet i Europa, däribland Lunds universitet. De aspekter som undersöks är: human resources and staff development, managing the delivery of IT, research management samt commercialisation of activities. Ett frågebatteri kompletteras med besök av utvärderarna. En god universitetspraxis inom de olika områdena kommer att fastslås. Varje lärosätes position i förhållande till de övriga deltagarna kommer att redovisas.

### *Lön som kvalitetsindikator*

Syfte: Information

Jämförelsenivå: Mellan utbildningar vid olika lärosäten

Mått: Kvantitativa, objektiva

Metod: Regressionsanalys

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

NUTEK "Betydelsen av civilekonomernas utbildningsort" R 1998:1

Med grundhypotesen att utbildningskvalitet har ett samband med framgång på arbetsmarknaden undersökte NUTEK på uppdrag av Civilekonomernas Riksförbund om det förelåg någon skillnad vad avser lön och sysselsättning mellan civilekonomer examinerade på 22 olika universitet och högskolor i Sverige. När variabler som ålder, kön, medborgarskap och region kontrollerats för föreligger vissa skillnader av mindre omfattning. Skillnader i utbildningarnas "förädlingsvärde" skattas genom att individernas slutbetyg från gymnasiet kontrolleras för. Några skillnader mellan utbildningarnas förädlingsvärde går inte att belägga. Författarna konstaterar att:

*”Vi finner alltså inte några starka empiriska belägg för att utbildningskvalitén vid landets universitet och högskolor skulle skilja sig åt på något nämnvärt sätt.”*

## **Moderna Tidens ranking**

Syfte: Information

Jämförelsenivå: Mellan utbildningar vid olika lärosäten

Mått: Kvantitativa och kvalitativa, subjektiva och objektiva

Metod: Statistik och enkäter

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Resultat, förutsättningar

Periodicitet: Återkommande

Berg, Mattias ”Konsten att göra en ranking. Hela receptet.” Moderna Tider, april 1999 och Moderna Tider ”Universitetsranking 2000” mars 2000

Tidskriften Moderna tider har två gånger gjort en ranking av ett antal utbildningar. Första gången avsåg rankingen ämnen. Underlaget bestod av omdömen från lärare angående andra institutioners utbildnings- och forskningskvalitet samt statistik över söktryck, antagningskrav, lärarresurser och genomströmning. Poängen för varje kriterium summerades för vart och ett av de 20 ämnena. Lärosätenas poäng för varje ämne summerades till en totalpoäng för varje lärosäte. Andra gången undersöktes ekonom-, läkar- och sjuksköterskeutbildningarna. Endast omdömen från studenter användes. Studenterna fick besvara elva frågor rörande studierna (ex. lärarkvalitet), studiemiljön (ex. studentliv) samt status på utbildningen och orten.

I ett flertal länder, bl.a. USA, Tyskland, Kanada och Ryssland, rankas högskolorna i olika tidskrifter. Den mest kända rankingen utförs av U.S News & World report. Tidningen använder sig av sexton mått på akademisk kvalitet. Störst vikt i mätningarna läggs vid de rykte som olika utbildningar har hos andra lärosäten.

## **Kollegial utvärdering av B-kursen**

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Mellan utbildningar vid olika lärosäten

Mått: Kvalitativa, subjektiva och objektiva

Metod: Statistik och enkäter

Täckning: Grundutbildning  
Kvalitetskategori: Process, förutsättningar  
Periodicitet: Engångsföreteelse  
se avsnitt 4.4 för beskrivning

### *Europeisk utvärdering av tandläkarutbildningar*

Syfte: Utveckling  
Jämförelsenivå: Mellan utbildningar vid olika lärosäten  
Mått: Kvalitativa, objektiva  
Metod: Peer-review  
Täckning: Grundutbildning  
Kvalitetskategori: Process, förutsättningar  
Periodicitet: Engångsföreteelse  
<http://www.dented.org>  
se avsnitt 4.4 för beskrivning

### *Ämnes- och programutvärderingar*

Syfte: Utveckling, kontroll, information  
Jämförelsenivå: Jämförelser mellan utbildningar vid olika lärosäten kan göras  
Mått: Kvalitativa, subjektiva och objektiva  
Metod: Peer-review  
Täckning: Grundutbildning, forskarutbildning  
Kvalitetskategori: Förutsättningar, process, resultat  
Periodicitet: Löpande sexårsprogram  
se avsnitt 4.4 för beskrivning

### *Examensrättsprövningar*

Syfte: Kontroll  
Jämförelsenivå: Jämförelser mellan utbildningar vid olika lärosäten kan göras  
Mått: Kvalitativa, subjektiva och objektiva  
Metod: Peer-review

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Förutsättningar, process

Periodicitet: Vid ansökan eller remiss från regeringen

se avsnitt 4.4 för beskrivning

### *Prövning av vetenskapsområde och universitetsstatus*

Syfte: Kontroll

Jämförelsenivå: Jämförelser mellan utbildningar vid olika lärosäten kan göras

Mått: Kvalitativa, subjektiva och objektiva

Metod: Peer-review

Täckning: Forskarutbildning, grundutbildning

Kvalitetskategori: Förutsättningar, process

Periodicitet: Vid remiss från regeringen

se avsnitt 4.4 för beskrivning

### *Bedömning av kvalitetsarbete*

Syfte: Utveckling

Jämförelsenivå: Jämförelser mellan utbildningar vid olika lärosäten kan göras

Mått: Kvalitativa, subjektiva

Metod: Peer-review

Täckning: Grundutbildning, forskarutbildning

Kvalitetskategori: Process

Periodicitet: Återkommande

se avsnitt 4.4 för beskrivning

### *Jämförelser av C-uppsatser mellan lärosäten*

Syfte: Metodutveckling

Jämförelsenivå: Mellan institutioner vid olika typer av lärosäten

Mått: Kvantitativa, subjektiva

Metod: Uppsatsgranskning

Täckning: Grundutbildning

Kvalitetskategori: Resultat

Periodicitet: Engångskaraktär

[http://www.regeringen.se/info\\_rosenbad/departement/finans/eso/](http://www.regeringen.se/info_rosenbad/departement/finans/eso/)

