

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Anders Flodström

Lena Adamson

2010-04-08
Reg. nr 643-2086-10

Skillnader mellan Högskoleverkets och regeringens förslag på nytt kvalitetsutvärderingssystem för högskoleutbildningar

*Nedan följer en redogörelse för de huvudsakliga skillnaderna mellan de två förslagen. I texten nedan refereras till två centrala dokument, *European Standards and Guidelines (ESG)*¹ samt *ENQAS:s Positionpaper 2009*², fortsättningsvis benämnda *ESG* och *ENQAPP*.*

Utvärderingarnas grundfrågeställning och lärosätenas arbetsbörda

När ett nytt system ska tas fram är ett första kriterium att fastställa den huvudfråga som ska undersökas och sedan konstruera systemet så att det på bästa och enklaste sätt besvarar denna fråga. Utvärderingsprocessen ska vara välvald (appropriate) och inte kollidera eller hindra (interfere) mer än nödvändigt i lärosätenas normala arbete. Se *ESG* s. 20, punkt 2.4.2 *Guidelines* samt *ENQAPP* s. 3, punkt 9, *fitness for purpose principle*. Se även punkt 12, s. 4 i samma dokument.

Huvudfrågan som **Högskoleverkets förslag** bygger på togs fram tillsammans i den s.k. plattformsgruppen³. Det som ska undersökas och bedömas är *om och hur väl utbildningarna säkerställer att studenterna når målen i högskoleförordningens examensbeskrivningar*. Hela systemet är sedan framtaget för att kunna besvara hur väl dessa mål nås. Därmed kan man sedan på ett likvärdigt, transparent och förutsägbart sätt premiera de utbildningar som gör detta med hög kvalitet och också fatta beslut om ifrågasättande och indragning av examenstillstånd. I systemet ingår en

¹ <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/Standards-and-Guidelines-for-QA.pdf>

² [http://www.enqa.eu/files/ENQA_position_paper%20\(3\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ENQA_position_paper%20(3).pdf)

³ Se sid 37 Kvalitetsutvärdering för lärande

<http://www.hsv.se/download/18.211928b51239dbb43167ffe678/0925R.pdf>

tydlig terminologi med den övergripande termen kvalitetsindikator, som kan innefatta en eller flera bedömningsgrunder och som sedan ska bedömas med hjälp av bedömningskriterier.

Regeringens förslag saknar en tydlig grundfrågeställning och en tydlig terminologi. Man talar om bedömningsunderlag och att tre sådana bör ingå (s.14): studenternas självständiga arbeten, självvärderingar i kombination med platsbesök och enkäter till tidigare studenter (alumner). Deras inbördes relationer och hur de ska bedömas är dock oklart. Det blir därmed också oklart vad som ska leda till beslut om extra resurstilldelningar, eventuella ifrågasättanden och indragningar av examenstillstånd.

I propositionen ser vi också att utbildningarna kommer att få en större arbetsbörda i samband med självvärderingarna än i Högskoleverkets förslag (som utgår från utbildningarnas redan existerande dokument). Det gäller till exempel med att ta fram information om ”studenternas förutsättningar” (s. 17) ”...eller bakgrunder från studieovana miljöer” (s.19) och genom de retentionsstudier som föreslås (s. 19).

Granskningar av utbildningarnas innehåll, nivå och progression

Indikator ett, *Lärandemål och examination*, i **Högskoleverkets förslag** granskar att utbildningarnas lärandemål täcker examensbeskrivningarnas mål, dvs. innehåll, nivå och progression, samt att de examineras på ett relevant sätt. Utbildningarnas lärandemål föreslås också granskas utifrån att de beskriver en synlig användning av kunskap. Detta för att med utgångspunkt i Bolognaprocessens granska övergången från kunskaps- till kompetensbaserade utbildningar. Högskolelagen och högskoleförordningen anger i samma anda att det är viktigt att studenterna från början lär sig använda sina kunskaper.

I **regeringens förslag** anges tydligt att utvärderingarna inte bör inkludera något som har med ”undervisningens planering och genomförande” att göra och därmed inte heller utgå från ”dokument som visar lärosätenas planer” (s. 12). Detta innebär att regeringens förslag inte kommer att innehålla några uppgifter om utbildningarnas innehåll, nivå och progression. Det kommer inte heller att innehålla uppgifter om huruvida studenterna examineras på ett relevant sätt för att nå utbildningarnas mål eller huruvida utbildningarna utvecklas mot en tydligare kompetensinriktning.

