



# Att utvärdera kvalitet i högre utbildning

INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSE AV SYSTEM FÖR KVALITETSGRANSKNING

Ove Karlsson  
Hannu Kuivanen

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:15 AR

 **HÖGSKOLEVERKET**  
National Agency for Higher Education



# Att utvärdera kvalitet i högre utbildning

INTERNATIONELLA JÄMFÖRELSER AV SYSTEM FÖR KVALITETSGRANSKNING

Tryckt på miljömärkt papper

Högskoleverket • Birger Jarlsgatan 43 • Box 7851, 103 99 Stockholm  
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post [hsv@hsv.se](mailto:hsv@hsv.se) • [www.hsv.se](http://www.hsv.se)

**Att utvärdera kvalitet i högre utbildning. Internationella jämförelser av system för kvalitetsgranskning**

Producerad av Högskoleverket i december 2000

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:15 AR

ISSN 1404-5745

ISRN HSV-AR--00/15-SE

Författare: Ove Karlsson och Hannu Kuivanen, Institutionen för samhälls- och beteendevetenskap, Mälardalens högskola, Eskilstuna

Grafisk form: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Högskoleverkets vaktmästeri, Stockholm, december 2000

# Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	7
Vem utvärderar vad och när?	7
Former för utvärderingar	8
I vilka syften?	8
Inledning	13
Uppdragets syfte och genomförande	13
<b>DEL I – Utgångspunkter för vår granskning</b>	<b>15</b>
Inledning	16
Vad vi menar med utvärdering och kvalitet	16
Vårt utvärderingsperspektiv	19
Föreställningar kring högre utbildning	20
Vem bedömer kvalitet?	22
Tre system för att utvärdera kvaliteten	24
Kriterier för bedömning av kvalitet	27
Värderingsproblemet	29
Sammanfattning	30
<b>DEL II – Utvärdering av kvalitet i Sverige</b>	<b>33</b>
Den svenska modellen	34
Granskningsarbetets form under 1990-talet	34
De första erfarenheterna av granskningen	38
Högskoleverkets instrument för att utvärdera kvalitet	38
Läget inför år 2001	40
Övriga aktörer	43
<b>DEL III – Internationell utblick</b>	<b>45</b>
Ett västeuropeiskt perspektiv	46
Inledning	46
Aktörer på mellanstatlig nivå	47
USA	49
Inledning	49
Bakgrund	49
Utveckling av utvärdering av kvalitet	50

Nuvarande modell	51
Kvalitetskriterier	52
Övriga aktörer	53
<b>Australien</b>	<b>56</b>
Inledning	56
Bakgrund till dagens system	56
Utvecklingen av utvärdering av kvalitet	57
Systembyte planeras	58
Ankommande modell	59
<b>Storbritannien</b>	<b>61</b>
Inledning	61
Bakgrund	62
Utveckling av utvärdering av kvalitet	62
66	
Nuvarande modell	66
Övriga aktörer	70
<b>Nederländerna</b>	<b>71</b>
Inledning	71
Erfarenheter och utveckling av kvalitetssystemen	75
<b>DEL IV – Analys och diskussion</b>	<b>77</b>
Våra frågor för analys	78
Nya föreställningar om högre utbildning	78
Vem ska bedöma kvalitet?	80
Olika system ger olika kunskaper	83
Jämförelser av olika länders kvalitetssystem	84
En framtida modell för utvärdering	86
Avslutning	89
Referenser	90

# Förord

Den här studien är ett uppdrag från Högskoleverket om undersökning av utvärdering av kvalitet inom högre utbildning i ett internationellt perspektiv. Uppdraget ska ses mot bakgrund av att ansvaret för att bedöma kvaliteten inom högskolor och universitet har utökats genom regeringens proposition 1999/2000:28.

Studien har genomförts av fil.dr. Ove Karlsson, fil.kand. Hannu Kuivanen och fil.dr. Gunilla Eriksson. De två förstnämnda har svarat för skrivningen av rapporten. Ove Karlsson har haft huvudansvaret för del 1 och 4 medan Hannu Kuivanen har haft huvudansvar för del 2–3. Båda har tillsammans bearbetat hela skriften och ansvarar gemensamt för resultatet. Gunilla Eriksson har svarat för underlaget för länderbeskrivningen för Nederländerna samt för att anskaffa litteratur, artiklar och annat material som har varit av stort värde för genomförandet av studien. Dessutom har ett antal personer vid Högskoleverket varit till stor hjälp i vårt arbete med att finna relevant litteratur. Vi framför härmed vårt tack till Gunilla och till dessa personer.

Eskilstuna 2000-11-08

Författarna





# Sammanfattning

## Inledning

Diskussionen om de nationella systemens utformning har varit livlig i Europa. Det genomförs för närvarande förändringar i flera länder. Den svenska ordningen har i ett internationellt sammanhang stor bredd då både syftar till information och kontroll samt till att förutsättningar, process och resultat ska beaktas. Det svenska systemet skiljer sig från övriga EU-länder genom inslaget av prövningar av tillstånd att utfärda examen, vilket innebär en bedömning av hur lärosätet uppfyller minimiförutsättningarna för att bedriva en viss verksamhet. (Se tabell 4 i slutet av kapitlet för en översiktlig jämförelse mellan länder.)

## Vem utvärderar vad och när?

I länderna med undantag för USA har regeringarna inrättat och finansierat särskilda organ med ansvar för nationella utvärderingar av kvaliteten inom den högre utbildningen. Dessa organ har en förhållandevis autonom ställning och en verksamhet som bedrivs under ledning av en egen styrelse som har sammansättning av representanter från olika domäner: politik-administration, profession, avnämare eller brukare. I Nederländerna och USA har motsvarande funktioner inrättats av högskolornas samlingsorganisationer. I Nederländerna finns dessutom ett Inspektorat som på regeringens uppdrag metautvärderar granskningsarbetet och hur uppföljande åtgärder genomförs.

Vi har av genomgången kunnat konstatera att de nationella utvärderingar av kvalitet inom högre utbildning avser enskilda utbildningsprogram och ämnen eller hela lärosäten. I den förra typen av utvärderingar granskas ofta kvaliteten i programmet i förhållande till dess specifika mål. Detta är inte lika ofta förekommande då en bedömning av ett lärosätes samlade verksamhet ska göras. I dessa utvärderingar fokuseras istället förutsättningarna för att lärosätet ska kunna erbjuda en verksamhet med god kvalitet och på de metoder som används för kvalitetssäkring. Även i USA är en bedömning av hur lärosätet uppfyller minimiförutsättningarna för att bedriva en viss verksamhet frekvent använd och benämnd som ackreditering. Vanliga objekt för utvärdering är lärande, undervisning, resurser (fysiska och personella), ledning och extern kommunikation. De flesta länder har också en betoning mot såväl förutsättningar och genomförande som resultat för respektive granskningsområde. En gemensam grundsyn för utvärderingarna är att dessa sker med utgångspunkt från lärosätets eller programmets egna målangivelser. Bedömningen gäller då om verksamheten kan anses vara ändamålsenlig för att förverkliga dessa mål. Ibland ges explicita uttryck för en standard som de sakkunniga ska utgå från

vid sin bedömning. Detta gällde vid utvärderingen av kvalitetsarbetet vid svenska högskolor i form av Högskoleverkets beskrivning av "det goda lärosätet". Sannolikt har emellertid Storbritannien utvecklat denna del längst med "kursplaner" för universitetsdiscipliner och s.k. "Code of practice" för lärosätesbedömningar.

Utvärderingar planeras vara återkommande i samtliga länder. På detta sätt kan resultaten och effekterna från den ena utvärderingen till den andra följas upp. Cyklernas längd varierar emellertid. I exempelvis Sverige och Storbritannien planeras återkommande utvärderingar till samma lärosäte efter sex år. I Nederländerna har en tredje granskningsomgång påbörjats efter två tidigare sexårsperioder.

### **Former för utvärderingar**

Det finns ett gemensamt internationellt ramverk för metodiken att utvärdera kvalitet i högre utbildning. Ramverket varierar något beroende av skillnader i utbildningstraditioner i de granskade länderna. Huvudpunkterna är likväl följande:

1. För det lärosäte, program eller ämne som utvärderas redovisar lärosätet en självvärdering som omfattar relevanta data om verksamheten.
2. En grupp sakkunniga granskar detta material och besöker berörda lärosäten.
3. Gruppen bedömer och skriver en värderande rapport som vanligtvis offentliggörs.

Även om regeringarna inrättat särskilda organ för utvärderingar av kvalitet är det kolleger från andra lärosäten som dominerar gransknings- och bedömningsgrupperna. Unikt för Nederländerna och Sverige förefaller det dock vara att studenter ingått i grupperna.

### **I vilka syften?**

Det vi kunnat se i vår genomgång av hur olika länder motiverar sina system för utvärdering av kvalitet är att man i huvudsak anger att de har informerande, kontrollerande och utvecklande syften. Ytterligare ett syfte är främjande där tanken är att bidra till en förbättring av lärosätets övergripande arbete eller det ämne eller utbildningsprogram som granskas.

I syfte att informera anges studenters och andra intresserades behov av lättillgängliga uppgifter inför valet av utbildning. I syfte att kontrollera är utvärderingen primärt till för att en huvudman ska kunna bedöma hur en underordnad sköter sig och använder allmänna medel. I Europa med de nära kopplingarna mellan universitet och stat betonar staten ofta kontrollsyftet. I andra länder, t.ex. USA ligger betoningen av kontroll mera på organisationer

och sammanslutningar (intressenter) utanför både stat och lärosäte, även om vi också sett att det i USA gjorts medvetna försök från den federala regeringen att komma åt lärosätenas autonomi. Utvärdering för information, kontroll respektive främjande kan sammanfattningsvis sägas vara nyttoorienterade, där dessa i första hand syftar till direkt användning (Nilstun, 1988).

Det tredje syftet med utvärderingar av kvalitet är kunskapsutveckling. Vid kunskapsutveckling syftar granskningarna till att bidra till förståelse av grundläggande händelser och processer. Dessa kan pröva teorier eller söka ny kunskap om offentliga styrstrategier eller lärosätens sätt att fungera (Vedung, 1991). Någon stark betoning mot det sistnämnda har vi inte kunnat se i utvärderingarna i de länder som varit föremål för vår kunskapsöversikt även om inslag i Sverige samt Nederländerna med dess metautvärderingar kan klassificeras som utvärderingar med kunskapsutvecklande syften. Syftet med kunskapsutveckling förefaller som alternativ tillfredsställas via forskning och förmodligen är denna forskning då mera teoriorienterad än de utvärderingar vi kunnat ta del av (Nilstun, 1988).