se avsnitt 4.4 för beskrivning

# BILAGA 5

## Beskrivning av uppföljningar och Jämförelser inom arbetsförmedlingens verksamhetsområde

### Interna Studier

I detta avsnitt redovisar vi några av de uppföljningar och jämförelser som i varierande grad används inom Arbetsmarknadsverkets organisation för att följa upp och jämföra arbetsförmedlingarnas verksamhet och i viss mån dess kvalitet. Uppgifterna bygger på information som vi inhämtat genom förfrågan hos Länsarbetsnämnderna och genom samtal med AMS.

### Modeller som främst används för att följa upp och jämföra resultat

#### *Löpande verksamhetsstatistik*

Syfte: Kontroll och uppföljning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlings-, läns- och riksnivå

Täckning: Förmedlingsverksamhet, vägledning och arbetsmarknadspolitiska program

Mått och mätmetoder: Kvantitativa variabler, löpande arbetsmarknadsstatistik

Kvalitetskategorier: Prestationer

Periodicitet: vecko-, Månads-, kvartals- och årsvis.

Med hjälp av de kvantitativa uppgifterna som löpande registreras i det verksgemensamma uppföljningssystemet (Leda) sammanställs vecko- och månadsstatistik av arbetsförmedlingarnas verksamhet samt utvecklingen av arbetslösheten och sysselsättningen. Statistiken bygger på uppgifter per arbetsförmedling. Urval av statistiken presenteras bl.a. på Internet. På **nationell nivå** publiceras där vecko- och månadsvis relativt detaljerade uppgifter om antal arbetslösa, antal platser, antal deltagare i de olika arbetsmarknadspolitiska programmen m.m. På **länsnivå** publiceras månadsvis totalsiffror på arbetslösa samt summerade uppgifter om antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och deras andel av arbetskraften. På AMS interna nät presenteras statistiken även på arbetsförmedlings- och kommunnivå. Arbetsförmedlingarna kan på detta sätt följa sina verksamhetsresultat och även jämföra dem med andra arbetsförmedlingar.

## Verksamhets- och resultatuppföljning

Syfte: Styrning och kontroll

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlings- och länsnivå

Täckning: Förmedlingsverksamhet, vägledning och arbetsmarknadspolitiska program

Mått och mätmetoder: Kvantitativa variabler, löpande arbetsmarknads- och verksamhetsstatistik

Kvalitetskategorier: Prestationer

Periodicitet: Vecko-, månads-, kvartals- och årsvis.

Med hjälp av de verksamhetsuppgifter som löpande registreras i Leda görs regelbundet uppföljningar på arbetsförmedlings- och länsnivå. Bl.a. redovisas resultat i förhållandet till målen. Verksamhetsresultaten redovisas per arbetsförmedling och sammanställs länsvis.

Redovisningen består i antals- och andelsuppgifter för ett 50-tal variabler. Variablerna utgörs av arbetslösa uppdelat på arbetslöshetstid, ålder m.m., antal som deltagit i olika arbetsmarknadspolitiska program. Vidare redovisas antal som erhållit arbete, antal nyanmälda platser m.m.

**AMS** använder redovisningen på länsarbetsnämnds nivå för styrning, uppföljning och kontroll. Resultaten används vid de systematiska länsexaminationerna som AMS gör årligen vid varje länsarbetsnämnd. Då jämförs också länsarbetsnämndernas resultat med varandra. Länsarbetsnämnderna använder uppgifterna i varierande på länsarbetsnämnds nivå för att jämföra med varandra.

**Länsarbetsnämnden** använder uppgifterna på arbetsförmedlingsnivån i sitt styrnings-, uppföljnings- och kontrollarbete. De jämföre även arbetsförmedlingskontorens resultat med varandra. Dessa jämförelser används systematiskt vid de återkommande kontorsgenomgångarna (se avsnitt 5.3).

Resultatredovisningen **på arbetsförmedlingsnivå** används främst som uppföljnings- och planeringsunderlag. Verksamhetsuppgifterna kompletteras då med ekonomidata ur ekonomisystemet Presto. Arbetsförmedlingarna använder även – i varierande omfattning resultatredovisningen för att jämföra sig med varandra, lära av varandra och utveckla verksamheten.

## Modeller som främst används för att jämföra tjänste- eller arbetsprocesskvaliteten

### *Kvalitetsbedömning och jämförelse av jobsökarplan /handlingsplan*

Syfte: Kontroll och uppföljning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedling

Täckning: Förmedlingsverksamhet, vägledning och arbetsmarkandspolitiska program

Mått och mätmetoder: Deskriptiva uppgifter, omvandlade till kvantitativa variabler

Kvalitetskategorier: Arbetsprocessen, tjänstebeskrivning

Periodicitet: 1-2 gånger per år.

Jobsökarplanen redovisas i avsnitt 5.3.

