

# Att utvärdera resultat i högre utbildning

Reflektioner kring det svenska utvärderingssystemet



# Att utvärdera resultat i högre utbildning

Reflektioner kring det svenska utvärderingssystemet

**Rapport 2014:11**

**Att utvärdera resultat i högre utbildning  
Reflektioner kring det svenska utvärderingssystemet**

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2014

Lars Haikola

Grafisk produktion: AB Typoform

Omslagsfoto: Eva Dalin

Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar, september 2014

Universitetskanslersämbetet ▪ Löjtnantsgatan 21 ▪ Box 7703, 103 95 Stockholm  
tfn 08-563 085 00 ▪ fax 08-563 085 50 ▪ e-post [registrator@uka.se](mailto:registrator@uka.se) ▪ [www.uka.se](http://www.uka.se)

# Innehåll

## **Förord 5**

## **Grunden 6**

## **Den svenska utvärderingsmodellen 7**

Lärosätena 7

Universitetskanslersämbetet 7

En femstegsmodell 8

Karakteristika 10

## **Utvärderingssystemet 11**

Bedömargruppen 11

Kvalitet 11

Urval av examensmål 11

Bedömningsunderlag 12

Metodiken 13

## **Tidiga ändringar av utvärderingssystemet 15**

Kvalitetsaspekter 15

Platsbesök 15

Enkäter 16

Små utbildningar 16

## **Erfarenheter av arbetssättet 17**

Urval av mål 17

Utvärderingssystemets storlek och komplexitet 17

Rekrytering av bedömare 18

Självvärdering 18

Studentintervjuer 18

Samrådsmöten 19

## **Erfarenheter av systemet 20**

Den kritiska debatten 20

Utvärderingssystemet fungerar 21

Utvärderingssystemet är rättvisande 21

Utveckling 26

Resultatsök och underlag för studenters val 31

Slutsats 31

## **Osystematiska erfarenheter 32**

Värdet av examina 32

Self-contained courses 33

Examensmål 34

Hur många utbildningar

fångas upp i utvärderingssystemet? 34

Huvudområde 37

Dubbla examina 38

Kalibrering 40

Transparent men mekaniskt system 41

## **ENQA 43**

### **Resurser 45**

#### **Framåtblick 46**

Utvecklingsidé 1: Breddning av resultat 46

Utvecklingsidé 2: Fylligare information 47

Utvecklingsidé 3: Experterna ges större utrymme 47

Utvecklingsidé 4: Utvärdera lärosätenas kvalitetssäkringssystem 48

Utvecklingsidé 5: Tydligare arbetsmarknadsförberedelse 48

Utvecklingsidé 6: Minimera strömlinjeformade effekter 49

Utvecklingsidé 7: Förstärk kalibreringen 49

Utvecklingsidé 8: Stärk studentperspektivet 49

#### **Avslutande reflektioner 50**

# Förord

Högskoleverket sjösatte 2011 ett nytt utvärderingssystem för högre utbildning i Sverige. Uppdraget togs över av Universitetskanslersämbetet 2013. Uppdraget är att under perioden 2011–2014 utvärdera utbildning som leder till examen på grundnivå och avancerad nivå<sup>1</sup>. Idag är nästan hela cykeln genomförd. Denna rapport utgör en redovisning av erfarenheter vunna av tre och ett halvt års arbete med utvärderingssystemet.

---

1. Undantag: generella eller konstnärliga tvååriga examina. Utbildning på forskarnivå ska granskas men inte i detta system.

# Grunden

Bolognadeklarationen och den reformeringsprocess av högre utbildning i Europa som följt av deklarationen betonar vikten av att organisera utbildning med beaktande av förväntade studieresultat. Gemensamma mål ska ligga till grund för jämförbarhet, erkännande och kvalitetssäkring snarare än organisation av utbildning. De förväntade studieresultaten formulerades i Sverige i en examensordning och utnyttjas i sättet att genomföra utvärdering. I den så kallade Bolognapropositionen angavs följande:

*Dessutom bör kopplingen mellan examensordningen och det nationella kvalitetssäkringssystemet vara tydlig. (Ny värld – ny högskola. Proposition 2004/05:162, sid. 97)*

I Bolognapropositionen underströks också vikten av lärosätenas frihet att välja olika vägar att nå examensmålen.

*... de mål och övriga krav som formuleras i examensbeskrivningarna kan uppnås på olika sätt och med olika utbildningsupplägg och att universitet och högskolor bör ha både frihet till och ansvar för valet av olika vägar till dessa mål. Denna princip bör gälla även fortsättningsvis för samtliga examina. (Ny värld – ny högskola. Proposition 2004/05:162, sid. 100)*

I Fokus på kunskap – kvalitet i högre utbildning. Proposition 2009/10:139 understryks vikten av att lärosätena utvecklar olika vägar att nå examensmålen i takt med att lärosätenas autonomi ökar.

*Ökad frihet innebär ökat ansvar för universiteten och högskolorna att utforma sin egen verksamhet så att hög kvalitet utvecklas och bibehålls. (Fokus på kunskap – kvalitet i högre utbildning. Proposition 2009/10:139, sid. 7)*

Utgångspunkten för Universitetskanslersämbetets uppdrag är att lärosätena har ansvar för att utveckla sin verksamhet, inklusive ansvar för kvalitetssäkring. Universitetskanslersämbetets uppgift är att genom ett nationellt kvalitetssäkringssystem som fokuserar på resultat säkerställa att utbildningen håller hög kvalitet.

# Den svenska utvärderingsmodellen

Den svenska utvärderingsmodellen förutsätter att kvalitetsarbetet bedrivs dels vid lärosätena, dels vid Universitetskanslersämbetet.

## Lärosätena

Lärosätena har ansvaret för kvaliteten och utvecklingen av den utbildning de ger. Huvuddelen av allt kvalitetsarbete bedrivs vid lärosätena. Deras verksamhet regleras av högskolelagen som stadgar att all verksamhet ska hålla ”hög kvalitet” och att kvalitetsarbetet ska bedrivas gemensamt av personal och studenter.

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

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

*Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.*

(Högskolelagen 1 kap 4 §)

## Universitetskanslersämbetet

Universitetskanslersämbetets roll i det svenska utvärderingssystemet är att kvalitetssäkra högskoleutbildning. I instruktionen för Universitetskanslersämbetet stadgas att:

*Myndigheten ska ansvara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning genom:*

- *utvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och*
- *prövning av frågor om examenstillstånd enligt 1 kap. 11, 12, 14 och 15 §§ högskolelagen (1992:1434) samt 7 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.*

(Instruktion Universitetskanslersämbetet 2 §)

Syftet med Universitetskanslersämbetets utvärderingsmodell kan sammanfattas till att:

- kontrollera att all högre utbildning har hög kvalitet
- bidra till utveckling av högre utbildning i Sverige
- ge underlag för studenters val av utbildning.



De två förstnämnda syftena återfinns i alla utvärderingssystem och dessa två syften, kvalitetssäkring – utveckling, utgör en ständig utmaning att balansera. I internationell debatt uttrycks balansen med termerna accountability (ansvariggörande) – enhancement (främjande). I det svenska utvärderingssystemet finns en betoning på kvalitetssäkring/accountability. Genom kvalitetssäkringen ska Universitetskanslersämbetet samtidigt stödja utveckling av högskoleutbildning. En viktig del av det moderna högre utbildningssamhället består i att studenter ska göra rationella val av utbildning där utbildningens kvalitet utgör en vital faktor. Utvärderingsmodellens tredje syfte är att ge underlag för studenters val av utbildning. De tre syftena svarar till stor del mot tre olika målgrupper – uppdragsgivaren/statsmakten, lärosätena respektive studenterna. Till dessa tre syften kan läggas att utvärderingsmodellen ska svara på behov uttryckta av arbetsmarknaden och dess parter.

## En femstegsmodell

Den svenska utvärderingsmodellen arbetar i fem steg.

### 1. Utvecklingsarbete och ansökan

Lärosätet planerar en ny utbildning och genomför därför ett omfattande utvecklings- och kvalitetsarbete. Därefter ansöker lärosätet om tillstånd för att ge aktuell examen

### 2. Examenstillståndsprövning

Universitetskanslersämbetet prövar lärosätets ansökan. En peer review-grupp analyserar lärarkompetens, utbildningsmål och utbildningsplan, kvalitetsarbete etc. Gruppen ger en rekommendation till beslut som fattas av universitetskanslern.

### 3. Utbildning och examen

Om universitetskanslern fattar beslutet att ge examenstillstånd så genomför lärosätet utbildningen och utfärdar examen för studenterna. Detta sker parallellt med fortsatt kvalitetsarbete vid lärosätet.

### 4. Utvärdering

Universitetskanslersämbetet genomför en peer-review-baserad utvärdering av alla minst treåriga utbildningar på grundnivå och avancerad nivå. Universitetskanslern fattar beslut om omdöme efter en tregradig skala.

### 5. Uppföljning

I de fall bristande kvalitet bedöms föreligga ges lärosätena möjlighet att under ett år förbättra utbildningen och redovisa detta. Universitetskanslersämbetet gör en ny peer review-baserad bedömning av förbättringsåtgärderna och fattar nytt beslut.

**Kommentar till steg 1.** Högskolelagen (1 kap 12 §) anger att en högskola (som inte är universitet) måste givits tillstånd för att få utfärda en examen på forskarnivå och att ett lärosäte måste givits tillstånd för att få utfärda en examen

på grundnivå och avancerad nivå. *Det senare gäller både högskolor och universitet.* Lagens bestämmelse är således att alla lärosäten ska ansöka om examenstillstånd avseende alla examina – generella examina och yrkesexamina – på grundnivå och avancerad nivå. I praktiken fungerar det annorlunda.

Vid genomförandet av 1993 års högskolereform fick universiteten medföra de examenstillstånd de haft i tidigare ordning. Alla examenstillstånd för generella examina och yrkesexamina blev automatiskt giltiga. Detta beslut gäller ännu men omprövas i utvärderingssystemet. Därtill fattade Högskoleverket 2001 beslut om generella examenstillstånd avseende magisterexamen vid vissa högskolor. Modellen innebär därför i praktiken idag att högskolor (som inte är universitet) ansöker om examenstillstånd för framför allt masterexamen och doktorexamen, och alla lärosäten ansöker om examenstillstånd för yrkesexamina.

Att utveckla ett nytt utbildningsprogram som syftar till en ny examen är ett omfattande och flerårigt arbete. Detta gäller alla lärosäten oavsett om en examenstillståndsansökan eller inte inlämnas. Ansökningar om examenstillstånd förutsätter att ett kvalificerat kvalitetsarbete bedrivs av lärosätet.

**Kommentar till steg 2.** Examenstillståndsprövningar har bedrivits på ett likartat sätt vid Högskoleverket och Universitetskanslersämbetet alltsedan målstyrning genom en examensstadga infördes med den så kallade Frihetsreformen 1993 (Universitet & högskolor – frihet för kvalitet. Proposition 1992/93:1). Prövningen omfattar bedömning av

- utbildningens förutsättningar (lärarkompetens, utbildningsmiljö, infrastruktur)
- utbildningens genomförande (styrdokument, undervisning, kurslitteratur och examination)
- utbildningens resultat (säkring av examensmålen, säkring av utbildningens kvalitet).

För bedömning av masterexamen, forskarexamen och konstnärlig examen sker en anpassning av dessa huvudrubriker. Examenstillståndsprövningar innebär att Universitetskanslersämbetet prövar om det finns förutsättningar för att genomföra en utbildning med hög kvalitet vid ett lärosäte. Detta innebär traditionell ackreditering av utbildning och följer ett internationellt mönster.

Universitetskanslersämbetet genomför examenstillståndsprövningar genom en peer review-baserad bedömning. Det bör särskilt observeras att en av de faktorer som bedöms är kvaliteten på det kvalitetsarbete och kvalitetssäkrings-system som varje lärosäte utvecklat och fastställt. Det sker således alltid en bedömning av kvalitetsarbetet och kvalitetssäkringsystemet vid examenstillståndsprövning, oavsett vilken examen det gäller.

**Kommentar till steg 3.** Genomförandet av utbildningen är det mest självklara steget och i minst behov av förklaring. Utbildningen avslutas med att studenter ansöker om och erhåller examen. För att få examen ska examensmålen i Hög-

skoleförordningen (Bilaga 2, Examensordning)<sup>2</sup> ha uppnåtts. Lärosätena kan ha olika verktyg för att säkra att examensmålen uppnås men ett gediget kvalitetssäkringssystem utgör grunden för alla andra verktyg.

**Kommentar till steg 4.** Steg fyra utgörs av dagens utvärderingssystem. (Termen ”utvärderingssystem” kommer att användas om just steg 4, medan termen ”utvärderingsmodell” kommer att användas om de fem stegen sammantaget.) Detta system innebär i sig en *uppföljning* av givna examenstillstånd. Ett uttalat syfte med utvärderingssystemet är också att det ska ligga till grund för omprövning av *alla* examenstillstånd. Huvudfrågan i utvärderingssystemet kan koncentreras till: *Hur vet ni (lärosätet) att de studenter ni utfärdat examen för faktiskt uppnår examensmålen?* Frågan kan omformuleras till ett imperativ: *Visa, eller gör det sannolikt, att de studenter ni ger en examen har uppnått examensmålen!*

**Kommentar till steg 5.** Till modellen fogas från och med 2013 det femte steget – uppföljning. Under våren 2012 fattades de första besluten i den nya utvärderingsmodellen varvid några utbildningar gavs omdömet bristande kvalitet. Berörda lärosäten gavs ett år för utvecklingsarbete för att sedan rapportera vilka förbättringar som genomförts. En ny prövning genomförs i detta steg – åter genom en peer review-grundad bedömning. Uppföljning i någon form har funnits i alla tidigare utvärderingssystem.

## Karakteristika

Den svenska utvärderingsmodellen har två kännetecken. För det första framhäver modellen examensmålen centrala och tydliga roll. Inom hela den internationella utbildningsvärlden sker en förskjutning mot utvärdering av resultat och betoning av lärandemål, learning outcomes, vilket i sin tur är en anpassning till Bolognaprocessen. Sverige har unikt goda förutsättningar att bedriva en resultatfokuserad utvärdering genom att det finns nationella mål angivna för alla examina i examensstadgan.

För det andra understryker modellen att huvuddelen av allt kvalitetsarbete utförs på lärosätena. Universitetskanslersämbetets insatser är betydande men inte så viktiga och inte så omfattande som lärosätenas interna kvalitetsarbete.

Att utvärdera mot examensmål är ideologiskt enkelt – det är rimligt att utvärdera en målstyrd verksamhet mot gällande mål. Men, det är metodologiskt svårt att genomföra en sådan utvärdering. Målen för utbildningarna angivna i examensstadgan varierar mellan 8 st. (kandidatexamen) och 24 st. (ämneslärarexamen). Det förekommer mål som är vaga, mångtydiga, överlappande och svåra att operationalisera och mäta. Erfarenheten visar dock entydigt att det är möjligt att genomföra utvärdering av högre utbildning enligt detta system.