Vi har kunnat konstatera att viktiga inslag i utvärderingarna är att identifiera och tillgodose informationsbehov hos utbildningsplanerare, beslutsfattare, samt personal på policy-, program- och ämnesnivå vid ett lärosäte. Utvärderingar av kvalitet är på så sätt ett redskap för beslutsfattande och direkt användning. Uppfattad på detta sätt är kvalitetsbedömningarna inlemmade i den offentliga beslutsprocessen eller policycykeln och misslyckas granskarna att förse beslutsfattarna i regering eller lärosäte med information anses utvärderingen vara förfelad (Vedung, 1991).

Skillnader i de nationella utvärderingarnas form och funktion visar enligt *Evaluation of European Higher Education: A Status Report* inget entydigt samband med de olika organisationsformerna, dvs. om regeringarna eller högskolornas samarbetsorganisationer inrättat utvärderingsorganet. Detta påstående håller vi inte med om då vi kan igenkänna att regeringarna, särskilt i Europa med de nära kopplingarna mellan universitet och stat, ofta varit pådrivande när det gäller kontrollsytet medan lärosäten generellt sett betonar utvecklingssyftet.

Ett exempel på skillnader i betoning hämtar vi från Sverige respektive Storbritannien. Medan de tidigare autonoma universiteten i Storbritannien blev föremål för stark central kvalitetskontroll fick de svenska lärosätena till uppgift att i stor utsträckning utveckla egna modeller och självreglering trots att sektorn i ett internationellt sammanhang av tradition varit centraliserad. Kanske är dessa inledande skillnader avseende kontroll respektive utveckling på väg att ebba ut när regeringens och Högskoleverkets föreslagna modell för utvärdering av kvalitet implementeras. Allt oftare är det som i Nederländerna där utvärderingarna syftar till att främja utvecklingen av utbildningarna, samtidigt som kravet på kvalitetsredovisning till statsmakterna är uttalat. I andra länder, t.ex. USA ligger betoningen av kontroll mera på organisationer,

sammanslutningar och intressenter utanför både stat och lärosäte, även om vi också sett att det i USA förts medvetna försök från den federala regeringen att komma åt lärosätenas autonomi.

### **Avslutande kommentarer**

Utifrån ett europeiskt perspektiv verkar det utvecklas angreppssätt som alltmera liknar varandra. Om detta är resultat av den europeiska unionens strävanden eller verk av andra former av internationell interaktion låter vi vara osagt. Vi kan sammanfattningsvis konstatera att de Humboldska idealen med kunskap främst för en personlig-humanistisk funktion får allt större konkurrens av en syn på kunskap som ett värde för ekonomin. Resonemang om kunskapssamhällets behov av längre utbildning för allt större grupper ur befolkningen finns i målbeskrivningar för alla våra undersökta länder. Om den ekonomiskt-produktiva kunskapssynen och humankapitaltänkandet också är en syn som dominerar de studerandes uppfattningar eller endast är något som förekommer i programmatiska skrivningar och i den pågående retoriken från regeringarna låter vi emellertid vara osagt.

I den pågående politiska retoriken ges utbildning en stor betydelse för både demokratisk och ekonomisk utveckling. Det finns därtill en trend mot att den professionella universitetsläraren i allt högre utsträckning förutsätts hantera kombinationen undervisare, forskare och administratör. Vi kan också skönja att högskolelärarna i många länder förefaller ha en disciplinorienterad och forskningsbaserad syn på kvalitet. Undersökningen avser England och Sverige (Bauer & Henkel, 1999). En slutsats som vi drar är att denna syn korresponderar allt sämre med förskjutningen mot den politiska domänens och brukarnas principer för utvärdering av kvalitet.

*Tabell 4. Internationell utvärdering av kvalitet inom högre utbildning*

HUVUD- FRÅGOR	SVERIGE	STORBRITANNIEN	AUSTRALIEN	USA	NEDERLÄNDERNA
<b>Vem beställer utvärderingen?</b>	Staten/regeringen	Staten/regeringen	Staten/regeringen	Lärosätet	Staten/ministeriet
<b>Ägarskap till utvärderingen?</b>	Högskoleverket.	The Quality Assurance Agency for Higher Education. Styrelse nominerade av lärosäten och anslagsgivande myndigheter.	The Australian Universities Quality Agency. Styrelse bestående av ledamöter i det akademiska samhället, den federala regeringen samt staterna och territorierna.	Sex Regional Accreditation Associations som "ägs" av bl.a. universiteten och colleges. Organ inriktade mot bransch eller yrke.	Netherlands Association of Universities of Professional Education (HBO-raad). För högskoleutbildning. Ägs av högskolorna.  Association of Universities in the Netherlands (VSNU). Ägs av universiteten.
<b>Finansiering</b>	Staten.	Staten.	Staten?	Lärosäten.	Lärosäten. Staten finansierar metautvärderingar.
<b>Vem – samordnar? – utför?</b>	Personal från Högskoleverket. Personal från främst universitet och högskolor utför. Studenter ingår. Avnämare i yrkesinriktade program.	QAA samordnar. Personal från universitet, högskolor samt externa utför.	The Australian Universities Quality Agency. Hösten 2000, ännu oklart om utförande. Sannolikt kommer utvärderingarna att genomföras av personal från högskolor och universitet samt grupper av externa intressenter.	Sex Regional Accreditation Associations som "ägs" av bl.a. universiteten och colleges. Organ inriktade mot bransch eller yrke. Personal från regionala organ, bransch eller yrkesorgan samt lärosäten utför.	För högskoleutbildning (Hoegscholen) HBO-raad. För universitetsutbildningar VSNU. Personal från universitet, högskolor samt externa utför. Studenter ingår. Metautvärderingar genomförs av Inspektoratet för högre utbildning.
<b>När sker utvärdering?</b>	6-åriga cykler. Kontinuerligt vid ansökningar om examenstillstånd och vetenskapsområden.	6-åriga cykler.	Hösten 2000, ännu oklart.	Cykler.	6 åriga cykler för HBO och VSNU.

HUVUD- FRÅGOR	SVERIGE	STORBRIANNIEN	AUSTRALIEN	USA	NEDERLÄNDERNA
<b>Vad utvärderas?</b> – omfattning – objekt – kriterier	Sektorn för högre utbildning (undantaget kvalificerade yrkesutbildningar). Lärosätessgranskningar, generella examina, yrkes-examina, ämnes-granskningar, examenstillstånd, särskilda aspekter/teman (franking). Granskning av förutsättningar, genomförande och resultat i förhållande till lagen, förordning och examensordning. Handledningar vägleder.	Sektorn för högre utbildning. Lärosätessgranskningar, program- och ämnesgranskningar. Bedömningar i förhållande till "Subject Benchmark Standards" för ämnesgranskningar och nivåer på examina. För lärosätessbedömningar fungerar "Code of practice" vägledande.	Sektorn för högre utbildning. Lärosätessgranskningar, ackreditering, koordination. I förhållande till kvalitet på undervisning, lärande, forskning, ledning och extern kommunikation.	Sektorn för högre utbildning. Lärosäten, program. I förhållande till mål för lärosätet, programmål. Handledningar vägleder.	Sektorn för högre utbildning. Programgranskningar. Inspektora-tet genomför meta-granskningar i förhållande till måldokument. Handledningar vägleder.
<b>Varför? Vilket är syftet med utvärdering?</b>	Kontroll, information, jämförelse och utveckling.	Kontroll, information och utveckling.	Utveckling och information med inslag av kontroll?	Ackreditering, accountability, utveckling.	Kontroll, accountability och utveckling.
<b>Metod</b>	Självvärdering, extern bedömar-grupp, platsbesök samt yttrande och publicering.	Självvärdering, extern bedömar-grupp, platsbesök samt yttrande och publicering av rapport.	Självvärderingar, extern granskning och publicering?	Självvärdering, extern granskning av ackrediterande organisationer.	För program-granskning; självvärdering, extern bedömar-grupp, platsbesök samt yttrande och publicering. Metautvärderingar.

# Inledning

En viktig uppgift för Högskoleverket är att utvärdera (granska och bedöma) kvaliteten i utbildning och forskning vid universitet och högskolor. I denna rapport behandlas utvärdering av kvalitet i undervisning. Under 2000 och framåt kommer Högskoleverkets kvalitetsgranskande uppgift att utökas väsentligt, främst vad avser den verksamhet som initieras av Regeringens proposition 1999/2000:28. Högskoleverkets förberedelser inför det nya uppdraget omfattar en rad centrala frågor. För att genomföra uppdraget krävs att en eller flera övergripande modeller för utvärdering av kvalitet skapas, samt att metoder och kriterier preciseras. Dessutom behövs utbildning av utvärderare som kan genomföra granskning och bedömning. Inför detta arbete finns ett behov av att göra internationella jämförelser som kan visa hur utvärdering av kvalitet inom högre utbildning kan utformas för att få perspektiv på egna system.

## Uppdragets syfte och genomförande

Syftet med den jämförande kunskapsöversikten är att ge en bild av hur utvärdering av kvalitet inom högre utbildning hanteras i ett internationellt perspektiv. Fokus ligger på utvecklingen under det senaste decenniet. Uppdraget har genomförts av pedagogiska forskare vid Mälardalens högskola under perioden juni–oktober år 2000.

I uppdraget angav Högskoleverket att länder av intresse för studien var Australien, England, USA, Nederländerna och Kanada. Urval av material från dessa länder har styrts av att texter finns att tillgå på svenska och engelska. Av resursskäl har vi valt att inte ta med resultatet från Kanada, dels då vi bedömer att det inte tillför något väsentligt nytt utöver det som ges via övriga länder-sammanställning. Dels, och mer avgörande, då tiden inte medgivit att vi har kunnat analysera de olika delstaternas system mer ingående.

## Metod

Vår jämförande studie bygger i huvudsak på litteratur, artiklar och annat relevant material som samlats in via databaser och kontakter med representanter för högre utbildning i Sverige och andra länder. Vår metod för att besvara uppdragets frågor kan beskrivas i följande steg. Först har vi talat med ett antal nyckelpersoner vid Högskoleverket som vi bedömde som väl orienterade inom problemområdet. I dessa samtal fick vi dels redovisning av interna material som publicerats inom verket, samt också förslag till ett antal forskningsrapporter som behandlar kvalitetsfrågor och utvärdering i högre utbildning. Vi

gjorde också en litteratursökning i Högskoleverkets eget bibliotek för att finna centrala arbeten och tidskrifter inom kvalitets- och utvärderingsområdet. Nästa steg var att enligt en "snöbollsmetod" ringa in centrala verk som återkommer i forskningsrapporter och tidskrifter. Ett ytterligare steg i vår datasökning gjordes via Internet och hos centrala myndigheter inom utbildningsområdet i de länder som ingick i vår undersökning.

Inför studiet av detta relativt omfattande datamaterial ställde vi några centrala frågor som vägledning för vad vi uppmärksammade och sammanfattade som resultat.

