





**HÖGSKOLEVERKET'S UTVÄRDERINGAR**  
– från bedömning av kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet





.....

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

.....

Samhällets krav och förväntningar	6
Skärpta krav på kvalitetsbevis	6
Utvärdering – inget nytt fenomen	8
Högskoleverkets utvärderingar	11
2001 – ett nytt kvalitetsgranskningssystem införs	18
Hur ser det ut internationellt?	19
Huvudsyftet är förbättring/utveckling	22
Vill du veta mer?	23

.....



►► HÖGRE UTBILDNING ÄR idag en angelägenhet för många människor i samhället, utbildningen förväntas fylla flera funktioner och kostnaderna för högre utbildning är stora och ökande. Behoven av att genom utvärdering få veta hur det går och vilka resultat som åstadkoms ökar därmed också. Utvärdering är idag inget som enbart experter ägnar sig åt. Självvärdering, där merparten av alla medarbetare förutsätts delta, ingår numera ofta som ett led i en utvärdering av den egna verksamheten. Utvärdering är också en internationell företeelse, som uppträder i likartade former i stora delar av världen. Det samarbetas och skrivs mycket om utvärdering, inte minst inom den europeiska gemenskapen.

Vad är det som har föranlett denna utveckling? Varför är utvärdering av den högre utbildningen viktigt nu? För vem/vilka är det viktigt? Vem/vilka är det som ska utvärdera och hur? Frågorna låter sig inte enkelt besvaras, de har alla historiska dimensioner och kan förstås utifrån olika perspektiv. Denna skrift är inte platsen för några mer ingående analyser och uttömmande svar. Dokumentet är ett försök att sätta in Högskoleverkets utvärderingar i ett sammanhang och klargöra utvärderingsperspektivet inför det uppdrag som verket har att utvärdera all högre utbildning inklusive forskarutbildningen fr.o.m. den 1 januari 2001 och sex år framåt.

## Samhällets krav och förväntningar

Det är stora förväntningar som samhället under senare tid har ställt på högskolesektorn. Universitet<sup>1</sup> och högskolor förväntas vara något av motorer i samhällsutvecklingen och bidra till ökat välbefinnande i en hårdnande internationell ekonomisk konkurrens.

Våra lärosäten har därmed fått omfattande uppdrag med att tillhandahålla kvalificerad utbildning till allt fler och heterogena grupper, i syfte att förse samhället med välutbildad arbetskraft, ta fram ny kunskap genom forskning och utveckling, samarbeta med och informera det omgivande samhället om sin verksamhet. Lärosätena har också krav på sig att verka för ökad jämställdhet, social och etnisk mångfald i utbildningen, liksom att ansvara för en ökad, lagstadgad studentmedverkan.

Staten har å sin sida satsat stora skattemedel på högskolesektorn (1,7 procent av BNP 1997), även om finansieringen numera i ökad utsträckning sker med medel från andra sektorer i samhället. En kraftig utbyggnad av högskolan har skett genom att det byggts upp högskolor runt om i landet, med mer eller mindre begränsade forskningsresurser. Några av dessa högskolor har nu utvecklats och nått en omfattning och inriktning som medgivit att de av regeringen tilldelats

universitetsstatus och därmed kan ge forskarutbildning inom samtliga vetenskapsområden.

## På väg mot en massutbildning

I likhet med många andra länder kan den högre utbildningen i Sverige sägas vara på väg mot ett mass- eller majoritetsutbildningssystem. Ett politiskt mål är numera att minst 50 procent av en ungdomskull ska gå vidare till högre utbildning. Vad som skiljer Sverige från andra länder när det gäller sammansättningen av studerande är att svenska studenter i genomsnitt är äldre än studenter i andra länder. Till detta bidrar en sedan länge väl utbyggd vuxenutbildning som kan ses som ett led i det livslånga lärandet.

## Skärpta krav på kvalitetsbevis

Krav på redovisning, uppföljning och utvärdering av högre utbildning har accentuerats under senare år. Kvalitetsbedömning sker därför numera återkommande av verksamheter inom offentlig sektor och högskolan är här inget undantag. Flera argument för skärpta krav framfördes i början på nittioalet, där argumentet om ett försämrat samhällsekonomiskt läge ansågs särskilt viktigt. Samtidigt aktualiserades frågan om resultaten

<sup>1</sup> I fortsättningen används begreppet högskola för både universitet och högskola om inget annat anges.

av de olika verksamheterna verkligen motsvarade kostnaderna. Kvalitetsbevis började efterlysas från olika håll: av ansvariga politiker, av en skattebetalande allmänhet och av skuldtyngda studerande. Det kan tyckas paradoxalt att det samtidigt som tilltron till högskolorna i en mening sviktade, fanns förväntningar om att det var genom högre utbildning och forskning som Sverige skulle kunna hävda sig i en hårdnande internationell konkurrens.<sup>2</sup>

Det är inte bara i Sverige som debatten om den högre utbildningen har förts. I de flesta av västvärldens industriländer har kvalitetsdiskussionens vågor svalat högt under nittioalet; problem med att styra universitet och högskolor har uppmärksammats. De lösningar som prövas på olika håll följer grovt sett två linjer: antingen att decentralisera eller att centralisera besluten om och ansvaret för högskolan. I länder som Storbritannien och USA försöker man stärka det centrala inflytandet. I Sverige däremot, med ett tidigare starkt centralstyrt utbildningssystem, har man valt att decentralisera.