---

2. Sveriges Lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan lyder under särskilda förordningar. När det i fortsättningen hänvisas till Examensordningen inbegrips även motsvarande förordningar avseende Sveriges Lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan.

# Utvärderingssystemet<sup>3</sup>

## Bedömargruppen

Universitetskanslersämbetet använder externa bedömare för alla typer av utvärderingar. De flesta av dessa bedömare är sakkunniga inom samma ämnesområde som ska bedömas, dvs. metoden är traditionell peer review. Utöver ämnesexperterna ingår studenter och arbetslivsföreträdare. Bedömargruppen ska sammantaget ha så bred och djup kompetens att den kan bedöma samtliga mål som ingår i de utbildningar som ska utvärderas. En jämn könsfördelning och en stor representation av sakkunniga från andra länder eftersträvas. Begränsningen ligger i att bedömare måste kunna läsa självständiga arbeten – examensarbeten – och annat underlag på svenska. Lärosätena kan nominera ämnesexperter. På samma sätt nomineras arbetslivsföreträdare av för utbildningen relevanta organisationer på arbetsmarknaden. Studentkårer informerar om ett kommande utvärderingsprojekt varefter studenter själva anmäler sitt intresse för att delta som bedömare. Beslut om vilka personer som ska ingå i bedömargrupperna fattas av Universitetskanslersämbetet.

## Kvalitet

Universitetskanslersämbetet utgår från en operationell definition av kvalitet. Kvalitet definieras som *graden av måluppfyllelse*. Detta innebär att Universitetskanslersämbetet granskar i vilken utsträckning studenternas *faktiska* studieresultat motsvarar de *förväntade* studieresultaten.

## Urval av examensmål

Målen i examensbeskrivningarna är grupperade under tre rubriker eller kunskapsformer, som är gemensamma för alla utbildningar:

- Kunskap och förståelse
- Färdighet och förmåga
- Värderingsförmåga och förhållningssätt.

I varje utvärderingsprojekt sker ett urval av målen för respektive utbildning. Urvalet beaktar de krav på högre utbildning som uttrycks i högskolelagen (1 kap 2, 8–9 §§). I urvalet säkerställs också att de mål som valts ut tillsammans speglar utbildningens helhet och särart samt användbarhet på arbetsmarknaden. Urvalsdiskussionen initieras i bedömargruppen och läggs som förslag till

---

3. Genomförandet finns beskrivet på <http://www.uka.se/utbildningskvalitet/sagarutvarderingarnatill>

berörda lärosätens utbildningsansvariga för synpunkter. Samtidigt diskuterar och föreslår bedömargruppen vilka kriterier som målen bör brytas ned i. Också dessa läggs för diskussion med berörda lärosäten. Först därefter fastställer Universitetskanslersämbetet vilka mål och kriterier som ska ligga till grund för utvärderingen. Dessa publiceras på webben. Det kollegiala inslaget i urvalet av mål och kriterier som ska ligga till grund för en utvärdering är stort.

## **Bedömningsunderlag**

För att bedöma om de valda målen i examensordningen uppnåtts används tre underlag:

- Studenternas självständiga arbeten
- Lärosätets självvärdering
- Studenternas erfarenheter.

Från start ingick ett fjärde underlag – alumnienkäter – som emellertid fått utgå på grund av sedvanliga problem med enkäter (svårighet att hitta adresser till alumni efter flera år, bristande svarsfrekvens).

Bedömarna ska i dessa tre underlag söka symptom på och bli övertygade om att examensmålen uppnås.

### **Studenternas självständiga arbeten**

Det självständiga arbetet – examensarbetet – utgör ett viktigt underlag. Det sker ett slumpmässigt urval av studenternas arbeten om högst 24 arbeten (examinerade och godkända) per utvärderad utbildning och som lägst 5 arbeten. Om det producerats färre än fem examensarbeten på en utbildning under tre år så används inte denna utvärderingsmetod. Urvalet är avidentifierat avseende såväl upphovsperson som lärosäte och vilket betyg det individuella arbetet gavs av lärosätet. Granskningen innebär inte någon överprövning av den betygssättning som skett vid examinationen.

### **Lärosätens självvärdering**

Lärosätens självvärdering har två syften. Det första, och viktigaste, är att möjliggöra en bredare och mer fullständig resultatredovisning än den som kan ske genom de självständiga arbetena. Detta är nödvändigt eftersom de självständiga arbetena inte kan täcka alla de mål som ska uppnås för en viss examen. I självvärderingen ska lärosätet därför redovisa, analysera och värdera de resultat som uppnåtts gällande samtliga mål som utvärderingen sker mot. Viss redovisning av förutsättningar och processer kan göras för att lärosätet på ett rimligt sätt ska kunna redogöra för hur det säkerställs att studenterna verkligen når målen.

Det andra syftet är att redovisa och förklara förutsättningar som har påtaglig betydelse för utbildningens resultat. En sådan förutsättning är den lärarresurs som används i den utvärderade utbildningen. Lärosätet kan också redovisa

särskilda förutsättningar avseende studenterna om man tror att dessa påverkat resultatet.

### **Studenternas erfarenheter**

Studenternas erfarenheter av den utbildning de genomgår är ett viktigt komplement till de självständiga arbetena och självvärderingen. Därför samlas uppgifter som belyser studenternas uppfattning om utbildningens resultat i förhållande till målen i examensbeskrivningarna in i utvärderingarna. Detta sker genom strukturerade gruppintervjuer med studenter som är i slutskedet av sin utbildning.

### **Platsbesök**

Bedömaregruppen genomför också ett platsbesök. Detta sker numera som en webbaserad intervju med företrädare för den aktuella utbildningen vid ett lärosäte.

## **Metodiken**

De vetenskapligt kompetenta ledamöterna i bedömaregruppen läser de självständiga arbetena och bedömer om det kan beläggas genom det självständiga arbetet att de utvalda målen är uppnådda. Sammantaget uppstår en matris med 4–12 mål som läses mot upp till 24 självständiga arbeten. Varje mål i varje enskilt arbete bedöms ha mycket hög, hög eller bristande måluppfyllelse. Måluppfyllelse eftersöks också i självvärderingen, studentintervjuer och någon gång i enkäter. Också intrycken från lärosätetsintervjun påverkar. Därefter sker en sammantagen bedömning av varje mål. Att ett enskilt självständigt arbete uppvisar flera bristande måluppfyllelser påverkar inte slutomdömet. Däremot, om ett och samma mål i flera självständiga arbeten visar bristande måluppfyllelse så kommer detta att leda till det totala omdömet att målet inte uppnås i utbildningen och hela utbildningen kan få omdömet bristande kvalitet. Brister i ett enda mål kan alltså vara utslagsgivande. Om samtliga mål har uppvisat hög kvalitet blir detta ett starkt argument för att också det sammanvägda omdömet blir hög kvalitet. Mycket hög kvalitet kan ges om minst hälften av målen sammantaget visar mycket hög måluppfyllelse.

Bedömaregruppen redovisar ett slutomdöme om samtliga utvärderade utbildningar enligt skalan mycket hög kvalitet, hög kvalitet eller bristande kvalitet. Av omdömet framgår hur väl studenterna bedöms ha nått de utvärderade målen. Varje omdöme motiveras kort av bedömaregruppen. Bedömarnas redovisning utgör en rekommendation till beslut som fattas av universitetskanslern.

Universitetskanslersämbetet har ansvar för att kalibrera sammantagna omdömen så att likvärdighet mellan olika utvärderingsprojekt och ämnesområden uppnås.

I det fall omdömet bristande kvalitet ges en utbildning innebär detta ett ifrågasättande av lärosätets tillstånd att utfärda aktuell examen. Lärosätet ges ett

år för att förbättra utbildningen och redovisa åtgärder varefter en uppföljning sker. Universitetskanslersämbetet gör därefter en ny bedömning och beslutar antingen att förbättringsåtgärderna är tillräckliga, varvid examenstillståndet kvarstår, eller att åtgärderna bedöms otillräckliga. Efter ett remissförfarande där lärosätet ges möjlighet att yttra sig kan examenstillståndet återkallas.

# Tidiga ändringar av utvärderingssystemet

Under utvecklingen av systemet har några väsentliga ändringar gjorts. Här redovisas fyra förändringar.

## Kvalitetsaspekter

I den styrande propositionen (proposition 2009/10:139) och regeringsbeslutet (2010-07-08, U2010/4164,3546,3552/UH) angavs att ”Högskoleverket ska utvärdera i vilken utsträckning *faktiska* studieresultat uppnås i relation till de *förväntade* studieresultaten som uttrycks i högskolelagen och i examensbeskrivningarna.” De förväntade studieresultaten definierades som *kvalitetsaspekter*. Kvalitetsaspekterna skulle alltså ges en egen formulering utöver högskolelagens text och utöver de formuleringar som examensordningen ger. Högskoleverket beslöt under remissdialogen med lärosätena att inte göra egna formuleringar av målen i högskolelagen eller i högskoleförordningen. Istället har hela utvärderingssystemet genomförts som en utvärdering mot de målformuleringar som anges i examensordningen. Denna förändring har varit klok. Det skapar trygghet i systemet att utvärderingen sker mot faktiskt gällande mål och inte mot målformuleringar vars status kan ifrågasättas. Samtidigt uppstår svagheten att examensmålen är vaga och mångtydiga varför nedbrytningen i kriterier blir viktig.

## Platsbesök

Samma proposition anger att platsbesök ska förekomma. Platsbesök utgör en etablerad form av kunskapsinhämtning vid utvärderingar och ger alltid väsentlig kunskap och förståelse för en utbildnings särart. Fysiska platsbesök genomfördes under de allra första utvärderingsprojekten, ibland som intervjuer med lärosätesrepresentanter i Högskoleverkets/Universitetskanslersämbetets lokaler. Samtidigt utvecklades en plattform för webbaserade möten. Denna form kom att användas allt mer och blev snabbt allena rådande. Det främsta skälet till att platsbesöken utvecklades till virtuella möten var naturligtvis ekonomiska. Virtuella platsbesök utgör en mycket betydande besparing – inte bara genom lägre resekostnader, utan också genom att bedömarens arbetstid för utvärderingen minskar. En förutsättning var att ett webbmöte visade sig tillräckligt för att besvara nödvändiga frågor. Det bör observeras att detta utvärderingssystem följer ett strikt mönster och att det inte finns behov av en lika omfattande kontext som i tidigare utvärderingssystem. De frågor en bedömaregrupp vill ställa kan oftast besvaras fullgott via ett webbmöte. Ett fysiskt platsbesök



har fortfarande stort värde men dess mervärde kan inte försvaras ekonomiskt. Lärosätenas representanter förklarade sig också nöjda med webbmöten för även för dem är det arbetsbesparande att slippa planera för besök med en serie möten på olika nivåer.

## Enkäter

Ett av de underlag som anvisades i styrdokumenterna var enkäter till befintliga och tidigare studenter. Redan under utvecklingsarbetet framkom att enkäter till befintliga studenter inte kunde förväntas uppnå en godtagbar svarsfrekvens. Efter samtal med studentorganisationer, framför allt SFS, beslöts det att inte sätta detta moment. Det ersattes i viss mån med att studenternas syn på en utbildnings resultat inhämtas via intervjuer. Däremot gjordes i de första utvärderingsprojekten försök att genomföra enkäter till tidigare studenter. Det framkom emellertid att även i detta fall var svarsfrekvensen för låg och ojämn. Det uppstod till exempel problem med att över huvud taget finna studenter och expediera enkäter flera år efter examen. Enkäter till studenter i alla former utvecklades med omgång fyra ur systemet.

## Små utbildningar

Utvärderingssystemet planerades för att tillämpas på utbildningar som leder till examen på grundnivå och avancerad nivå. Det uppstod tidigt en diskussion om hur *liten* en utbildning kan vara för att systemet ska vara tillförlitligt, dvs. hur många examensarbeten måste minst föreligga i ett utvärderingsprojekt för att bedömarna ska kunna bilda sig en uppfattning om kvaliteten i utbildningen och hur många examensarbeten bör föreligga för att undvika att en enda bedömare ges för stort utrymme. Bedömarna uttryckte skepsis mot att fälla säkra omdömen om en utbildning där det förelåg endast en handfull självständiga arbeten och där bedömarna därför hänvisades till de övriga underlagen, framför allt självvärderingen, som inte kunde ges samma status. Under våren 2011 beslutade Högskoleverket att systemet bara ska tillämpas om det föreligger minst fem examensarbeten från de tre senaste åren. Detta tröskelkrav uteslöt fler utbildningar än väntat (se avsnittet Hur många utbildningar fångas upp i utvärderingssystemet? s. 34).

# Erfarenheter av arbetssättet

Universitetskanslersämbetet har utvärderat nästan 2 000 examina<sup>4</sup> varför det finns en rik flora av erfarenheter av hur systemet fungerar. Inledningsvis ska nämnas några erfarenheter som rör den konkreta hanteringen av systemet.

## Urval av mål

Ett av bedömargruppens första uppdrag är att diskutera och föreslå vilka mål i examensordningen som ska användas i respektive utvärdering. Urvalet ska anpassas till den just då aktuella utvärderingen och huvudområdet. Bedömargruppen ska också diskutera och föreslå kriterier för utvärderingen. Därefter ska urval av mål och förslag till kriterier läggas fram för diskussion vid ett så kallat upptaktsmöte med företrädare för de utbildningar som utvärderas.

Man kunde förvänta sig att urval av mål och kriterieval skulle vara svåra och dessutom skapa diskussion vid mötet med lärosätesföreträdare, men detta har inte inträffat. Val av mål har varit okontroversiellt liksom val av kriterier. Det tycks finnas stor samstämmighet inom den kollegiala kretsen kring vilka mål som utgör de mest vitala avseende respektive huvudområde och utbildning, samt mot vilka kriterier utvärderingen bör ske.

## Utvärderingssystemets storlek och komplexitet

Utvärderingssystemet använder individuella arbeten som ett viktigt underlag. Detta medför att ett stort antal individuella arbeten väljs ut och hanteras av ett särskilt webbverktyg. De stora huvudområdena, till exempel företagsekonomi, sociologi och yrkesutbildningsprogram som sjuksköterskeutbildning och ingenjörutbildning, kräver att många bedömare läser väldigt många examensarbeten med redovisning av måloppfyllelse i flera dimensioner. Systemet är tids- och resurskrävande under denna fas.

Också de övriga underlagen – självvärderingar, studentintervjuer och eventuella enkäter, som ska dokumenteras och bedömas – utgör ett omfattande material. Systemet omfattar ett mycket stort antal dokument som alla ska ligga till underlag för en samlad bedömning. Storleken och komplexiteten är mycket högre än i tidigare utvärderingssystem samtidigt som ambitionen och kraven på transparens och likvärdighet också är högre än i tidigare system.