En konsekvens av detta blir också att bedömningsgrund 1b i Högskoleverkets förslag, ”Utbildningens användbarhet på och för arbetsmarknaden”, inte heller kan användas. Den är nämligen konstruerad enligt samma princip som 1a (Lärcentrerad undervisning och progression),

dvs. grundar sig på granskning av dokument och undervisningens planering och genomförande. Bedömningsgrunden har särskilt fokus på arbetsmarknadsrelaterade inslag i utbildningen och examination av generiska kompetenser⁴.

Likvärdiga, förutsägbara, och transparenta bedömningar

Högskoleverkets förslag består av en helhet som är tydligt strukturerad och ganska lättförståelig för de flesta i sektorn. Detta beror troligen på att det tydligt knyter an till det stora reformarbete som skett på landets högskoleutbildningar i samband med Bologna-processen och den senaste högskolereformen.

Det fortsatta utvecklingsarbetet som skett efter den 15 september har också lett till att förslag på enkla bedömningsmallar och bedömningskriterier nu finns, även om en hel del utvärkningsarbete återstår.

Regeringens förslag saknar en tydlig struktur och är även motsägelsefullt på flera punkter. Krav på att systemet enbart ska granska resultat blandas med möjligheter att (bort-)förklara dessa resultat (s. 18–19), komplexa studietidsbedömningar (retentionsstudier s. 19) och direktobservationer av exempelvis kliniska och laborativa färdigheter vid platsbesöken. Vid dessa ”bör de sakkunniga säkerställa att bedömningen av resultaten är ett uttryck för utbildningens kvalitet och inte begränsad till enskilda studenters prestationer” (s. 19). Hur detta ska kunna göras reliabelt och mellan olika utbildningar på ett likvärdigt sätt anges inte. Hur ”Utbildningens användbarhet på och för arbetsmarknaden” ska granskas utöver alumnenkäterna framstår också som oklart.

En möjlig orsak till motsägelsefullheterna i propositionen är att man laborerar med två resultatbegrepp. Resultat betyder ibland enbart studenternas självständiga arbeten, men på något ställe att studenterna också ska nå examensmålen. Det är dock det förstnämnda som genomsyrar texten och som hela förslaget tycks kretsa kring. En konsekvens av att definiera resultat som studenternas självständiga arbete blir dock att kvaliteten på utbildningarna inte kan urskiljas från studenternas kvalitet.

Studenternas bakgrund

⁴ Här har Riksrevisionen i rapporten *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser*, RiR 2009:28, för övrigt rekommenderat ännu tydligare ”bedömningskriterier med koppling till arbetslivsanknytning i de utbildningar som utvärderas för att främja studenternas anställningsbarhet” (s. 73) än vad som föreslagits i det nya systemet. Man har även rekommenderat regeringen att ge Högskoleverket ett uppdrag på denna punkt.

Som nämndes ovan innefattar **regeringens förslag** ett metodproblem där kvaliteten på utbildningarna inte kan urskiljas från studenternas kvalitet. Det avser man lösa genom att utbildningarna ska kunna förklara sina dåliga resultat genom att hänvisa till uppgifter om ”studenternas förutsättningar” (s. 17) ”...eller bakgrunder från studieovana miljöer” (s. 19). Det finns ingen diskussion i propositionen om hur lämpligt det är att sätta en socioekonomisk etikett på studenter och utbildningar på detta sätt. Inte heller om hur detta i grunden ska fungera i en bedömningsituation som ska vara förutsägbar, transparent och likvärdig mellan olika utbildningar, eller om hur uppgifterna ska tas fram.

Högskoleverkets förslag har inte det här metodproblemet eftersom förslaget utgår från en samlad bedömning av utbildningarnas kvalitet genom att utvärdera både lärandemål och examination, läranderesultat och studenternas erfarenheter. Dessutom avser granskningen av läranderesultat inte en granskning av de självständiga arbetena i sig, utan om utbildningarna ser till att dessa på kollektiv basis håller rätt kvalitet utifrån i förväg fastställda gränsvärden, ”betygsribbor”. De socioekonomiska aspekterna får alltså ingen genomslagskraft i detta förslag. Tvärtom, utbildningar som ”lever på” att de har duktiga studenter från början, och inte lägger tid och kompetens på att utveckla kvaliteten, kommer att synliggöras i indikator ett. Till gagn för alla studenter.