## **Decentralisering av ansvar och befogenheter**

Med 1993 års universitets- och högskolereform har högskolorna fått betydligt utökade befogenheter och ökat ansvar i en rad viktiga frågor. Reformen innebär att det lokala inflytandet över verksamhetens innehåll och uppläggning har förstärkts. Regelstyrning har bytts mot målstyrning. Den förändrade styrprincipen och reformstrategin har utökat handlingsutrymmet och friheten på det lokala planet. Detta förutsätts bidra till ökad kvalitet i högskolan genom att den kreativitet som utvecklas i verksamheten kan tillvaratas på ett bättre sätt.

Decentralisering av ansvar och befogenheter innebär emellertid samtidigt ett ökat ansvar att både utåt och till övre liggande nivåer i systemet redovisa hur man använder tilldelade medel och uppfyller målen. Kraven på utvärdering tycks öka, oavsett om styrningen går i centralistisk<sup>3</sup> eller decentralistisk<sup>4</sup> riktning.



<sup>2</sup> DS 1992:1.

<sup>3</sup> I bl.a. Storbritannien och USA betonades under 90-talet möjligheterna att via utvärdering förstärka den centrala kontrollen över högre utbildning.

<sup>4</sup> I länder där man liksom i Sverige har förskjutit ansvaret och inflytandet nedåt i beslutshierarkin betonas behovet av utvärdering på olika nivåer; såväl den centrala nivåns behov av kontroll som den lokala nivåns behov av att förse de ansvariga med ett underlag för att aktivt kunna utveckla och förbättra sin verksamhet.



## Utvärdering – inget nytt fenomen

I Sverige är utvärdering av utbildning inget 90-talsfenomen, utvärdering har förekommit sedan 60- och 70-talen<sup>5</sup>. Emellertid beskrivs ”det svenska kvalitetsystemet” och dess utveckling ofta med utgångspunkt tagen i 1993 års högskolereform ”Frihet för ansvar”. Möjligen beror detta på att särskilt denna reform förknippas med decentraliseringen av den svenska högskolan, de accentuerade kraven på och behov av utvärdering, kvalitetsbedömning och kvalitetsutveckling för olika nivåer i systemet. Vid denna tid var den lokala nivåns behov av utvärdering ett tämligen utvecklade område i Sverige.

Kanslersämbetet, som föregick Högskoleverket, fick vid ungefär samma tidpunkt i uppdrag att initiera utvärderingar och utveckla former för kvalitetsgranskning. Frågan om hur Kanslersämbetet löste uppgiften ska behandlas senare. Lösningen påverkades dock av att det i Sverige fanns flera forskare, företrädesvis inom disciplinerna pedagogik och statsvetenskap, som under många år hade analyserat och debatterat fenomenet utvärdering ur olika perspektiv. När frågan om

hur utvärderingar skulle genomföras, kunde därför alltför förenklade och standardiserade modeller undvikas.

## Brett upplagda statistiska undersökningar

Numera finns ett stort antal utvärderingsmodeller som har formats och utvecklats beroende på vad som ska utvärderas, vad syftet med utvärderingen är, för och av vem den har gjorts. Analyser av de utvärderingsansatser som var rådande på 60- och första hälften av 70-talen visar att de bär tydliga spår av centralstyrningens och utbildningsteknologins era. Utifrån en föreställning om att utbildning var möjlig att rationellt planera och styra utifrån central nivå, förespråkades utvärderingar av utbildningsplanerare och andra som hade behov av underlag för att kunna besvara frågor om utbildningens effektivitet och produktivitet.<sup>6</sup> Brett upplagda undersökningar, som ofta bearbetades statistiskt av ”neutrala och objektiva” forskare är bl.a. karakteristiskt för denna tids utvärderingar som ofta bestod av reformuppföljning. Genomgripande reformer genomfördes under denna tid på såväl grund- och

<sup>5</sup> För forskningens del började t.ex. Naturvetenskapliga forskningsrådet genomföra utvärderingar 1976–77.

<sup>6</sup> Utifrån föreställningen att studenter är rationella, i betydelsen att de har bestämda mål och planerar sin utbildning så effektivt som möjligt, för att snabbt avlägga examen, ansågs den låga genomströmningen vid samhällsvetenskaplig fakultet som ett stort problem. Urban Dahllöf visade att grunden för de centrala planerarnas tänkande var felaktig. Studenter var rationella men på andra grunder än de som de centrala planerarna föreställde sig. Dahllöf, som ifrågasatte det förenklade mål–resultattänkandet i utvärderingar, har inspirerat många utvärderare genom den s.k. ramfaktorteorin.

gymnasie- som högskolenivå. Med de sociala förtecken som kännetecknade reformförsöken fokuserades frågor om differentiering, valmönster och rekrytering i utvärderingarna.<sup>7</sup>

I mitten av 70-talet uppstod en häftig utbildningsdebatt. Inslag i debatten utgjordes av det faktum att många utvärderingar hade visat på nedslående resultat i förhållande till målen för reformerna. Nu ifrågasattes såväl målen för reformerna och reformstrategin som utvärderingsmodellerna. De senare ansågs ha varit begränsade och ensidiga. Frågor om inte mer svår-fångade, väsentliga och långsiktiga resultat hade förbi-setts började ställas. De utvärderingar som gjorts hade begränsats till resultaten eller av hur väl resultaten uppfyllde målen, men vad som kännetecknade själva processen och vad som hände under utbildningens gång fanns nästan ingen information om. Nya utvärderingsmodeller efterlystes som kunde belysa hela kedjan från mål till process och resultat.