---

4. Utvärdering sker mot examen. En examen kan omfatta ett stort antal utbildningar som leder till samma examen. Utbildningarna kan vara organiserade i fristående kurser eller program. Två tusen examina utgör alltså mångdubbelt fler utbildningar.

## Rekrytering av bedömare

Universitetskanslersämbetet har lång erfarenhet av att arbeta med peer review och därför med att rekrytera experter. Det finns också lång erfarenhet av att rekrytera studenter och viss erfarenhet av att rekrytera arbetslivsföreträdare för bedömning och utvärdering. Det nu gällande utvärderingssystemet är emellertid, som ovan angetts, mycket stort och behovet av lärare från svenska och nordiska lärosäten är på motsvarande sätt stort. Denna rekrytering har ändå varit problemfri, framför allt avseende svenska bedömare men något svårare avseende nordiska bedömare. Det ingår i akademikerrollen att åta sig olika typer av expert- och sakkunniguppdrag och utvärdering uppfattas som ett sådant uppdrag. Däremot har det varit svårt att rekrytera studenter till intervjuer och arbetslivsföreträdare som bedömare, trots det stöd som getts av studentorganisationer och arbetslivsorganisationer. Svårigheten kan förklaras med att utvärderingssystemet inte primärt tillfredsställer dessa gruppers behov i en utvärdering av högre utbildning. Ett mer banalt skäl är säkert tidsbrist.

## Självvärdering

Det saknades inledningsvis erfarenhet av hur en självvärdering bör ställas upp och osäkerheten var besvärande för lärosätena. Ur Universitetskanslersämbetets riktlinjer för självvärdering har efterhand en praxis utmejslats till att ge självvärderingen en fastare form. Under den första trevande omgången kom självvärderingen framför allt att fungera som en förklarande kontext men, som ska kommenteras utförligt nedan, senare har självvärderingen blivit ett viktigt underlag för att bedöma måluppfyllelse. Detta gäller i synnerhet för yrkesexamina.

## Studentintervjuer

Studentintervjuerna har en ojämn karaktär vilket försvårar jämförelse mellan utbildningar och utvärderingsprojekt. Det har visat sig svårt att rekrytera studenter som väljer att avsätta tid för intervjuer om sin utbildning. Sannolikt gäller samma skäl som gäller för svårigheten att rekrytera studenter som bedömare. Vid enstaka tillfällen har studentintervjuer helt fått utgå. Studenterna har också svårt att bedöma uppfyllelse av examensmål som ibland är okända för dem. Ändå har studentintervjuer spelat en viktig roll eftersom de ger ett värdefullt underlag inför lärosätesintervjun och genererar frågor som ställs till utbildningsansvariga.

## **Samrådsmöten**

För att belysa utbildningarnas relevans för arbetsliv och samhälle är det nödvändigt att arbetslivsföreträdare involveras i utvärderingarna. Detta sker dels genom att företrädare för arbetslivet ingår i bedömggrupperna, dels genom att Universitetskanslersämbetet arrangerar samrådsmöten med företrädare för arbetslivet inför utvärderingarna. Vid dessa möten diskuteras bl.a. examensmålen för de utbildningar som ska utvärderas varefter bedömggruppen får en sammanfattning av vad som diskuterats.

# Erfarenheter av systemet

När utvärderingssystemet nästan fullföljt sin fyraåriga cykel finns viktiga erfarenheter. Några av dessa erfarenheter kunde förutses, men andra överraskar. Utvärderingssystemet har medfört att väsentliga aspekter av svensk högre utbildning belysts på ett oväntat sätt.

## Den kritiska debatten

Det svenska utvärderingssystemet har utsatts för kritik. Det är självklart att utvärdering av en verksamhet granskas kritiskt av dem som berörs av utvärderingen. Kritiken kan sönderdelas i tre slag:

1. Den bygger på okunskap och missuppfattningar om systemets faktiska funktion.
2. Den är korrekt och systemavhängig.
3. Den är korrekt, icke systemavhängig och åtgärdas efterhand.

Intensiteten i kritiken kan emellertid inte förklaras enbart med att ”kritiker får räkna med att själva kritiseras”. Den kan istället förklaras av ytterligare två orsaker:

1) En del av den systemavhängiga kritiken illustrerar att olika ideologier för utvärdering råder. Detta gäller framför allt den kritik som uttalats av ENQA (the European Association for Quality Assurance in Higher Education) och som bygger på att utvärdering ska ta hänsyn till utvärderingsobjektets egna mål och eget kvalitetsarbete (se avsnittet ENQA s. 43). Det svenska utvärderingssystemet tar inte – som ENQA:s krav är – sin startpunkt i respektive lärosätes egna mål och eget kvalitetsarbete, utan gör utvärderingen utifrån externa kriterier, nämligen examensordningen. En liknande kritik har uttalats nationellt utifrån att kontrolldraget är för starkt i förhållande till utvecklingsdraget. Lärosätena anmäler svårigheter att integrera det externa utvärderingssystemet i det egna kvalitetsarbetet. Den sammantagna effekten blir att det svenska utvärderingssystemet får ett ökat avstånd till högskolesektorn och upplevs inte som ett led i högskolans eget utvecklingsarbete. Universitetskanslersämbetet blir mer av betraktare och domare än medarbetare, och bedömningen upplevs mer som ett hot än ett stöd i utvecklingen.

2) Det svenska utvärderingssystemet är skarpt. Det ger skarpa effekter både avseende brister och beröm samtidigt som det är mycket tydligt i redovisningen. Ett ifrågasatt examenstillstånd skapar mycket negativ uppmärksamhet för ett lärosäte, både massmedialt, inför studenter och inom organisationen. Att en utbildning bedöms hålla mycket hög kvalitet skapar inte alls motsvarande positiv uppmärksamhet. Skärpan bör ses mot bakgrund av sektorns storlek. En

halv miljon människor i Sverige är engagerade i högskolesektorn som totalt omsluter 74 miljarder kronor per år. Framtiden kommer sannolikt att kräva än tydligare krav på redovisning av resultat – inte mindre. Att enbart redovisa vilka system ett lärosäte har för att garantera hög kvalitet är inte tillräckligt.

Skillnad i ideologi och skärpa i systemet och dess effekter kan förklara den stundtals hårda tonen i debatten om det svenska utvärderingssystemet. Men den viktigaste frågan att ställa är om systemet fyller de syften det utger sig för att göra. Dessa angavs ovan till att

- kontrollera att all högre utbildning har hög kvalitet
- bidra till utveckling av högre utbildning
- ge underlag för studenters val av utbildning.

## Utvärderingssystemet fungerar

Det kan konstateras att systemet fungerar. Med detta menas att systemet fungerar logistiskt, tidsligt och funktionellt. Som framhölls i avsnittet Utvärderingssystemets storlek och komplexitet (s. 17) måste det understrykas att detta utvärderingssystem är mycket stort. Nästan 2 000 utbildningar/examina har utvärderats. Varje utbildning har utvärderats mot fyra och upp till tolv examensmål. Detta medför att det finns många tusen enskilda mål bedömda. I varje utvärderingsprojekt har en bedömningsgrupp bestående av ämnesexperter, studenter och yrkeslivsföreträdare, om sammantaget 5–20 ledamöter, engagerats. Sammantaget har mer än 1 200 externa bedömare anlitats. Bland underlagen finns också nästan 2 000 självvärderingar, lika många intervjuunderlag och ibland enkäter. Sammantaget utgör detta en mycket stor datamängd som hanterats enligt ett tämligen strikt och tidskänsligt system. Därtill har alla olika projekt kalibrerats så att bedömningar av helt olika utbildningar som utvärderas över fyra år kan sättas på en gemensam skala. Detta mycket omfattande och komplexa system har i allt väsentligt fungerat. Endast få missöden och felgrepp har inträffat – oftast i samband med att ytterligare någon komplicerande faktor, såsom att utbildningen lett till dubbla examina, tillstött.

Frågan om kalibrering mellan alla projekt behandlas i avsnittet Kalibrering (s. 40).

## Utvärderingssystemet är rättvisande

Viktigare är att systemet fungerar som en god värdemätare av kvaliteten på en utbildning. Att mäta kvalitet är erkänt vanskligt och möjligt att göra på flera sätt. Det sätt som här tillämpats utgår ifrån att utbildning är en verksamhet som ska leda till uppsatta mål. Dessa mål finns fastställda i högskolelag, högskoleförordning och examensbilagan. Kvalitet ges här en operationell definition – uppnåendegrad av examensmålen. Att mäta kvalitet just genom att se i

hur hög grad målen för verksamheten uppnås är *ett* rimligt sätt att bestämma kvalitet i utbildning.

Det finns andra sätt att mäta kvalitet i utbildning och det sker också utvärdering av utbildning enligt andra system. Så finns det till exempel utvärderingar av kvalitet genomförda av Svenskt näringsliv, som mäter kvalitet efter hur lång tid det tar för en examinerad student att etableras på arbetsmarknaden, och utvärderingar som mäter kvalitet efter löneläget för examinerade från olika utbildningar eller lärosäte. SFS vill mäta kvalitet bland annat efter att hänsyn tagits till ingångsvärdena och därefter se hur studenten utvecklas av utbildningen under utbildningen. Det finns organisationer som vill utvärdera utbildningens bidrag till lika villkor och jämställdhet. Det finns intressenter som vill framhäva värdet av internationalisering och samverkan och menar att utvärderingssystemet måste beakta sådana mål. Det finns röster för att Universitetskanslersämbetet ska återgå till att utvärdera lärosätenas egna kvalitetssystem. *Alla dessa alternativa sätt att bestämma utbildningskvalitet är intressanta och rimliga.* De speglar att *vad* som utvärderas utgår ifrån olika intressenters behov. Att mäta mot målen för utbildningen är uttryck för uppdragsgivarens/statens behov att få klarhet i att de mål som riksdag och regering angivit och anslagit medel till uppnås och i vilken grad de uppnås. Att genomföra fler typer av utvärdering är i allt väsentligt en resursfråga. Bäst vore om alla intressenter kunde göra en arbetsfördelning så att så många aspekter som möjligt täcks. Dock måste behovet av allsidig och därmed omfattande utvärdering vägas mot det merarbete som krävs av framför allt lärosätena.

### **Det självständiga arbetet som underlag för bedömning**

Det är svårt finna kritiska röster mot att mäta utbildning mot de mål som satts upp för utbildningen. När sådan kritik uttrycks är det snarare i form av att målen primärt inte är avsedda att användas för utvärdering och inte är lämpade för detta (av detta skäl bryts målen ned i delmål och/eller kriterier för varje mål) än i form av att man över huvud taget inte bör utvärdera en målstyrd verksamhet mot målen. Kopplingen mellan examensmål/examensbeskrivning och utvärdering är dock inte ny, utan uttrycktes redan i Bolognapropositionen.

*Tydligt formulerade examensbeskrivningar bör vidare kunna ge Högskoleverket bättre förutsättningar att göra konsekventa bedömningar av utbildningens kvalitet vid olika lärosäten samt ge verket ett ändamålsenligt instrument vid tilldelning och återkallande av examenstillstånd. Examensbeskrivningarna bör därför formuleras så att de så långt det är möjligt blir användbara för kvalitetssäkring av utbildningen.* (Ny värld – ny högskola. Proposition 2004/05:162, s. 99)

Mer kritik har riktats mot metodologin, dvs. hur det mäts att målen uppnåtts. Kritiken har framför allt riktats mot att det självständiga arbetet tillmätts en alltför stor roll och att det inte är möjligt att bedöma utbildningskvalitet med enbart det självständiga arbetet som grund. Det självständiga arbetet kan utgö-

ras av som lägst 15 högskolepoäng vilket betyder att en utbildning som omfattar tre år kan komma att bedömas utifrån en halv termins arbete.

Men det självständiga arbetet har en särskild roll i utbildningen och kan inte enbart ses som en tolfedel av en utbildning. Redan i propositionen inför Bologna-reformen angavs att det självständiga arbetet har en särskild roll att spegla hela utbildningen.

*Regeringen anser att det självständiga arbetet är centralt för att bekräfta att studenten uppnått kraven för examen. I det självständiga arbetet visar studenten att han eller hon inte enbart har inhämtat kunskaper utan också kan tillämpa och vidareutveckla dessa med den grad av självständighet som krävs för att utöva det yrke som utbildningen förbereder för eller för att påbörja studier på nästa nivå. Mot denna bakgrund bör krav på självständigt arbete införas på samtliga examina på grundnivå och på avancerad nivå.*

(Ny värld – ny högskola. Proposition 2004/05:162, s. 102)

När självständigt arbete infördes för samtliga utbildningar 2007 var det således sammankopplat med att det självständiga arbetet ska ha karaktären att ”bekräfta att studenten uppnått kraven för examen”.

Erfarna lärare vet också att det finns ett samband mellan övriga kurser i en utbildning och det oftast avslutande självständiga arbetet. Det är svårt eller omöjligt att fullgöra ett gott självständigt arbete utan att ha goda resultat på övriga kurser som bygger utbildningen. Kurser byggs i en viss progression mot ett examensarbete som utgör en funktion av tidigare kurser.

I många utbildningar finns det en lång och fast tradition av att studenten avslutar sin utbildning med ett examensarbete, ett självständigt arbete. Detta gäller framför allt de så kallade fil.fak-ämnena som dominerade utvärderingsomgång 1. Också inom de tekniska områdena finns en tradition av examensarbete som emellertid ofta har en inriktning mot praktisk tillämpning inom industrin. Inom även andra utbildningar finns tradition av examensarbete. Men för många utbildningar var det ett nytt krav med självständigt arbete från 2007. De utbildningar som har lång erfarenhet av teoretiskt inriktat examensarbete har haft lättast att acceptera utvärderingssystemet och kanske rentav gynnats av systemet. Yrkesutbildningar har svårare att spegla alla sina utbildningsmål i ett självständigt arbete. Det är därför framför allt från företrädare för yrkesutbildningar som kritiken att självständigt arbete har en fördominerande roll framförts.