### *Systematisk utvärdering av arbetsmarknadsutbildning*

Syfte: Kontroll och uppföljning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedling /länsarbetsnämnd

Täckning: Arbetsmarknadsutbildning

Mått och mätmetoder: Kvantifierbara bedömningar

Kvalitetskategorier: Prestationer, Processer (amutbildning)

Periodicitet: Löpande

Kvalitetsuppföljning av Arbetsmarknadsutbildning är beskriven i avsnitt 5.3.

### *Systematiska kontorsgenomgångar*

Syfte: Uppföljning, kontroll och styrning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedling

Täckning: Arbetsförmedlingens totala verksamhet

Mått och mätmetoder: Kvantitativa uppgifter och deskriptiva kvalitativa uppgifter

Kvalitetskategorier: Resurser, processer, prestationer och effekter

Periodicitet: Var eller vartannat år.

Kontorsgenomgångarna redovisas i avsnitt 5.3.



## *Processbeskrivning av kundens väg genom arbetsförmedlingens verksamhet.*

Syfte: Kontroll samt utvecklande/lärande

Jämförelsenivå: Arbetsförmedling

Täckning: Förmedlingsverksamhet

Mått och mätmetoder: Beskrivande verksamhetsuppgifter

Kvalitetskategorier: Arbetsprocessen, tjänstebeskrivning

Periodicitet: Återkommande

Ett körschema har utarbetats som beskriver både arbetssökandes och arbetsgivarens väg genom arbetsförmedlingens tjänsteutbud alltifrån första kontakt tills uppdraget är löst.

Körschema för arbetssökande innehåller moment som: Tar kontakt, får information om tjänsterna, väljer tjänst, gör en planering där behoven av åtgärder identifieras, eventuell utbildning djupare yrkesvägledning, jobbsökarkurs, allmänt stöd, önskan att starta egen verksamhet. Insatserna planeras och genomförs eller direktmatchning sker mot arbetsgivare. Uppföljning görs av hur det gått för den arbetssökande.

Arbetsflödet för åtgärder för långtidsarbetslösa finns också beskriven i detalj. Arbetsflödet beskriver vilka kontakter och information med den som riskerar att bli arbetslös, kallelser till gruppinformation, uppdatering av uppgifter arbetet med att upprätta en Jobbsökarplan inleds. Denna arbetsflödesbeskrivning kan användas för benchmarking mellan arbetsförmedlingar, främst i Västerbottens län.

## *Kontroll av kvaliteten på uppgifter om arbetsgivare och arbetssökande (Registerkvalitet i AIS-F)*

Syfte: Uppföljning, styrning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedling

Täckning: Förmedlingsverksamhet

Mått och mätmetoder: Beskrivande kvalitativa uppgifter, administrativa verksamhetssystem

Kvalitetskategorier: Processer

Periodicitet: En gång per år eller oftare

För att matchningsarbetet dvs. att snabbt hitta rätt sökande till de inkomna vakanserna är det viktigt att uppgifterna om både den sökande och den anmälda platsen är korrekt, aktuell och av god kvalitet. Uppgifterna om arbetsgivare och arbetssökande registreras i arbetsförmedlingens informationssystem.

För att säkerställa att de registrerade uppgifterna uppfyller de ställda kvalitetskraven och är aktuella följer man upp och kontrollerar att uppgifter om arbetsgivare och arbetssökande håller hög standard och underlättar matchningsarbetet i syfte att hålla nere vakanstider och arbetslöshetstider.

Syftet med uppföljningen är huvudsakligen att följa upp och kontrollera de interna processerna. Den kan emellertid även användas för jämförelse mellan arbetsförmedlingarna. Huruvida arbetsförmedlingarna eller länsarbetsnämnderna följer upp om god kvalitet på uppgifterna innebär en effektivare och träffsäkrare matchning framgår inte. Inte heller ingår någon uppgift om resursåtgången. Det görs ingen koppling mellan detta kvalitetsarbete och resursåtgången.

### *Systematisk kvalitetskontroll av ekonomibeslut och administrativ hantering av de arbetsmarknadspolitiska programmen.*

Syfte: Kontroll

Jämförelsenivå: Arbetsförmedling

Täckning: Ekonomihantering arbetsmarknadspolitiska program

Mått och mätmetoder: Kvalitetsindikatorer, checklistor

Kvalitetskategorier: Arbetsprocessen

Periodicitet: Löpande

För att säkra kvaliteten i ekonomiadministrationen finns rutiner som syftar till att säkerställa ökad kvalitet i de ekonomiska besluten och administrativa underlagen. För detta har en checklista utarbetats. Checklistan innehåller frågor och villkor som ska vara uppfyllda för att fatta beslut på individnivå om den tilltänkta åtgärden. Checklistan kan sägas syfta bl.a. till att få kontroll på de ekonomiska besluten.

AMS kontrollerar och gör även läns- och kontorsjämförelser av de inkomna betalningsunderlagens kvalitet. Felaktiga underlag skickas tillbaka till arbetsförmedlingarna. Sedan denna rutin har införts har antalet felaktiga underlag sjunkit betydligt.

Modellen kan användas för jämförelse av del av ekonomiprocessen och är en kontrollmodell, men används också som underlag för kompetensutveckling och för att utveckla rutiner och processer lokalt.