### **Från process till resultat**

I de utvärderingsmodeller som utvecklades under 70-talet, gjordes också försök att beskriva utbildningens innehåll och förlopp. Det handlade nu om att försöka ge en bild av en komplex utbildningsverklighet. Den

debatt som fördes under 70-talet om kvantitativa kontra kvalitativa metoders användbarhet, fördes också när det gällde frågan om hur utvärderingarna skulle genomföras. De kvalitativa metoderna ansågs många gånger mer användbara för att fånga denna komplexitet.

Men även dessa utvärderingsansatser började efter en tid kritiseras, nu för att i många fall vara alltför subjektiva och bygga på förenklade antaganden om vad utbildning, undervisning och inläring är. Den teori- eller förklaringsinriktade utvärderingsansatsen<sup>8</sup> var ett försök att både bemästra subjektiviteten i många av 70-talets processmodeller och att höja ambitionsnivån i utvärderingarna.

### **Förklaringsinriktad ansats**

Den förklaringsinriktade ansatsen var ett svar på den teorilöshet som kännetecknade 70-talets utvärderingsmodeller och den var också ett försök att ge förståelse och förklaring till den bild av utbildningen som framträder i utvärderingen. Förklaringsinriktad utvärdering startar med att utvärderaren formulerar en referensram för det som ska utvärderas. Referensramen har två funktioner, dels uttrycka utvärderarens egna antaganden om det fenomen som ska utvärderas, dels

<sup>7</sup> Franke-Wikberg, Sigbrit & Lundgren, Ulf P., 1981.

<sup>8</sup> Franke-Wikberg, Sigbrit & Lundgren, Ulf P., 1980.

utgöra ett raster för tolkning av insamlad information. Den tankemodell som utvärderingsansatsen bygger på har hämtat inspiration från Dahllöfs ramfaktorteori och omfattar komponenterna förutsättningar, process och resultat. Samtliga måste bli belysta vid utvärderingen och kritiskt analyseras. Genom att relatera framkomna resultat till den process som förevarit och till gällande förutsättningar skapas möjligheter för utvärderaren att ge förståelse till varför det ser ut som det gör. Detta är i sin tur en förutsättning för att kunna tala om hur något annat kan ske. Den förståelse- och förklaringsinriktade ansatsen har hittills, när den kunskapsgenererande ambitionen betonats, främst använts i ett vetenskapligt sammanhang.

De ovan skisserade utvärderingsansatserna kan också relateras till de syften de har svarat mot. De två huvudfunktioner som utvärderingar har – kontroll och utveckling – kommer till uttryck på olika sätt, beroende på vems behov utvärderingarna har försökt tillgodose. Den centrala nivåns behov av kontroll av hur det fungerar på den lokala nivån, alternativt den lokala nivåns behov av underlag för att förbättra och utveckla verksamheten. Utvärderingar kan också användas för andra syften; t.ex. informativa och legitimerande.

### **Likvärdighetskrav på svensk högskoleutbildning**

Den ökade decentraliseringen har inte minskat behovet av utvärderingar på den centrala nivån. Via utvärdering vill beslutsfattare få fram bedömningsunderlag som kan förbättra utbildningskvaliteten. Det finns ett likvärdighetskrav på svensk högskoleutbildning. Det betyder inte att utbildningen ska vara lika överallt, utan att en viss minimikvalitet ska upprätthållas överlag. Med decentraliserad styrning är det en uppgift för den centrala nivån att kontrollera att kvaliteten är godtagbar.

### **Nya former för lokal utvärdering**

En reell decentralisering kräver nya former för utvärdering på det lokala planet. I Sverige fanns i början på 90-talet få erfarenheter av utvärdering på det lokala planet, än mindre några utvecklade utvärderingsansatser med syfte att förbättra och utveckla utbildningen och verksamheten på lokal nivå. Med inspiration från "peer-review" och den förklaringsinriktade ansatsen, som utformats av den nuvarande universitetskanslern Sigbrit Franke, utvecklades nu nya former för lokal utvärdering.<sup>9</sup> Lösningen på hur den centrala nivån

<sup>9</sup> Franke-Wikberg, Sigbrit 1992:4.

skulle hantera utvärdering och kvalitetsbedömning påverkades också av hur kvalitetsfrågorna hade lösts internationellt.

## Högskoleverkets utvärderingar

I korthet innebar högskolereformen 1993 avregleringar, decentralisering av beslut om inrättande av professurer, utbildningsutbud och resurser, konkurrenstantänkande samt införande av resultatbaserad resurstilldelning. Både styrningsreformen och resurstilldelningssystemet för grundutbildningen väckte farhågor om försämrad utbildningskvalitet när resurstilldelningen skulle baseras på antalet registrerade studenter och deras prestationer. Krav på återrapportering ställdes av statsmakterna. Dessutom krävdes att varje lärosäte skulle upprätta ett kvalitetssäkringsprogram, vilket senare ändrades till kvalitetsutvecklingsprogram. Varje lärosäte fick ett ansvar för att upprätta ett program för utvärdering av kvalitet och var skyldiga att årligen ge en resultatredovisning av hur kvalitetsarbetet vid lärosätet äger rum.