Detta dilemma var möjligt att förutsäga. Självständiga arbeten har oftast formen av en skriftlig produkt (dock inte i konstnärliga examina och arkitektexamen) och det är lätt att inse att ett skriftligt arbete inte kan spegla alla mål inom en yrkesinriktad utbildning. Ett exempel bland många är målet inom civilingenjörsexamen att ”visa förmåga till lagarbete och samverkan i grupper med olika sammansättning”. Det finns också flera examina som ställer krav på *mundlig* förmåga (sjuksköterskeexamen, sjukingenjörsexamen, juristexamen med flera, men även generell kandidatexamen) vilket torde vara omöjligt att



manifestera i en skriftlig produkt. Därför har tyngdpunkten i underlagen efterhand förskjutits från självständigt arbete mot de övriga underlagen, framför allt självvärderingen. Ett belysande exempel på detta är utvärderingen av tandläkarutbildningen där självvärderingen varit ett minst lika viktigt underlag som examensarbetena. De mål som är svåra att belägga i det självständiga arbetet ska alltså beläggas i något annat underlag istället. Detta är ett av syftena med självvärderingen vilket tydligt framgår av instruktionen för självvärdering:

*Självvärderingen består av tre delar. Den första, och viktigaste, syftar till att möjliggöra en bredare och mer fullständig resultatredovisning än den som kan ske genom de självständiga arbetena. (Rapport 2011:4 R. Generell vägledning för självvärdering i Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014, s. 5)*

Det har anförts att det kanske inte heller i självvärderingen går att belägga att ett visst mål uppnåtts. I flera examina uttrycks ett mål om att ”visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att fortlöpande utveckla sin kompetens”. Det är tveklöst svårt att visa i ett självständigt arbete och även i en självvärdering att målet uppnåtts. Då bör två saker framhållas: 1) När lärosätet utfärdar en examen för en student så måste rimligen lärosätet veta att studenten uppnått examensmålen – annars bör inte examen utfärdas. Utvärderingen frågar efter belägg för att studenten uppnått examensmålen och en redovisning av dessa i självvärderingen. Det ligger i sakens karaktär att sådana belägg måste bli mer av processkaraktär och att de inte kan redovisas som renodlade resultat. 2) Det kan, trots allt, finnas fall då det faktiskt inte går att visa att målen uppnåtts. Då bör för framtiden övervägas om ett sådant examensmål bör finnas kvar eller om vi helt enkelt ska acceptera att det finns viktiga mål för högre utbildning som inte kan verifieras eller mätas. Detta är viktiga frågor för utvecklingen av högre utbildning och för utvärdering av högre utbildning.

Den kritik som uttalats beträffande det självständiga arbetets roll i utvärderingen kan alltså bemötas med: 1) att det finns ett krav sedan 2007 på att det självständiga arbetet ska fungera som en spegling av hela utbildningen, 2) att detta är tämligen oproblemiskt i de flesta utbildningarna, framför allt i traditionella fil.fak-utbildningar och 3) att i framför allt yrkesutbildningar har de facto det självständiga arbetets roll blivit mindre och andra underlags roll blivit större för att bedöma huruvida examensmålen uppnåtts.

### **Bedömarnas syn**

De ämnesexperter som anlitas i bedömningsarbetet har, framför allt i den första omgången som samtidigt innebar mycket utvecklingsarbete, parallellt fört en kritisk diskussion om systemets styrkor och svagheter, men i slutänden menat att resultatet, omdömet på en tregradig skala, ger en rättvisande bild av bedömda utbildningar.

*Under hänvisning till vad som ovan sagts om utvärderingssystemet, mål och kriterier samt arbetsprocessen är det vår uppfattning att granskningen, med*

*undantag för nämnda bedömning av vissa aspekter av metod- och teori-kunskaper för kandidatexamen, lett fram till rättvisande och konsistenta bedömningar av uppfyllelsen av stipulerade examensmål för olika examina. Vi menar avslutningsvis att utvärderingen i stort ger en god och samtidigt tankeväckande avstämning av tillståndet för svensk sociologi och närliggande huvudområden. (Kvalitetsutvärdering av sociologi och närliggande huvudområden. Bedömarnas yttrande. Beslut 2012-05-29)*

Liknande sammanfattande omdömen kan återfinnas i flera slutrapporter från bedömargrupper. Bedömarnas syn är att systemet framför allt fungerar väl för att skilja på ”bristande kvalitet” och ”hög kvalitet”, dvs. systemet är bra just för att säkerställa att all utbildning verkligen håller hög kvalitet enligt högskolelagens krav, men svagare på att skilja på ”hög kvalitet” och ”mycket hög kvalitet”.

Högskoleverket/Universitetskanslersämbetet har tidigt instruerat bedömarna att enbart analysera måluppfyllelse och på denna grund ge ett sammanfattande omdöme om utbildningen, och avstå från att uttala sig om systemets funktionalitet eller andra aspekter av utbildningen. Det är därför intressant att flera bedömargrupper spontant uttalar sig också om systemets funktionalitet.

Universitetskanslersämbetet gör regelbundna utvärderingar av experternas syn på utvärderingsprocessen genom enkäter och dessa stöder påståendet att metodiken fungerar. I den första bedömarenkäten ställdes frågan ”Hur lätt/svårt var det att bedöma följande examensmål med hjälp av de självständiga arbetena?” Vad gäller mål om kunskap och förståelse, t.ex. målet ”kunskap och förståelse inom det huvudsakliga området” så redovisar 77,4 procent att det är mycket lätt eller ganska lätt att bedöma detta mål med det självständiga arbetet som grund. Självvärderingen anses utgöra ett mycket svagare underlag för att bedöma måluppfyllelse. Det måste påpekas att den första bedömarenkäten byggde enbart på erfarenheter från omgång 1. Denna omgång omfattade traditionella ”fil.fak-ämnen” där traditionen med ett avslutande större examensarbete är fast. Tveklöst passar utvärderingssystemet denna typ av utbildning bäst och detta var också skälet till att i premiäromgången välja denna typ av utbildningar. Endast en yrkesexamen ingick i omgång 1 – psykologexamen. I senare omgångar har yrkesutbildningar efterhand utgjort en stor andel. Därför är det intressant att i senare bedömarenkäter har förtroendet för självvärderingen ökat markant. I den första enkäten angav 20 procent av bedömarna att självvärderingen haft mycket stor eller stor betydelse för det samlade omdömet. Denna siffra hade i senare bedömarenkäter varierat mellan 40 och 60 procent. I bedömaromgång 4 angavs att också lärosätesintervjun/platsbesöket har stor eller mycket stor betydelse – hälften av bedömarna angav detta. Detta speglar behovet av att yrkesutbildningarna måste ha ett bredare underlag än enbart det självständiga arbetet. I alla bedömarenkäter angav över 90 procent av bedömarna att det självständiga arbetet var mycket viktigt eller viktigt för att bedöma målen. Förtroendet för detta underlag finns alltså kvar.

De bedömarenkäter som regelbundet genomförs har riktats till 1 200 bedömare och har en svarsfrekvens på cirka 80 procent. Svarsgruppen har en stark

majoritet av lärare och forskare från svenska och nordiska lärosäten. De stöder samstämmigt att systemet fungerar som en god värdemätare av kvalitet i högre utbildning.

### **Den kollegiala rollen**

Internationella experter i det vetenskapliga råd som upprättats för utvärderingssystemet har påpekat att det svenska systemet har en särskild styrka i att bedömarna utnyttjas just för det de är experter på – nämligen att bedöma om examensmål uppnås inom den egna disciplinen. Bedömare väljs ut för att han/hon har goda disciplinära fackkunskaper, god erfarenhet som lärare inom sitt fack och är erfaren examinator. I många utvärderingssystem, inklusive de tidigare svenska systemen, anlitas lärare ofta för att bedöma systematiskt kvalitetsarbete på lärosätetsnivå – något som få lärare är experter på.

### **Lärosätens reaktioner**

Ett viktigt tecken på att systemet fungerar och är rättvisande består av lärosätens reaktioner. När utvärderingssystemet infördes och de första resultaten presenterades möttes systemet med skepsis och kritik. I några fall var motreaktionen mot en kritisk bedömning hård och bedömningen accepterades inte. Sådana reaktioner finns även idag men de utgör en allt mindre andel. Efterhand har giltigheten i det nya sättet att mäta kvalitet mötts av ökande förståelse, acceptans och erkännande av förmåga att ”träffa rätt”. Omdömet bristande kvalitet kommer sällan som en överraskning. I denna reaktion ligger också ett drag av pragmatism. Idag är den dominerande reaktionen på omdömet bristande kvalitet självinsikt om brister i den aktuella utbildningen. I några fall har den kritiserade utbildningen t.o.m. lagts ned innan Universitetskanslersämbetets beslut fattats. Det är inte ovanligt att externa utvärderingar fungerar katalyserande och skyndar på en process som redan är igångsatt internt inom lärosätet. Också det nya utvärderingssystemet och dess resultat tas ofta emot som ett välkommet verktyg för ledningar på olika nivåer att vidta åtgärder.

Lärosätens reaktioner grundas också i kritik av betygsskalans trubbighet. Omdömet bristande kvalitet är förledande enkelt att missbruka massmedialt. Det kan vara ett hårt och (över-)tydligt sätt att beskriva resultatet av en utvärdering och ger inte utrymme för nyanser. Slutomdömet bristande kvalitet skiljer inte på en utbildning som har brister i samtliga mål och en utbildning som har brister i enbart ett mål eller t.o.m. delmål. Uttrycket ”ifrågasatt kvalitet” är mer adekvat för hur utvärderingssystemet är organiserat än ”bristande kvalitet”. (Obs! Vår engelska översättning är ”Inadequate quality”.)

## **Utveckling**

Alla utvärderingssystem balanserar kontroll mot utveckling och alla system omfattar båda aspekterna. Det svenska nationella kvalitetssäkringssystemet är konstruerat med betoning på kontroll eftersom lärosätena har det huvudsakliga

ansvaret för utveckling. Trots sin betoning på kontroll så innehåller det svenska utvärderingssystemet tydliga utvecklingsinslag, dvs. *systemet är kvalitetsdrivande*. Utvecklingsinslagen är dels avsiktliga och systematiska, dels sådana som följer av all utvärdering oavsett hur den utformas. Några av dessa effekter har emellertid överraskat. Till det förstnämnda hör det utvecklingsdrag som finns redan i avsnitt En femstegsmodell (s. 8) eftersom utvärderingssystemet i sig utgör en uppföljning av examenstillståndsansökan. All verksamhet som utsätts för extern utvärdering medför också att åtgärder vidtas inom organisationen med kvalitetshöjning som följd. Lärosäten vittnar också samfällt om att självvärderingsarbetet skapar insikt och utvecklar verksamheten. Till de överraskande effekterna hör till exempel den insikt om examensmålen som utvärderingssystemet medfört. Detta kommenteras särskilt i avsnittet Examensmål (s. 34).

### **”Överinformation”**

Frågan om ”överinformation” är till stor del att se som en icke avsedd effekt. Med ”överinformation” menas att utvärderingssystemet *innehåller* mer information än vad som ska *redovisas* enligt systemet. I förutsättningarna för systemet ingick att Universitetskanslersämbetets uppgift inskränker sig till att redovisa i vilken grad examensmålen uppnås. I det fall bristande kvalitet bedöms föreligga är det lärosätenas ansvar att analysera varför en utbildning uppvisar brister och genomföra förbättringar. Det uppstod tidigt en kritisk diskussion om denna ansvarsuppdelning kan och bör upprätthållas strikt. Det finns två skäl att ombalansera ansvaret.

För det första är det uppenbart att bedömargruppen har betydligt mer kunskap om en utvärderad utbildning än vad som finns utrymme för att redovisa i systemet. Universitetskanslersämbetet har explicit uppmanat bedömarna att enbart uttala sig om huruvida examensmålen uppnås, men som erfarna lärare har de kunnat läsa ut mer av underlagen än vad som efterfrågats. I några fall har bedömargruppen uttryckt denna ”överinformation” i sin rapport.

För det andra har lärosätena efterfrågat mer information angående brister. Man har uppfattat slutrapportens redovisning i Resultatsök på UKÄ:s webbplats som alltför mager för att kunna ligga till grund för åtgärder. Det har varit särskilt besvärande i omgång 1 att föreslå förbättringsåtgärder då det inte utvecklats en praxis för vad som räknas som en adekvat åtgärd vid uppföljningen.

Detta förhållande – att bedömargruppen har kunskap om en utbildning och lärosätens ansvariga efterfrågar ytterligare kunskap – måste självklart föranleda en ombalansering av kontroll – utveckling. Det uppstod också tidigt konsensus inom sektorn om att den kunskap som bedömargruppen har och vill uttrycka, ska kunna uttryckas. I de pågående omgångarna har utrymmet för att ge ”överinformation” ökat men det har ännu inte någon systematisk roll i systemet. Detta bör integreras i nästa generation av utvärderingssystem.

Bedömargruppen har inte enbart kunskap om en enskild utbildning utan skapar sig också en bild av ”State of the art” inom ett huvudområde eller en

utbildning. Sådan översikt-kunskap är av synnerligen stort värde för ämnets/ utbildningens interna utveckling. Det finns i Sverige inget system för att fånga upp denna ”State of the art”-kunskap, men många ämnen och utbildningar är kopplade till ämnesföreningar, professionsorganisationer och liknande som kan ta ansvar för att sådan kunskap utnyttjas. I några fall har Universitetskanslersämbetet initierat särskilda konferenser för att nyttiggöra den kunskap som en bedömaregrupp tillägnat sig, och som det annars inte funnits en arena för.

Samtidigt är det viktigt att ansvarsgränsen mellan Universitetskanslersämbetet och lärosätena upprätthålls. Lärosätena har huvudansvaret för utveckling av utbildning men Universitetskanslersämbetets utvärderingar kan användas effektivare. Hur denna balans bör ske behandlas i avsnittet Utvecklingsidé 2: Fylligare information (s. 47).

### **Benchmarking**

Tidigt i utvärderingscykeln kunde benchmarking-effekter observeras. I intern benchmarking analyserar utbildningsansvariga vid ett lärosäte en utvärderingsrapport och drar slutsatser om vad som karakteriserar utbildning med bristande kvalitet, hög kvalitet och mycket hög kvalitet, och omsätter denna kunskap på en annan utbildning vid sitt lärosäte. Detta har gällt särskilt för utbildningsansvariga som står inför en egen utvärdering i nästa omgång. Alltså, utvärdering av *en* utbildning leder till utveckling av *flera* utbildningar vid samma lärosäte. Benchmarking har också skett mellan lärosäten, framför allt beträffande utbildning som fått omdömet mycket hög kvalitet.

### **Uppföljning**

Det sista steget i utvärderingscykeln består av uppföljning. Utbildningar som åsatts omdömet bristande kvalitet ska senast efter ett år rapportera till UKÄ vilka åtgärder man vidtagit för att reparera de brister som framkommit vid den första utvärderingen. Uppföljningen gäller enbart det eller de examensmål som enligt utvärderingen inte uppnås. Ett viktigt inslag är att det är lärosätets uppgift att analysera bristerna och avgöra vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att avhjälpa dem. Den redovisning lärosätet gör efter ett år består därför av två delar – dels en analys av bristerna, dels en åtgärdsredovisning. Redovisade åtgärder ska vara motiverade av analysen och vidtagna – inte enbart planerade.

Även i detta steg nyttjas peer review, dvs. en mindre grupp av sakkunniga (minst två, högst fem), oftast en delmängd av den bedömaregrupp som nyttjades i den ursprungliga utvärderingen, bedömer huruvida det är sannolikt att de av lärosätet redovisade åtgärderna leder till att bristerna avhjälps och examensmålen nås, dvs. det är även fortsatt måluppfyllelse som ska bedömas. Om bedömarnas rekommendation är positiv så beslutar universitetskanslern om hög kvalitet och examenstillståndet är inte längre ifrågasatt. Omdömet mycket hög kvalitet kan inte komma ifråga i ett uppföljningsbeslut. Om bedömarna är fortsatt kritiska så ska deras rapport remitteras till lärosätet för synpunkter.