## *Systematiska länsgenomgångar*

Syfte: Kontroll och uppföljning

Jämförelsenivå: Länsarbetsnämnd

Täckning: Förmedlingsverksamhet och arbetsmarknadspolitiska program

Mått och mätmetoder: Kvantitativa indikatorer, beskrivande uppgifter, löpande administrativ statistik

Kvalitetskategorier: Resurser, processer, prestationer

Periodicitet: Årligen

AMS ledning träffar varje länsarbetsnämnd en gång om året i s.k. länsexaminationer. Inför sammankomsterna lämnar varje sakenhet på AMS in synpunkter på vad som bör tas upp med respektive länsarbetsnämnd. Vid genomgångarna används bl.a. AMS verksamhets- och arbetsmarknadsstatistik. Även annan verksamhetsredovisning används. Vid länsgenomgångarna jämförs även länen med varandra och diskussioner förs om de skillnader som finns. Genomgångarna påminner om de kontorsgenomgångar som länsarbetsnämnderna genomför med arbetsförmedlingskontoren (se avsnitt 45.3).

## *AMS servicemätningar*

Syfte: uppföljning, Styrning och kontroll

Jämförelsenivå: Landets arbetsförmedlingar sammantagna

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: Beskrivande kundattityder, urvalsintervju

Kvalitetskategorier: Prestationer

Periodicitet: Årligen sedan år 1991

Mätningarna visar vad kunderna, dvs. de arbetssökande och arbetsgivarna, tycker om arbetsförmedlingens service. År 1999 omfattade undersökningen alla arbetsförmedlingar i landet. Målsättningen är att ett femtiotal arbetssökande respektive arbetsgivare ska intervjuas vid varje arbetsförmedling. Totalt intervjuades 17 000 arbetssökande som haft kontakt med arbetsförmedlingen augusti-oktober 1998, och 13 000 arbetsgivare som hade haft kontakt med arbetsförmedlingen april-november 1998.

Följande citat illustrerar syftet med servicemätningarna:

*”AMS har sedan flera år tillbaka utvecklat ett system för uppföljning av verksamheten i syfte att kunna besvara frågor inom främst tre områden:*

- *Vad har utträttats och till vilka kostnader?*
- *Vad tycker kunderna, dvs. de arbetssökande och arbetsgivarna?*
- *Vad tycker personalen?*

*Det första av dessa områden är det mest omfattande och ansluter till de verksamhetsmål regeringen upprättat och till de riktlinjer AMS fastställer för länsarbetsnämndernas verksamhetsplanering. De följs upp via verksamhetsstatistiken och via den ekonomiska redovisningen där kostnadsutvecklingen kan följas och analyseras.*

*Det andra området, vad kunderna tycker, belyses i den årliga servicemätningen. Denna har utvecklats till att bli en allt viktigare komponent i uppföljningsarbetet.”*

Numera omfattar undersökningen samtliga arbetsförmedlingskontor i landet. Dock är resultaten i AMS publikation (Uin 1999:2) redovisade endast på läns och riksnivå. Internt sammanställs dock materialet på arbetsförmedlingsnivå så att det går att göra jämförelser.

Om kunden är nöjd med den tjänst som Arbetsförmedlingen tillhandahåller innebär det att output är av en viss kvalitet. Det säger inget om huruvida kunden får jobb, alternativt blir anvisad en arbetssökande.

Bland de arbetssökande var resultaten bättre för 1999 än för året tidigare. Fler handlingsplaner upprättas, fler uppföljningar har gjorts och fler får förslag på arbeten att söka. 36 procent tycker att de är bra informerade om vad Arbetsförmedlingen kan hjälpa till med, men 39 procent anser att de är dåligt informerade.

Bland arbetsgivarna låg resultatet på samma nivå 1999 som det gjorde året innan. Det gäller bl.a. frågan om vilken hjälp arbetsgivarna säger sig ha av arbetsförmedlingen.

## **AMS marknadsandelar**

Syfte: Styrning och kontroll

Jämförelsenivå: Urval av arbetsförmedlingar sammantaget

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: Beskrivande statistik

Kvalitetskategorier: Prestationer

Periodicitet: Årligen sedan år 1990

Marknadsandelarna är mått på arbetsförmedlingens medverkan i sökprocesserna. Tre olika mått på marknadsandelar beräknas.

Den första är marknadsandelen för lediga platser. Denna mäter hur stor andel av de lediga platserna som anmäls till arbetsförmedlingen.

Det andra måttet är marknadsandelen för sökande, dvs. andelen sökande som kontaktar arbetsförmedlingen.

Det tredje måttet är marknadsandelen för nyanställningar. Det mäter andelen nyanställningar som tillkommer efter information från arbetsförmedlingen.

Som grund för beräkningarna ligger bl.a. de tilläggsfrågor som Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar (AKU) ställer i januari till omkring 15 000 personer i arbetsför ålder (16-64 år). Även dessa mått väljer AMS att publicera som ett aggregat, dvs. summerat över alla arbetsförmedlingar i riket. Till följd av att AKU är en urvalsundersökning och urvalet inte är designat till att få med alla arbetsförmedlingar, skulle en uppdelning på arbetsförmedlingar troligen inte vara möjlig.

Syftet bör vara uppföljning av verksamheten och därför hamnar ”Arbetsförmedlingens marknadsandelar” i gruppen ”styrning och kontroll”.

Metoden karaktäriseras här som deskriptiv statistik. Data insamlas dels från Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU), dels från AMS register. Marknadsandelen beräknas enligt följande formell:

Marknadsandel = Antal vid arbetsförmedlingen/Hela marknaden

Studien för år 1998 visade att:

1. Andelen platser som anmäldes till arbetsförmedlingen under 1998 var 32 procent av hela marknaden.
2. Vad gäller marknadsandelen för sökande har det stor betydelse vilken sökandegrupp det gäller. För arbetslösa var marknadsandelen 93 procent, ombytessökande 30 procent, nytillträdande 37 procent, tillfälligt på arbetsmarknaden 17 procent, totalt 55,6 procent.
3. Av samtliga som nyanställdes uppgav 12 procent att de fått information om sitt jobb genom arbetsförmedlingen.