## Kanslersämbetet fick ansvar för utvärdering

Ett nyinrättat utvärderingssekretariat, som övergick i Kanslersämbetet, fick ansvar för utvärdering. Flera

förslag till hur detta borde genomföras kom till uttryck i Högskoleutredningens huvudbetänkande ”Frihet Ansvar Kompetens – grundutbildningens villkor i högskolan”, 1992. I denna framfördes vikten av att finna adekvata former för att säkra kvaliteten mot bakgrund av en alltmer uttalad mål- och resultatstyrning. Utredningen menade dock att kvalitetskontrollen i allt väsentligt borde vara en angelägenhet för högskolorna själva. Studenterna ansågs vara den viktigaste intressentgruppen för högskolan och det var framför allt deras intressen och behov som skulle vara vägledande för prioriteringar och utvärderingar av kvalitet. Utredningen bedömde att det saknades kontroller av kvalitet i grundutbildningen på motsvarande sätt som det fanns för ansökningar om forskningsanslag etc.

Resultatuppföljning, kvalitetssäkring och utvärdering sågs som samverkande delar i ett sammanhängande kvalitetssystem. Varje utvärdering av kvalitet borde bygga på en självvärdering av dem som har lokalt ansvar för utbildningen. Till denna självvärdering fogas en extern bedömning (peer review) som delges de berörda och som kan ligga till grund för utveckling och förändring. Slutligen hävdades att utvärderingen borde leda till åtgärder om den ska kunna betraktas som meningsfull.

En långsiktig plan föreslogs för utvärderingsarbetet så att högskolorna kunde få klart för sig vilka områ-





den som kommer att utvärderas på nationell nivå. En organisation för erfarenhetsutbyte, samråd och samordning ansågs nödvändig. För detta ändamål inrättades Kanslersämbetet 1993.

Utredningen varnade i sammanhanget för utvärderingssystem som inte beaktar alla aspekter av utbildningen och som inte tar hänsyn till att utbildningarna har olika mål.<sup>10</sup> Man framhöll också att verksamhetsindikatorer inte skulle användas mekaniskt som underlag för beslut av överordnade myndigheter.<sup>11</sup>

### **Kvalitetsarbetsbedömningar**

Kanslersämbetet inledde arbetet med att utvärdera kvalitet med ett genomföra ett antal pilotstudier, vilka hade föregåtts av ett omfattande metodutvecklingsarbete. Det ”granskningsprogram” som därefter inleddes hösten 1995, genomfördes av Högskoleverket under perioden 1996–1998, då samtliga lärosäten har granskats.

Något kvalitetssystem liknande tankarna i Högskoleutredningen kom inte till stånd. Kvalitetsgranskningarna startade på lärosätetsnivån, vilket kan ses mot bakgrund av att det handlade om något av en ”kul-

turrevolution”, när lärosätena förväntades bygga upp egna system för utvärdering av kvalitet. För att driva på utvecklingen av kvalitetsarbetet riktades bedömningen till de ytterst ansvariga, dvs. ledningen för lärosätet.

Utvärderingsarbetet betraktades som en lärande process för såväl lärosätet som Högskoleverket och dess bedömare. Deviserna ”granska för att främja” samt ”kvalitet är en resa och inte en destination” anslög inriktning och ambitionsnivå. Avsikten var inte att utvärdera kvaliteten utifrån fastställda kriterier utan ta fasta på det enskilda lärosätets förutsättningar och bedöma de strategier, mål, angreppssätt, planer, system, metoder och den organisation som lärosätet utnyttjar för att säkra och utveckla kvaliteten i sin samlade verksamhet. En referensram bestående av ett antal aspekter som kännetecknade ”det goda lärosätet” fanns för bedömarnas arbete. Ett bra lärosäte sades kännetecknas av: självreglering och lärande, långsiktighet, internationellt perspektiv, tydligt ledarskap, samverkan med intressenter, jämställdhet, studenten i centrum.

<sup>10</sup> Här hänvisades till Urban Dahllöfs forskning (IMHE study group on evaluation in higher education) om aktuella tendenser i OECD-länderna runt utvärdering i högre utbildning.

<sup>11</sup> Här hänvisade man till nuvarande universitetskanslern Sigbrit Franke som varnade för att okritiskt ta över utvärderingsmodeller från länder med annorlunda utbildningssystem.

Tillvägagångssättet i bedömningsarbetet var lärosätenas självvärderingar, ett platsbesök av externa bedömare samt ett återföringsmöte med utgångspunkt i gruppens rapport. Den externa gruppens uppgift var att initiera diskussioner, skapa reflexion och bidra med underlag för problemlösning. Bedömargruppens konsultativa roll betonades. Ett uppföljande möte på lärosätet skedde ett år efter rapportpublicering, i närvaro av dåvarande universitetskanslern.