Universitetskanslern fattar beslut med underlag från både lärosäte och bedömare och det kan innebära att examenstillståndet återkallas.

Som känt har utvärderingssystemet resulterat i att drygt 20 % av de utvärderade utbildningarna getts omdömet bristande kvalitet. I omgångarna 1 och 2, som startade 2011, beslutades 2012 och följdes upp 2013, ingick 581 examina varav 135 åsattes bristande kvalitet. Vid uppföljningen har det visat sig att nästan tio procent av ifrågasatta utbildningar har lagts ned av lärosätena själva och återkommer således inte med redovisning av åtgärder. Samtliga övriga utbildningar har åsatts omdömet hög kvalitet.

Lärosätena har uttryckt kritik mot att uppföljningen utvärderar något annat än de resultat som är grundläggande i den ursprungliga utvärderingen. Ovan har visats att det inte är möjligt att inskränka underlaget till enbart resultat och att betydande utvidgning mot processer och ibland förutsättningar redan har skett, men trots detta är den grundläggande idén att utvärdera mot resultatet – uppnåendegraden av examensmålen. Uppföljningen kan inte ha samma fokus på resultat av utbildningen eftersom det inte kan föreligga nya resultat redan efter ett år, framför allt inte i form av självständiga arbeten. Utveckling av utbildning behöver normalt längre tid än ett år för att åstadkomma nya resultat. Det som lärosätena kan redovisa blir istället åtgärder – som på sikt kan leda till förbättrade resultat. Detta innebär med nödvändighet att olika former av processer och ibland förutsättningar måste bedömas. Denna förskjutning i vad som utgör underlag för utvärderingen kan ses som besvärande. Men, uppföljningen kan också ses som ett komplement till den grundläggande utvärderingen. Lärosätena har efterfrågat just en mindre fokusering vid resultat och ökad vikt av processer – vilket uppföljningen tillfredsställer.

I sin uppföljningsrapport ska lärosätet i ett första steg, enligt ovan, göra en egen analys av *varför* ett examensmål inte uppnåtts på grundval av Universitetskanslersämbetets rapport. När resultatet av utvärderingarna redovisas så ges inga rekommendationer till lämpliga åtgärder utan det överläts helt till lärosätena att analysera brister och genomföra förändringar. I den kritiska debatten har det anförts att Universitetskanslersämbetets rapporter är alltför magra och inte ger adekvat återkoppling till utbildningsanordnarna. Men uppföljningarna visar tvärtom att lärosätena haft påtagligt lätt för att analysera brister i en kritiserad utbildning. Självanalyserna är genomgående insiktsfulla och ofta självkritiska.

I det andra steget ska lärosätet redovisa vilka åtgärder man vidtagit för att förbättra utbildningen. Åtgärdslistan omfattar långt över hundra åtgärder och dessa är tydligt kopplade till den egna analysen av brister i varje enskilt fall. Flera åtgärder omfattar insatser mot examensarbetet specifikt såsom införandet av bedömningsmallar för examination, tydligare betygskriterier, tydligare process fram till examensarbetet, handledarkollegium, förstärkta metodseminarier, samarbeten mellan lärosäten angående examensarbeten och second opinion-system vid bedömning av examensarbeten.

Men lika många åtgärder gäller insatser mot utbildningen i dess helhet som ny utbildningsplan, total revision av alla kursplaner, nytt övningsmaterial, fördubbling av kurslitteraturen, fler moment som examineras, nya kurser, förnyat kursinnehåll, obligatoriskt inslag av litteratursökning, systematiserad kontakt med bibliotek, tydligare progression mellan kurser, revision så att alla examensmål examineras och tydligare koppling till omvärldsaspekter och etiska ställningstaganden.

Bland åtgärder som omedelbart påverkar studenten kan noteras högre behörighetskrav, ökad mängd lärarledd tid, genomgripande förändring av den pedagogiska ansatsen, högre krav på examensarbetet och bättre återkoppling till studenterna. Många insatser rör också förstärkt forskningsanknytning, anknytning av examensarbetet till forskningsprojekt och utnyttjande av forskare i handledningen. Ytterligare insatser rör anställning av fler lärare, högre vetenskapliga krav på examinatorer, begränsning i hur många examensarbeten en lärare får handleda, tydligare ansvarsfördelning mellan handledare och examinator samt bättre matchning av lärare – student vid examensarbetet. Också rent organisatoriska åtgärder som helt ny nämndsorganisation för utbildningen och nya programråd förekommer.

En av de punkter som utvärderingssystemet kritiserats för har handlat om att det varit för stort fokus på resultat som man kan finna i examensarbeten, lärosätenas självvärderingar och i studentintervjuer. När nu hela utvärderingssystemet med bedömning, förbättring och uppföljning kan överblickas kan konstateras att underlaget breddats och balansen mellan förutsättningar, processer och resultat i utvärderingssystemet förändrats.

En del åtgärder som lärosätena genomfört är resurskrävande och kan innebära att resurser tas från annan verksamhet vid högskolan, men detta gäller långt ifrån alla åtgärder. Många insatser innebär förtydliganden och bättre organisation av verksamheten som till och med kan innebära minskad resursåtgång.

Sammantaget medför uppföljningsmomentet i utvärderingssystemet en mycket stor mängd förbättringsåtgärder och en kraftig kvalitetshöjning av svensk högre utbildning. Det är inte sannolikt att denna kvalitetshöjning skett utan detta utvärderingssystem.

Sammantaget kan även konstateras att utvärderingssystemet har systematiska och starka utvecklingsinslag med ibland inte förutsedda utvecklingseffekter.

## Resultatsök och underlag för studenters val

Den traditionella bilden av vilka faktorer som påverkar studenters val av utbildning är att dessa faktorer inte är direkt kopplade till utbildningens kvalitet. Sådana faktorer är närhet till utbildningen, studentmiljö, tillgång till bostad, föräldrarnas utbildning, var och vad kompisar läser samt vad som utgör prestigeutbildning. Med den kraftigt ökade satsning på högre utbildning som många länder genomfört har följt högre krav på att utbildning ska genomföras effektivt och vara användbar för individ och samhälle. Kraven på att studenter ska välja utbildning efter andra rationaliteter än tidigare har därmed ökat. I Ungdomsbarometern (12/13) tycks också detta krav ha fått genomslag. Den senaste Ungdomsbarometern redovisar att ungdomar nu söker utbildning *i första hand efter vilken kvalitet utbildningen har*. Trenden kan förväntas bli ännu starkare i framtiden.

Resultat från och dokumentation av alla utvärderingar redovisas i en ny form via webbfunktionen Resultatsök. Denna redovisning har lovordats i debatten. Resultatsök utgör en enkel, tydlig och kraftfull redovisningsarena av alla utvärderade utbildningar. Det är lätt att följa hur en bedömning genererats, vilka som engagerats, hur processen genomförts och vad som utgör underlaget för en bedömning. Det är lätt att skapa sig en bild av ett huvudområde vid ett visst lärosäte eller vid samtliga lärosäten och det ges också en total bild av alla utbildningar vid ett lärosäte. Det viktigaste är att en enskild student enkelt kan informera sig om resultatet av utvärderingen av en viss utbildning vid ett givet lärosäte eller vid alla lärosäten.

Det tredje syftet med systemet är att studenter ska kunna använda resultat från utvärderingar som underlag för val av utbildning. Resultatsök utgör den i särklass mest besökta sidan på Universitetskanslersämbetet. Det är ändå för tidigt att avgöra om utvärderingssystemets tredje funktion uppfylls genom Resultatsök.

## Slutsats

Grundat på beskrivningen av underlagets bredd, som alltså är mycket vidare än enbart det självständiga arbetet, på bedömarnas och de internationella utvärderingsexperternas syn samt inte minst på den dominerande reaktionen från lärosätena kan konstateras att utvärderingssystemet ger en rättvisande bild av utbildningars kvalitet. Kontrollfunktionen av utbildningens kvalitet fungerar.

Utvecklingsinslagen i systemet är inbyggda i utvärderingsmodellen men är också påtagliga i framför allt uppföljningsmomentet. Effekterna är överraskande stora.

Sannolikt kommer resultaten från utvärderingar av utbildningar att få ökat värde vid val av utbildning, men det är osäkert om Resultatsök redan idag fyller denna funktion.



# Osystematiska erfarenheter

## Värdet av examina

Statsmakterna styr högre utbildning genom examensordning och examensmål. Svensk högre utbildning är organiserad efter *examina* som regleras i högskolelagen och högskoleförordningen, framför allt dess examensordning. Det är alltså inte kurser eller ens utbildningsprogram som är det egentliga föremålet för utvärdering (och än mindre lärosäten eller kvalitetsutvecklingsprogram vid lärosäten). Högskoleförordningen anger att ”All utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser. Kurser kan sammanföras till utbildningsprogram” (HF 6 kap 13 §). Kursen utgör således den grundläggande enheten medan internationell praxis är att utbildningsprogram utgör den grundläggande enheten. I Sverige utgör också en större andel av högskoleutbildningen fristående kurser än vad som gäller internationellt. En examen kan uppnås antingen genom att följa ett utbildningsprogram eller genom att ackumulera fristående kurser. Båda vägarna regleras av examenskraven uttryckta i examensordningen (Högskoleförordningen bilaga 2).

Utvärderingssystemet utgår också ifrån *examina* genom att den storhet som utvärderas är examina. Det har redan understrukits att en styrka med utvärderingssystemet är att utvärderingen sker mot mål vars giltighet inte kan ifrågasättas, medan svagheten ligger i det metodologiskt svåra att utvärdera mot målen. Vid utvärderingen har Sverige en betydande fördel av nationellt gällande mål för utbildningen<sup>5</sup>.

Högre utbildning expanderar över hela världen och i Sverige utgör högskolan den största statliga sektorn. Sektorns tillväxt har lett till att fler intressenter engagerat sig i att erbjuda tertiär utbildning. Det finns idag en stor och alljämt växande marknad för utbildning som är av mycket varierande slag och kvalitet. Både små och stora, seriösa och oseriösa utbildningsanordnare har etablerats. Viss utbildning utgör rent *geschäft*, medan annan utbildning utgör högkvalificerad verksamhet.

MOOCs (Mass Open Online Courses) utgör ett växande fenomen i utbildningsvärlden. Dessa kurser karakteriseras av att de kan skalas upp näst intill det oändliga vad gäller antal kursdeltagare, att det inte krävs förkunskaper, att utbildningen är avgiftsfri och att den mesta ”undervisningen” sker genom webbaserad diskussion mellan kursdeltagare. Lärarens insats är begränsad och delvis automatiserad. Examination ingår inte i en MOOC.

---

5. I Australien utvärderar TEQSA enligt samma ideal. Men i Australien finns inga nationella mål varför hela utvärderingsprocessen måste starta med att ämnesexperterna, tillsammans med berörda lärosäten, diskuterar och fastställer vilka mål som bör gälla för utvärderingen av ett givet ämnesområde.

Alla dessa nya utbildningsanordnare konkurrerar de facto med den svenska högskolan idag. Men den svenska högskolan har ett försteg – tillståndet att ge examina. Akademisk examen har ett högt värde i allmänhetens ögon och på den marknad som anställer examinerade studenter. Förtroendet för högskolan är, enligt SOM-institutets årliga mätningar, mycket högt i det svenska samhället. Tertiär utbildning kan idag ges av många agenter men bara högskolan kan utfärda examen efter utbildningen. Det är synnerligen betydelsefullt att värda värdet av examen. Och just detta sker med dagens utvärderingssystem.

## Self-contained courses

Det finns också en baksida med att examen och examensmål fokuseras framför kurser. Det svenska utbildningssystemet bygger på det amerikanska "self-contained courses"-systemet, dvs. den enskilde läraren ansvarar för "sin" kurs avseende såväl undervisning som examination. Examen uppnås genom att kurser ackumuleras till en examen efter en särskild ordning som ibland anges i en utbildningsplan. Om utbildningen enbart består av fristående kurser så är det ytterst examenskraven som villkorar att examen uppnåts. Oavsett på vilket sätt kurser ackumuleras till examen så "uppstår" examen genom själva ackumuleringen av kurser. Det sker inte vid något tillfälle inom utbildningen en "slutkontroll" om examensmålen uppnåts. Detta förutsätts ske genom att godkända kurser adderas till varandra.

Utvärderingssystemet kräver emellertid ett slags slutproduktkontroll eftersom i utvärderingssystemet efterfrågas just om examensmålen avseende hela den sammanhållna utbildningen uppnåts. Utvärderingssystemet nöjer sig inte, och egentligen inte heller examensordningen, med att godkända kurser adderas till varandra. Som svensk högre utbildning organiseras finns inget system för att kontrollera slutprodukten – examensmålen. Det som kommer närmast är att utbildningsplaner reglerar och garanterar att om en viss utbildningsgång följs så kommer alla examensmål att uppnås när programmet avslutas. Ett slutprov som visar att så faktiskt är fallet finns inte.

En risk med utvärderingssystemet är att lärosätena ytterligare reglerar utbildningsgången för en student för att skapa garantier för att examensmålen uppnås. Detta innebär i praktiken att valfriheten för studenten minskar och alternativa studieinriktningar begränsas. En sådan utveckling är inte önskvärd.

Utvärderingssystemet tvingar fram system som visar och dokumenterar att examensmålen uppnås. Men lärosätena som utfärdar examen har i grunden samma behov av att dokumentera att examensmålen uppnås. Att utveckla sådana system är därför av gemensamt intresse för lärosätena och Universitetskanslersämbetet.

Sluttentamen och examensprov har funnits i svensk högre utbildning till förra sekelskiftet, framför allt inom ämbetsexamina (ungefär dagens yrkesexamina). Slutexaminationen kunde sträcka sig över flera dagar och omfatta alla kurser under utbildningen. En sammanhållen slutexamination var också vanlig

i många länder i framför allt Östeuropa fram till Bologna-reformen. Bologna-reformen krävde en modulering av all utbildning som Sverige genomförde redan med 1977 års högskolereform.

## Examensmål

Med fokus på examina och sättet att utvärdera mot examensmål följer en ökad insikt om examensmålen. Den svenska högskolans styrning ändrades redan med 1993 års högskolereform (Frihetsreformen) då en examensordning infördes och högskolan blev målstyrd. Med 2007 års högskolereform (Bologna-reformen) följde en tydligare examensordning men målstyrningen fanns alltså redan tidigare. Obeaktat detaljeringsgrad i examensordningarna är det först med 2007 års högskolereform som högskolesamhället tydligt uppfattat examensmålen och deras roll för högre utbildning. Utvärderingssystemet har fungerat som en katalysator i denna process och stärkt Bologna-reformens intentioner.

I Bologna-reformen ingår idealet att flytta fokus från ”teaching” till ”learning”. Utbildningens syfte är inte att undervisa – utan att studenter ska uppnå lärandemålen. Genom att målen för utbildningen blir så tydliga med utvärderingssystemet klagörs samtidigt utbildningens syfte och studenters lärande gynnas.