### **Centrala frågor och disposition**

För att ange en logik för undersökningen och ringa in vad som bedöms, hur och varför har följande huvudfrågor och delfrågor tagits som utgångspunkt: För det första vad som menas med kvalitet och vilka föreställningar som finns om högre utbildning, vem som ska bedöma kvalitet och vilka modeller och kriterier kan identifieras för utvärdering av kvalitet. För det andra hur utvärdering av kvalitet av högre utbildning ser ut i Sverige och för det tredje hur frågan hanteras internationellt. För det fjärde, slutligen, vilka principiella problem som kan diskuteras med olika system. För att svara på frågorna har rapporten delats upp i följande avsnitt.

*DEL I: Utgångspunkter för analysen.* Här redovisas ställningstaganden kring frågor och perspektiv för analysen av kvalitetsutvärdering.

*DEL II: Kvalitetsgranskning i Sverige.* Här beskrivs den svenska modellen för kvalitetsbedömning av högre utbildning.

*DEL III: Internationell utblick.* Exempel på några olika system för kvalitetsbedömning i andra länder.

*DEL IV: Analys och diskussion.* Granskning och diskussion kring frågor och problem vid utvärdering av kvalitet inom högre utbildning.



DEL I  
Utgångspunkter för vår granskning

# Inledning

## Vad vi menar med utvärdering och kvalitet

Såväl utvärdering som kvalitet är centrala begrepp i studien. Båda är något av modeord som brukar användas i dagens debatt för att visa modernitet och utvecklingsvilja. Begreppen har också en central roll i styrning av offentlig verksamhet. Det gör att många som vill utöva makt över hur begreppen ska definieras. Syftet med denna skrift är inte att reda ut dessa frågor närmare. Vi stannar vid att kortfattat ge några synpunkter i ämnet som kan ge läsaren en uppfattning om våra utgångspunkter i denna studie.

## Utvärdering

Utvärdering består av granskning och bedömning. Det granskande momentet anknyter till utvärderingens metodiska sida och är det moment som ofta brukar uppmärksammas när utvärdering ska kvalificeras. Ett uttryck för detta är att ställa krav på vetenskapliga metoder och att anlita forskare för att genomföra utvärdering. Ekholm och Lander (1993, s. 4) beskriver att man under granskningen samlar och analyserar information om det som utvärderas och att man använder analysresultatet som underlag för bedömningen. Även i internationell utvärderingslitteratur används distinktionen beskriva och bedöma för att definiera utvärderingens grundmoment. Ett exempel är Mark, Henry och Julnes, (2000, s. 6) som skiljer mellan "representational and evaluative components". Forskarna tillägger att även om dessa två komponenter ofta är sammanflätade i människors förståelse av det som utvärderas så kan det vara till hjälp att hålla isär momenten vid planering av utvärdering

Mark, m.fl. skiljer mellan olika traditioner vid utvärdering. Den metoddrivna utvärderingen lägger tonvikten vid ett rigoröst användande av rätt metod. Den teoridrivna utvärderingen betonar vikten av att identifiera en teori om hur den verksamhet som utvärderas fungerar. Vid den användarinriktade utvärderingen (utilization focused evaluation) ska utvärderaren identifiera användarna av utvärderingen och utforma utvärderingen så att den besvarar deras frågor. Den fjärde traditionen benämner forskarna "empowerment driven". Här framhåller man vikten av att involvera de berörda i utvärderingsarbetet och att stärka deras möjligheter att göra sig hörda. Slutligen nämner Mark, m.fl. sitt eget förslag till ansats i form av förbättringsinriktad utvärdering (betterment-driven evaluation). Syftet är att utvärdering ska utgå från en analys av det potentiella bidrag som den kan ge till den demokratiska processen med att förbättra sociala villkor och insatser.

Vad utvärdering är kan också ringas in genom att skilja ut vad den har för syfte. Så här beskriver Mark m.fl. fyra syften med utvärdering (a. a. s. 3).

1. *Assessment of merit and worth*: the development of warranted judgements, at the individual and societal level, of the value of a policy or program.
2. *Program and organizational improvement*: the effort to use information to directly modify and enhance program operations.
3. *Oversight and compliance*: the assessment of the extent to which a program follows the directives of statutes, regulations, rules, mandated standards or any other formal expectations.
4. *Knowledge development*: the discovery or testing of general theories, propositions, and hypotheses in the context of policies and programs.

Det är inte svårt att känna igen dessa syften i utvärderingspolicy från myndigheter och organisationer. Bedömning och kontroll är ett vanligt syfte som lyfts fram, ofta i kombination med att betona utveckling, främjande och förbättring. När forskare formulerar syftet med utvärdering är det vanligt att man betonar kunskapsgenerering och utveckling av teoretisk förståelse av det som utvärderas. Detta är också det syfte som vi ser som vägledande för vår granskning och bedömning av olika sätt att utvärdera kvalitet inom högre utbildning i några olika länder.

### **Kvalitet**

Som vi poängterade ovan så är bedömningen en central fråga vid utvärdering. Frågan kan vara konfliktladdad inför valet av vilka kriterier som ska väljas. Valet av bedömningskriterier synliggör utvärderingens politiska och värdefilosofiska sidor. Ett svar på kriteriefrågan som har betraktats som självklart under många år är att hänvisa till målen för den verksamhet eller aktivitet som utvärderas. Inom offentlig verksamhet är det politikernas roll att ange dessa mål. Under 1900-talet har mycket arbete lagts ned på att försöka operationalisera offentliga mål för att göra dem mätbara. I takt med att detta arbete har visat sig svårare än vad många trodde har kvalitetsbegreppet kommit in i bilden som rättesnöret för bedömning. Eftersom kvalitet är ett positivt ord för vad som ska eftersträvas är förhoppningen att frågan mot vad man ska bedöma en verksamhet eller prestation blir besvarad genom begreppet.

Om man genom att lyfta fram kvalitet har minskat trycket på att definiera mål, så har man istället fått ett nytt begrepp att precisera. Frågan om vad som är kvalitet har också ställts i många studier inom offentlig verksamhet och svaren brukar understryka att det inte finns någon entydig definition av begreppet. Ett exempel på beskrivning är att tjänsten eller varan ska motsvara kundernas förväntningar, behov och krav. Här läggs avgörandet om kvalitet på den som är användare, exempelvis studenten eller "kunden". Enligt Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) definieras kvalitet som: "alla sammantagna egenskaper hos en produkt (eller tjänst) som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov". Här blir kvalitet en fråga om egenskaper hos själva tjänsten eller varan. En strävan är att bedömning av

kvalitet kan avgöras genom explicita kriterier (exempelvis indikatorer som mäter utfallet eller tillståndet hos en viss aspekt i verksamheten som kan vara väntetider, antal besökare, kostnader etc.).

Listan över definitioner av kvalitet kan göras längre, exempelvis genom att framhålla kvalitet som något som kräver expertkunnskap inom det område som bedöms och kännedom om implicita kriterier för vad som är kvalitet ("konnässörsbedömning"), alternativt genom expertis på metoder för att genomföra själva kvalitetsbedömningen. Vi nöjer oss här med att tillsammans med Berger (1998) konstatera att kvalitetsbegreppet och sättet att bedöma kvalitet har skiftat innebörd i historien och att det är starkt beroende av sitt kulturella sammanhang. Detta är viktigt att ha i minnet när man försöker svara på vad som är kvalitet inom högre utbildning.

### Våra termer och terminologin inom fältet

I denna studie är utvärdering ett övergripande begrepp och objektet för utvärderingen är kvalitet. Det man kan notera, mot bakgrund av vår definition av utvärdering som granskande och bedömande verksamhet, är att när utvärdering har fokus på kvalitet så har det uppstått en rad kombinationer mellan kvalitet och utvärderingsrelaterade begrepp. Således kan man se kombinationer som kvalitetsutvärdering, kvalitetsgranskning, kvalitetskontroll, kvalitetsutveckling, etc. Vi ser inte dessa begrepp som synonyma med utvärdering utan som termer som har blivit vanliga när man beskriver och talar om utvärdering av kvalitet.

Det finns också en svensk terminologi inom utvärdering av kvalitet i högre utbildning som är influerad av i första hand anglosaxiskt språkbruk. *Ackreditering* (accreditation, validation) innebär en prövning av att en utbildning uppfyller uppställda minimikrav, exempelvis genom en branschorganisation som på detta sätt erkänner en viss utbildning. Det kan också vara en offentlig myndighet som genom ett sådant förfarande ger ett tillstånd att bedriva en viss utbildning, eller ett helt lärosäte att bedriva en viss verksamhet. *Bedömning av kvalitetsarbete* (quality audit, academic audit) innebär en utvärdering av ett lärosätes processer för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. *Kvalitetssäkring* (quality assurance) anger den ordning som används inom ett lärosäte för att kontrollera och säkra kvaliteten. Ibland används begreppet så att det också inbegriper lärosätets system för kvalitetsutveckling.

*Peer-review* innebär att en grupp av experter eller kollegor som är "jämbördiga" (peer) med den verksamhet som granskas ger sitt omdöme till berörda som får avgöra hur man ska behandla resultatet. *Programutvärdering och ämnesutvärdering* (quality assessment, programme/subject evaluation) anger en systematisk granskning av utbildningen inom ett program eller ämne. *Kursvärdering* avser när granskningen och bedömningen gäller en enskild kurs eller delkurs. *Rankning*, slutligen, innebär en rangordning av utbildningar eller lärosäten utifrån data om verksamheten som är hämtade från ovan nämnda

typer av utvärderingar. En internationell överblick visar att det oftast är förlag och tidskrifter som är initiativtagare till rankning.

## Vårt utvärderingsperspektiv

Vår ambition vid jämförelsen av olika system för utvärdering av kvalitetsystem inom högre utbildning är att använda en bred utvärderingsansats. Det innebär att vi förutom att beskriva vad vi funnit om olika system inom fältet, också vill undersöka alternativ till den redan etablerade självförståelsen (och teoretiska förståelsen) som dominerar om kvalitetsproblemet (Zetterström, 1988, s. 135). Detta gör vi genom att sätta in utvärdering av kvalitet i ett samhällspolitiskt kontext samt i ett sammanhang där föreställningar och språkets (begreppsliggörandet) ges en framträdande plats för att förstå och förklara varför vissa idéer om kvalitetssystem får dominans över andra system. Vår utgångspunkt är att kvalitet i högre utbildning berör olika intressenter i samhället som kan ha vitt skilda synpunkter på hur verksamheten bör utformas (politiker, administratörer, professionella grupper, studenter, föräldrar, avnämare, etc.). Det aktualiserar frågan om vilka föreställningar eller bilder som olika berörda har om högre utbildning.