Studiens resultat kan säga en del om vilken kvalitet brukaren anser att arbetsförmedlingskontorens tjänster har. Dock är det svårt att jämföra med andra aktörer (headhunting-företag och annonser i dagstidningar) eftersom arbetsförmedlingskontoren är en ska sköta om annan service. Marknadsandelarna mäter således bara en del av arbetsförmedlingens verksamhet. Vägledning och rådgivning (t.ex. hur man skriver en ansökan) avspglas inte i resultatet.

## Externa studier

Här beskrivs två externa benchmarkingstudier samt fyra studier vi kategoriserat som produktivitets- och effektivitetsstudier.

### Benchmarkingstudie

#### *Effektiviteten i arbetsförmedlingen (RRV, 1999:15)*

Syfte: Styrning och kontroll

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlingsnivå

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: Kvantitativa variabler, befintlig AMS-statistik, djupintervjuer

Kvalitetskategorier: Verksamhetseffekter, processkvalitet

Periodicitet: Engångsundersökning

RRV:s studie beskrivs i avsnitt 5.5

#### *Effektivare arbetsmarknadsutbildning (RRV 1999:45)*

Syfte: Styrning och kontroll

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlingsnivå

Täckning: Arbetsmarknadsutbildning

Mått och mätmetoder: Kvantitativa variabler, befintlig AMS-statistik, djupintervjuer

Kvalitetskategorier: Resurser, processer, prestationer, effekter

Periodicitet: Engångsundersökning

RRV har i revisionsprojektet granskat effektiviteten i arbetsförmedlingens hantering av arbetsmarknadsutbildningen. Den metod som använts påminner i allt väsentligt om den som använts i RRV 1999:15. Tio förvärvsregioner har skapats med tre kontor i varje region som till det yttre är så lika som möjligt med avseende på personalresurser (antal årsarbetskrafter, handläggare).

I det andra steget har skillnader inom kontorsgrupperna (om tre kontor i varje) observerats. Som målfunktion har här använts andel av de sökande med avslutad arbetsmarknadsutbildning 1997 som hade arbete i mars 1998. För tre kontorsgrupper uppvisade ett kontor bättre resultat. Statistiskt säkerställda skillnader uppvisades för två grupper. För den tredje gruppen låg skillnaden ”på gränsen till statistiskt säkerställd”, enligt RRV. Inom varje grupp valdes det

kontorspar ut (av de tre kontoren) med den största skillnaden. Även en grupp valdes ut där det inte fanns några skillnader.

De fyra paren djupintervjuades och studerades för att hitta orsakerna till skillnader i resultat.

## Produktivitets- och effektivitetsstudier

### *Arbetsförmedlingens effektivitet. Nordiska ministerrådet (Tema Nord 1997:620).*

I Stockholm anordnades den 11-12 september 1996 ett expertseminarium kring arbetsförmedlingens effektivitet. I rapporten har representanter från flera Nordiska länder bidragit. Nedan följer referat av de mest intressanta.

### *Arbetskraftsbyråernas effektivitet i Finland av Markku Talonen.*

Syfte: Utvärdering och forskning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlingsnivå

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: Kvantitativa data, kvantitativ metod (regression) att skatta variabler

Kvalitetskategorier: Verksamhetseffekter

Periodicitet: Engångsundersökning

I Finland hade man dittills gjort två undersökningar om arbetskraftsbyråernas effektivitet. Talonens studie gjort har använt metoden Data Envelopment Analysis (DEA). Metoden är en optimeringsmetod utifrån givna insatser respektive prestationer. Metoden ger varje arbetsförmedling ett tal mellan 0 och 1, där 1 är maxvärdet, dvs. arbetsförmedlingen befinner sig i en situation där om insatta resurser minskar, så måste även prestationerna minska.

Studien är gjord för åren 1992-1995. Som insatta resurser använde Talonen de anställdas årsverken (fast anställda respektive tillfälligt anställda). Som prestationsvariabler användes:

- Antalet kunder som fått arbete på den öppna arbetsmarknaden (dvs. antalet förmedlade arbeten),
- antalet kunder som placerats i arbete med hjälp av sysselsättningsfrämjande åtgärder (antalet stödsysselsatta),
- antalet kunder som påbörjat en arbetskraftsutbildning,

- antalet kunder inom yrkesvägledning,
- antalet utlåtande till utbetalaren av utkomstskyddet för arbetslösa.

Talonen har använt sig av fyra olika modeller. Två av modellerna har mätt insatseffektivitet och två har mätt prestationseffektivitet. När man mäter insatseffektivitet tar man den givna produktionsmängden och kräver att den SKA åstadkommas med minsta möjliga insatser. När man mäter prestationseffektiviteten tar man den givna insatsen och kräver största möjliga prestation.

