

Från granskning och bedömning av kvalitetsarbete till utvärdering av utbildningsresultat

– ger utvärderingen en bild av kvaliteten på
utbildningen vid universitet och högskolor?



Från granskning och bedömning av kvalitetsarbete till utvärdering av utbildningsresultat

– ger utvärderingen en bild av kvaliteten på
utbildningen vid universitet och högskolor?

Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

**Från granskning och bedömning av kvalitetsarbete till utvärdering av utbildningsresultat
– ger utvärderingen en bild av kvaliteten på utbildningen vid universitet och högskolor?**

Utgiven av Högskoleverket 2012

Högskoleverkets rapportserie 2012:21 R

ISSN 1653-0632

Författare: **Staffan Wahlén**

Kontaktperson på Högskoleverket: Gunilla Jacobsson

Omslagsbild: Ingram Publishing

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

Innehåll

Inledning	5
Början	7
Kvalitetsarbetsgranskningar 1995–2001 (2003)	8
Examenstillståndsprövningar	11
Vidare till utvärdering av ämnen och program	12
Interimsperiod med fem ingredienser	16
Från förklaringsmodell till granskning av resultat	18
Svensk utvärdering i ett europeiskt perspektiv	21
Men kvaliteten då?	23
Slutord	25

Inledning

Sverige etablerade sig relativt tidigt bland de länder i Europa som utvärderar sin högre utbildning systematiskt. Frankrike, Storbritannien, Danmark och Nederländerna hade då redan utvecklat modeller för nationella kvalitetsbedömningar, som skilde sig åt i ganska stor utsträckning. I Danmark och Nederländerna utvärderades huvudsakligen ämnen och program, i Frankrike och Storbritannien mestadels hela lärosäten.

I Sverige hade Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och senare Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) genomfört ett stort antal utvärderingar av olika ämnen och områden. Det fanns också betydande forskning inom detta fält vid svenska universitet¹. Men det var först i samband med högskolereformen 1993 som ett övergripande och systematiskt nationellt system sattes och då som ett led i den sedan länge pågående övergången från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Denna reform syftade bland annat till att ge universitet och högskolor ett betydligt större ansvar för kvaliteten i sin verksamhet och därmed ett större mått av självreglering. Frihet för kvalitet var slagordet, som också var namnet på den proposition som angav förutsättningarna för den högre utbildningen.² Samtidigt infördes en modell för resurstilldelning som till stor del grundade sig på studenternas resultat i form av avlagda poäng. Detta krävde något slag av kontroll av att kraven på utbildningarnas kvalitet kunde upprätthållas och helst öka. Men bedömningen av studenternas prestationer definierades som lärosätenas ansvar. Enligt den utredning som föregick riksdagsbeslutet om resurstilldelningen till universitet och högskolor var det därför naturligt att en nationell myndighets uppgift skulle vara att granska och främja lärosätenas system för säkring av kvaliteten i utbildningarna. Underförstått var att ett välfungerande sådant system skulle garantera kvaliteten i hela verksamheten och därmed också i den högre utbildningens och studenternas resultat. För att skapa ytterligare incitament föreslogs att resultaten av granskningarna skulle påverka tilldelningen av resurser till lärosätena. Ett riksdagsbeslut om en sådan koppling fattades 1994, men upphävdes redan på hösten samma år efter regeringsskiftet. Granskningarna påbörjades sedan i stort sett enligt det föreslagna systemet i och med tillskapandet av Högskoleverket den 1 juli 1995.

Redan innan kvalitetsarbetsbedömningarna kom i gång hade Högskoleverkets föregångare, Kanslersämbetet, påbörjat prövningar av ansökningar om tillstånd för högskolor att införa nya examina. Dessa tillstånd gjorde (och gör) det möjligt för universitet och högskolor att både bredda sig och utveckla sig

-
1. I sin avhandling *Den utvärdera(n)de staten* (2004) redovisar Anette Gröjer 29 utvärderingar från UKÄ mellan 1964 och 1976 samt 129 från UHÄ mellan 1977 och 1992. Se också Franke, S. och Nitzler, R., Att kvalitetssäkra högre utbildning. Studentlitteratur 2008.
 2. Regeringens proposition 1992/93:1: *Frihet för kvalitet*.

vidare inom olika områden. Dessa prövningar, som har kommit att spela en betydande roll för utvecklingen, beskrivs nedan.

Synen på kvalitet i högre utbildning och framför allt hur man ska garantera och samtidigt stimulera den har sedan förändrats under Höskoleverkets livstid. Förändringarna har i inte ringa utsträckning påverkats av vem som varit universitetskansler och utbildningsminister.

Början

Under drygt två år arbetades det intensivt inom en av Högskoleverkets föregångare, Kanslersämbetet, med att på grundval av riksdagsbeslut, förordningar och regleringsbrev förfina metoderna för bedömning av kvalitetsarbetet och vinna lärosätenas acceptans för att dels själva utveckla sina system, dels förbereda sig för att få dem bedömda. Universitetskanslern Stig Hagströms grundläggande syn, och därmed Kanslersämbetets, var att kvalitet är en lärandeprocess och ”en resa, inte en destination”. Den är något som hela tiden behöver utvecklas vidare och kräver förnyelse, en kultur av ständig förbättring som omfattar alla inom verksamheten. Myndighetens roll skulle inte vara att enbart granska och inte enbart främja utan att ”granska för att främja”. Uppdraget att främja var också inskrivet i regleringsbreven ända fram till 2010.

Ett sådant resonemang fordrade att de som skulle utföra granskningarna och bedömningarna förstod universitets och högskolors särprägel. Det innebar bland annat att bedömarna måste vara väl insatta i den högre utbildningen och samtidigt kunna tillföra perspektiv utifrån olika intressentgruppers behov. Bedömargrupperna kom därför att bestå av dels personer med djupa erfarenheter från ledning av universitet och högskolor, dels studenter, dels också representanter från bl.a. näringsliv och det allmänna.

Kvalitetsarbetsgranskningar 1995–2001 (2003)

Bedömningarna av kvalitetsarbete påbörjades samtidigt som en ny myndighet, Högskoleverket, etablerades med ett betydligt bredare mandat. Vidare genomfördes ett antal utvärderingar av program och ämnen, utvalda därför att de var av särskilt intresse eller uppfattades som problematiska.