Föreställningar kan beskrivas som perceptuella gestalter vilka utgör den ideologiskt betingade länkningen mellan samhälle och individens tankeinhåll. Föreställningar blir därmed en form av strukturerande principer vilka avgör både vad och hur individer gestaltar ett fenomen. Föreställningar är också relaterade till handlandet på så sätt att de ger intentionerna för detta. Handlingen ses m.a.o. inte enbart som en instrumentell akt utan som något som sker inom en föreställningsram som integrerar kunskaper, värderingar, attityder, m. m. på ett övergripande sätt. Föreställningar blir på det sättet inte enbart individuella utan också kollektiva och ideologiska representationer (jfr. Zetterström, 1988).

Hur människor uppfattar ideologiska föreställningar om verkligheten (förslag till hur denna verklighet bör gestaltas) är kopplad till språkets betydelse som påverkansfaktor. Att människor uppfattar och värderar begrepp olika är en viktig utgångspunkt när man vill försöka förstå vad det är som påverkar vår bild av verkligheten, t.ex. vad som är kvalitet eller högre utbildning. Maktutredningen (SOU 1990:44, s. 52) talar om ”tankestyrning” och om språkets makt att forma gemensamma etiketter och innebörder för vad och hur något är. Metaforen spelar en viktig roll i detta sammanhang eftersom mycket av vårt vardagstänkande är metaforiskt till sin natur. Det betyder att vi erfar saker och ting i termer av något annat. När metaforen är lyckad sammanfattar den bilden av den verksamhet alla bör sträva mot (Czarniawska-Joerges, 1988; Lakoff & Johnson, 1980).

Man kan beskriva två teorier om metaforer (Säll, 2000). Den ena är substitutionsteorin som innebär att metaforen kan ses som en ersättning för ett annat uttryck, som ett sätt att klä trötta och utnötta uttryck i ny attraktiv skrud.

Den andra är interaktionsteorin enligt vilken metaforer ”går bakom” den verbala nivån och inte kan reduceras till ord eller ”dekorationer”. En interaktiv metafor kan alltså ha en kraft eller laddad innebörd som gör att den är ”överskridande”, dvs. den ger nya tankebanor, genererar hypoteser och får oss att betrakta företeelsen ur andra infallsvinklar. Man kan säga att med metaforens hjälp ska vi kunna förflytta oss från det omedelbara och konkreta till mer abstrakta och teoretiska resonemang (a. a. s. 16).

Kaminsky (1999) beskriver metaforen som ett uttryck mellan det sagda och det osagda. Genom att förskjuta uppmärksamheten från den invanda betydelsen kan metaforen visa en ny dimension av fenomenet. Den vanliga beskrivningen av högskolan är en verksamhet för undervisning, forskning och samverkan med avnämare. Om man istället säger att högskolan är ett ”elfbens-torn” blir innebörden en annan. Kaminsky säger att metaforen ”destabiliserar” våra invanda sätt att se på saken:

Through this destabilization, metaphors beg us to walk in that in-between area that exist between what we say and what we do as our assumptions about what is valued, causality, and whatnot are uncovered (a. a. s. 153).

Metaforer kan således uppmärksamma oss på ett område mellan vad vi säger om fenomenet och våra mer grundläggande föreställningar om vad som är värdefullt inom området.

## Föreställningar kring högre utbildning

Vårt val av perspektiv (samhällspolitiska kontext) och teoretiska begrepp (föreställningar och metaforer) ger utgångspunkter för att belysa vad som granskas vid utvärdering av kvalitet i högre utbildning. Med avstamp i teorin om metaforer kan ett antal föreställningar kring högre utbildning ringas in.

Ett exempel ges av Beckman som beskriver fyra metaforer; *Templet*, *Fabriken*, *Oasen* och *Basaren*, för att karaktärisera olika universitetsstrukturer. Templet och fabriken är två auktoritära, hierarkiskt uppbyggda strukturer. Oasen och basaren är två liberala ”moderna” mönster som representerar olika sätt att göra omgivningen styrande av universitetens verksamhet. Fabriken och basaren betonar universitetets beroende av omgivningen medan templet och oasen betonar oberoende. Med dessa spänningsfält – auktoritär vs. liberal styrning, och beroende vs. oberoende av omgivning, kan följande fyrfältstabell konstrueras som skiljer ut de fyra universitetsstrukturerna.

*Tabell 1: Fyra organisationsstrukturer för universitet och högskolor*

	Auktoritär styrning	Liberal styrning
Oberoende av omgivningen	<b>”Templet”</b> <i>Teknokrati</i>	<b>”Oasen”</b> <i>Anarki</i>
Beroende av omgivningen	<b>”Fabriken”</b> <i>Byråkrati</i>	<b>”Basaren”</b> <i>Marknad</i>

*Fabriksmetaforen* har influerat en del av terminologin inom kvalitetsområdet i Sverige. Ett känt exempel är Total Quality Management (TQM) som är en metod som bygger på en löpande kvalitetskontroll och ”ständiga förbättringar”. (Morgan & Murgatroyd, 1994). Denna modell framhåller arbetslagens ansvar för arbetscykeln som helhet; planering, utförande, kontroll, åtgärder. Men fabriksmetaforen handlar inte endast om att kvalitetsterminologin härstammar från industrin och dess behov, utan också om utifrånstyrningens framsteg med en hierarkisk syn på styrning, samt ett omgivningsberoende när kvalitet definieras. Det senare har i Sverige tagit sig uttryck som ”det goda lärosätet” samt Högskoleverkets utvärderingar mot uttalade värdegrundskriterier; jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald.

*Tempelmetaforen* har under en lång tid dominerat synen på kvalitet inom högre utbildning. Det är ett synsätt där främst de professionella själva avgjort vad kvalitet är. Vi ser inslag av tempelmetaforen när kvaliteten på vetenskapliga arbeten granskas inom vetenskapssamhället t.ex. i form av doktorsdisputationer samt i sammanhang då det talas och skrivs om självreglering som ett instrument för att arbeta med kvalitet vid en institution eller ett lärosäte.

*Oasen* som är en miljö för ett fritt bildningsideal har enligt Beckman aldrig haft någon stark ställning i svensk universitetsstruktur, annat än som ett drömt ideal hos framför allt humanister och i någon mån samhällsvetare. De ursprungliga Grundtvig-inspirerade planerna på Göteborgs högskola lär ha haft oasen som förebild. Man kan också undra om oasen kan kopplas till den värdebas som representeras av innehållet i läroverken (den gamla lärdomsskolan), där humaniora och det antika kulturarvet betonades. Vi tror snarare att läroverket kan hänföras till tempelmetaforen än oasen, som är en miljö för ett fritt bildningsideal. Istället är det så att folkhögskolorna, och möjligen också studiecirkelarna, som till delar har varit oaser.

*Basarmetaforen* ser universitetet som en marknadsplats. Metaforen gör isteg där utbildningsprogram och lärosäten börjar ackrediteras av internationella organisationer och branschsammanlutningar. Bland de nya aktörerna på marknadsarenan märks inte minst tidskriften Moderna Tiders rankninglistor. Basarens universitet som en marknadsplats för kunskap och kompetens har länge haft starka ideologiska motståndare inom den akademiska världen som velat försvara tempel- och/eller oasidealen. I praktiken har dock basarmönstrets framgång varit stor. Den uttrycks allmänt i den internationellt sett exceptionellt teknikdominerande profilen på svensk forskning, liksom i uppdragsforskningens mycket snabba expansion på senare tid. Beckman förutspådde att basaren skulle tillhöra 1990-talets vinnare, samt att även fabriken skulle hålla sin ställning som vägledande metafor. Med facit i hand kan man konstatera att han har fått ganska rätt i sin spådom.

Analysen visar att metaforer kan vara till hjälp för att granska vilka föreställningar som ligger bakom olika antaganden och ideal för hur högre utbildning bör utformas. Metaforen kan skapa ett mönster i ett osorterat myller av iakttagelser och intryck. Den hjälper oss att organisera en komplex

verklighet till vissa bilder om denna. Metaforer är dock inga harmlösa liknelser, även om så kan vara fallet när en metafor är ”död” och förlorat sin överskridande kraft. En levande metafor påverkar hur vi tänker om en verksamhet och vad vi ser som kvalitet. Vilka metaforer som läggs till grund för att beskriva verksamheten blir på det sättet en värdeladdad fråga. En kvalitetsbedömning av högre utbildning som i sitt tänkande och föreställningar om högre utbildning utgår från fabriksmetaforen ger ett annat utfall än om kriterierna är grundade i metaforer som basaren eller oasen, vilka i sin tur sätter andra kvaliteter på dagordningen än tempelmetaforen. Vi menar att metaforer kan utgöra ett ideologiskt spänningsfält ur vilket man kan hämta dynamik i arbetet med att kritiskt granska olika synsätt på kvalitet.

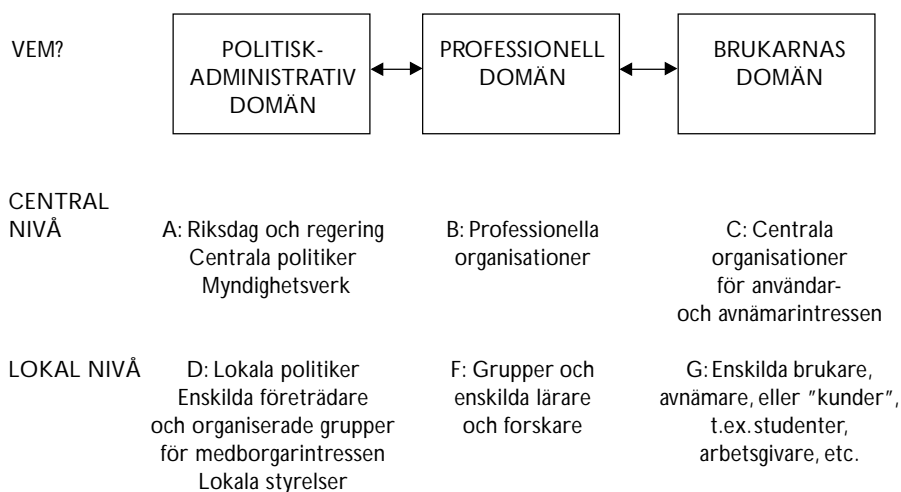
### **Konklusion**

Metaforer kan utgöra en fruktbar tankemodell när man ska försöka att svara på frågan vad som ska utvärderas och bedömas vid kvalitetsgranskning. Genom metaforer kan föreställningar som ligger till grund för olika sätt att värdera högre utbildning diskuteras, vilket vi visade med Beckmans exempel. Samtidigt måste man givetvis fråga om det är fruktbart att karakterisera dagens och framtidens universitet med hjälp av Beckmans metaforer. Vad som kan bli 2000-talets vägledande metaforer ska vi återkomma till i den avslutande analysen och diskussionen.