De två olika finländska undersökningarna uppvisade åtminstone ett gemensamt drag, nämligen stora effektivitetsskillnader mellan byråerna. Enligt Talonen kan man misstänka att siffrorna inte bara återspeglar faktiska effektivitetsskillnader, utan också olikheter i verksamhetsmiljö eller statistikföringen. Talonen menar att med en liten ”produktutveckling” skulle effektivitetsmåten bli allmänt accepterade och vara ett alternativ till de nuvarande resultatmåten. Talonen avslutar med:

*”Då effektivitetsmätningen grundar sig på att man söker fram de bästa enheterna som andra enheter sedan jämförs med, kan den också ligga till grund för benchmarking. Man kunde undersöka vilka metoder som tillämpas vid de byråer där man uppnått de bästa resultaten, och andra kunde sedan ta lärdom av dessa.”*

## ***Svenska erfarenheter av effektivitetsmätningar av Karl Martin Sjöstrand***

Syfte: Utvärdering och forskning

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlingsnivå

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: Kvantitativa data, kvantitativ metod att skatta variabler

Kvalitetskategorier: Verksamhetseffekter

Periodicitet: Engångsundersökning

Sjöstrand jämför här två svenska studier. Den ena är en DEA-studie av Althin & Behrenz, ”En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige” (1995), vilken även beskrivs nedan. Den andra studien är en traditionell regressionsanalys genomförd inom AMS utredningsenhet.

Sjöstrand menar att det finns ett stort antal variabler som den enskilda förmedlingen inte kan påverka som bestämmer arbetsförmedlingens resultat. Som resultat har Sjöstrand använt andel sökande utan arbete som erhåller arbete



under året. Sjöstrand har sedan undersökt vilka variabler som kan förklara resultatet. Han kommer så småningom fram till att följande variabler ska användas i en multipelregression:

Personaltäthet (icke-signifikant)

Andel placerade i åtgärd

Vakanser per sökande

Andel utomnordiska medborgare

Andel arbetshandikappade

(icke-signifikant)

Relativ arbetslöshet

Förvaltningsanslaget (kontorets storlek)

Andel platsförmedlare (icke-signifikant)

Avaktualiseringsorsak okänd

Förvärvsregion (vilka anges som dummy-variabler i regressionsekvationen)

Sjöstrand använder två olika metoder för att skatta modellen, den traditionella metoden ”minstakvadratmetoden” (OLS) och ”tvåstegsregression” (TSLS). I OLS blev förklaringsgraden  $R^2$  0,736. I TSLS blev  $R^2$  0,700. Sjöstrand menar modellen visar att 70 procent av variationen i arbetsplaceringar beror på saker som arbetsförmedlingarna inte själva kan påverka.

För att veta om metoden är användbar bör den dock synas lite närmare. En viktig fråga är vad som är referenspunkten. I regressionsanalysen är det faktiska resultatet utgångspunkt, inte optimalt resultat eller möjligt resultat. Det betyder att det finns kontor som producerar över, respektive kontor som producerar under, vad de borde kunna göra med utgångspunkt från den anpassade linjen i regressionsmodellen. Utifrån ett benchmarkingperspektiv blir då den intressanta frågan varför vissa producerar mer (positiva residualer) och vissa producerar mindre (negativa residualer) än vad de borde.

### *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige, Rikard Althin & Lars Behrenz, (1995), EFA*

Syfte: Utvärdering

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlingsnivå

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: Kvantitativa variabler, DEA-metoden

Kvalitetskategorier: Resurser, prestationer, effekter

Periodicitet: Engångsundersökning

Studien är beskriven i avsnitt 5.5.

### *En produktivetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige 1992-1995, Rikard Althin och Lars Behrenz, (1997)*

Syfte: Utvärdering

Jämförelsenivå: Arbetsförmedlingsnivå

Täckning: Förmedlingsverksamheten

Mått och mätmetoder: kvantitativa variabler, DEA-metoden

Kvalitetskategorier: Resurser, prestationer, effekter

Periodicitet: Engångsundersökning

Studien kan sägas vara en fortsättning på den studie som Althin & Behrenz gjorde 1995 ("En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige"). Analysen i den studien avsåg endast skillnaden i effektivitet mellan arbetsförmedlingarna året 1993. I den här studien analyseras hela produktivetsbegreppet, dvs. både effektiviteten och teknologiförändringar. Dessutom avser analysen fyra år; 1992, 1993, 1994 och 1995.

Studien bygger på data från 253 arbetsförmedlingskontor. Författarna har valt ut de kontor som funnits i samma form under den studerade tidsperioden.

Även i denna studie har DEA-metoden använts. Analysen är uppbyggd på tre olika delmoment; beräkning av effektivitet, förändring av effektivitet samt teknologiförändring. De två sist-nämnda måtten ger tillsammans arbetsförmedlingskontorens produktivetsförändring. Produktivetsmätningen utgår från en insatsminimerande produktionsfrontsmodell uppbyggd av reala inputs, outputs och kvalitetsattribut. Det innebär att en förmedling som använder mindre resurser jämfört med en annan för att producera samma tjänster, blir av modellen klassad som mer effektiv. Althin och Behrenz har valt samma input- och attributmått som i deras föregående studie, En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige, Rikard Althin & Lars Behrenz, (1993), EFA (se avsnitt 5.5), men utökat output-måttet enligt följande:

Outputmått

- Antal personer, arbete på öppna marknaden
- Antal personer, åtgärdsplaceringar
- Antal personer, sökandekategori byten till deltidsarbete
- Antal personer, sökandekategori byten till tillfälligt arbete
- Antal personer, sökandekategori byten till varaktigt arbete

Effektivitetsanalyserna ger ett tal mellan 0 och 1 för varje arbetsförmedling, där 1 anger att aktuell arbetsförmedling producerar så effektivt som *möjligt jämfört med de övriga kontoren som ingår i analysen*. Resultaten visar att medelvärdet av effektiviteten vid förmedlingarna är relativt konstant under perioden (mellan 0,74 och 0,78 under perioden) och att det minst effektiva kontoret varje år är mycket ineffektivt (mellan 0,25 och 0,35). Omkring 40 kontor ligger på maxvärdet 1,0. Det finns således en stor spridning inom gruppen. Att de genomsnittliga effektivitetstalen är relativt konstanta förklarar författarna med att effektivitetstalet är ett relativt mått som speglar enskilda kontors prestationer i relation till de andra förmedlingskontoren. En förändring av arbetsmarknadsläget påverkar således i genomsnitt alla kontoren.