Högskoleverket blev ansvarigt för ett antal verksamheter, som dessförinnan hade legat inom andra statliga verk eller mindre myndigheter, bl.a. bedömning av utländska studenters utbildningar, statistik och juridisk tillsyn, internationalisering och fortbildning av akademiska ledare. Att utvärdering kunde kopplas till exempelvis statistik och utredningar samt juridisk sakkunskap var en fördel, eftersom verksamheterna kunde utnyttja varandras kompetenser och därmed förbättra kvaliteten i arbetet.

Vad bedömdes i granskningarna av kvalitetsarbete?

Varje lärosäte förväntades utarbeta ett program för sitt kvalitetsarbete. Det angavs givetvis inte, vare sig i regleringsbrev eller i Högskoleverkets anvisningar i detalj vad detta skulle innehålla, men det innebar att lärosätena först var tvungna att klargöra vad kvalitet innebar för dem i förhållande till deras uppdrag för att därefter förtydliga hur de skulle säkra och utveckla den. De mindre högskolorna har förutsättningar som skiljer sig från universitetens, fackhögskolorna har andra problem än universitet med flera fakulteter, och de konstnärliga högskolorna skiljer sig i storlek och utbud från övriga lärosäten. Kvalitetsarbetsprogrammen blev därför med nödvändighet olika för olika lärosäten, och är det fortfarande i den mån de finns kvar. Detta gjorde det nödvändigt att bedömningsgrunderna var relativt öppna.

En utgångspunkt för kvalitetsarbetet och för bedömningarna var idén om ”det goda lärosätet”. Det kännetecknades av bland annat självreglering och lärande. Det förväntades bygga upp kontinuerlig information om hur verksamheten utvecklas, följa upp och utvärdera resultat och genomföra förbättringar på denna grundval. Vidare skulle ”det goda lärosätet” ha ett helhetsperspektiv på verksamheten, som bland annat karakteriserades av samverkan mellan olika delar, t.ex. utbildning och forskning och i förekommande fall konstnärligt utvecklingsarbete.

Studenterna skulle ses som medaktörer i verksamheten, och lärosätet skulle stödja honom eller henne i lärande och utveckling. All personal sågs som en resurs och som bidragande till lärosätets utveckling. Jämställdhet och mångfald var naturliga ingredienser. Olikheter bejakades och bidrog till positiv utveckling.

Engagerat ledarskap på alla nivåer och samverkan med intressenter inom och utom lärosätet var andra faktorer. Slutligen var inom den högre utbildningen ett internationellt perspektiv oundgängligt. Det ansågs nödvändigt att göra systematiska jämförelser med internationella motsvarigheter till den egna verksamheten för att kunna utvecklas vidare.

De väsentliga frågorna var: ”Vad har lärosätet för metoder och organisation att planera, genomföra, säkra, kontinuerligt utveckla, följa upp och utvärdera sin verksamhet? I vilken utsträckning tillämpar lärosätet sina metoder? När man avsedda resultat och avsedda effekter med sitt kvalitetsarbete i förhållande till uppsatta mål? Hur genomför man fortsatt förbättring?”³

Hur gick bedömningarna till?

En bedömargrupp tillsattes som bestod av personer med akademisk och pedagogisk kompetens och ledningserfarenhet. Minst en student ingick och vidare en person med erfarenhet från även annan verksamhet än forskning och utbildning. Legitimitet och förtroende var viktigt och inga jävsförhållanden accepterades.

Ett upptaktsmöte genomfördes mellan lärosätets ledning och bedömargruppens ordförande och sekreterare. Även Högskoleverkets kontaktperson deltog. Vid mötet behandlades uppläggning av projektet och tidsplan. Ytterligare informationsmöten kunde sedan äga rum vid lärosätena för att förankra arbetet.

Som ett första steg i utvärderingsprocessen utarbetade sedan det lärosäte som skulle bedömas en självvärdering av sitt kvalitetsarbete, dvs. en beskrivning av uppläggning, genomförande och resultat. Det var viktigt att rapporten också innehöll en självkritisk värdering av hur kvalitetsarbetet fungerade.

Bedömargruppen, som erhållit en genomgång av sin uppgift i ett introduktionsseminarium under en dag, gick igenom självvärderingsrapporten med bilagor och genomförde därefter ett platsbesök som kunde vara från en till fem dagar beroende på lärosätets storlek och komplexitet. Gruppen mötte representanter för fakulteter (motsvarande), institutioner, studenter och administration för att kunna verifiera den bild av kvalitetsarbetet som man fått genom olika dokument som presenterats, framför allt självvärderingen.

Bedömarna utarbetade så en rapport med en detaljerad genomgång av positiva och negativa synpunkter på lärosätets kvalitetsarbete. Den avslutades med ett förslag och rekommendationer beträffande förbättring. En preliminär version tillställdes lärosätet för kommentarer och synpunkter beträffande fakta och rapporten publicerades efter eventuella rättelser. Slutligen avslutades processen med ett s.k. återföringsmöte och en uppföljning efter ca ett år för att utröna hur den fortsatta utvecklingen gestaltade sig. Uppföljningen har i själva verket setts som ett väsentligt inslag för att åstadkomma kontinuitet i både denna första ansats och de följande ämnes- och programutvärderingarna.

3. *Fortsatt granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor*. Högskoleverkets rapportserie 1998:21.

Grundkonceptet för genomförandet var i stort sett detsamma som det som nu gäller med självvärdering, bedömargrupp, platsbesök och offentlig rapport, även om objektet för utvärderingarna och synen på vad de ska leda till har genomgått stora förändringar.

Vad var resultatet av bedömningarna?

Kvalitetsarbetsbedömningarna genomfördes i två treårscykler mellan 1995 och 2001 (2003). Den andra omgången kom egentligen inte att avslutas förrän 2003 och genomfördes delvis i förenklad form genom att lärosäten med liknande profil sammanfördes och bedömdes tillsammans. Internationellt väckte modellen intresse, framför allt för sin utvecklingsinriktade ansats. Andra länder, t.ex. Storbritannien och Nederländerna, hade då en betydligt mer kontrollerande inriktning. Det har framhållits att den ansats som tillämpades i Sverige sannolikt bidrog till att utvärderingen här inte väckte någon större debatt, även om det också förekom missnöje, t.ex. beträffande slutsatserna och bristen på information om enskilda utbildningar, som studenterna skulle kunna använda sig av.