### **Vem bedömer kvalitet?**

Vår andra fråga gäller vem som ska beskriva och bedöma kvaliteten i högre utbildning. Tolkningen av vad som ska utvärderas och med vilka kriterier styrs i hög grad ur vems perspektiv eller intresse frågan behandlas. En utbildning kan bli bedömd och kontrollerad från olika intressentperspektiv. Med dessa utgångspunkter kan vi ställa upp följande figur (fig. 1) över tre viktiga domäner som kan ingå vid analys av vem som styr och utvärderar kvalitet. I figuren differentieras också aktörerna på central och lokal nivå.





*Figur 1: Domäner vid styrning av utvärdering av kvalitet i högre utbildning*

Politikerna har det yttersta ansvaret för att med den administrativa förvaltningen se till att offentlig verksamhet utförs med god effektivitet och kvalitet. Under 1970-talet sågs också den politiska domänen (den starka staten) som garant för att utforma ett välfärdssamhälle för alla. Offentlig styrning hantades genom rationell mål-medeltänkande och regelstyrning. Den utvärdering som gjordes handlade främst om testverksamhet och instrumentella jämförelser mellan mål och resultat. Under slutet av decenniet började den tekniska rationalismens noggranna planeringsmodell allt mer att ifrågasättas. Bland annat sköt kritiken in sig på att sökandet efter de instrumentella medlen tenderade att bli det viktigaste och målen togs för givna utan att problematiseras.

Tilltron till ingenjörsmodellen för planering, styrning och utvärdering försvagades också i takt med att det blev allt svårare för staten att genom centrala beslut leverera den välfärd som utlovats. Under 1980-talet sker en förändring mot mer målstyrning, marknadsisering och decentralisering. Genom införande av kommunalsnämnder och "närmedokrati" förflyttades fokus från den centrala beslutsnivån, till den lokala nivån. Decentraliseringen av ansvar till lokal nivå innebar en markering av medborgarnas inflytande, samtidigt som decentraliseringen också ökar möjligheterna för inflytande från professionella grupper i skolan och högskolan. Det aktualiserade problemet hur professionella intressen kan balanseras mot övriga intressen, inte minst studenternas och andra avnämningens intressen.

### **Central styrning genom utvärdering av kvalitet**

Att decentralisering ger större utrymme för lokala tolkningar av centrala intentioner aktualiserade frågan om behovet av central uppföljning för att upprätthålla ett nationellt system och en central styrning. Trenden under 1990-talet blev därför att parallellt med en decentralisering också införas en

centralisering av policyskapande via nationella system och insatser för utvärdering. Det blev också vanligt att hämta förebilder av styrning från det privata näringslivet. Med den från näringslivet inspirerade managementrörelsen flyttades fokus från politikens innehåll och legitimitet, till frågan om produktivitet (relationen resursinsats/prestation) och effektivitet (relationen resultat, måluppfyllelse och resursinsats), samt till krav på ökad konkurrens. I denna managementinspirerade idé om styrning blev således politikernas legitimitetsproblem omformulerade från en fråga om förtroende för politiska idéer till en fråga om kontroll och uppföljning av verksamhetens kvalitet. Uppmärksamheten riktades mot relationen förvaltning och professionella och frågan om utvärdering av politiska beslut och reformer, dvs. dialogen medborgare och politiker fick lägre prioritet. Inom offentlig verksamhet importerades också amerikanskt kvalitetstänkande med förankring i ett management- och marknadsorienterat perspektiv, exempelvis i form av TQM. Enligt detta koncept sker utvärdering genom att låta "kunderna" eller brukarna tala om hur de upplever den "service" som erhålls.

### **Konklusion**

Under det senaste decenniet har ett försök att lösa frågan om vad som ska utvärderas och av vem presenterats genom kvalitetsbegreppet och genom att sätta brukaren eller den som väljer utbildning i centrum. Genom kvalitetsbegreppet förflyttas ansvarsfrågan till synes från den centrala politiska domänen, till olika intressenter som central förvaltningsledning och professionella, studenter och andra avnämare som finns på den lokala nivån. Om dessa grupper/domäner också är de som har fått den reella makten över utvärdering av högre utbildning under senare år är däremot en fråga för kritisk granskning. Senare årens ökade tendenser till centralisering av statlig styrning talar mot att så skulle vara fallet.

### **Tre system för att utvärdera kvaliteten**

Vår tredje fråga gäller hur utvärderingen av kvalitet kan genomföras. Mot bakgrund av vår diskussion kring olika intressenter och relationen central och lokal beslutsnivå kan följande beskrivning av system för kontroll av kvalitet vara aktuell. Kogan (1986) gör en beskrivning av tre modeller i form av (a) statlig och offentlig kontroll, vilken utövas av valda representanter, anställda tjänstemän och ledare för skolorna; (b) professionell kontroll, vilken utövas av professorer, lärare och professionella tjänstemän och utbildningsledare; samt (c) avnämarkontroll, vilket kan ta sig uttryck dels genom representativ konsumentkontroll, exempelvis organiserat studentinflytande, dels genom marknadskontroll – konkurrens mellan utbildningar, inflytande från näringsliv och offentliga verksamheter som anställer de som utbildas. En liknande indelning

av modeller för kvalitetsstyrning och kontroll presenteras av Rolf, Ekstedt och Barnett (1993, s. 164). Forskarna beskriver tre olika system för kvalitetssäkring och styrning: administrativt, professionellt och marknadssystem.

### **Politiskt-administrativt kvalitetssystem**

Det politiskt-administrativa kvalitetssystemet definieras ofta via den tekniskt rationella planeringstraditionen och statens föreskrifter, regler och kriterier för vad som ska präglade verksamheten. Det gör att målen blir synonyma med staten och att åstadkomma ”industriell effektivitet” (fabriksmetaforen, vår anm.). Om utvärderingen av kvalitet ska få auktoritet och kunna fungera enligt modellen måste det centrala beslutssystemet koordineras med det lokala beslutssystemet och med professionens (kollegiets) sätt att se på saken. Det politiskt-administrativa kvalitetssystemet är inriktat på och har befogenheter att styra underordnade nivåer. Syftet är att se om målen uppfylls och om verksamheten följer de regler som ska garantera en viss kvalitet. Maktmedel som kan användas för att rätta till felaktigheter är exempelvis att dra undan resurser eller att omorganisera. Det kan givetvis diskuteras hur hårt sammankopplade det politiska och det administrativa systemen ska ses. Med en mer nyanserad modell kan skillnaderna mellan systemen uppmärksammas mer. Här har vi dock valt att se politisk och administrativ styrning som ett system på den övergripande nivån.

### **Professionellt kvalitetssystem**

Det professionella kvalitetssystemet ska möta två mål. Ett är att skydda utbildningen från att enbart mätas via produktorienterat resultat och att bli dominerad av externa determinanter från input-output. Ett annat mål är att göra utbildningen öppen för inflytande (responsiveness) genom lärarnas fria kontakter med studenter och olika intressenter. Lärarna ska göras ansvariga för sina handlingar som pedagoger. Ansvar för studenternas resultat ligger på studenten själv. Det är professionens uppgift att upprätthålla sina koder för vad som är god kvalitet. Här åberopas det akademiska ansvaret inför studenter och kollegor, snarare än ansvar inför det politiskt-administrativa systemets krav.

Professionell kvalitetsbedömning är nära kopplad till idén om självbedömning och kollegiebedömning som refererar till kunskapsmål inom undervisning och forskning (”templet” alt. ”oasen”, vår anm.). Inom det professionella kvalitetssystemet är det samma kategori aktörer som utför, övervakar och bedömer varandras kvalitet. Inom en profession sprids mönster för att upptäcka och lösa problem som blir vägledande och normerande för den enskilde yrkesföreträdaren. Genom professionell styrning blir således den enskilde aktörens sätt att identifiera och lösa problem beroende av hur andra aktörer inom forskning och undervisning hanterar problemen.

### Avnämarstyrt kvalitetssystem

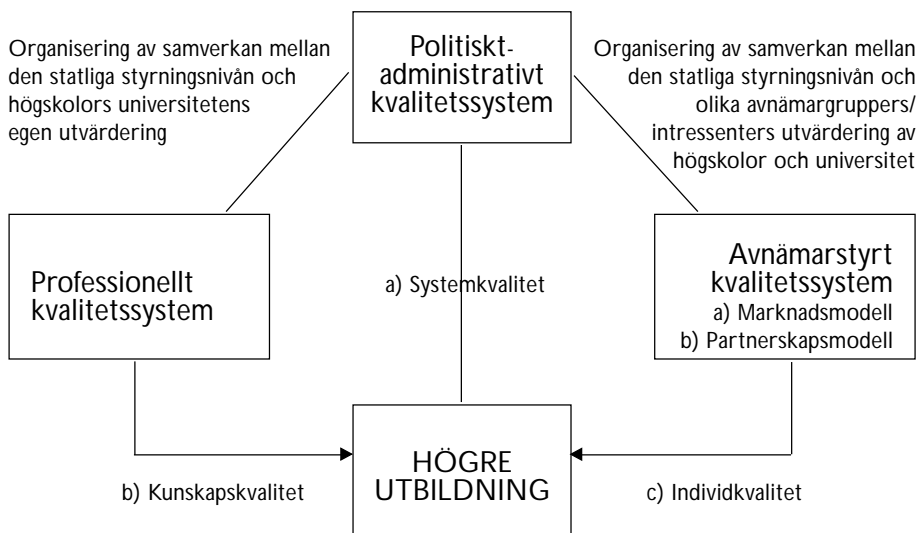
Den tredje ”domänen” för kvalitetssystem kan benämnas på olika sätt. Den gemensamma nämnaren är att det är olika berörda, direkta och indirekta användare av verksamheten som står i fokus och som förutsätts ha fullständig information om det som utvärderas. En annan likhet mellan olika användarinriktade kvalitetssystem är att de delar synen på att avvisa makt och legitimitet för det politiskt-administrativa systemet. Däremot finns det olika synsätt när man definierar vilken relation intressenten har i förhållande till systemet. Här kan man skilja mellan marknadsmodellen respektive partnerskapsmodellen (Kogan, 1986).

*Marknadsmodellen* uppmärksammar resultat som beror av transaktioner där utbud och efterfrågan möts (basarmetaforen, vår anm.). Genom marknadsystemet sker en efterfråge- och utbudsstyrning. Tankegången är att marknaden producerar varor och tjänster för att möta efterfrågan och kunderna väljer mellan konkurrerande utbud. De tjänster som väljs tenderar att överleva på marknaden och därigenom sker en kvalitetsbedömning. Kogan refererar till marknadsmodellen som ”the American case” (s. 51). Han ger exempel på hur modellen kan utformas för att ge konsumentkontroll genom vouchersystemet, i Sverige bland annat känt som förslag om ”föräldrapeng” inom skola och barnomsorg. Tanken är att ge kunden möjlighet att köpa sig den utbildning som han/hon vill och se skolor och universitet som en del i en marknad där olika kursutbud konkurrerar om ”kunderna”/studenterna. Utvärdering av kvalitet antas här verka genom att kunden väljer bort kursverksamheter med dålig kvalitet. Marknadsmodellens kvalitetssystem bygger på en aktiv konsument som aktör. Kontrollen sker inte primärt i relation till offentliga mål, eller professionella kriterier, utan till i vilken grad som man succémässigt och framgångsrikt kan attrahera studenterna.