Kvalitetsarbetsgranskningarna fick stor uppmärksamhet i och utanför den svenska högskolevärlden och bidrog till att kvalitetsarbetsgranskningarna uppfattades vara den enda form av utvärdering av högre utbildning som förekom. Även internationellt förknippades utvärdering i Sverige enbart med ”quality audit” på lärosätetsnivå. Men redan på Kanslersämbetets tid inleddes den omfattande verksamheten med examensrättsprövningar, där kvaliteten på utbildningen granskas. Prövningarna, som sker på ansökan från lärosätet, blev en fortsatt omfattande verksamhet för Högskoleverket när det inrättades 1995.

### **Examensrättsprövningar**

En examensrättsprövning är en form av utvärdering som genomförs när en högskola ansöker om tillstånd att utfärda viss examen. Examensrätten är inte given en gång för alla utan kan omprövas. Detta gäller också

universitet och högskolor med rätt att utfärda doktorexamen.

Utvärderingen genomförs som en ”ackreditering”, där en grupp sakkunniga prövar utbildningens kvalitet utifrån vissa givna kriterier och därefter lämnar en sammanfattande bedömning till Högskoleverket. Olika tonvikt kan läggas på kriterierna beroende på vilken utbildning som prövas. Kriterierna, som utvecklats och stämts av kontinuerligt i samarbete med verk samma lärare/forskare är en uttolkning av högskolelag och -förordning. Utbildningens kvalitativa nivå avgörs av alla kriterier i ett inbördes samspel. Kriterierna är: lärarkompetens och kompetensutveckling, forskningsaktivitet, utbildningens innehåll och organisation, ämnesdjup och ämnesbredd, övergångsmöjligheter till forskarutbildning, utvärdering och kvalitetssäkring, studentmedverkan, jämställdhet, internationalisering, bibliotek och informationsförsörjning, lokaler och utrustning, behörighet och antagning, ekonomi och styrelse, stabilitet och långsiktighet, kritisk och kreativ miljö.

Examensrättsprövningarna har både en kontrollerande och legitimerande funktion, samtidigt som de omvitnat har bidragit till de små och medelstora högskolornas utveckling. Detta märks inte minst genom att högskolor utvidgar examensrätten successivt från att omfatta ett visst ämne till ett eller flera vetenskaps-



områden eller, som i ett fåtal fall, universitetsstatus.

Kontrollen i dessa utvärderingar innebär att den högskola som ansöker om t.ex. magisterexamensrätt, också måste ha förutsättningar att bedriva utbildning på denna nivå. I utvärderingen prövas om utbildningen har den "minimikvalitet" som krävs. Ett godkännande bör bidra till att förtroendet för utbildningen i fråga höjs, särskilt mot bakgrund av att Högskoleverket under det senaste året dragit in några examensrätter och att en stor andel ansökningar får underkänt vid den första prövningen.

### **Nationella utvärderingar**

Den utvärderingsverksamhet som påbörjades efter 1993 startade med förutsättningen att det var högskolorna som hade det primära ansvaret för att utveckla och säkerställa kvaliteten i verksamheten. Då särskilda skäl förelåg initierades en nationell utvärdering av ämnen, ämnesområden eller hela utbildningsprogram. De nationella utvärderingarna var därför ingen prioriterad verksamhet fram till 1995, men har därefter successivt ökat i antal. Ofta var det yrkesinriktade program som det fanns skäl att utvärdera, an-


tingen för att vetenskapligheten eller samhälls-/yrkesrelevansen ifrågasattes.

### **Bedömning av kvalitet i stället för kvalitetsarbete**

Från 1998 och framåt förändras inriktningen på Högskoleverkets utvärderingar i riktning mot mer av bedömning av kvalitet i stället för kvalitetsarbete. Utvärderingarnas främjande funktion tonas ned till förmån för ett synsätt där kontroll och utveckling ses som två sidor av samma mynt. Fler och olika typer av nationella utvärderingar initieras och genomförs.

Kursändringen kan ses i ljuset av både externa krav och interna erfarenheter. En ökad efterfrågan på kvalitetsbedömningar kom från riksdag/regering, studenter, avnämare, media och inte minst verksamma inom högskolan.<sup>12</sup>

Externa utvärderingar av kvalitetsarbetsbedömningarna visade bl.a. att högskolans ledningar hade haft svårt att integrera kvalitetsarbetet i övrig verksamhet och att det av lärare och studenter uppfattades som abstrakt och långt ifrån den egentliga verksamheten. Några tydliga exempel på att kvalitets-

  
<sup>12</sup> Antingen uppfattade man att Högskoleverket inte gjorde några kvalitetsbedömningar, eller om det gjordes så var de för få och saknade adekvat information om utbildningars kvalitet.

arbetsbedömningarna lett till högre kvalitet vid landets lärosäten kunde inte påvisas.<sup>13</sup> Däremot fanns stöd för att ”kvalitetskulturen” på lärosätena hade utvecklats.

Den andra bedömningscykel som inletts av kvalitetsarbetet 1998 modifierades. Granskningen är nu en uppföljning av resultaten från den föregående bedömningen. Den inriktas därmed på vidtagna förändringar och resultat av kvalitetsarbetet. De lärosäten som så önskar kan också avstå från platsbesök av en bedömmargrupp. Förändringarna av granskningsarbetet ligger i linje med tanken att kvalitetsarbetet, när den andra bedömningscykeln är avslutad, främst bör vara en angelägenhet för det enskilda lärosätet att hantera efter eget behov. Redovisningen av kvalitetsarbetet kommer därefter att förenklas ytterligare.