Med utvärderingssystemet är det naturligt att en diskussion om examensmålen uppstått. Den har varit tydlig i varje bedömaregrupp och spritt sig till hela det område som berörs av respektive utvärdering. Medvetenheten om målen medför att en viktig diskussion inom högskolan påbörjats om vad som egentligen är syftet med högre utbildning. Inom varje utbildning har en motsvarande diskussion startat om vilka mål som styr respektive utbildning, om målen är för vaga, om de är de rätta målen, om de överlappar och om målen är kloka. En sådan diskussion är välgörande i alla utbildningsorganisationer.

När andra intressenter i högre utbildning, såsom arbetsgivarorganisationer, arbetstagarorganisationer, professionsorganisationer och studentorganisationer insett hur styrsystem och utvärderingssystem fungerar har de också visat intresse för att delta i måldiskussionen. Det är ju denna väg man kan få gehör för sina önskemål och intressen. Statsmakterna har med anledning av denna diskussion aviserat en principiell öppenhet för översyn av examensmål.

## Hur många utbildningar fångas upp i utvärderingssystemet?

Utvärderingssystemet planerades med ambitionen att fånga huvuddelen av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå. Det har emellertid visat sig att maskorna i nätet var glesare än förväntat och att ett betydande antal utbildningar på grundnivå och avancerad nivå inte kommer att utvärderas med denna metodik.

### Färre än fem självständiga arbeten

Redan nämnt är att utvärderingsprojekt med färre än fem självständiga arbeten undantas eftersom färre än fem arbeten utgör för svagt underlag för en kvalitativ bedömning. Det har visat sig att ett stort antal utbildningar inte tillfredsställer detta krav, dvs. många utbildningar i högskolan är så små att det inte produceras fem examensarbeten under tre år. Det är framför allt på avancerad nivå som detta inträffar. Av listan nedan framgår antal och andel utbildningar som faller bort på grund av sin ringa omfattning i omgång 1 och omgång 2. I senare omgångar ligger bortfallet i samma storleksordning.

Ämne	Totalt antal utb.	Bortfall	Andel (%)
Ekonomisk historia	21	11	52
Arbetsvetenskap	15	4	27
Informatik	38	8	21
MKV/journalistik	46	9	20
Geovetenskap	58	10	17
Sociologi	49	7	14
Psykologi	46	6	13
Nationalekonomi	47	3	6
Statsvetenskap	80	4	5
Företagsekonomi	75	1	1
Logopeder	13	2	15
Genusvetenskap	21	7	33
Arbetsterapi	26	6	23
Apotekare/farmaci	26	5	19
Folkhälsovetenskap	27	4	15
Juridik	27	4	15
Audionomer	8	1	12
Sjukgymnaster	27	3	11

Inom utvärderingsprojekten hälso- och sjukvårdsadministration, biomedicinsk analytiker, ortopeder, sjukhusfysiker och optiker i omgång 2 hade samtliga mer än fem examensarbeten.

Utvärderingssystemet visar att svensk högre utbildning karakteriseras av ett stort antal utbildningar som är små i betydelsen att det genomförs få självständiga arbeten. Detta innebär sannolikt att det finns få studenter på dessa utbildningar – och att få studenter ”drabbas” av att deras utbildning inte utvärderas. Insikten om antalet små utbildningar bör kunna utnyttjas i framtida utbildningsplanering och -dimensionering.

Varje lärosäte beslutar själv om hur ett huvudområde ska bestämmas och därmed hur stort eller litet ett huvudområde är. Därmed påverkar lärosätet också om en utbildning ska bli föremål för utvärdering eller inte. Se avsnittet Huvudområde s. 37.

### **”Stödämnena”**

Vissa ämnen/huvudområden har karaktär av stödämne inom en utbildning som har en tyngdpunkt utanför stödämnet. Sådana ämnen läses ofta av många studenter men få gör ämnet till sitt huvudområde och därmed gör få studenter sitt examensarbete i detta ämne. Sådana ämnen/huvudområden är svenska, engelska, matematik, statistik och viss datavetenskap. Dessa ämnen kan vara mycket stora i betydelsen att de läses av många studenter men ändå finns få självständiga arbeten. De självständiga arbeten som finns speglar inte heller nödvändigtvis hela utbildningen. I sämsta fall faller en ”stor” utbildning (många studenter) helt utanför utvärderingssystemet för att det produceras för få självständiga arbeten.

### **Högskoleexamen och korta yrkesutbildningar**

I högskoleexamen och flertalet korta yrkesutbildningar ingår enligt kursfordringarna numera ett självständigt arbete men det finns inga krav på hur omfattande det ska vara. Eftersom utvärderingssystemet lägger stor vikt vid granskning av det självständiga arbetet och kräver att dessa är likvärdiga så lämpar sig detta utvärderingssystem inte för kortare utbildningar. Liksom i tidigare utvärderingssystem ingår därför inte utbildning som leder till tvåårig högskoleexamen (generell eller konstnärlig) i systemet för kvalitetsutvärdering. Universitetskanslersämbetet kommer att utvärdera sådana utbildningar enligt ett annat system genom urval av utbildningar. Detta kommer att ske enligt en modell som har fokus på resultat där det självständiga arbetet är ett bedömningsunderlag som kompletteras av andra bedömningsunderlag.

### **Nyregistrerade utbildningar**

Nyregistrerade utbildningar inom vilka det ännu inte hunnit produceras några självständiga arbeten kan inte utvärderas med ett utvärderingssystem som betonar det självständiga arbetet. Till dessa utbildningar hör civilekonomutbildningen och det stora lärarutbildningsområdet där de första examenstillstånden beviljades i december 2010. Enskilda lärosäten kan också ha inregistrerat utbildningar som inte nått fram till nivån självständigt arbete. I dessa fall åligger det lärosätet att meddela Universitetskanslersämbetet att utbildningen bör undantas från utvärderingen.

### **Utbildningar under avveckling**

Utbildningar där lärosätet inte längre kommer att ge examen undantas från utvärdering. I dessa fall ska lärosätet ha fattat ett beslut om nedläggning av den aktuella utbildningen.

### **Utbildning på forskarnivå**

Enligt Universitetskanslersämbetets instruktion ska ämbetet utvärdera även utbildningar som leder till examen på forskarnivå. Resultat från utvärderingar av utbildningar på forskarnivå kommer dock inte att leda till extra tilldelning av medel från regeringen. Det utvärderingssystem som gäller för grundnivå och

avancerad nivå är olämpligt att tillämpa på forskarnivå eftersom fokuseringen på examensarbetet skulle överlappa alltför mycket med den examination av avhandlingen som är etablerad med en externt sammansatt betygsnämnd. Hur utvärdering av utbildning på forskarnivå ska ske är under fortsatt utveckling. Bland annat undersöks möjligheten att samordna genomförandet med Vetenskapsrådets uppdrag att utvärdera forskning.

### **Utbildningar som inte leder till någon examen**

Utvärdering av utbildningar eller kurser som inte leder till någon examen sker i annan ordning. Höskoleverket fick i januari 2010 regeringens uppdrag (U2009/427/UH) att klarlägga vilka utbildningar som inte leder till examen och att fortlöpande granska ett urval av dessa utifrån de krav på högre utbildning som uttrycks i 1 kap. 2, 8–9 §§ högskolelagen. Tre utvärderingsomgångar av stickprovskaraktär har genomförts under 2011, 2012 och 2013. Denna typ av utvärdering kommer att fortsätta.

Utvärderingssystemet fångar således inte så många *utbildningar* som förväntat men det är svårt att bedöma det totala antalet utbildningar som faller utanför systemet. Samtidigt måste betonas att detta inte står i proportion till antalet *studenter*. Det vill säga att ett stort antal utbildningar faller utanför utvärderingssystemet berör endast ett litet antal studenter. Systemet ger dock viktig insikt i att det sannolikt finns för många små utbildningar men också att utvärderingssystemet i nästa generation måste anpassas till hur det svenska utbildningsutbudet faktiskt ser ut.

## **Huvudområde**

Högskoleförordningen reglerar *examina* och för generella examina regleras också att det ska finnas ett *huvudområde*. Vad som ska utgöra ett huvudområde regleras emellertid inte nationellt utan beslutas av varje lärosäte. Detta medför att det kan finnas lika många bestämmelser av huvudområdet x-vetenskap som det finns lärosäten i Sverige. Det betyder också att namnet på ett huvudområde inte säkerställer att utbildningarna är desamma eller ens jämförbara.

Bristande enhetlighet i både vilken domän ett huvudområde bör täcka och i vad ett huvudområde med samma namn faktiskt täcker skapar grund för missförstånd både för studenter och för arbetsgivare. Det skapar också betydande merarbete för Universitetskanslersämbetet vid planering och genomförande av utvärdering av ett huvudområde och medför risk att bedömare med fel kompetens rekryteras.

Det uppstår ett stort antal problem i samband med olika bestämmelser av huvudområde inom utvärderingssystemet som hotar likvärdigheten i systemet. Ovan har nämnts att olikhet i vilket omfång ett huvudområde har kan leda till att ett ”ämne” över huvud taget inte utvärderas vid ett lärosäte medan samma ”ämne” utvärderas vid ett annat lärosäte, trots att de bedrivs på liknande sätt och under liknande villkor.

Språkämnenas situation i svensk högre utbildning är kända sedan länge. På senare år har ett lösningsförsök bestått i att skapa större familjer av språkutbildningar och i det avseendet har huvudområdesbegreppet varit lämpligt. Baksidan av denna lösning är att varje språkämne fortfarande upplevs som ett eget unikt ”ämne” trots att det ingår i ett större huvudområde. Inom ett brett definierat huvudområde har det hänt att ett etablerat ”ämne” (ett småspråk) inte slumpades fram med ett enda arbete bland de undersökta individuella arbetena men fanns med i det slutliga omdömet. Språkämnen har också att ta hänsyn till distinktionen språkvetenskaplig – kulturvetenskaplig del av språkämnet. Denna distinktion hanteras också olika mellan lärosätenas huvudområdesbestämning.

Praxis för vad som kan utgöra ett huvudområde varierar – inte bara inom språkämnen. Några lärosäten eftersträvar breda huvudområden såsom ”medicinsk vetenskap” och ”kemi”, medan andra lärosäten eftersträvar smalare områden och delar upp motsvarande huvudområden i flera som ”anatomi”, ”fysiologi”, ”farmakologi” och ”närläroslära” respektive ”biokemi”, ”fysikalisk kemi” och ”analytisk kemi”. Det förekommer också att huvudområdet är bestämt på olika sätt på grundnivå och avancerad nivå vid samma lärosäte.

Därtill finns ämnesmässigt tveksamma bestämningar av huvudområden såsom när översättarutbildningar läggs inom ett språkämne (huvudområdet tänjs ut) eller huvudområdet medicin visar sig vara en smal delmängd av ett helt fakultetsområde (huvudområdet snävas in).

Naturligtvis tangeras nu välkända frågor om begreppet ”ämne”, hur ett *ämne* utvecklas och hur nya ämnen etableras över tidigare ämnesgränser. Det finns en betydande fara i att centralt försöka att normera vad som ska utgöra ett ämne eller ett huvudområde och därför har lärosätena själva getts rätt att definiera detta. Men de svagheter som följer av lokala bestämningar av en verksamhet som bedrivs nationellt, och internationellt, blir tydliga i utvärderingssystemet.

## Dubbla examina

Högskoleförordningen anger tre typer av examina – generella examina, konstnärliga examina och yrkesexamina. Genom att skilja dessa typer av examina åt har statsmakterna angett att de tjänar olika syften. I Lärarutbildningspropositionen angav regeringen explicit att generell examen inte bör utfärdas samtidigt med en yrkesexamen (Bäst i klassen – en ny lärarutbildning. Proposition 2009/10:89, s. 13).

I svensk högskola ska den enskilde studenten ansöka om examen, men studentens ansökan är helt beroende av hur lärosätet organiserat utbildningen – oftast i programform – och hur lärosätet informerat studenten om vilka examina utbildningen leder till.

Det är upp till varje lärosäte att, med utgångspunkt i vilka examenstillstånd lärosätet har, ge examen till en student efter genomgången utbildning och uppfylla examenskrav. I Universitetskanslersämbetets årsrapport har det sedan

länge framgått att dubbla examina är vanliga. Av de 74 000 examina som gavs 2013 utgjorde drygt 10 000 dubbla examina. Detta innebär att en student efter avslutad utbildning, oftast ett program, mer eller mindre automatiskt tilldelas två examina. Exempelen är mångfaldiga. Biomedicinsk analytikerexamen – kandidatexamen i biomedicinsk laboratorievetenskap, receptarieexamen – kandidatexamen i farmaceutisk biovetenskap. Kända exempel sedan tidigare är högskoleingenjörsexamen – teknisk kandidatexamen, sjuksköterskeexamen – kandidatexamen i vårdvetenskap. En särskild debatt i samband med Bologna-reformen 2007 kretsade kring civilingenjörsexamen där några lärosäten valde att bygga utbildningen kring de generella examina medan andra behöll inriktningen mot yrkesexamen – civilingenjörsexamen och där möjligheten till dubbla examina därför blev uppenbar oavsett examensmodell.

Också utvärderingssystemet visar att dubbla examina är vanliga och skapar särskilda problem. Ett exempel bland flera är bedömargruppens yttrande över utbildningar inom jord, skog och trädgård där de särskilt tar upp dubbla examina.

*SLU:s examenssystem är inte lätt att förstå. Man anger t.ex. dubbla examina för mycket likartade eller identiska utbildningar. Bedömargruppen, såväl som SLU:s studenter, har svårt att fullt ut reda ut systemet, och det varierar dessutom mellan olika utbildningar. Så finner bedömargruppen det anmärkningsvärt att SLU t.ex. kan dela ut en jägmästarexamen och en masterexamen i skogshushållning för en identisk kursgång, trots att dessa examina har tydligt olika examensmål. Gruppen anser att detta kan innebära att utbildningen inte optimeras för någon examen varför den riskerar att aldrig bli mer än godkänd. Detta bekräftades av bedömningsutfallet av examensarbeten. Somliga är väl anpassade till målen för en masterexamen och andra till en jägmästarexamen.*

(Bedömargruppens yttrande 2013-06-18, s. 3)

Det finns till och med exempel på lärosäten som ger tripplexamina för en och samma utbildning. Bedömargruppen inom jord, skog och trädgård pekar på den avgörande svårigheten med dubbla examina: generell examen och yrkesexamen har olika examensmål. I flera utvärderingsprojekt har det inträffat att yrkesexamen getts slutomdömet bristande kvalitet medan ”samma” utbildning mot generell examen getts omdömet hög kvalitet. Det omvända förekommer också. Att detta kan inträffa illustrerar att det verkligen är fråga om olika uppsättningar av examensmål som ska uppnås och att det inte är säkert att en och samma utbildning kan leda till båda måluppsättningarna. Med tanke på att Högskoleförordningen anger att yrkesexamina och generella examina utgör olika typer av utbildningar så är det tvärtom osannolikt att båda måluppsättningarna kan uppnås med samma utbildning. Om detta är möjligt och rimligt bör man ifrågasätta behovet av att skilja de två examenstyperna åt. Riskerna med att försöka tillfredsställa två examensmålsuppsättningar samtidigt är, åter som bedömargruppen anger, att ingen examen optimeras.