En genomgång av bedömargruppernas rekommendationer till lärosätena visar att kvalitetsarbetet utvecklades från den första till den andra cykeln. De största förbättringarna rörde, inte oväntat, ledarskap och organisation av kvalitetsarbete samt policy och strategier, framför allt på central nivå. Det kunde konstateras att man i större utsträckning genomförde interna utvärderingar och följde upp dem samt att pedagogiskt utvecklingsarbete och pedagogisk utbildning av lärare hade införts eller utökats och förbättrats vid många av lärosätena, både universitet och högskolor. Samtidigt hade bara ca en tredjedel integrerat kvalitetsarbete systematiskt i hela sin verksamhet.

Trots denna kanske något pessimistiska syn på de båda omgångarna av nationell utvärdering av högre utbildning, står det klart att många både inhemska och internationella bedömare såg mycket positivt i den svenska modellen, och flera utvärderingsforskare såg Sverige som föregångare. Den hade skapat en medvetenhet om kvalitetsarbetets betydelse på både lokal och nationell nivå, i synnerhet bland universitets- och fakultetsledning. Men ett kvarvarande problem var att kopplingen mellan kvalitetsarbetet och kvalitet i verksamheten förblev oklar. Det behöver inte vara så, ett utvecklat kvalitets-system vid ett lärosäte bör kunna ge tydliga svar på frågan om kvaliteten i utbildningarnas resultat, men riktigt dit nådde Högskoleverket inte.

Examenstillståndsprövningar

Redan innan kvalitetssäkringssystemet infördes 1995 fanns ett program för att pröva ansökningar från lärosäten om att få tillstånd att införa en ny examen. Till en början riktade denna verksamhet sig till statliga högskolor som enbart hade generell rätt att utfärda kandidatexamen men önskade höja nivån på sitt utbud till att omfatta även magisterexamen eller bredda utbudet genom att erbjuda yrkesutbildningar. Högskoleverket kunde efter prövning meddela tillstånd för magisterexamina och yrkesexamina. Men ännu i dag måste privata utbildningsanordnare godkännas av regeringen. 2002 fick så högskolorna generell rätt att ge utbildning på magisternivå. Efter det minskade antalet ansökningar kraftigt, men ökade igen när den tvååriga masterexamen infördes 2007, vilken högskolorna normalt måste ansöka om att få utfärda.

1998 öppnades möjligheten för högskolor att ansöka om universitetsstatus och efter en utdragen process utnämndes fyra lärosäten till universitet: högskolorna i Karlstad, Växjö, Örebro och efter ytterligare en tid Mitthögskolan. Samtidigt blev det möjligt för högskolor att ansöka om att få inrätta vetenskapsområden, och tillstånd till detta har givits i ett flertal fall, t.ex. för högskolorna i Blekinge, som fick rätt att kalla sig teknisk högskola, i Kalmar och i Malmö. I dag kan högskolor också ansöka om rätt att ge forskarutbildning i ett enskilt ämne.

Prövningarna görs av ämnesexperter, och i förekommande fall representanter för yrkeslivet. På grundval av dokumentation från lärosätet och ett platsbesök bildar de sig en uppfattning om förutsättningarna för utbildningen vid det aktuella lärosätet och avger sitt omdöme till Högskoleverket, som fattar beslut eller föreslår beslut för regeringen. Examenstillståndsprövningarna inriktas naturligen huvudsakligen på kvaliteten i ett lärosätes *förutsättningar* att ge och utveckla den utbildning de ansökt om. Det innebär att experterna bedömer framför allt rekryteringen av studenter med tillräckliga förkunskaper; tillgången till lärare med god undervisnings- och forskningskompetens; mål, innehåll, struktur och organisation som redovisas i planer; forsknings- och undervisningsmiljö samt informationsförsörjning. Även lärosätets egna system för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling beaktas.

Dessa prövningar har haft stor betydelse för att både bredda och fördjupa den högre utbildningen i landet. Framför allt har de gett högskolorna en möjlighet att införa högre examina inklusive doktorexamen. De har också lett till att många yrkesutbildningar, framför allt lärarutbildningar och vårdutbildningar i dag kan erbjudas vid ett stort antal lärosäten och till att även privata utbildningsanordnare kan ge högskoleutbildning.

Uppföljning av prövningarna sker sedan 2001 inom ramen för det ordinarie utvärderingssystemet.

Vidare till utvärdering av ämnen och program

1998 tillträdde Sigbrit Franke, rektor för Umeå universitet, som universitetskansler. Hon var professor i pedagogik med utvärdering som sitt forskningsfält. Det var naturligt att hon skulle tillämpa sin kunskap och sina erfarenheter i en vidareutveckling av systemet för bedömning av kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor.

Ett avgörande skäl till att det inte var aktuellt med en ytterligare omgång bedömningar av kvalitetsarbete var risken för slentrian och behovet av förnyelse. Det hittillsvarande systemet gav, ansågs det, alltför begränsad information till studenter som skulle välja utbildning och lärosäte och till arbetsgivare och anslagsbeviljare. I alltför stor utsträckning var det också inriktat på högskole- och fakultetsledning. Fokus skulle stället läggas på kvaliteten i verksamheten. Mot denna bakgrund beslutade regering och riksdag i samförstånd med Högskoleverket om en ny utvärderingsmodell som skulle vara inriktad på ämnen och program och även ge möjlighet till sanktioner mot dem som inte uppfyllde givna kvalitetsmål. Fortfarande fanns dock i regleringsbrevet kravet på att lärosätena skulle utveckla sina kvalitetsprogram. Det kan tilläggas att lärosäten som uppvisade svagheter i sina ämnen och program sannolikt också hade dåligt utvecklat kvalitetssystem. Därför skulle den nya utvärderingsmodellen också kunna påverka dessa.