Studenternas åsikter

Högskoleverkets förslag på kvalitetsindikator tre, ”Studenternas erfarenheter”, innebär att studenternas åsikter om sina utbildningar samlas in på ett likvärdigt och systematiskt sätt genom nationella enkäter där frågorna bland annat kopplas till de områden som utvärderas i kvalitetsindikator ett. Här har studenterna varit med i framtagandet av frågeformulär för att dessa garanterat ska bli relevanta ur ett brukarperspektiv.

Högskoleverket betraktar denna indikator som en ren resultatindikator där brukarperspektiv redovisas, något som varje modernt kvalitetsbegrepp innefattar. Nationella enkäter är också en förutsättning för likvärdiga bedömningar mellan samtliga utbildningar.

Regeringens förslag utesluter inte att nationella enkäter används, men som vi förstår det, då på frivillig basis. Man anger sedan också att en rad andra olika typer av material ska kunna användas; kursvärderingar, lokala studentbarometrar, små urval av studenter vid platsbesök etc. Dessa ska redovisas i självvärderingarna ”i de delar de avser utbildningens resultat” s. 18. Det framstår som oklart hur studenter ska kunna bedöma sina egna

resultat och oavsett det, så blir området som studenternas åsikter kommer att beröra mycket smalt. Konsekvenserna av att utbildningarna ska kunna använda så vitt skilda sätt att redogöra för studenternas åsikter gör också att kravet på likvärdighet i utvärderingarna omintetgörs.

Det europeiska perspektivet – Bolognaprocessens innehållsmässiga krav

Högskoleverkets förslag är en direkt uppföljning av 2007 års högskoleförordning och därmed helt förenligt med och till och med i framkanten av Bolognautvecklingen. Det bygger på lärandemålsbegreppet och att utbildningarna säkerställer att studenterna når examensordningens mål bland annat genom att granska examinationens relevans. Detta anges som ett av ENQAPP:s prioriterade områden inför framtiden: ” External quality assurance processes should pay more attention to **quality frameworks** in general, and to intended **learning outcomes**⁵ in particular, and to the assessment of their actual attainment.” (Punkt 3, s. 5).

Regeringens förslag är innehållsmässigt direkt motstridigt Bolognaprocessens intentioner bland annat genom att det alltså uttryckligen anger att lärandemål och examination inte bör granskas (s.12). Detta innebär att man också avsäger sig möjligheterna att på nationell nivå driva och följa upp de frågor som Sveriges utbildningsministrar under en lång rad år varit med och undertecknat⁶.

Det europeiska perspektivet – framtida ackreditering

Högskoleverkets förslag har tagits fram av Högskoleverket som expertmyndighet. Det vilar på vetenskaplig grund, har involverat professionellas erfarenheter och har ett tydligt brukarperspektiv, krav som bör ställas på ett professionellt utformat utvärderingssystem⁷. Det finns inga tveksamheter om att Högskoleverket kommer att bli ackrediterat av ENQA och EQR.

Regeringens förslag gör, med sin detaljeringsgrad och det faktum att det är framtaget av regeringen, att det är mycket tveksamt om Högskoleverket i framtiden kan bli ackrediterat av ENQA och EQR. Regeringen ska i dessa sammanhang endast ange politiska riktlinjer, i övrigt ska den utvärderande organisationen fatta alla beslut om systemets konkreta utformning. Kraven

⁵ All fetstil i samtliga citat från ESG och ENQAPP kommer från originaltexterna.

⁶http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/declarations_communiq es.htm

⁷ Se s. 34-39 i Att nå ut och nå ända fram - Hur tillgången till policyinriktad utvärdering och forskningsresultat inom utbildningsområdet kan tillgodoses. SOU 2009:94.

på den granskande organisationens oberoende uttrycks i: ESG 2.6.6 *Independence* s. 24 där oberoendet avser både utformning av ”procedures and methods” och beslut fattade i anslutning till utvärderingar som görs. ENQAPP punkt 4, s. 2 ”... **the autonomy of quality assurance agencies within HE systems is a necessary condition to the full exercise of their responsibilities, notably with regard to provision of accurate and consistent information to the public**” samt punkt 14, s. 6: “ With regard to external quality assurance, the relationships in any national arrangements of higher education institutions, quality assurance agencies, and governments should be based on a **clear distribution of roles and responsibilities**, respecting institutional **autonomy** and the **independence** of quality assurance agencies.”