Dubbla examina kan ifrågasättas också av skälet att det kan ge en falsk varudeklaration för arbetsgivare och omvärld.

Det tydligaste argumentet som anförs för dubbla examina är att den internationella anpassningen kräver att svenska yrkesexamina måste kunna uttryckas i traditionella akademiska examina utöver svenska yrkesexamina. Bakgrunden står dock att finna i

1977 års högskolereform då ett stort antal professionsutbildningar införlivades i den samlade högskolan. Sverige fick därmed en i internationell jämförelse ovanligt bred högskola. För de professionsutbildningar som integrerades i akademien blev det naturligt att sträva efter en akademisk form. Detta tog sig uttryck bland annat, men långt ifrån enbart, i att utbildningen utmynnade både i en yrkesexamen och i en traditionell akademisk examen – ofta en filosofie kandidatexamen. Detta är en baksida av ”akademiseringen” av yrkesutbildningar. Denna kraft har varit stark inom några utbildningar alltsedan 1977.

Det finns alltså starka krafter och några goda argument som verkar för dubbla examina. Utvärderingssystemet understryker emellertid det tveksamma i om argumenten för dubbla examina överväger svagheter i ett sådant system.

## Kalibrering

Som understrukits är detta utvärderingssystem omfattande och komplext. Det har ambitionen att kunna väga kvaliteten i huvudområdet företagsekonomi vid Högskolan i Halmstad 2011 mot kvaliteten på receptarieutbildningen vid Uppsala universitet 2012 och civilingenjörsutbildningen i maskinteknik vid Luleå tekniska universitet 2013 mot konstnärlig examen i Grafisk design och illustration vid Konstfack 2014. Detta ställer höga krav på att alla utvärderingsprojekt kalibreras med varandra. Ansvar för denna uppgift måste i allt väsentligt läggas på Universitetskanslersämbetet.

I den första omgången fanns betydande skillnader mellan projektens resultat. Ytterligheterna bestod i att i utvärderingen av företagsekonomi fick 25 av 67 utbildningar omdömet bristande kvalitet (och enbart åtta fick omdömet mycket hög kvalitet), medan enbart 6 av 47 utbildningar inom geovetenskap mottog omdömet bristande kvalitet (och 16 mycket hög kvalitet). Ibland har kritiken formulerats så att det inte är sannolikt att så stora skillnader mellan olika ämnen finns. Man menar alltså att bedömaregrupper varit olika hårda i sina bedömningar eller mätt måluppfyllelse enligt olika måttstockar. En liknande kritik har bestått i att det inte är rimligt att en femtedel av svensk högskoleutbildning har bristande kvalitet – vilket är ungefär den andel som idag fått detta omdöme. Det kan då misstänkas att Universitetskanslersämbetet inte lyckats ange en gemensam och rimlig skala för alla bedömaregrupper.

Problemet har dock minskat. Efterhand som utvärderingssystemet omfattat allt fler utbildningar så har också allt fler sökt sig mot en mittfåra – en gemensam norm har växt fram.

När ett utvärderingsprojekt slutat i att en hög andel av utbildningarna getts omdömet bristande kvalitet eller hög andel mycket hög kvalitet så måste dock debatten starta i själva resultatet, dvs. företagsekonomi kanske har för svag kvalitet – när det ges vid 26 lärosäten. Och kanske geovetenskap faktiskt har genomgående hög eller mycket hög kvalitet i Sverige – något som de nordiska bedömarna framhöll.

Det vore dock förmätet att tro att detta utvärderingssystem är fullständigt rättvist i meningen att alla svenska utbildningar sätts in i exakt samma skala. Peer review-systemet innebär med nödvändighet att det ges utrymme för peers olika bedömningar. Problemet att kalibrera sakkunnigutlåtanden, yttranden över forskningsansökningar, betygsnämnder etc. är välkänt. Det är upp till ansvarig myndighet – här Universitetskanslersämbetet – att så tydligt som möjligt ange kravnivåer, kriterier och skala. Ett betydande och ganska osynligt arbete läggs också ner i detta. Sannolikt ska detta kalibreringsarbete från Universitetskanslersämbetet förstärkas ytterligare i nästa generation av utvärderingssystemet.

## Transparent men mekaniskt system

Det har i tidigare utvärderingssystem riktats kritik mot bristen på transparens i beslutsprocessen och mot att olika värdeskalor använts vid olika utvärderingsprojekt. Dessa svagheter är mindre med dagens utvärderingssystem. Dagens utvärderingssystem är transparent. Det är lätt för betraktare utifrån att följa hur ett slutomdöme kommit fram genom att allt underlag är lättillgängligt på webben. Av underlaget framgår hur varje enskilt självständigt arbete avseende varje enskilt mål, och ibland delmål, har bedömts på en tregradig skala. Det är lätt att följa hur ett omdöme om varje enskilt examensmål i varje enskilt självständigt arbete och hur den sammanvägda bedömningen uppkommit. Det blir också lätt att jämföra alla utbildningar med varandra – över tid, huvudområden, yrkesutbildningar och lärosäten.

Baksidan av detta transparenta utvärderingssystem är ett mekaniskt och ackumulativt drag. Svagheten uppkommer genom att de många examensmålen, delmålen, examensarbetena och den tregradiga bedömningen av varje enskilt mål eller delmål, och därtill en sammanvägd bedömning per mål, skapar ett mångdimensionellt system med ibland tusentals värden. När alla värden ska vägas samman finns det risk att schabloner snarare än akademiskt omdöme räknas samman till ett slutomdöme. Då utnyttjas inte hela kompetensen hos de ämnessakkunniga.

Dock finns, självklart, utrymme också för kvalitativa bedömningar. Främst finns detta i det enskilda omdömet om varje examensmål i varje självständigt arbete. Bara den sakkunnige kan med hjälp av sin akademiska erfarenhet och kunskap bedöma om ett examensmål i den egna disciplinen eller utbildningen har uppnåtts antingen underlaget hämtas från det självständiga arbetet, från självvärderingen eller ur annat underlag. Också den sammanvägda

bedömningen av ett enskilt mål och av en hel utbildning ger utrymme för akademiskt omdöme.

Den balansering som måste ske mellan krav på å ena sidan transparens och likvärdighet och å andra sidan utrymme för akademisk och professionell bedömning, är inget unikt för dagens utvärderingssystem. I utvärdering finns alltid risk för att mycket tydliga kriterier inte ger utrymme för subtila och svåra avvägningar vilket lurar till falsk objektivitet. I avvägningen mellan det mekaniska draget och den transparens detta ger bör en ombalansering ske så att det ges större utrymme för sakkunnigas helhetsbedömningar. En sådan förskjutning förutsätter att det är acceptabelt med lägre krav på transparens och likvärdighet.

# ENQA

ENQA – the European Association for Quality Assurance in Higher Education – riktade kritik mot det svenska utvärderingssystemet i en rapport som grundades på Högskoleverkets medlemsansökan 2011. Det är ett krav på alla medlemmar att vart femte år genomgå en prövningsprocess.

ENQA:s utvärdering sker i huvudsak mot de s.k. European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Dessa fastställdes av utbildningsministrarna inom Bolognasamarbetet i Bergen 2005 och är för närvarande under revision.

Den kritik ENQA uttrycker är av olika karaktär och allvar. På några punkter är kritiken grundlös – som i kritiken att bedömningskriterier inte skulle vara kända på förhand. På andra punkter är den korrekt och ska åtgärdas. Detta gäller till exempel systemets förmåga att generera användbar information till de utvärderade utbildningarna och lärosätena. Som nämnts är alla intressenter överens om att en fylligare åiterrapportering ska ske även om det är svårt att helt tillfredsställa ESG 2.1 om *rekommendationer* till lärosätena. Men det finns också kritik av principiellt intresse.

Den centrala kritiken från ENQA består i att det svenska utvärderingssystemet inte tillfredsställer ESG 2.1. Detta krav uttrycks enligt följande:

*2.1 Use of internal quality assurance procedures:*

*External quality assurance procedures should take into account the effectiveness of the internal quality assurance processes described in Part 1 of the European Standards and Guidelines.*

Kravet innebär att en extern utvärderingsinstitution som Universitetskanslersämbetet vid utvärdering av verksamhet vid ett universitet eller en högskola ska ta hänsyn till det interna kvalitetssäkringssystemet vid detta universitet/denna högskola.

1) Det svenska utvärderingssystemet utvärderar utbildning/program (eller egentligen examina, som utbildning/program leder till) – inte lärosäten. När Sverige introducerade utvärdering av högre utbildning efter 1993 års högskolereform så inleddes detta med att utvärdera lärosätenas egna kvalitetsutvecklingsprogram. Efterhand som ”utvärderingsmognaden” bland svenska lärosäten ökade så flyttades fokus till att utvärdera utbildningen i sig. I det nu gällande steget har fokus flyttat till resultatet av utbildningen. Sedan 2010 har lärosätena det fulla ansvaret för sitt eget kvalitetsarbete och detta utvärderas inte av en central myndighet. ESG 2.1 kräver just detta.

2) I dagens svenska system ligger fokus på resultatet av utbildningen och det på lärosätet interna kvalitetsarbetet utgör en vital förutsättning för att resultatet

ska bli av hög kvalitet, men det interna kvalitetsarbetet utvärderas inte i sig. I sitt beslut om Högskoleverkets/Universitetskanslersämbetets medlemskap skriver ENQA:

*The ENQA Board noticed the high relevance of the learning outcomes based approach for the recently introduced procedures of HSV, and believes in the importance to take into account the whole concept of learning outcomes in external quality assurance. However, the Board concluded that the ESG are sufficiently open to give space to various quality assurance approaches, and could easily accommodate the learning outcomes approach while at the same time respecting the standards and guidelines.*

ENQA menar således att det faktum att det svenska systemet är resultatfokuserat, genom sin inriktning mot learning outcomes, inte bör hindra att kraven i ESG, inkl. ESG 2.1, tillfredsställs. Enligt ENQA är kraven i ESG tillräckligt öppna för att tillåta en förening av ESG 2.1 och resultatfokus. Det är emellertid svårt se hur detta låter sig göras. ESG 2.1 utgör ett slags portalparagraf där det fastställs att starten i hela utvärderingen bör vara att utgå från lärosätets eget kvalitetsarbete. Hur detta ska kunna kombineras med det svenska systemets idé att bortse från lärosätets eget val av väg för att nå externt fastställda mål i examensordningen är svårt att se. Här finns en skillnad i ideologi. Idén med det svenska systemet är att utgå från externa kriterier – nämligen Högskoleförordningens examensmål – medan ENQA:s ideologi är att utgå från lärosätets interna kvalitetsarbete.

3) Det framgår av den beskrivning som ges i avsnittet En femstegsmodell (s. 6) att hela utvärderingsmodellen startar med lärosätets eget kvalitetsutvecklingsarbete och en examenstillståndsansökan. Det framgår också att vid examenstillståndsbedömningar så genomför Universitetskanslersämbetet en utvärdering av lärosätets eget kvalitetssystem. Detta utgör en viktig förutsättning för att Universitetskanslersämbetet ska bedöma att utbildningen kan ges med hög kvalitet och examenstillstånd ges. Men det är bara inom ramen för examenstillståndsprovning som lärosätets interna kvalitetsarbete bedöms i enlighet ESG 2.1.

Det är möjligt för Universitetskanslersämbetet att lägga till en bedömning av lärosätets interna kvalitetsarbete i sitt nuvarande utvärderingssystem men det förblir oklart vilken roll det skulle spela i ett system som i grunden fokuserar på output – inte input.

## Resurser

Vad kostar utvärderingssystemet? I den debatt som förs nationellt om utvärdering av offentlig verksamhet accepteras ofta utvärdering i sig men det framhålls att balansen mellan de resurser som läggs på utvärdering och de goda effekter man kan få av utvärdering är felaktig, dvs. utvärdering kostar mer än det smakar. Motsvarande synpunkter finns inom högre utbildning. Därför kan några faktabaserade beräkningar vara av värde.

Den totala kostnaden för utbildning på grundnivå och avancerad nivå uppgick 2012 till 26 miljarder kronor. (Takbeloppet utgör 21 miljarder kronor och därutöver finns diverse andra utbildningsintäkter. Universitet och högskolor Årsrapport 2013, Universitetskanslersämbetet Rapport 2013:2.)

Universitetskanslersämbetet avsätter för sin utvärderingsverksamhet årligen 60 miljoner kronor. Dessa resurser avser såväl examenstillståndsbedömning som utvärderingssystemet. Därtill omfattar det en mindre andel för till exempel utvärdering av udda kurser och särskilda uppdrag. Ungefär hälften av de avsatta resurserna avser ersättning till externa bedömare.

Andelen av de totala utbildningskostnaderna i Sverige för utvärderingsverksamhet genomförd av Universitetskanslersämbetet utgör därmed 2,3 promille.

Som framhållits utförs huvuddelen av kvalitetsarbetet i högskolesektorn vid lärosätena. Resursåtgången för detta arbete är mycket svår att beräkna. Chalmers tekniska högskola har emellertid i en rapport synliggjort sina kostnader för insatser inom det nationella utvärderingssystemet. (Utvärdering av Chalmers process för leverans av underlag till nationell utvärdering av examina 2012 (HSV-utvärderingen) – Slutrapport. Dnr C2011/1196. Publicerad 2013-04-29.)

Chalmers beräknar att de avsatt 26 000 arbetstimmar för att hantera utvärderingssystemet inför utvärderingen av tekniska utbildningar 2012–2013. Med en genomsnittlig årsarbetstid om 1 730 timmar utgör detta cirka 15 årsarbetskrafter. Chalmers personal uppgick 2012 till 1 951 helårspersoner. Det innebär att Chalmers under ett år avsatt 7,7 promille av sina årsarbetskrafter för det nationella utvärderingssystemet. Eftersom utvärderingarna genomförs med fyra års intervall blir resursen per år cirka 1,9 promille av årsarbetskraften. Chalmers har en hög andel forskande personal. Om beräkningen genomförs på enbart andelen undervisande och administrativ personal blir procentsatsen på den avsatta arbetskraften något högre.

Det kan finnas andra kostnader vid lärosätena än de här anförda. Utvärderingens kostnader bör också vägas mot dess goda effekter på utbildningens kvalitet. Dessa är emellertid näst intill omöjliga att beräkna. Sammantaget kan det dock konstateras att de resurser som utvärderingssystemet kräver är små.

# Framåtblick

Vid Universitetskanslersämbetet har ett arbete påbörjats för att utveckla nästa generation av utvärderingssystemet som ska gälla från 2015<sup>6</sup>. Kommande system ska bygga på två förutsättningar som gäller redan i nuvarande system:

- Fokus på resultat
- Omdömen på en minst tregradig skala.