Den modell som kom att införas skulle alltså ge information om kvaliteten i utbildningarnas resultat. Men den skulle också relatera resultaten till kvaliteten i förutsättningarna för utbildningarna i form av lärarkrafter, forskningsanknytning och resurser samt till kvaliteten i utbildningarnas processer, bl.a. undervisningsformer och utbildningsplanering. Detta var ett annat sätt att se på kvalitetsbegreppet och på utvärdering än det som tillämpats under den tidigare sexårsperioden. Utvärdering kunde tjäna som både kontrollinstrument, utvecklingsstöd och som ett tydligt informationsunderlag för studenter, lärare och ledare inom universitet och högskolor samt även för intressenter utanför den högre utbildningen. Kontroll, utveckling och information blev ett mantra som upprepades ofta i diskussionen om Högskoleverkets ämnes- och programutvärderingar.

Hur gick bedömningarna till?

Det var viktigt att utvärderingarna skulle ha legitimitet gentemot sektorn, allmänheten, arbetsgivare och statsmakterna. De måste därför ge tillräcklig information till dessa intressenter samtidigt som de genomfördes på ett tillfredsställande sätt, och de som gjorde bedömningarna måste vara trovärdiga. Det var därför naturligt att huvudmodellen i stort sett var densamma som i

kvalitetsarbetsbedömningarna, dvs. att de utvärderade utbildningarna skulle genomföra en självvärdering (med tonvikt på *värdering*), att en bedömaregrupp skulle granska den och genom bland annat ett besök med intervjuer vid lärosätet bilda sig en uppfattning om kvaliteten i utbildningen. De granskade också stickprov av examensarbeten och uppsatser. Bedömaregruppen bestod av studenter och ämnesexperter (*peers*) från Sverige och utlandet, av språkskäl i huvudsak de nordiska länderna. I framför allt utvärderingar av yrkesexamina deltog också representanter för yrkessektorn. Gruppen levererade en rapport med dels en översikt över ämnets eller programmets ställning i landet, dels sina slutsatser om ämnets eller programmets kvalitet vid de enskilda lärosätena till Högskoleverket (universitetskanslern) som fattade beslut om eventuella åtgärder, t.ex. indragning av examenstillstånd, och publicerade resultatet i en offentlig rapport. Detta är en modell som är den allmänt brukliga i Europa och som ingår i de riktlinjer som utarbetats inom samarbetsorganisationen för europeiska kvalitetssäkringsorgan, ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education).⁴ Det ska tilläggas att rapporten också innehöll ett kapitel som presenterade Högskoleverkets synpunkter på ämnet eller programmet och utvärderingen och dess genomförande.

Ett ämne eller program utvärderades inom samma omgång vid samtliga lärosäten där det förekom. Det innebar att det också gick att få en bild av ämnets kvalitet i hela landet och en omfattande och tydlig översikt över utbildningen i fråga, dess förutsättningar, processer och resultat.

Vad sade utvärderingarna om kvaliteten i utbildningarna?⁵

Utvärderingarnas kontrollfunktion blev tydligare i detta nya system. Inte minst visade det sig i sanktionsmöjligheten. De lärosäten som visade bristande kvalitet i ett visst ämne eller program löpte risk att mista sitt examenstillstånd för detta. Rent praktiskt gick det till så att den aktuella utbildningen ifrågasattes och fick ett år på sig att förbättras. Om bristerna kvarstod efter denna tid, miste lärosätet rätt att ge examen i ämnet i fråga. Detta kan ses som en ackreditering i efterhand och var, och är, ett verksamt instrument för att höja kvaliteten på tveksamma utbildningar eller medverka till att de blir nedlagda. Mellan 2001 och 2006 ifrågasattes kvaliteten i ca 10 procent av de 1 700 utvärderingarna, men praktiskt taget samtliga visade en sådan förbättring efter ett år att de godkändes. Men ett ifrågasättande, eller till och med risk för ett ifrågasättande, var ibland tillräckligt för att ett lärosäte självt skulle besluta att inte längre erbjuda utbildningen i fråga. Att bedömningarna var kvalitetsdrivande är således tydligt.

4. Se *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. ENQA. Helsinki 2005.

5. För en uttömmande redogörelse se *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar 2001–2006*. Högskoleverkets rapportserie 2007:31 R och Franke, S. och Nitzler R., se fotnot 1.

När de sista utvärderingarna enligt denna modell slutfördes 2007, var antalet och andelen ifrågasättanden betydligt högre. 69 utbildningar, många av dem inom läroområdet ifrågasattes. I uppföljningarna efter ett år drogs examenstillstånden in i 16 av fallen, och i ytterligare nio fall beslöt lärosätena själva att lägga ned utbildningarna.

En ytterligare viktig aspekt av kvalitetskontroll var de uppföljningar som gjordes efter tre år för att utröna effekterna och se i vilken utsträckning ämnena och programmen utnyttjat rekommendationer i rapporterna. Dessa uppföljningar medförde inga åtgärder, men gav information om utvecklingen. En genomgång visar att lärosätena i stor utsträckning hade följt bedömarnas rekommendationer. Till exempel hade lärarkompetensen stärkts, antingen genom nyrekryteringar eller genom att lärare som inte hade disputerat fått möjlighet att genomgå forskarutbildning.

Lärläro och storinstitutioner hade nu skapat nya förutsättningar för samverkan och därigenom bidragit till att stärka små sårbara miljöer. Också på nationell nivå hade samverkan vidareutvecklats.

I flera fall hade utbildningens anknytning till relevant yrkesverksamhet kunnat stärkas genom exempelvis integrerade studiebesök och praktikmoment, arbetsmarknadsdagar och nystartade alumnföreningar i syfte att skapa kontaktvägar mellan institutioner och yrkeslivet.

Temautvärderingar

Som ett led i en debatt om rankning av lärosäten genomförde Högskoleverket mellan 2000 och 2007 ett antal temautvärderingar inriktade på vissa kvalitetsaspekter och hur väl lärosätena arbetade med dem. Det gällde jämställdhet, studentinflytande och social och etnisk mångfald, samverkan och internationalisering samt studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård och är samtliga arbetsuppgifter som åligger lärosätena.