### **Utvärdering av olika kvalitetsaspekter**

Inriktningen på utvärderingarna påverkades naturligtvis också av att Sigbrit Franke blev universitetskansler och chef för Högskoleverket 1999. Nya former av nationella utvärderingar initierades nu t.ex. av särskilda kvalitetsaspekter och viktigare nya reformer, vars konsekvenser för utbildningssystemet som helhet ansågs viktiga att belysa.

Utvärderingen av kvalitetsaspekterna jämställdhet, studentinflytande, social och etnisk mångfald, som slutfördes 2000, initierades av flera skäl. Ett var att bemöta den förenklade ranking av landets högskolor som genomfördes av tidskriften Moderna Tider. Ett annat att utveckla kvalitetsarbetsgranskningarna så att de tillät vissa jämförelser, vilket inte hade varit möjligt tidigare med nya bedömmargrupper för varje lärosäte. Samma bedömmargrupp besökte därför i denna utvärdering samtliga lärosäten. Utvecklingsperspektivet var fortfarande viktigt och kom till uttryck genom att fånga upp goda exempel på hur lärosätena arbetade med aspekterna, vilka sammanställdes i en antologi.

Under senare år inleddes också omprövningar av tidigare beviljade examenstillstånd, vilket resulterade i att ett antal drogs in under 1999/2000. Detta väckte stor uppmärksamhet inte minst i media. Universiteten deltog dock ännu inte i några omprövningar, detta gällde enbart för de högskolor som beviljats examenstillstånd efter 1993. Frågan om omprövning av universitetens examenstillstånd diskuterades, inte minst av rättviseskäl, med argument som att de regionala högskolorna hade granskats i stor omfattning, medan detta knappast alls gällt för universiteten. Med den

<sup>13</sup> Nilsson, Karl-Axel & Wahlén, Staffan, 2000.

proposition som regeringen presenterade 2000 sker en förändring.

## 2001 – ett nytt kvalitetsgranskningssystem införs

I januari 2001 införs ett nytt kvalitetsgranskningssystem, nytt såtillvida att det sker förskjutningar i objektet för utvärderingarna till förmån för fler ämnes- och programutvärderingar.<sup>14</sup> Nytt är också att utvärderingarna blir periodiskt återkommande och ska avse såväl grund- som forskarutbildning. Utbildningens kvalitet och kvalitetsarbetets resultat sätts i fokus. Studenternas möjligheter till medverkan och inflytande förstärks och skrivs in i högskolelagen. Med en periodicitet om sex år ska samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina utvärderas.

Utvärderingarna ska i det nya programmet få en tydligare koppling mellan kvalitet och tillstånd att utfärda examen. Ett påpekande från Högskoleverket om allvarliga kvalitetsbrister ska ses som en varning om att ett återkallande av examenstillståndet kan bli aktuellt om bristerna inte åtgärdas inom ett år. Kvarstår bristerna vid den förnyade granskningen återkallas examensrätten.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12.

<sup>15</sup> Prop. 2000/2001:1. Utgiftsområde 16.

## En fråga om legitimitet

Regeringens motiv för att införa ett heltäckande utvärderingssystem handlar om legitimitet, om vikt av att förtroendet för utbildningar vid svenska högskolor upprätthålls både nationellt och internationellt. Regeringen betonar i det här sammanhanget högskolornas ansvar för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Dessutom ska Högskoleverkets oberoende granskningsfunktion värnas. Studenter ska ha rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet oberoende av var i landet de befinner sig. Andra motiv handlar om utbildningens betydelse för samhället, för sysselsättning, tillväxt, social och kulturell utveckling samt om att fördjupa demokratin. Expansionen av utbildningen och det långsiktiga målet att öka direktövergången från gymnasieskolan till högskolan är andra motiv som kräver att högskolelärares pedagogiska och didaktiska medvetenhet utvecklas, inte minst för att motverka social och etnisk snedrekrytering till högre studier.

## Minimikvaliteten prövas

En likvärdig utbildning betyder inte att all utbildning ska vara lika, utan att den ska hålla en viss ”minimikvalitet”. I samtliga utvärderingar prövas därför mini-

mikvaliteten för examenstillstånd. Denna kontroll samt utveckling är de två huvudsyftena med Högskoleverkets utvärderingar. Det är således mycket viktigt att den mångfald och de exempel på nya och spännande försök som görs i olika utbildningar fångas upp i utvärderingarna. Detta är en förutsättning för att de ska kunna bidra konstruktivt till fortsatt förbättring och utveckling. Institutionerna uppmanas därför i den handledning som utarbetats inför självvärderingarna, att lyfta fram sin särart och sådant som är nytt och spännande.<sup>16</sup> Den information som erhålls i utvärderingarna ska dessutom göras lättillgänglig för studenter och kunna användas för vissa jämförelser.

Högskoleverket har under år 2000 på olika sätt förberett de kommande utvärderingarna genom att upprätta en preliminär tidsplan för sexårsperioden och utarbetat förslag till generell utformning och innehåll för arbetet med de nya utvärderingarna.<sup>17</sup> De generella kriterier som tagits fram i samarbete med lärosätena, kan beskrivas som en syntes av de tidigare examensrättsprövningarna och ämnes- och programutvärderingarna med inspiration hämtad från en förklaringsinriktad utvärderingsansats. Bedömningarna ska ske utifrån en tolkning av målen i högskolelag och

-förordning samt utifrån högskolans egna förutsättningar och mål.