Författarna har testat fyra exogena (dvs. icke-påverkbara) faktorer som kan tänkas påverka ett kontors grad av effektivitet. Dessa är:

1. Antal nyanmälda arbetslösa
2. Antal nyanmälda lediga platser
3. Kvoten mellan arbetslösa och lediga platser (s.k. U/V-kvot)
4. Antalet inv. i den egna kommunen och antalet invånare i huvudkommunen på den lokala arbetsmarknaden. (proxy för storleken på den lokala arbetsmarknaden).

Sammanfattningsvis kan sägas att antalet nyanmälda arbetslösa och antalet nyanmälda lediga platser tycks i varje fall för vissa år ha ett positivt samband med effektiviteten. Det betyder att om arbetslösheten eller antalet nyanmälda platser går upp, så ökar effektiviteten. För arbetslösheten är resultaten signifikant skiljt från noll åren 1992 och 1993. För nyanmälda lediga platser är resultaten signifikant skiljda från noll åren 1993, 1994 och 1995.

Produktivitetmätningarna bygger på Malmqvists produktivitetsindex. Till skillnad från en effektivitetsanalys för en given tidsperiod, krävs det minst två tidsperioder för att beräkna ett Malmquist produktivitetsindex. Althin & Behrenz har beräknat produktivitetsförändringen 1992-1993, 1993-1994 och 1994-1995. Även här visar resultatet på en stor variation mellan kontoren. Produktiviteten i genomsnitt minskade mellan 1992 och 1993 med 11 procent. Det berodde till stor del på en tillbakagång i teknologin. Under perioderna 1993-1994 och 1994-1995 upplevde det genomsnittliga förmedlingskontoret en positiv produktivitetsförändring på 7 respektive 13 procent.

# Internationella studier

## *Luxemburgprocessen*

Syfte: Utvärdering, kontroll

Jämförelsenivå: Nationell nivå

Täckning: Arbetsmarknadspolitik i vid mening

Mått och mätmetoder: Kvantitativa variabler, kvalitativa bedömningar, rankinglistor

Kvalitetskategorier: Effekter, prestationer

Periodicitet: Årligen sedan år 1998

EU:s arbete för att främja tillväxt och sysselsättning har successivt stärkts. Enligt fördragets bestämmelser om sysselsättning ska varje medlemsstat inkomma med årliga handlingsplaner för sysselsättning mot bakgrund av EU:s sysselsättningsriktlinjer (Luxemburg-processen). Riktlinjerna bygger på fyra s.k. pelare nämligen att: förbättra anställningsbarheten, utveckla företagargandan, uppmuntra företagens och de anställdas anpassningsförmåga, samt att stärka jämställdhetsplanen. För vart och ett av de fyra områdena finns ett antal riktlinjer, sammanlagt 21 stycken, utifrån vilka konkreta planer skall beskrivas. Utifrån var och en av de fyra pelarna redovisas och jämförs ländernas resultat översiktligt. Med hjälp av ett antal kvantitativa indikatorer jämförs dessutom resultaten för de 21 riktlinjerna t.ex. antal arbetslösa i olika åldersgrupper, antal sysselsatta antal arbetslösa i olika åtgärdsprogram, antal nya företag. Vidare jämförs även vilka resurser länderna satsar på olika åtgärder. Vid jämförelserna påpekas vilka länder som behöver öka sina ansträngningar inom olika områden. Vidare beskrivs även goda exempel från olika länder.

EU ger även rekommendationer för vad som bör åstadkommas utifrån varje lands situation. För Sverige rekommenderades t.ex. att minska skattebördan för låginkomsttagare samt att vidta åtgärder för att bryta könssegregationen på arbetsmarknaden. Rekommendationerna följs upp de kommande åren.

## *OECD-ranking*

OECD gör regelbundet en jämförelse av OECD-länder bl.a. med avseende på sysselsättning och arbetslöshet med hjälp av ett antal kvantitativa indikatorer. Dessa jämförelser presenteras bl.a. i form av rankinglistor. Resultaten presenteras på Internet [www.oecd.fr/els/employment](http://www.oecd.fr/els/employment)