Dessa är de enda utvärderingar i vilka explicita kvalitetsjämförelser gjorts mellan lärosäten och där en rangordning mellan de bästa har upprättats på grundval av de resultat som bedömarna kom fram till. Ett diplom delades också ut till de främsta. Temautvärderingarna var betydelsefulla genom att de satte fingret på viktiga uppgifter på lärosätena och gav stöd för fortsatt utveckling. De uppföljningar som gjordes efter tre år visade också på framsteg, men det framgick samtidigt att lärosäten som fått goda omdömen i den ursprungliga utvärderingen blivit akterseglade av andra i den nya omgången.

Speglar⁶

Som ett komplement till de olika utvärderingarna genomfördes 2002 en enkätundersökning av studenters uppfattningar om bland annat hur den högre

6. Studentspegeln 2002. Högskoleverkets rapportserie 2002:21R, Studentspegeln. 2007. Högskoleverkets rapportserie 2007:20R, Doktorandspegeln 2003. Högskoleverkets rapportserie 2003:28R, Doktorandspegeln 2008. Högskoleverkets rapportserie 2008:20R.

utbildningen främjar lärande och personlig utveckling och i vilken utsträckning den är inriktad på kritiskt tänkande och analytisk förmåga. Den visar att studenterna i stor utsträckning anser att de lär sig analysera och göra självständiga och kritiska bedömningar samt att urskilja, formulera och lösa problem, men mindre ofta att de uppmuntras att tänka nytt. De skriver och läser i begränsad utsträckning och examinationen uppfattas inte som förankrad i pedagogiska teorier om läroprocesser och förståelse. Samtidigt ger studenterna ett gott sammanfattande omdöme om sin utbildning.

Undersökningen upprepades 2008 och resultaten bekräftade i stort vad som kommit fram tidigare, men det är stora variationer mellan olika ämnesområden.

I en liknande enkät riktad till forskarstuderande 2003 ger svaren en i huvudsak positiv bild av utbildningen, men visar också att doktoranderna inte alltid får det stöd som de skulle önska, till exempel i form av en tillräcklig introduktion. Många uppger också att handledningen inte varit tillfredsställande och att kursutbudet inte varit tillräckligt väl anknutet till deras behov. Även denna enkät upprepades fem år senare med liknande resultat. Här framhölls också de ganska stora skillnaderna mellan olika ämnesområden.

Dessa undersökningar har spelat en viktig roll för utvärderingsverksamheten, eftersom de kunnat bidra med förklaringar till resultat av utvärderingarna inom både grundutbildning och forskarutbildning.

Interimsperiod med fem ingredienser⁷

2006–2007 avslutades den första sexårscykeln med ämnes- och programutvärderingar. Det var nu dags att bygga upp ett delvis nytt system på grundval av erfarenheterna bland annat för att undvika anpassning och andra icke önskvärda effekter. Ämnen och program skulle fortfarande utvärderas, men i förenklad form. Lärosätena förväntades nu också ta ett större ansvar än tidigare beträffande kvalitetssystem, och större krav skulle i nya granskningar ställas på resultat och effekter av kvalitetsarbetet. Temautvärderingar och tematiska studier skulle ta fram ytterligare kunskap om och problematisera aspekter av högre utbildning i landet som aktualiserats av de olika utvärderingarna. Vidare utarbetades en modell för att premiera framstående utbildningsmiljöer. Examenstillståndsprovningarna, slutligen, följde i stort sett tidigare modell, men anpassades till de lärandemål som anges i den nya examensordningen. Sammantaget avsåg detta system att ge en både bred och djuplodande bild av kvaliteten i landets högre utbildning och samtidigt utöva kontroll.

Kvalitetsarbetsgranskningar

Granskningarna byggde i stor utsträckning på de aspekter som gäller för ENQA. De genomfördes enligt i stort sett samma principer som tidigare, med självvärdering, expertgrupp inklusive avnämningarrepresentanter och studenter, platsbesök och rapport. En nyhet var att de granskade lärosätena bedömdes enligt en tregradig skala: mycket gott, gott respektive otillfredsställande kvalitetsarbete, och att kraven därigenom skärptes.

2008 granskades sex universitet, varav två fick det bästa omdömet och fyra ansågs ha tillfredsställande processer. Åtta högskolor granskades under 2009. Två fick det bästa omdömet medan övriga sex ansågs ha tillfredsställande kvalitetsarbete. Detta tyder möjligen på att situationen förbättrats sedan 2003.

Ämnen och program

Utvärdering av ämnen och program skedde under denna tid i tre steg. I det första gavs en nationell bild, huvudsakligen baserad på förenklade självvärderingar och andra dokument samt nyckeltal. I de fall ett lärosäte uppvisade svagheter som indikerade kvalitetsbrister genomfördes en fördjupad granskning med platsbesök av en extern bedömargrupp i enlighet med tidigare principer men med tydligare inriktning på resultat. Om gruppen i sin rapport till Högskoleverket visade på brister kunde Högskoleverket dra in examenstillståndet för utbildningen i fråga om den inte förbättrat sig efter ett år. Under 2008 granskades 298 utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och

7. För detta avsnitt se särskilt *Hur har det gått? En sammanställning av Högskoleverkets utvärderingsverksamhet 2008:13 R*.

forskarnivå i nationella bilder. Av dessa genomgick 28 fördjupad granskning och många av dessa ifrågasattes. Ytterligare ett antal granskningar fullföljdes fram till maj 2009, då en konflikt om den fortsatta formen för kvalitetsbedömningar ledde till omfattande förändringar (se nedan i avsnittet Ett nytt kvalitetssäkringssystem).

Temat

Två tematiska studier genomfördes 2007–2008. Den första handlade om lärares och institutionsledares arbetsituation. Den visade bland annat att arbetsbördan var tung med långa arbetsveckor, begränsad tid för forskning och kompetensutveckling samtidigt som planeringsförutsättningarna beskrevs som instabila.⁸

Den andra rapporten behandlade studenternas förkunskaper i förhållande till krav som ställs inom den högre utbildningen.⁹ Den presenterar två delvis motstridiga bilder, där studenterna inte upplever studierna som betungande, medan lärarna klagar över mycket varierande förkunskaper och bristande språkbehandling. Den avslutas med en diskussion om orsaker och behov av åtgärder.