*Partnerskapsmodellen* är den andra varianten av användarstyrd kvalitetsbedömning. Den betecknar en demokratisk relation mellan de professionella och användarna. Tanken är att relationen ska gå utöver den som definieras genom metaforen om utbildning som marknadsplats. Studenterna (och andra berörda intressenter) ska delta i ett partnerskap som inte enbart sker på lärarnas villkor. Relationen till de professionella ska involvera samtycke till vad som anordnas. Kogan exemplifierar att samtycket kan röra tre centrala områden: målen för utbildningen, utbyte/diskussion om metoderna och deras styrkor och svagheter, samt en dialog om vilka framsteg som har gjorts inom utbildningen/programmet. Han understryker också vikten av ett ömsesidigt ansvarstagande och att det inte handlar om att en part ska ställa ultimativa krav eller dominera den andre. Till skillnad från marknadsmodellen tar partnerskapsmodellen sin utgångspunkt i det politiskt och demokratiska samhällssystemet. Strävan är att legitimera offentliga beslut genom att låta medborgarna och de berörda få möjligheter att göra sin röst hörd. Detta blir en viktig del i skapandet av ”accountability”, dvs. förtroende och legitimitet för verksamheten.

## Analysmodell för olika typer av kvalitetssystem

De tre systemen för utvärdering av kvalitet i högre utbildning kan schematiskt beskrivas enligt följande figur.



Figur 2: Olika system för utvärdering av kvalitet i högre utbildning

I figuren, som vi återkommer till i vårt analysavsnitt, har det politiskt-administrativa kvalitetssystemet ställts i centrum. Placeringens överordnade position till högre utbildning baseras på statens och det statliga myndighetsverkets politiska och förvaltningsrättsliga styrningsansvar över högre utbildning. Ett styrningsansvar som kan variera mellan olika länder, vilket vi visar i vår avslutande analys och diskussion. De två andra systemen för utvärdering av kvalitet har placerats som sidordnade för att markera att dessa system inte i sig har legitimitet att styra över hur högre utbildning utvärderas. För att dessa system ska fungera som kvalitetsbedömare krävs oftast någon form av överenskommelse med staten om systemets roll och befogenheter. Därför har relationen markerats med en streckad linje i figuren. Slutligen har tre typer av kvalitet lagts in vid varje systems pil i förhållande till högre utbildning. Vi tar upp dessa begrepp nedan.

## Kriterier för bedömning av kvalitet

Med koppling till de system som beskrivits ovan kan tre typer av kvalitet identifieras inom respektive modell: systemkvalitet, kunskapskvalitet och servicekvalitet (Rolf, m.fl. 1993).

Frågor om *systemkvalitet* är i första hand framträdande inom den politiskt-administrativa domänens kvalitetsbedömning. Frågor som brukar ställas kring

systemkvalitet är: Vilka direktiv bör sätta ramar för verksamheten? Vilka resurser bör bindas till organ och vilka bör vara fria resurser? Vilka organ bör få resurser? Hur hushållar olika organ med sina resurser?

*Kunskaps- och undervisningskvalitet* handlar om professionell kunskap och om att den undervisning och forskning som bedrivs håller den nivå som kan bedömas enligt nationell och internationell standard där företrädare för ämnen och forsknings-områden har en avgörande roll för att bedöma kvaliteten. Frågor om kunskapskvalitet är främst i fokus för den professionella domänens kvalitetsbedömning. Frågor som brukar ställas vid kunskapskvalitet är: Vad ska vi förmedla för kunskap och hur ska det gå till? Vilken kunskap kan och bör vi förmedla? Vilken slags kompetensutveckling kan vi främja? Hur ska vi gå tillväga? Hur kan vi veta att vi lyckas?

Inom brukarnas domän, slutligen, är det främst *individkvalitet* som uppmärksamheten kretsar kring. Ett näraliggande begrepp för individuell kvalitet är att tala om servicekvalitet. Det handlar om att den enskilde får den information, det bemötande och den information han eller hon behöver för att finna den utbildning man söker. Frågor som ställs när det gäller högre utbildning är: Vad är kvalitet i utbildning för mina behov? Vilken utbildningsinriktning bör jag välja? Vilken studieort bör jag söka? Vilka inriktningar bör jag välja? Vilka former för undervisning och utveckling passar mig? Vad får jag för de investeringar jag gör som studerande?

### **Internt och externt perspektiv**

Analysmodellen i figur 2 visar högre utbildning som en "svart box" som ska belysas för att synliggöra kvalitet. De som argumenterar för betydelsen av det professionella kvalitetssystemets roll vid utvärdering av utbildning brukar hävda att man har god kännedom om "insidan" av boxen för att förstå och bedöma kvaliteten. Man menar att kvaliteten inte kan beskrivas och bedömas till fullo av någon utanför verksamheten. Detta är en ståndpunkt som även brukar hävdas när det gäller utvärdering av andra verksamheter som arbetar med människors omsorg, hälsa, utbildning och utveckling. För att avgöra vad som är god kvalitet i dessa sammanhang måste man delta i verksamheten annars blir risken att man endast ser till det ytligt observerbara och tekniskt mätbara.

Företrädare för externa intressenter (staten och olika avnämare) hävdar å sin sida att det inte är tillfredsställande att avgörandet om kvalitet helt överlämnas till de professionella intressenterna, även om dessa har mycket goda kunskaper och erfarenheter att bedöma kvaliteten. I en offentligt styrd och finansierad verksamhet är det också centralt att kunna formulera krav på kvalitet som ställs utifrån. Rolf m.fl. menar att om vi respekterar att det är en liten del av den komplexa helheten som beskrivs via dessa externt formulerade indikatorer, så kan det ge en möjlighet till insyn och bedömning av om en

verksamhet kan motivera en offentlig finansiering. Extern kvalitetskontroll kan med andra ord svara på ett legitimt och viktigt behov av offentlig insyn.

### **Konklusion**

Det finns ett stort behov av att precisera vilka kriterier som bör användas för att utvärdera kvalitet och att göra detta i form av en dialog kring hur det kan ske. Ibland kan en sådan dialog visa att det går att identifiera gemensamma kriterier på vad som är god kvalitet som de flesta kan instämma i, ibland kommer dialogen att klargöra att det inte går att precisera kvaliteten på ett "genomsnittligt" sätt till rimlig kostnad. Som utgångspunkt för att precisera kvalitetskriterier kan det vara fruktbart att utgå från de kvalitetsbegrepp som återfinns inom de olika domänerna, som systemkvalitet, kunskapskvalitet och individuell kvalitet.

### **Värderingsproblemet**

Resonemanget leder vidare till en central fråga vid utvärdering av kvalitet; hur själva bedömningen kan genomföras. Här kan man skilja mellan objektiv, subjektiv och intersubjektiv bedömning, beroende på den metod eller teknik som används. När exempelvis mål och resultat uttrycks i jämförbara termer, och mätningen mellan dessa kriterier i huvudsak görs till en teknisk fråga med standardiserade testinstrument och statistiska metoder, kan man tala om *objektiv bedömning*. Exempel är utvärdering av strukturkvalitet, dvs. utbyggnaden av antal studieplatser, antal utbildad personal, etc. Objektiv kvalitet bygger således på användandet av en metod eller teknik som anses kunna mäta de aspekter som bedömaren accepterar som tecken på kvalitet.

*Subjektiv bedömning* däremot bygger på den enskildes egna normer eller preferenser för vad som är kvalitet för honom/henne. Subjektiv kvalitetsbedömning blir speciellt tydlig vid ett marknadsorienterat synsätt då det blir studenterna (och föräldrarna) som "kunder" som ska välja verksamhet och bedöma om de är nöjda. (Individuell kvalitet). Valfrihet och möjligheterna att byta verksamhet om man är missnöjd blir det konkreta utvärderingsinstrumentet för individen.

En tredje form kan kallas *intersubjektiv bedömning*. Den bygger på kriterier som gruppen kommer överens om att tillämpa så lika som möjligt vid sina bedömningar. (Professionell grupp, expertgrupp, politisk gruppering, intressegrupp etc.). Till skillnad från en subjektiv bedömning blir utvärderingen en fråga för dialog mellan medlemmarna i bedömggruppen. Det kan exempelvis vara experter på området som har diskuterat sig samman om gemensamma kriterier för bedömningen och som har övat sig att använda måttstocken så lika som möjligt. Valet av bedömningskriterier kräver att medlemmarnas referensramar och krav görs uttalade och diskuteras. Gruppen beslutar sedan vad som ska prioriteras och hur bedömningen ska genomföras.

## Tillämpning

Det finns relativt gott om exempel på utvärdering som använder objektiva metoder, exempelvis i form av statistiska och ekonomiska jämförelser, test, etc. Även utvärdering som använder subjektiva metoder är relativt vanliga, t.ex. i form av nöjdhetsundersökningar hos brukarna. Däremot är den intersubjektiva och interaktiva utvärderingsmodellen inte lika beprövad.

I det fortsatta utvärderingsarbetet av kvalitet bör det därför vara av intresse att uppmärksamma och utveckla former för intersubjektiv, dialoginriktad utvärdering. Inte minst bör detta vara lämpligt när det finns konflikter mellan olika intressenter i utvärderingen som man vill hantera på ett demokratiskt sätt. House och Howe (2000) talar om "deliberate democratic evaluation". Med det menar forskarna att i takt med att utvärdering får större betydelse för hur välfärden fördelas mellan olika grupper ställs ökade krav på utvärderingen att ge de berörda möjligheter att överväga, begrunda och grundligt kunna tänka över det som utvärderas och med vilka konsekvenser. Den demokratiska strävan innebär också att finna avvägningar och kompromisser som kan accepteras av berörda parter och som inte är orättfärdiga mot missgynnade grupper och individer. Utvärderarens uppgift i denna dialog är både att vara en aktiv lyssnare och någon som kan synliggöra och problematisera olika aspekter på det som utvärderas.

## Sammanfattning

Låt oss sammanfatta diskussionen kring våra frågor om vad som styr utvärdering av kvalitet av högre utbildning. Den första frågan gällde *vad* som utvärderas. Genom att beskriva metaforer visade vi exempel på olika kollektiva föreställningar om högre utbildning som har kraft att forma grupperns syn på verksamheten. Metaforerna påverkar vad som kommer att uppfattas som förgrund och bakgrund, det vill säga vad som framstår som viktiga och mindre viktiga kvaliteter att bedöma.