# Statskontorets publikationer för 2000 och 2001

## 2000

- 00:1 Effektivare kustbevakning. 100:-
- 00:2 Comparisons of Character Sets – Utgåva 2. GRATIS
- 00:3 Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete. 75:-
- 00:4 Postrummet – ett sätt att öka säkerheten i e-post. 100:-
- 00:5 Intelligent tjänster och elektroniska blanketter. 150:-
- 00:6 Sverige i världen – en utvärdering av svenskt deltagande i några internationella mellanstatliga organisationer. 150:-
- 00:7 Infrastruktur för säker elektronisk överföring till, från och inom statsförvaltningen. 100:-
- 00:8 Svenska myndigheter och euron – gemensamma frågor. GRATIS
- 00:9 Styrelser med fullt ansvar. 100:-
- 00:10 Intrångsdetekteringssystem
- 00:11 Statliga myndigheters rutiner för hantering av programvarulicenser. GRATIS
- 00:12 Telefonitrafik – vägledning och råd. GRATIS
- 00:13 SHS – en del av infrastrukturen för samhällets elektroniska tjänster. 150:-
- 00:14 Efter skiftet till år 2000, CD-rom. GRATIS
- 00:15 Staten i omvandling 2000.
- 00:16 Staten som kommersiell aktör. Del I Huvudrapport. 150:-
- 00:16A Staten som kommersiell aktör. Del II Fallstudier. GRATIS
- 00:17 Utvärdering och politik. GRATIS
- 00:18 Uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet  
En rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK).  
GRATIS
- 00:19 Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000. GRATIS
- 00:20 Fem år i EU – en utvärdering om statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet. Huvudrapport. 150:-.
- 00:20A EU-arbetet i Sverige, Danmark och Finland. Appendix I. GRATIS

- 00:20B Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden. Appendix II. GRATIS
- 00:20C Genomförandekommittéer. En expendstudie om svenska departements- och myndigheters ansvar från antagande av gemenskapslagstiftning. Appendix III. GRATIS
- 00:21 24-timmarsmyndighet. Förslag till kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst. 100:-
- 00:22 Policymätning ett viktigt stöd för en bättre telefoni. 100:-
- 00:23 Administrationskostnader för regionala strukturfondsprogram. GRATIS
- 00:24 Slutredovisning – myndigheternas arbete med införandet av rättsinformationssystemet. GRATIS
- 00:25 En översyn av avgiftssystemet för inspektionen för strategiska produkter. GRATIS
- 00:26 Värmyndighet för nämndmyndigheter – utredning av förutsättningarna för utlokalisering av kanslistöd. GRATIS
- 00:27 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux? GRATIS
- 00:28 Vinstandelsstiftelser. GRATIS
- 00:29 Att spara växel pengar. 100:-
- 00:30 Vad är XML? 125:-
- 00:31 Vad är XML – familjen? 125:-
- 00:32 Vad är XML – schema? 125:-
- 00:33 Vad är XSL, XSLT och CSS? 125:-
- 00:34 Vad är X-Link, X-Pointer och X-Path? 125:-
- 00:35 Vad är DOM? 125:-
- 00:36 Vad är XML Query/Language? 125:-
- 00:37 Nummerinformation och katalogtjänster. 100:-
- 00:38 Vägledning – ramavtal för programvaror och tjänster. 100:-  
(\*för stat, kommun och landsting) \*GRATIS
- 00:39 Administration inom Regeringskansliet. Förstudie av Förvaltningsavdelningen. GRATIS
- 00:40 Elektroniska signaturer och elektronisk identifiering för myndigheters e-tjänst. 100:-
- 00:41 The 24/7 Agency – Criteria for 24/7 Agencius in the Networked Public Administration. GRATIS

- 00:42 Utlokalisering av sprängämnesinspektionen – Sammanslagning med Räddningsverket? 100:-
- 00:43 Förvaltningens utveckling – förvaltningspolitikens genomslag. GRATIS
- 00:44 Vägledning om ramavtal för dokumenthanteringssystem (DHS). 100:- (GRATIS för offentlig förvaltning)
- 00:45 Kan rättsväsendets information samordnas? – En utvärdering. GRATIS
- 00:46 Med världen i sikte. En studie av Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete. 100:-
- 00:47 Översyn av verksförordningen. En förstudie. GRATIS
- 00:48 Att verka i EU. En studie av hur medlemsländerna deltar i EG:s utvecklingssamarbete. GRATIS
- 00:49 Modernitet, effektivitet och förvaltningsförnyelse – en kartläggning och analys av Europeiska kommissionens vitbok om interna reformer. GRATIS
- 00:50 Hur erfarenheter av det organisatoriska arbetet med ordförandeskapet i EU 2001 tas till vara. GRATIS
- 00:51 Hela resan är målet. En utvärdering av handikappolitiken inom transportområdet. GRATIS

## 2001

- 01:1 Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan? 100:-
- 01:2
- 01:3 Kvalitetsjämförelser inom utbildning och arbetsförmedling. 150:-
- 01:4 Särskilda ungdomsåtgärder? Om kommunala ungdomsprogrammet och utvecklingsgarantin. GRATIS



Hur går det med benchmarking inom statsförvaltningen? På regeringens uppdrag har Statskontoret kartlagt alla former av kvalitetsjämförelser på tre områden: skolan, högskolan och arbetsförmedlingarna. En guldgruva av studier redovisas för den som är intresserad av att bedriva någon form av benchmarking.

Det görs åtskilliga kvalitetsjämförelser på de tre områden som granskats. Uppläggning, utformning och hantering av dessa jämförelser varierar i hög grad. Rapporten ger rikligt med exempel på olika typer av mått, mätmetoder, jämförelsemetoder och arbetssätt på mycket olika verksamhetsområden.

Rapporten jämför också vad som görs på de tre områdena och finner att det skiljer sig kraftigt. Skillnaderna dikteras till stor del men inte fullständigt av de organisatoriska och systemmässiga förutsättningarna. Avslutningsvis reflekterar rapporten över dessa skillnader, i vilken mån de jämförelser som görs tjänar verksamhetsutveckling och effektivisering respektive utveckling av politiken på områdena.



## **STATSKONTORET**

Box 2280, 103 17 Stockholm.  
Norra Riddarholmshamnen 1.  
Telefon 08-454 46 00. Fax 08-791 89 72.  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)