För att förstå varför utbildningen ser ut som den gör samlas information in om såväl utbildningens förutsättningar som dess process/genomförande och resultat. Med förutsättningar avses t.ex. studenternas/doktorandernas förkunskaper, förståelse och motivation, lärarkompetens, utbildningens mål, innehåll och organisation, bibliotek och övrigt informationsförsörjning samt lokaler och utrustning. Med process/genomförande avses studenternas/doktorandernas arbetssituation, lärarnas arbetssituation, utbildningens uppläggning, dvs. hur den svarar mot aktuellt forskningsläge och integrering av teoretisk och tillämpad kunskap, examinationsformer, kritisk och kreativ miljö. Med resultat menas resultat av utbildningen sett ur studenters och lärares perspektiv, övriga intressenters bedömningar av utbildningens resultat och genomströmning.

## Hur ser det ut internationellt?

I flertalet EU-länder finns numera nationella system för utvärdering av kvalitet av den högre utbildningen

---

<sup>16</sup> Högskoleverkets rapportserie 2001:2 R. Bergseth, Brita et al.

<sup>17</sup> Högskoleverket 2000 (PM). Talerud, Bo.

(Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien och Österrike förutom Sverige).<sup>18</sup> I övriga länder har uppbyggnaden av kvalitetssystem påbörjats. Av de nordiska länderna har Danmark hittills varit det land som haft det mest heltäckande systemet och med en tydlig avnämning. Där sker nu förändringar i och med att det s.k. Evalueringscentret ska genomföra utvärderingar av både grund- och gymnasieskola och av högre utbildning. Finland har, liksom tidigare Sverige, riktat sig företrädesvis mot lärosätetsnivån och enbart genomfört vissa ämnes- och programutvärderingar. I de finska utvärderingarna anlitas nästan uteslutande internationella experter och samtliga rapporter skrivs på engelska. Norge har befunnit sig i ett uppbyggnadsskede under de senaste åren. Där har man bildat ett "Norgesnetråd" bestående av professionella lärare/forskare som har tagit del av andra länders kvalitetssystem genom olika besök och man har nu påbörjat lärosätetsgranskningar.

### **Ömsesidigt förtroende för kvalitet**

Att kvalitetsfrågorna har blivit viktiga inom EU hänger samman med att kommissionen vill främja förståelsen för medlemsländernas olika utbildningssystem och

för att underlätta den fria rörligheten för studerande och arbetstagare. EU:s rättsregler inom området fri rörlighet för personer och särskilt de generella direktiven om ömsesidigt erkännande av examensbevis, bygger på att det finns en gemensam respekt och ett förtroende för kvaliteten i medlemsländernas utbildningssystem. "Kvalitetssäkringssystemen" kan enligt ministerrådet bidra till det ömsesidiga erkännandet av akademiska eller yrkesmässiga kvalifikationer. De som har avlagt examen i en medlemsstat ska ha möjlighet att etablera sig på hela den europeiska arbetsmarknaden.

I början av 1990-talet träffades utbildningsministrarna från medlemsstaterna samt EFTA-länderna för att dryfta frågor om utvärderingsprojekt på mellanstatlig nivå. En erfarenhet som drogs av detta var att samarbete kring kvalitetsfrågorna bör fortgå, men med hänsyn till att metodologier kan variera i respektive medlemsland. De rekommendationer som kommissionen gav medlemsländerna var att utveckla kvalitetssäkringssystem som tar hänsyn till medlemsländernas specifika historia och utbildningsstruktur, men som ändå har en koppling till den europeiska dimensionen och de krav på högre utbildning som ett förändringsamt samhälle ställer.

.....  
<sup>18</sup> Evaluation of European Higher education: A Status Report, 1998.

## **Internationella kvalitetsutvärderingar**

Internationella utvärderingar av kvalitet förekommer givetvis också och organiseras genom nätverkssamarbeten mellan högskolor i olika länder eller av internationella organisationer som OECD, CERI (Centre for Educational Research and Innovation i Paris) och UNESCO. Internationella konferenser kring kvalitet anordnas av t.ex. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente och nätverk som INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education) och ENQA (European Network for Quality Assurance).

Uppbyggnad av system för utvärdering av kvalitet pågår också i många andra länder världen över. USA har en mycket omfattande och lång tradition inom utvärderingsområdet och erfarenheterna därifrån har påverkat övriga länder i hög grad. Decentralisering, marknadsorientering och autonoma lärosäten har inneburit att det där förekommer självvärderingar förutom frivillig ackreditering och rankningar som genomförs av olika tidskrifter.

## **Likartade syften**

Utan att här närmare gå in på olika länders kvalitetsystem, kan konstateras att de syften som presenteras för utvärderingarna är likartade, oavsett vem som samordnar och utför utvärderingarna. Det handlar om

kontroll, ”accountability”, ackreditering, information och utveckling – även om tyngdpunkterna naturligtvis kan variera. När det gäller vad som utvärderas handlar det i en del fall enbart om lärosäten, i andra ingår även program och ämnen. Utvärderingar sker i de flesta fall i sexårscykler. I flertalet länder är det staten/regeringen som beställer utvärderingarna, medan ägarskapet till dem kan variera. I Sverige och Storbritannien är det Högskoleverket respektive Quality Assurance Agency, medan det exempelvis i Nederländerna är organisationer som ägs av högskolor och universitet. Där är det också lärosätena som finansierar utvärderingarna medan staten initierar och finansierar metautvärderingar.