Vår andra fråga gällde *vem* som ska styra utvärdering av kvalitet. Genom att skilja mellan central och lokal nivå samt mellan olika domäner för styrning, påverkan och maktutövning kan ett antal viktiga relationer synliggöras när man ska analysera och diskutera den frågan. I tabellen ovan identifierades tre domäner (politisk-administrativ, professionell, brukare) samt ett par nivåer (central och lokal) som tillsammans ringar in ett antal positioner i det spänningsfält där kvalitetsfrågan behandlas. Vi beskrev att utvecklingen under de senaste decennierna har inneburit förskjutningar i makten mellan de olika domänerna, samt även mellan aktörer på central och lokal nivå (Lundgren, 1990). Vi återkommer till den frågan i vår avslutande analys.

Vår tredje fråga gällde frågan om vilka *utvärderingskriterier för kvalitetsbedömning* som kan identifieras och på vilket sätt bedömning mot dessa kriterier kan göras. Här har vi självfallet endast kunnat göra en mycket grov indelning av kriterier i form av systemkvalitet, kunskapskvalitet och individuell kvalitet.



Vi menar dock att indelningen, även om den måste utvecklas inom vart och ett av kvalitetsområdena, klargör att det inte handlar om en utan om flera typer av kvalitet vid bedömning av högre utbildning. Slutligen berörde vi också hastigt frågan om principer för utvärdering av kvalitet och uppmärksammade tre tänkbara former i termer av objektiv, intersubjektiv och subjektiv bedömning. Även här finns det anledning att uppmärksamma vad det är för styrkor och svagheter med att välja den ena eller den andra av dessa bedömningsprinciper som grund för utvärdering av kvalitet i högre utbildning.



DEL II  
Utvärdering av kvalitet i Sverige

# Den svenska modellen

I detta avsnitt redovisas en sammanställning av hur kvalitetsgranskning av högre utbildning i Sverige har utformats under 1990-talet, samt vilka förändringar som är i vardande.

## Granskningsarbetets form under 1990-talet

Ett viktigt initiativ i riktning mot kvalitetsarbete och kvalitetsprogram var det arbete som genomfördes av Högskoleutredningen, ”Grundbulten”. Utredningen tillsattes 1989 mot bakgrund av den kritik som riktades mot kvaliteten i grundutbildningen. En del av kritiken bestod av högskolans användning av lärarresurser och lärarstöd inom grundutbildningen. I den samlade genomgången skulle praxis beskrivas. För det andra skulle innebörden och hållbarheten hos de anmärkningar som riktades mot ifrågavarande praxis klargöras. För det tredje skulle kommittén lämna förslag även om det i direktiven angavs att formerna för högskolepolitiken var givna. Vad det gällde var att fylla dessa former med ett innehåll. Uppmärksamheten skulle i utredningen också riktas mot institutionerna. Målet sades vara den goda institutionen. Kommittén hade till uppgift att noga överväga hur den grundläggande utbildningens anseende och faktiska kvalitet kan fås att stiga (Kommittédirektiv, 1989:7).

## Lokal kvalitetsbedömning

Utredningen lämnade sitt huvudbetänkande *Frihet Ansvar Kompetens – Grundutbildningens villkor i högskolan, 1992*. Med relevans för kvalitetsutveckling hävdade utredningen att utvecklingen mot en alltmer uttalad mål- och resultatstyrning gör det nödvändigt att finna adekvata former för att säkra kvaliteten. Kvalitetskontrollerna borde dock i allt väsentligt vara en angelägenhet för högskolorna själva. Studenterna ansågs vara den viktigaste intressentgruppen för högskolan. Det var framförallt deras intressen och behov som skulle vara vägledande för prioriteringar och utvärderingar av kvalitet. Kommittén drog sålunda slutsatsen att grundläggande för utvärdering av kvalitet är resultat kvalitet, dvs. vad studenterna tillägnat sig när utbildningen slutförts.

De befintliga kontroller av kvalitet som lyftes fram var ansökningar om forskningsanslag, prövning vid tjänsteställningar, fakultets-opponentskap och betygsnämnd inom forskarutbildningen, forskning på forskningsrådets initiativ om högskoleutbildning. Utredningen bedömde att det saknades motsvarande kontroller av kvalitet för grundutbildningens del. Därför ansågs det finnas behov av utvärderingar på nationell nivå, med internationella perspektiv. Kommittén såg vidare resultatuppföljning, kvalitetssäkring och

utvärdering 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 måste utvärderingen leda till åtgärder om den ska betraktas som meningsfull.

Högskoleutredningen föreslog att det också borde finnas en långsiktig plan för utvärderingsarbetet under t.ex. en femårsperiod, så att högskolorna har klart för sig vilka områden som kommer att utvärderas på nationell nivå. Syfte var främst att lärosätena skulle kunna anpassa det lokala utvärderingsarbetet efter det nationella programmet. Enligt utredningen var det nödvändigt med någon form av organisation för erfarenhetsutbyte, samråd och samordning. Högskoleutredningen varnade i sammanhanget för utvärderingssystem som inte beaktar alla aspekter av utbildningen och som inte tar hänsyn till att utbildningarna har olika mål. Denna hänvisning relaterades till Urban Dahllöfs forskning (IMHE study group on evaluation in higher education) om aktuella tendenser i OECD-länderna runt utvärdering i högre utbildning. För det andra framhöll man att s.k. verksamhetsindikatorer inte skulle användas mekaniskt som underlag för beslut av överordnade myndigheter utan att de som berörs får tillfälle att ge sin förklaring till resultaten. Denna hänvisning i utredningen var länkad till nuvarande universitetskanslern Sigbrit Franke, som varnade för att okritiskt ta över utvärderingsmodeller från länder med annorlunda utbildningssystem. Hon förespråkade utvärderingsmodeller som underlag för utveckling och förbättring, snarare än modeller inriktade mot kontroll och uppföljning. Det senare behovet ansågs redan vara tillgodosett i det svenska systemet (SOU 1992:1).

### **Egna program för kvalitetsbedömning**

Styrningsformerna bakom högskolereformen 1993 byggde på filosofin: ”från regelstyrning till målstyrning och från input till output”. I korthet innebar detta avregleringar, decentralisering av beslut om inrättande av professurer, utbildningsutbud och resurser, konkurrenstänkande samt införande av resultatbaserad resurstilldelning. Styrningsformen, och speciellt det prestationsrelaterade resurstilldelningssystemet för grundutbildningen, väckte farhågor om risken för att kvaliteten urholkas när tilldelning baseras på antalet registrerade studenter och deras prestationer. För att möta denna invändning ställde statsmakterna krav på åiterrapportering om verksamheten både från lärosätena i årsredovisningarna och från VHS/Högskoleverket. I regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 krävdes det dessutom att varje lärosäte skulle upprätta och ta i bruk ett kvalitetssäkringsprogram. Detta döptes våren 1994 om till kvalitetsutvecklingsprogram för att markera ett dynamiskt förhållningssätt. Samtidigt beslutade riksdagen att systemet för resurstilldelning för grundutbildning skulle innehålla en del som baserades på Kanslersämbetets bedömningar av

lärosätenas kvalitetsutvecklingsarbete. Denna princip ändrades dock efter regeringsskiftet då riksdagen 1995 godkände att bedömningarna inte längre skulle ligga till grund för den direkta resurstilldelningen, men däremot utgöra underlag för statsmakternas beslut om kommande utbildningsuppdrag (Högskoleverket, 1998).

Varje universitet och högskola fick alltså ett ansvar för att upprätta ett program för utvärdering av kvalitet. De erhöll även en skyldighet att årligen ge en resultatredovisning om hur kvalitetsarbetet vid lärosätet äger rum.

### **Central uppföljning**

Arbetet med att utvärdera kvaliteten via ”granskningsprogrammet” inleddes hösten 1995 efter en period av pilotstudier. Under perioden 1996–1998 har Högskoleverket granskat kvalitetsarbetet vid samtliga högskolor med fokus på grundutbildningen. Avsikten var inte att utvärdera kvaliteten i sig i förhållande till en nationell norm eller standard. Högskoleverkets utvärderingar skulle ta fasta på de enskilda lärosätens 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. Utvärderingsarbetet skulle ses som en lärande process för såväl lärosäten som Högskoleverket och dess bedömare. Deviserna ”granska för att främja” samt ”kvalitet är en resa och inte en destination”, som vid tidpunkten användes av Högskoleverket, anslår tydligt både inriktning och ambitionsnivå för bedömningsprocesserna (Högskoleverkets rapportserie 1997:1R, 1997:33R). I en internationell studie framhölls att Sverige hade anammat en ”bottom-up modell” för kvalitetsarbetet. Denna bild nyanserades något av en annan studie då det i denna angavs att den svenska modellen implicit ger den centrala universitetsförvaltningen och rektor en avgörande roll för utvecklingen av kvalitetsarbetet vid respektive lärosäte (Nilsson & Wahlén, 2000).

Trots betoningen av utvecklingsperspektivet skulle ”det goda lärosätet” utgöra en referensram för gruppernas bedömningsarbete. Den närmare inriktningen och tyngden i bedömningsarbetet på olika aspekter i bedömningen skulle dock avgöras i dialog mellan bedömargruppen och det berörda lärosätet. Härvid skulle också andra aspekter av relevans för lärosätet kunna tas upp. Referensramen ”det goda lärosätet” skulle enligt Högskoleverket kunna inspirera universitetens och högskolornas kvalitetsarbete samt utgöra en gemensam plattform för utveckling av visioner och mål i första hand för den grundläggande högskoleutbildningen (Högskoleverket, 1997a).

### **Det goda lärosätet kännetecknades i sin verksamhet av:**

#### **Självreglering och lärande**

Lärosätet granskar och prövar sin verksamhet kontinuerligt, genomför uppföljningar och resultatuppföljningar som kopplas till planering och budget, bygger upp en faktabas om sin verksamhet, reagerar på resultaten i denna och genomför förändringar i syfte att nå förnyelse och förändring.

#### **Långsiktighet**

Lärosätet planerar och genomför sin verksamhet i ett långsiktigt perspektiv och vidtar åtgärder som leder till varaktig förbättring av verksamheten.

#### **Internationellt perspektiv**

Lärosätet lär av, jämför sig och samverkar systematiskt med internationella framstående motsvarigheter till den egna verksamheten.

#### **Tydligt ledarskap**

Ledare på olika nivåer inom högskolan är aktiva och drivande samt har legitimitet som skapar engagemang, delaktighet och ansvarstagande hos alla dem som arbetar inom lärosätet.