Informationsperspektivet

För behovet av kvalitetsinformation, se ENQAPP under *Priorities for the near future* punkt 6, s. 6.

Högskoleverkets förslag är konstruerat så att det kan utmynna i en tydlig information om kvaliteten i landets utbildningar genom sina kvalitetsprofiler⁸. Tillsammans med högskoleförordningens examensbeskrivningar kommer dessa att ge tydlig och transparent information om både kvalitet och innehåll i landets utbildningar både på enskild och aggregerad nivå. Man kommer att kunna utläsa vilka utbildningar som lever upp till examensbeskrivningarnas mål och vilka som inte gör det, vilka utbildningar som arbetar eller inte arbetar aktivt med anknytningen till arbetsmarknadens krav, nivån på utbildningarnas samlade lärarresurser, vilka utbildningar som håller ribban högt, respektive släpper igenom undermåliga studentarbeten, och slutligen ge en tydlig information om hur studenterna bedömer sina utbildningar på en rad områden, som är relaterade till det som utvärderats i de två första indikatorerna.

Om dessa profiler översätts till engelska kommer de tillsammans med National Qualification Framework (NQF) att utgöra en tydlig informationskälla om svenska högskoleutbildningar även i internationella sammanhang.

Regeringens förslag adresserar inte informationsbehovet. Konsekvensen av att ”undervisningens planering och genomförande” – i huvudsak Högskoleverkets indikator ett Lärandemål och examination – inte bör ingå i utvärderingarna, blir att kvalitetsinformationen inte kommer att kunna

⁸ Se s. 20 Kvalitetsutvärdering för lärande

<http://www.hsv.se/download/18.211928b51239dbb43167ffe678/0925R.pdf>

kopplas till examensbeskrivningarnas krav. Därmed blir den betydligt magrare till sin natur.

Förankring

Högskoleverkets övertygelse är att ett utvärderingssystem inte kan bli bättre än dess förankringsprocess. Att dialogen mellan alla inblandade parter är viktig lyfts också fram i ENQAPP s. 4, punkt 14.

Högskoleverkets förslag är förankrat och väl accepterat i sektorn. En viktig utgångspunkt för Högskoleverkets arbete med att ta fram förslaget till nytt kvalitetsutvärderingssystem var att göra detta i nära samarbete med landets lärosäten, Sveriges universitets och högskoleförbund, SUHF, och studenterna, SFS. Detta ingick också i regeringsuppdraget. Tecknen på att detta har lyckats mycket bra är vid det här laget svåra att hålla räkning på. Två av många exempel är dock slutrapporten⁹ från SUHF:s kvalitetsgrupp samt det brev¹⁰ som sändes till utbildningsministern från SUHF den 4 februari 2010 där landets rektorer uttalade sitt stöd för Högskoleverkets förslag.

Det finns för övrigt ett stort intresse även internationellt för förslaget, inte minst från ENQA.

Regeringens förslag har inte förankrats och har utsatts för mycket kraftig kritik från många håll; från sektorn, från studenterna, från SUHF och från SULF. Det är olyckligt när man ska införa ett nytt system. Särskilt som Högskoleverkets brist på förankring och praktisk utprovning av det tidigare systemet var en av huvudledningarna till att detta fick läggas ned. Det var också orsaken till regeringens uppdrag¹¹ till Högskoleverket att inkomma med förslag på ”hur ett nytt system för utvärderingar av utbildningar baserat på kvalitet närmare ska utformas”.

Anders Flodström
Universitetskansler

Lena Adamson
Huvudsekreterare

⁹ http://www.suhf.se/web/slutrapport_kvalitetsfragor.aspx

¹⁰ Brev från SUHF U2010/601/UH

¹¹ Uppdrag till Högskoleverket att föreslå ett nytt system för kvalitetsutvärderingar av högskoleutbildningar. U2009/1444/UH – HSV, dnr 1651-09