Framstående utbildningsmiljöer

Förhållandevis få ansökningar kom in för utmärkelsen framstående utbildningsmiljö. År 2007 ansökte 26 utbildningar från 12 lärosäten, och fem ansågs av en internationellt sammansatt expertgrupp uppfylla de högt ställda kraven. I de andra och tredje omgångarna anmälde sig endast fyra i vardera, varav två premierades. Anledningen till denna brist på intresse är oklar, men sannolikt berodde det på att lärosätena ansåg att kraven och därmed arbetsinsatsen inte motsvarades av någon belöning mer än äran. I ett fall fick dock en vinnande utbildning extra medel av universitetet internt.

8. *Frihetens pris – ett gränslöst arbete*. Höskoleverkets rapportserie 2008:22 R.

9. *Förkunskaper och krav i högre utbildning*. Höskoleverkets rapportserie 2009:16 R.

Från förklaringsmodell till granskning av resultat

Bolognaprocessen har fokus på mål och resultat (*outcomes*). Den tydliggjorde skillnaden mellan förväntade resultat (*expected outcomes*), de mål som utbildningen förväntas leda till, och uppnådda resultat (*achieved outcomes*), de mål som studenterna faktiskt uppnår. Samtidigt förordade den en gemensam examensstruktur, i tre nivåer. Detta ledde till att ett stort antal länder i Europa gjorde väsentliga förändringar i organisationen av sin högre utbildning. I Sverige infördes en ny examen, masterexamen, samtidigt som magisterexamen från 1993 behölls. Nya centrala mål för de akademiska utbildningarna utarbetades och trädde i kraft 2007. Ungefär samtidigt genomfördes en utredning, Autonomiutredningen¹⁰, i vilken en väsentlig punkt var att ökad vikt skulle läggas vid resultatinformation till studenterna, statsmakterna och andra intressenter. Ansvaret för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling skulle helt ankomma på lärosätena själva och utvärdering av kvaliteten i utbildningarna genomföras av Högskoleverket. Ironiskt nog betonade samarbetsorganisationen för europeiska kvalitetssäkringsorganisationer (ENQA) samtidigt i sina *Standards and Guidelines* betydelsen av lärosätenas eget kvalitetsarbete även för programutvärderingar (se not 3) och hävdade att sådana kan vara mer översiktliga om ett lärosäte har ett utvecklat kvalitetssäkringssystem.

Ett nytt kvalitetssäkringssystem

2007 års modell mötte kritik inte minst från Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), som bland annat ansåg att den brast i transparens, förutsägbarhet och likvärdighet. En utdragen period av diskussioner och överläggningar i arbetsgrupper med företrädare för departement, Högskoleverket, lärosäten och studenter ledde efter prövning av flera förslag till slut till att regeringen föreskrev ett nytt utvärderingssystem med tydlig inriktning på resultat.¹¹ Det infördes 2011 och gäller åren 2011–2014. Två viktiga förutsättningar gäller för modellen, som fick stora konsekvenser för både lärosäten och Högskoleverket: utvärderingarna ska genomföras i fyraårscykler och de ska ligga till grund för en mindre del av resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, något som också beslutades 1994, men inte kom att genomföras.

10. *Självständiga lärosäten*. SOU 2008:104.

11. För en beskrivning och analys av turerna och de olika förslag som framkom i dessa diskussioner se t.ex. Brankell, L. och Kim L., *Spelet om kvalitetsgranskningen på högskoleområdet – ett drama i många akter*. www.lilahe.com.

Tillvägagångssättet¹²

I den nya modellen som beslutades av regeringen¹³ är således en bedömning av studenternas resultat såsom de redovisas i examensarbeten, i självvärderingar och intervjuer med studenter i slutskedet av sin utbildning det allra viktigaste objektet för bedömning. Enkäter riktade till före detta studenter i den utvärderade utbildningen utgör också ett underlag som ska kunna bidra till att förklara resultaten. Högskoleverket fick 2010 uppdraget att utveckla systemet i detalj i samverkan med representanter för universitet och högskolor, SUHF, SFS och företrädare för yrkeslivet.

Liksom tidigare genomförs själva utvärderingarna av expertgrupper med ämnessakkunniga, studenter och yrkeslivsrepresentanter, som nomineras av universitet och högskolor, studentorganisationer och organisationer som representerar arbetslivet.

Bedömarnas första uppgift är att föreslå ett urval av de mål som finns i respektive examensbeskrivning i examensordningen och kriterier mot vilka de ska bedömas. Förslaget diskuteras vid ett upptaktsmöte med representanter för utbildningarna och fastställs sedan av Högskoleverket.

För att ge ett underlag för en bedömning av yrkesrelevans i utbildningarna med hänsyn till de utvalda lärandemålen och kriterierna, inbjuds företrädare för yrkesliv till samrådsmöte med Högskoleverket. En sammanställning av vad som framkommit vid detta möte tillställs bedömargruppen. Samtidigt sänder Högskoleverket ut riktlinjer för självvärderingar till lärosätena. De får också då besked om hur insamling och urval av självständiga arbeten och examensarbeten ska ske.

Självständiga arbeten

Bedömarna har till uppgift att granska kvaliteten i maximalt 24 slumpvis utvalda examensarbeten och avge ett omdöme om hur väl de svarar mot målen i examensordningen. Materialet är avidentifierat till både person och lärosäte. Det är den samlade kvaliteten i urvalet som bedöms som en indikation på utbildningens resultat, och det är således inte fråga om någon överprövning av arbetena. I de fall där det framställts färre än fem arbeten under senaste tre åren sker utvärdering på annat sätt.

Självvärderingar

Självvärderingarna avser att ge en möjlighet för lärosätena att ge en mer omfattande beskrivning och analys av sina resultat och hur de uppnås. Förutsättningar och processer tas upp endast om de är klart relaterade till resultaten. Det kan till exempel röra sig om lärarkompetens eller studenternas särskilda förutsättningar. I de fall de självständiga arbetena inte ger tillräcklig informa-

12. Se Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014. Högskoleverkets rapportserie 2012:15 R.

13. Regeringsbeslut 2010-07-08, U2010/4164, 3545, 3552/UH.

tion om kvaliteten, är självvärderingen det viktigaste underlaget för bedömning.