## **Särdrag i det svenska kvalitetssystemet**

Det tycks finnas en utbredd samstämmighet i val av utvärderingsansats för utvärdering av kvalitet i de flesta länder. Självvärderingar och externa bedömggrupper är återkommande inslag, även om det naturligtvis kan variera i sammansättning och genomförande. Det svenska kvalitetssystemet har också vissa särdrag. Ett är förstås omfattningen; att all högre utbildning ska utvärderas inklusive forskarutbildningen. Vanligtvis utvärderas forskarutbildningen av andra aktörer och inte samtidigt med grundutbildningen. Med tanke på att det bör finnas en nära koppling mellan grund- och

forskarutbildning är det både relevant och intressant att utvärdera hur detta tar gestalt samtidigt som det kan ge vissa effektivitetsvinster.

Ett annat särdrag är den vikt som läggs vid studenterna och deras roll som ”experter” på sin utbildning. För att säkerställa att studenternas synpunkter tas tillvara på bästa sätt, ingår studenter i bedömargrupperna – liksom frågor alltid ställs till ansvariga i utbildningen om deras möjligheter att ta ansvar för och medverka i utbildningen. Ett tredje är perspektivet med en kritisk förklaringsinriktning. Ett fjärde är den vikt som läggs vid uppföljning, även om andra länder också har börjat uppmärksamma att uppföljning är mycket viktig.

## **Huvudsyftet är förbättring/ utveckling**

Det finns alltid problem och risker med omfattande utvärderingssystem, framför allt för att de kan leda till standardisering och konservatism. Hur hantera ett system, som ska omfatta både kontroll i form av ackreditering och utveckling på ett sådant sätt att utvecklingsperspektivet blir det framträdande? Dessa problem diskuterades med prof. Martin Trow, Uni-

versity of Berkeley, som ingående tagit del av det svenska kvalitetssystemets utformning och innehåll. Han pekade just på att utbildningars särart måste beaktas i utvärderingarna. Det rådet har Högskoleverket tagit till sig. Frågor av denna art kommer att behandlas i det samråd som kommer att ske med berörda institutioner inför varje utvärdering. Frågorna återkommer dessutom i den tidigare nämnda handledningen som utarbetats inför självvärderingarna.

För att det kvalitetssystem som ska verka fr.o.m. 2001 ska kunna bli ett utvärderingssystem där huvudsyftet förbättring/utveckling får genomslag är det viktigt att Högskoleverket även för egen del arbetar med kontroll och utveckling som ledstjärnor. Högskoleverket har därför inrättat ett internationellt Advisory Board som ska ge råd och stöd i den fortsatta processen. Högskoleverket initierar också extern metautvärdering, som kritiskt och förklaringsinriktat ska granska och kasta ljus över Högskoleverkets förutsättningar för arbetet, studera genomförandet/processen samt belysa vilka resultat, både avsedda och icke avsedda, som åstadkoms. Med detta har Högskoleverket lagt en grund för att uppmärksamma det icke önskvärda för att förändra i önskvärd riktning.

## Vill du veta mer?

Bauer, Marianne & Askling, Berit & Gerard-Marton, Susan & Marton, Ference: Transforming Universities – Changing Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education. Jessica Kingsley Publishers 1999. Higher Education Policy Series 48.

Bergseth, Brita, Degerblad, Jan-Eric, Gröjer, Anette: Nationella ämnes- och programutvärderingar. Högskoleverkets rapportserie 2001:2 R.

Dahlöf, Urban 1971: Svensk utbildningsplanering under 25 år. Lund: Studentlitteratur.

Dahlöf, Urban 1979: Evaluation, recurrent education and higher education reform in Sweden. Department of Education, University of Uppsala.

ENQA: Evaluation of European Higher education: A Status Report, 1998.

Franke-Wikberg, Sigbrit & Lundgren Ulf P., 1980, 1981: Att värdera utbildning. Del I och II. Wahlström & Widstrand.

Franke-Wikberg, Sigbrit: Utvärderingens mångfald. 1992:4.

Karlsson, Ove & Kuivanen, Hannu:  
Att utvärdera kvalitet i högre utbildning.  
Högskoleverkets arbetsrapportserie 2000:15 AR.

Nilsson, Karl-Axel & Wahlén, Staffan:  
Institutional Response to the Swedish Model of Quality Assurance. Quality in Higher Education vol. 6. No 1, 2000.

Quality assurance as support for processes of innovation – The Swedish model in comparative perspective, Högskoleverkets skriftserie 1997:1 S.

Talerud, Bo: Generell utformning och innehåll av de nya nationella utvärderingarna. Högskoleverket 2000 (PM).

Trow, Martin: Two Essays on Quality in Higher Education. Kanslersämbetets skriftserie 1995:2.

Vedung, Evert: Utvärdering i politik och förvaltning. Studentlitteratur 1991.

*Under mars månad kommer en rapport av Jan-Eric Degerblad och Sam Hägglund med titeln Aspekter på utvärdering av forskarutbildning. Rapporten ges även ut på engelska.*