Inriktningen mot examina ligger fast. Eftersom även framtidens utvärderingssystem ska vara peer review-baserat är ett nära samarbete med sektorsföreträdare självklart. Utvecklingsarbetet ska ske i samverkan med intressenter som SUHF, SFS och företrädare för arbetsmarknaden.

Ovan har ett stort antal parametrar i utvärderingssystemet genomlysts. I några fall har en problemgenomgång avslutats med en utvecklingstanke. I detta avsnitt ska dessa utvecklingsidéer samlas ihop och därtill ska några nya idéer nämnas. Dessa utvecklingsidéer har olika status – från att vara nästan beslutade till att vara utkast till förändring – varför de här nämnda utvecklingsidéerna inte är begränsande för framtiden.

## Utvecklingsidé 1: Breddning av resultat

I avsnittet Det självständiga arbetet som underlag för bedömning (§. 22) introducerades frågan om vad som ska menas med ”resultat”. Det har rått en missuppfattning om att detta enbart består i det självständiga arbetet. Så har aldrig varit fallet, men i den första omgången valdes avsiktligt utvärderingsprojekt där det självständiga arbetet har en stark tradition och acceptans. Efterhand som fler yrkesutbildningar har utvärderats så har självvärderingen, och i viss mån övriga underlag, fått ökad tyngd.

Självvärderingen har också inriktningen att redovisa resultat eller att förklara resultat. Som framgått måste vissa resultat göras sannolika genom att olika former av processer eller styrdokument beskrivs. Det är mycket svårt att i strikt mening redovisa ”resultat” för att visa att alla examensmål uppnås.

I utvecklingen av nästa generation av utvärderingssystemet bör arbetet med att bestämma vad som över huvud taget ska utgöra underlag för att visa att examensmålen nås breddas och systematiseras. En gemensam och enhetlig begreppsapparat bör utvecklas. Begreppet ”resultat” bör breddas. Detta är särskilt viktigt för att förbättra underlag som kan föranleda omdömet mycket hög kvalitet där källvärdet i nuvarande underlag är begränsat. Acceptansen

---

6. Regeringen har i april 2014 tillsatt en särskild utredare med uppdrag att föreslå utvärderingssystem från 2015.

av systemet ökas genom att ett bredare underlag används för att bedöma en hel utbildning.

## **Utvecklingsidé 2: Fylligare information**

I avsnittet ”Överinformation” (s. 27) diskuterades hur mycket information om en enskilda utbildning och om det utvärderade utbildningsområdet som systemet innehåller och att mer av denna information bör vidareföras till lärosätena. Det är ett resursslöseri att inte utnyttja befintlig information. Internationell praxis inom utvärdering av högre utbildning är att återföra så fyllig information som möjligt till lärosätena och vanligtvis sker det i form av rekommendationer till hur utbildningen bör förbättras. Bristen på återkoppling tillhör därför de påpekanden som ENQA gjort i sin bedömning av det svenska utvärderingssystemet. Lärosätena efterfrågar dessutom fylligare information om brister för att kunna genomföra adekvata förbättringsåtgärder.

Samtidigt ska inte systemets grundläggande ideologi ifrågasättas: den centrala myndighetens utvärdering ska inte verka normerande – lärosätena ska självständigt analysera brister och förtjänster och vidta åtgärder på grund av sådan analys.

I nästa generation av utvärderingssystem bör en ombalansering av de två önskemålen ske. Det bör vara möjligt att i en slutrapport från en utvärdering göra en fylligare beskrivning av vad bedömargruppen uppfattar som problem i en viss utbildning. Det bör också vara möjligt att beskriva möjliga lösningar utan att rekommendera vilken lösning som bör användas. Också avseende ”state of the art” i ett ämne eller en utbildning bör det vara möjligt att i mycket högre utsträckning dra generella slutsatser om utbildningens nationella status och föreslå förbättringar. Detta medför också att balansen mellan kontroll och utveckling ändras – kontrollen är fortfarande tydlig men med betydligt starkare utvecklingsdrag.

## **Utvecklingsidé 3: Experterna ges större utrymme**

I avsnittet Transparent men mekaniskt system (s. 41) diskuterades balansen mellan ett transparent system och utrymmet för kollegial bedömning. Omvärlden ställer höga krav på alla utvärderingssystem och ju starkare sanktioner som är kopplade till resultatet, desto högre blir kraven på tydlighet och rättvisa. Dagens system har en hög grad av transparens men också ett mekaniskt drag, som kan ge intryck av en förledande objektivitet. Systemet är också stort och komplext vilket kan förstärka risken för simplificerande sammanräkningar.

Men ytterst bygger systemet på en ämnesexperts kvalitativa bedömning av om ett examensmål uppnåtts. En sådan bedömning kan bara göras av en ämnesexpert eller expert inom en viss utbildning och därför är systemet i grunden peer review-baserat.



Peer review-karaktären är självklar även för framtiden och det bör övervägas om detta drag ska förstärkas. Detta kan ske genom att ge utrymme för ett sammanfattande slutomdöme där ämneskollegans klokskap och insikt i ämnet ges större utrymme i sammanvägningen av alla underlag. Diskussion om en sådan ombalansering av kraven på transparens mot utrymmet för kollegial bedömning måste ske med företrädare för lärosätena.

## **Utvecklingsidé 4: Utvärdera lärosätenas kvalitetssäkringssystem**

Huvuddelen av kvalitetsarbetet inom svensk högre utbildning bedrivs vid lärosätena. Detta arbete utgör en förutsättning för att lärosätena över huvud taget ska kunna söka och få examenstillstånd och för att de ska kunna genomföra utbildning av hög kvalitet. I tidigare ordning har själva kvalitetssäkringssystemet vid ett lärosäte varit föremål för den nationella utvärderingen. Denna ordning kritiserades bland annat av studentorganisationer som menade att studenternas kunskapsbehov gällde om kvaliteten i utbildningen var hög och inte kvaliteten i kvalitetssystemet. I den följande nationella ordningen lades därför fokus på kvalitet i utbildningen genom att utvärdera dess förutsättningar, processer och resultat. Den ordning som idag tillämpas har fokus på resultat.

ENQA framhåller att ESG 2.1 kräver att lärosätets eget kvalitetssäkringssystem ska utgöra en startpunkt i den nationella utvärderingen. Universitetskanslersämbetet genomför sådan utvärdering inom ramen för examenstillståndsprövningar.

Kan utvärdering av lärosätenas kvalitetssäkringssystem integreras i nästa generation av utvärderingssystem – som även fortsatt är fokuserat på resultat?

## **Utvecklingsidé 5: Tydligare arbetsmarknadsförberedelse**

All utbildning ska användas – på ett eller annat sätt – och en stor del av utbildningen förbereder för arbetsmarknaden. Högskolelagen anger – något kryptiskt – att:

*Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas ... beredskap att möta förändringar i arbetslivet. (Högskolelagen 1 kap 8 §)*

Utvärderingen sker mot examensordningens mål och i examensordningen är inte arbetsmarknadsperspektivet lika tydligt. En rimlig tolkning är att ackumuleringen av alla examensmål ska leda fram till att studenten har hög beredskap att möta arbetslivet och förändringar i arbetslivet. Dock anges det i riktlinjerna för hur urval av mål ska gå till för att arbetsmarknadsperspektivet ska beaktas.

Förberedelse för arbetslivet bör ges en tydligare roll i nästa generation av utvärderingssystemet. Förväntningarna på arbetslivsföreträdarnas roll i bedömargrupperna bör förtydligas.

## **Utvecklingsidé 6: Minimera strömlinjeformade effekter**

All utvärdering ger nivellerande effekter. I sämsta fall kan ett utvärderingssystem pervertera sina undersökningsobjekt genom att dessa anpassar sin verksamhet helt efter utvärderingssystemets indikatorer. Det nuvarande systemet har utformats inom ramen för en vidare ideologi om att högre utbildning och forskning har bättre utvecklingsmöjligheter ju mer autonoma lärosätena är. Utvärderingssystemet har utformats som en pendang till allt mer autonoma lärosäten. Fokus på resultat innebär att enbart de nationella målen ska styra utbildningen medan vägen för att uppnå målen – lärarstab, studiemiljö, kursplaner, laborativ utrustning, kvalitetssäkringssystem etc. – ska utgöra lärosätenas ansvar. På detta sätt ska mångfald i högre utbildning uppmuntras.

Det finns preliminära tecken på att systemet inte förmår att uppfylla sin ambition att befordra mångfald. Det finns risk att utbildningsvägar begränsas och att utformningen av självständiga arbeten standardiseras. Det finns inom alla utbildningssystem ett särskilt problem med att tvärvetenskapliga utbildningar och nyskapande utbildningar, till exempel entreprenörskapsutbildningar, inte värderas korrekt.

Inför nästa generation av utvärderingssystem bör det analyseras vilka strömlinjeformade effekter som finns i det nuvarande systemet och hur dessa kan minimeras.

## **Utvecklingsidé 7: Förstärk kalibreringen**

I avsnittet Kalibrering (s. 40) diskuterades problemet med att kalibrera ett mycket stort antal utvärderingar över flera år och över alla ämnen och utbildningar. Ambitionen att sätta alla Sveriges högre utbildningar i en gemensam bedömningsram är mycket hög och motsvarande svår. Ansvaret för kalibrering måste läggas på Universitetskanslersämbetet.

Inför nästa generation av utvärderingssystem ska kalibreringen mellan utvärderingsprojekten förstärkas, framför allt genom tydligare riktlinjer för bedömningsgrupperna.

## **Utvecklingsidé 8: Stärk studentperspektivet**

Studenters perspektiv ingår i utvärderingsprocessen dels genom att studentbedömare ingår som medlemmar i bedömargrupperna, dels genom att intervjuer med studenter utgör ett bedömningsunderlag.

Skiftet till ett resultatfokuserat system har inneburit en utmaning avseende att inkludera studenterna och deras perspektiv i utvärderingsprocessen. Grunden till detta är det tydliga fokuset på självständiga arbeten, men utmaningen innefattar även svårigheten för studenter att redogöra för – och värdera – resultatet av en utbildning de ännu inte har slutfört. Att studenters perspektiv ska ingå i utvärderingsprocessen är dock oomtvistat varför utveckling av studentperspektivet ska intensifieras.

Det viktigaste är att studentbedömarnas roll tydliggörs. Förväntningar på hur studenter kan bidra till att bedöma kvaliteten i en utbildning måste förtydligas. Detta kan ske genom att studenter ges konkreta uppgifter i utvärderingsarbetet. I vidareutvecklingen av de olika underlagen och deras hantering kommer studenternas perspektiv och delaktighet på olika sätt att beaktas. Utöver detta bör studenter stärkas i sin roll som bedömare. Ett tydligt utbildningsprogram bör utvecklas. Slutligen bör den administrativa hanteringen av studentintervjuer förbättras.

## Avslutande reflektioner

Universitetskanslersämbetets utvärderingar ingår i statsmakternas styrning av högre utbildning. Högre utbildning utgör härvidlag inget särfall – tvärtom är mål- och resultatstyrning idag den dominerande styrformen av offentlig verksamhet. Styrningen syftar till att säkerställa att målen i offentlig verksamhet uppnås och att förbättra resultatet inom offentlig verksamhet. Att ställa upp mål och utvärdera resultat har en förledande enkelhet över sig som gör det svårt att hävda att detta är fel. Det finns en omfattande debatt om och kritik av ”New public management” – den kontext vilken mål- och resultatstyrningen ingår i. Kärnan i denna kritik är att utvärderingssystemen tenderar att mäta det som är mätbart och att de utvärderade objekten måste ”göra sig utvärderingsbara”. Detta leder till att utvärderingssystemen perverterar de organisationer som tvärtom borde utvecklas av utvärderingssystemen.

Dagens svenska utvärderingssystem av högre utbildning har mot denna bakgrund betydande fördelar. Högre utbildning behöver inte göra sig utvärderingsbar genom att i efterhand konstruera mål som ska ligga till grund för utvärdering eftersom examensordningen anger explicita nationella mål för högre utbildning. Utvärderingssystemet förfaller heller inte till att mäta det mätbara. Tvärtom, examensmålen är svåra att utvärdera och därför utnyttjas peer review genomgående för att bedöma om målen uppnås. Det hade naturligtvis varit mycket enklare att mäta genomströmning, antal kontakttimmar mellan lärare och student, antal examina, kostnad per capita etc. Alltså, utvärderingen av högre utbildning har ett stort försteg i att utgå från nationella mål och i att utnyttja peer review.

En annan kritisk punkt är att utvärdering som betonar kontroll skapar mistro och undergräver de professionellas roll. Akademiska lärare utgör en stark profession men är ändå inte immuna inför denna risk. Det är vitalt att det svenska utvärderingssystemet utvecklas så att den akademiske lärarens naturliga vilja till utveckling inte hämmas.

Däremot kan utvärdering av utbildning inte undslippa de generella problemen med utvärdering avseende dess retroaktivitet, kostnader, urvalsfrågor och problem angående mätmetoder.

Utvärdering av utbildning kan genomföras med olika syften, för olika intressenter och på olika sätt. Att utvärdera mot gällande utbildningsmål är ett rimligt syfte som tillfredsställer framför allt uppdragsgivarens intresse. Det finns alternativa legitima syften och intressenter. Den metodik som tillämpas i dagens system är anpassad till syfte och intressent. Utbildningskvalitet ges en operationell definition – uppnåendegrad av utbildningsmålen – som är rimlig givet uppdragsgivarens behov av att få garanti för att de uppställda målen uppnås.

Metodikerna bygger på att underlag inhämtas där det är sannolikt att det kan visas att målen uppnås. Här finns tveklöst utrymme för förbättringar. Underla-

get ska breddas och systematiseras, mer information ska sugas ur systemet, peer review-draget ska förstärkas, kalibreringen ska förbättras etc. Det finns också detaljer att justera. Man kan överväga om nolltolerans avseende examensmå- lens uppnående bör gälla fortsatt, om viktningen mellan olika underlag ska ombalanseras, om fler bedömare bör läsa ett självständigt arbete – åtminstone i de fall tveksamhet råder, om gränsen för hur många mål som bör vara upp- fyllda för att ge omdömet hög kvalitet, om en annan terminologi bör användas för att avge omdöme etc.

Dessa metodproblem är reella och ska bearbetas, men att sådana problem finns är inte skäl att ifrågasätta den svenska utvärderingsmodellen. Tvärtom – detta är en väl fungerande modell som utgår från Bolognareformens inten- tioner och utgör ett föredöme för Europa.



Universitetskanslersämbetet är en myndighet inom högskoleområdet. Ämbetet utvärderar kvalitet i högre utbildning, har tillsyn över universitet och högskolor, granskar effektivitet och ansvarar för statistik och uppföljning.

**Läs mer på vår webbplats [uka.se](http://uka.se).**



**UKÄ**  
Universitetskanslersämbetet