Studenternas erfarenheter

Intervjuer med studenter i slutskedet av sina studier är avsedda att samla in deras uppfattning om hur väl utbildningen bidrar till att de kan uppnå examensordningens mål. Intervjuer sker enbart om det finns tillräckligt många studenter.

Enkäter till tidigare studenter (alumner)

Enkäter skickas till ett urval av förutvarande studenter i ämnet eller programmet som avlagt examen cirka två före utvärderingen. De antas då ha fått en tydlig uppfattning om hur väl utbildningen har svarat mot de krav som arbetslivet ställer.

Lärosätesintervjuer (platsbesök)

Platsbesök, som genomförs via datorlänk, är avsedda att ge möjlighet att ställa kompletterande frågor till de ansvariga för utbildningarna angående oklarheter i självvärderingarna eller det övriga material som ligger till grund för utvärderingen. De äger därför rum i slutet av processen och kan inställas i den mån bedömarna är överens om att man inte behöver ytterligare information för att fatta beslut.

Bedömargruppens rapport och Höskoleverkets beslut

Expertgruppen redovisar utvärderingens resultat per mål och bedömningen görs på en tregradig skala: mycket hög måluppfyllelse, hög måluppfyllelse och bristande måluppfyllelse. Höskoleverket fattar beslut på grundval av bedömargruppens rapport och de utbildningar som får omdömet bristande måluppfyllelse riskerar att förlora sitt examenstillstånd. Efter en uppföljande bedömning ca ett år senare fattar Höskoleverket beslut om huruvida examenstillståndet ska dras in eller inte. Några rekommendationer om hur förbättringarna kan ske ges inte. Däremot framgår i rapporterna brister och förtjänster mål för mål för varje lärosäte där utbildningen ges, och dessa omdömen kan ge information om vad som bör förbättras.

Svensk utvärdering i ett europeiskt perspektiv

Som nämnts var Sverige och Höskoleverket bland de första i Europa med ett någorlunda heltäckande system för utvärdering av universitet och högskolor. Utvärderingarna av kvalitetsarbete väckte en viss uppmärksamhet internationellt för sin mjuka ansats, vilken sannolikt bidrog till en acceptans bland universitet och högskolor. Andra länder, framför allt Storbritannien, som var tidigare med att införa kvalitetssäkring, ställde hårdare krav, något som så småningom ledde till starka reaktioner bland universiteten.

Ett till en början informellt samarbete mellan ett antal europeiska organisationer för kvalitetssäkring ledde så småningom i förra hälften av 2000-talet till en formaliserad samverkan inom ENQA (the European Association for Quality Assurance in Higher Education). Höskoleverket deltog aktivt i bildandet av denna organisation och blev efter en utvärdering av sitt system för kvalitetssäkring fullvärdig medlem 2005 såsom andra nation. Universitetskansler Sigbrit Franke var under tre år medlem av styrelsen.

En av ENQA:s viktigaste arbetsuppgifter till en början var att inom ramen för Bologna-processen och i samarbete med EUA (the European University Association), Eurashe (The European Association of Institutions in Higher Education) samt ESU (the European Students Union), utveckla gemensamma riktlinjer för utvärdering av högre utbildning¹⁴ för såväl lärosäten som utvärderingsorganisationer. Även i det arbetet var Höskoleverket bland de drivande.

De uppgifter som ENQA har i dag omfattar seminarier och konferenser samt olika utvecklingsprojekt, såsom utvärdering av gemensamma examina (joint degrees). Tjänstemän vid Höskoleverket har lett sådana projekt och medverkat i ett flertal andra aktiviteter.

Enligt riktlinjerna¹⁵ ska organisationer för kvalitetssäkring tillämpa principer både för utvärdering av högre utbildning och för sin egen kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Till det förra hör att man ska ta hänsyn till universitetens interna processer för kvalitetssäkring, att organisationernas egna processer och bedömningskriterier ska vara kända och ändamålsenliga, att uppföljning ska ingå om det ställs krav på en handlingsplan, att utvärderingarna ska vara återkommande (periodiska) samt att analyser av tillståndet i den högre

14. I Europa praktiseras flera olika sätt, men huvudformerna är lärosätesbedömningar (för närvarande i bland annat Norge, Finland, Storbritannien och delvis Frankrike), ämnes- och programutvärderingar (i bland annat Nederländerna och Belgien, som har en gemensam organisation) och renodlad ackreditering (i framför allt Syd- och Östeuropa). I flera fall ingår ackrediteringsinslag i både lärosätesbedömningar och ämnes- och programutvärderingar genom olika slag av sanktioner för icke acceptabla förhållanden.

15. *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. ENQA. Helsinki 2005.

utbildningen som det framgår av utvärderingarna ska publiceras med jämna mellanrum.

Till det senare hör framför allt att organisationerna ska vara officiellt erkända, att deras verksamhet ska vara oberoende i förhållande till lärosäten, andra intressenter och, framför allt när det gäller genomförande och beslut, statsmakterna, samt att de ska ha procedurer för kvalitetssäkring av den egna verksamheten. Dessa krav ställs för medlemskap i ENQA. För att få behålla medlemskapet ska varje organisation själv utvärderas vart femte år.

Införandet av det nya systemet för utvärdering har i vissa hänseenden inneburit avsteg från ENQA:s principer. I en ny prövning för fortsatt medlemskap 2011–2012 fann ENQA:s styrelse att verkets nya system för kvalitetsbedömningar bland annat inte i tillräcklig utsträckning uppfyller kravet att ta hänsyn till lärosätenas egna system för kvalitetssäkring. Även ett antal andra punkter ifrågasattes, vilket ledde till att Högskoleverket fick status av ”full member under review” under två år för att sedan genomgå en ny utvärdering.

Högskoleverket, och dess efterföljare Universitetskanslersämbetet, avser att även i framtiden delta i olika ENQA-sammanhang och återkomma med en ansökan om fullvärdigt medlemskap inom den stipulerade tiden.

Men kvaliteten då?

Frågan om utvärdering ger en bild av kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor har mest berörts indirekt i ovanstående genomgång.

Som framgått är det kvaliteten i delvis olika företeelser som bedömts och bedöms och som antas ha en relation till den högre utbildningens kvalitet *per se*. Tyngdpunkten i bedömningarna låg under de första sex åren huvudsakligen på processer (kvalitetsarbetet, som i och för sig också antogs i bästa fall kunna säga något om hur lärosätena kunde garantera studenternas resultat). Ansvaret att definiera och påvisa kvalitet i utbildning och resultat vilade alltså på lärosätena själva. Styrkan i bedömningarna av kvalitetsarbete låg huvudsakligen i att en medvetenhet om behovet av systematisk uppföljning och utvärdering skapades. Det skulle inte ha skett utan den. Kvaliteten i arbetet förbättrades successivt. Men egentligen var det närmast i den andra och oavslutade generationen av kvalitetsarbetsbedömningar (2007–2008) som förhållandet mellan kvalitetssäkringsprocesserna och utbildningsresultaten formulerades och bedömdes mer systematiskt på ett sätt som liknar det som nu tillämpas i bland annat Finland och Norge.

Mellan 2001 och 2006 bedömdes kvaliteten i utbildningarnas i ämnes- och programutvärderingar. Utvärderarna kom då betydligt närmare själva kärnverksamheten och strävade efter att både bedöma kvaliteten i resultaten och förklara varför de var som de var genom att också bedöma förutsättningar i form av till exempel lärarkapacitet och processer såsom undervisningsformer. Grunden för ifrågasättande av en utbildnings kvalitet låg oftast i dessa båda.

I dag bedöms kvaliteten i utbildningarnas resultat i ett ämne eller en utbildning i stor utsträckning i en ganska snäv betydelse: uppfyllandet av ett antal relevanta mål i examensordningen såsom det framgår i ett statistiskt urval av examensarbeten och i lärosätenas självvärderingar. Man har på så vis ännu mer närmat sig kärnan i ämnens eller programmets akademiska kvalitet som den visar sig i slutskedet av en utbildning.

Huvuddragen av genomförandet av utvärderingarna har dock hela tiden varit likartade med självvärdering, platsbesök (lärosätesintervjuer) eller motsvarande, en offentlig rapport och det kanske viktigaste: att granskningarna har gjorts och görs av representanter för sektorn, lärare och forskare samt studenter och i viss mån andra avnämare. Det är universitetens och högskolornas egna som gör de bedömningar som Högskoleverkets beslut grundar sig på. Detta bidrar till att det finns ett förtroende från sektorn och till att en någorlunda gemensam syn på vad kvalitet i högre utbildning är präglar verksamheten som helhet.

En verksamhet pågår fortfarande och har vuxit i både inriktning och omfång genom alla år från 1992, nämligen de noggranna prövningarna av examenstillstånd, vilka har bidragit till att forskning och forskarutbildning har

utökats väsentligt och till att den samlade kvaliteten inom den högre utbildningen höjts. Fyra högskolor har blivit universitet, många högskolor har fått tillstånd att ge forskarutbildning inom olika vetenskapsområden och enskilda ämnen samt fått rätt att utfärda magister- och masterexamina. Många universitet och högskolor har fått rätt att ge yrkesexamina, och ett antal privata utbildningsanordnare har fått examenstillstånd i olika områden. Det får inte glömmas bort att detta också innebär kvalitetsförbättring hur man än definierar begreppet.

Slutord

Tyngdpunkten i statsmakternas utvärdering av universitet och högskolor har som synes genomgått en successiv förskjutning, och en koppling av utvärderingsresultatens till resursfördelning har nu återinförts. När det gäller grundutbildningen ingick en sådan koppling i den ursprungliga modellen för utvärdering av lärosätenas kvalitetsarbete som stadfästes av riksdagen 1994. I samband med regeringsskifte samma år ändrades detta beslut emellertid. I det nya systemet är den åter ett incitament för att åstadkomma högre kvalitet såsom denna bedöms i dag, något som ställer stora krav på jämförbarhet och konsekvens i genomförandet. Det förutsätter också en bedömning på en graderad skala, där det måste finnas kriterier för de olika nivåerna.

I denna modell skiljs bedömning från stöd och utveckling. I kvalitetsarbetsbedömningarna var utvärderarna förvisso bedömare, men de fungerade också som ett slags konsulter, vilket även framgick av de rekommendationer som ingick i rapporterna. Dessa rekommendationer var på intet sätt förpliktigande, men uppföljningar visade att de uppskattades och följdes när det bedömda lärosätet ansåg det rimligt. I dag är rapporterna mer avskalade och lämnar kanske större frihet för lärosätena att själva tolka bedömningarna och inom ramen för sin autonomi vidta de åtgärder som de finner lämpliga utifrån sina förutsättningar och resurser.

Stora förändringar har alltså skett under de 17 år som utvärdering har varit en del av statsmakternas styrsystem för den högre utbildningen. Samma fenomen kan ses i många andra länder. Det är bra. Slentrian och utvärderingströtthet blir annars lätt följd. I en sådan utveckling granskas olika sidor av verksamheten. Och universitet och högskolor är komplexa organisationer med många varierande uppgifter där kvalitet kan betyda olika saker, som inte kan fångas av en enda metod. Men därför får man kanske finna sig i att det är svårt att åstadkomma en övergripande och säker bild av utvecklingen av den högre utbildningens kvalitet över åren. Och kanske är det klokt att minnas den definition av kvalitet som gavs i den utredning som låg bakom införandet av systematisk utvärdering av den högre utbildningen i Sverige:

Kvalitet är varken en objektivt konstaterbar eller en oföränderlig egenskap hos en företeelse. Kvalitet är ett omdöme om denna företeelse, avgivet av en intressent – vid ett visst tillfälle – grundat på en subjektiv bedömning av dess värde för honom eller henne.

Högskoleverket är en myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Verket arbetar med kvalitetsbedömningar, tillsyn, uppföljningar, utveckling av högre utbildning, utredningar och analyser, bedömning av utländsk utbildning och studieinformation.

Läs mer på vår webbplats www.hsv.se.