#### **Samverkan med intressenter**

Högskolan strävar efter ett löpande och systematiskt utbyte av intressenternas syn på verksamheten.

#### **Jämställdhet**

Kvinnors och mäns olika kunskaper, synsätt, erfarenheter och kompetenser ses som kvalitetshöjande faktorer i verksamhetsutvecklingen.

#### **Studenten i centrum**

Studenten är medaktör i lärosätets verksamhet och aktiv deltagare i kunskapsprocessen.

De viktigaste angrepps- och tillvägagångssätten i bedömningsarbetet var högskolornas självvärderingar, ett platsbesök av externa bedömare samt ett återföringsmöte med utgångspunkt i gruppens granskningsrapport. Den externa gruppens uppgift var att initiera diskussioner, skapa reflexion och bidra med underlag för problemlösning. Den öppna ansatsen innebar att bedömargruppens konsultativa roll betonades, samt att lärosätets egen självvärdering skulle komma i förgrunden. Bedömningens slutliga inriktning och uppläggning skulle avgöras i diskussionen mellan lärosätets ledning, Högskoleverket och dess externa bedömargrupp. Varje lärosätesbedömning redovisades i en separat rapport. Några överblickande rapporter har dessutom publicerats utan att verket gjort direkta jämförelser mellan lärosätena. Efter en viss tid genomförde Högskoleverket en uppföljning i syfte att bedöma effekter av de fullföljda bedömningarna och hur kvalitetsfilosofin anammats. Denna uppföljning skulle även ta fasta på vilka åtgärder som det enskilda lärosätet avsåg vidta efter den genomförda granskningen, samt i vilken grad och hur dessa hade genomförts (Nilsson & Wahlén, 2000).

## De första erfarenheterna av granskningen

Erfarenheterna av Högskoleverkets första granskningsomgång presenterades i en "halvtidsrapport". I denna konstaterades att kvalitetskulturen vid de svenska universiteten och högskolorna var på väg att utvecklas på ett sätt som främjar verksamheten. Enligt Högskoleverket hade granskningsprogrammet bidragit till denna utveckling. Särskilt lyftes självvärderingarnas roll fram som betydelsefulla för de olika lärosätenas verksamhetsutveckling och medvetna förändringsarbete. Å andra sidan konstaterade verket att ledningen vid lärosätena valt en mjuk väg där uppmärksamheten framförallt inriktats på att få med sig den egna organisationen i ett kvalitetsarbete. I stor utsträckning hade ledningarna förlitat sig på en utveckling nerifrån. En sådan ansats ansågs vällovlig men denna styrningsstrategi hade också inneburit att det systematiska kvalitetsarbetet i halvtidsrapporten från 1997 alltså bedömdes vara i sin linda. De problem som bland annat lyftes fram var svårigheterna för lärosätena att integrera kvalitetsprogrammen med andra former av verksamhetsstyrning. Ett annat problem var att arbetet med kvalitet på realiseringsarenan hade uppfattats som abstrakt och fjärran från den egentliga verksamheten, den som lärare och studenter känner igen. Ytterligare ett problem ansågs vara att lärosätena knappast diskuterade sina resultat av kvalitetsarbetet (Högskoleverket, 1997b).

Högskoleverket har även låtit göra en extern utvärdering av de bedömningar som verket gjort av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete. Även enligt denna utvärdering har programmet och bedömargruppernas arbete lett till många förändringar på högskolorna, där granskningarna beskrivs som en dialog mellan bedömargruppen och lärosätet (Stensaker, 1997). Dessa resultat har diskuterats av Nilsson och Wahlén (2000) när de hävdar att det saknas tydliga bevis för att själva granskningsprogrammet lett till högre kvalitet vid landets lärosäten.

Det förslag som Högskoleverket lade fram med anledning av erfarenheterna och genomlysningarna var att en förnyad bedömningscykel borde genomföras. Denna skulle ses som en fortsättning på den inledande cykeln, men med vissa modifieringar i riktning mot ökad konkretion och mera värderande analyser i självvärderingsrapporterna (Högskoleverket, 1997b).

## Högskoleverkets instrument för att utvärdera kvalitet

Programbedömningar av yrkesutbildningar och ämnesdiscipliner är viktiga komponenter i Högskoleverkets utvärderingar av kvaliteten vid landets lärosäten. Även examensrättsprövningar, professursprövningar (t.o.m. 1 jan. 1999), rättigheter att få universitetsstatus samt tilldelning av s.k. vetenskapsområden utgör centrala instrument i utvärdering av kvalitet inom högre utbildning. Högskoleverkets utvärderingar av kvalitet kan också avse speciella aspekter på utbildningarna. Sedan hösten 1999 bedrivs granskningar av lärosätenas arbete av vissa perspektiv som går tvärs över ämnen och program; jämställdhet,



studentinflytande samt social och etnisk mångfald. Den så kallade ”frankningen” uppges vara ett alternativ till rankningar (se avsnittet Övriga aktörer). En annan avsikt med frankningen är att lyfta fram de lärosäten som lyckats bäst i sitt arbete inom vart och ett av de belysta områdena, samt inhämta och beskriva goda exempel på åtgärder från dessa (Högskoleverket: Pressmeddelande 1999-10-07).

### **Tillstånd att utfärda examina**

Tillstånd att utfärda examen (drygt 400 stycken) är en annan form av utvärdering som Högskoleverket genomför. Statliga universitet och högskolor som önskar utvidga sin examensrätt ansöker om detta hos Högskoleverket där prövningen genomförs. Enskilda utbildningsanordnare ansöker om examensrättigheter hos regeringen, som är beslutande instans efter yttrande av Högskoleverket.

För examensrättsprövningar utser Högskoleverket sakkunniga som gör en bedömning av de förutsättningar som lärosätet har för att utfärda en examen. De sakkunniga prövar utbildningens kvalitet utifrån vissa givna kriterier och lämnar därefter en sammanfattande bedömning till verket. Vilken tonvikt som läggs på de olika kriterierna beror på vilken utbildning som prövas. Utbildningens kvalitativa nivå avgörs av alla kriterier i ett inbördes samspel. De kriterier som används 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

Examensrätten är inte given en gång för alla utan kan omprövas. Detta gäller också universitet och högskolor med rätt att utfärda doktorsexamen. Frågan har väckts om hur väl utbildningarna vid de etablerade universiteten och högskolorna uppfyller kriterierna. Under 1999 och 2000 slutförde Högskoleverket nationella utvärderingar av juristutbildningar, journalistutbildningar, utbildningar inom vård och omsorg, socionomutbildningar samt

designutbildningar (Högskoleverkets rapportserie 2000:1 R, 3 R, 5 R, 6 R, 11 R). För sex stycken vårdutbildningar innebar granskningen att examenstillstånd drogs in.

## Läget inför år 2001

Enligt regeringens proposition, *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan*, ska utvärderingarna av kvalitet vidareutvecklas utifrån erfarenheter i både Sverige och andra länder. Enligt propositionen bör "kvalitetssäkrings-systemet i högskolan" utvecklas så att utbildningens kvalitet och kvalitetsarbetets resultat sätts i fokus för utvärderingarna. Ett granskningssystem bör skapas som är heltäckande både för lärosäten och utbildningar och som är periodiskt återkommande. Studenter ska i denna granskningsmodell ges bättre möjligheter till medverkan och inflytande. Enligt regeringen tilldelas därför Högskoleverket uppgiften att fr.o.m. år 2001 och med en periodicitet om sex år genomföra ämnes- och programutvärderingar av samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen, "6-års planen". (Prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12).

Högskoleverkets tolkning av uppdraget med "sexårsplanen" är att granskningar ska ske av utbildningar för generella examina, yrkesexamina samt forskarutbildning. Det är med andra ord helheterna – program och huvudämnen – som står i fokus, inte de enskilda kurserna. Utgångspunkten för upprättande av sexårsplanen har varit huvudämnena i kandidat-, magister- och doktorsexamen samt yrkesexamina. På grundutbildningen innebär det i praktiken dels program som leder till kandidat-/magisterexamen eller yrkesexamen, dels fristående kurser som kan läsas t.o.m. 60/80-poängsnivån. Kurser/ämnen omfattande mindre än 60 poäng ingår därmed inte som enskilda utvärderingsobjekt, men kan komma att ingå i en programutvärdering. Andra utbildningar, t.ex. tekniskt basår och uppdragsutbildningar, som inte ger någon examen, omfattas inte av utvärderingarna i sexårsplanen. Några av dessa kan emellertid enligt Högskoleverket ändå vara intressanta att utvärdera framöver (Bringle, 2000). Förutom sexårsplanen kommer Högskoleverkets utvärderingar av kvalitet att omfatta prövningar av examenstillstånd samt det tidigare nämnda rankingssystemet med utvärdering av några aspekter "horisontellt" över ämnen och program.

Under våren 2000 lade en grupp inom Utbildningsdepartementet fram promemorian *Kvalitetssäkring och examenstillstånd i högskolan* (Ds 2000:25). I denna promemoria föreslogs en tydligare koppling mellan kvaliteten i den grundläggande högskoleutbildningen och tillstånd att utfärda examen. Enligt promemorian borde det finnas en uttrycklig reglering av förutsättningarna både för att bevilja examenstillstånd och för att återkalla ett tillstånd inom grundutbildningen. Förslaget innebär att ett tillstånd att utfärda en examen endast får lämnas om den grundläggande högskoleutbildningen uppfyller kraven enligt 1 kap. högskolelagen och de mål som anger kraven för generella

examina och yrkesexamina (Högskoleförordningen, 1993:100. Bilaga 2). Därutöver ska det i ett rikstäckande perspektiv finnas ett allmänt intresse av att examen får utfärdas. Ett lärosäte föreslås alltid ges möjlighet till rättelse innan ett återkallande av ett examenstillstånd kan bli aktuellt. Ett påpekande från Högskoleverket om att allvarliga kvalitetsbrister föreligger inom en viss utbildning eller ett visst ämne ska ses som en varning om att ett återkallande av examenstillståndet kan bli aktuellt om bristerna inte åtgärdas. Om Högskoleverket vid en förnyad granskning konstaterar att de påtalade bristerna inte åtgärdats ska verket eller regeringen som en sista åtgärd återkalla examenstillståndet (Prop. 2000/2001:1. Utgiftsområde 16).

### **Motiv för ökad ambitionsnivå**

Universitetens och högskolornas självständiga ansvar för utvärdering av kvalitet samt Högskoleverkets oberoende granskningsfunktion ska enligt regeringen värnas även fortsättningsvis. Högskoleverket har i sina hittillsvarande granskningar starkt markerat att universiteten och högskolorna själva bär det primära ansvaret för att utveckla och säkerställa kvaliteten i sina verksamheter. Högskoleverket har därför i första hand granskat hur lärosätena fullgör dessa funktioner, medan den direkta bedömningen av kvalitet i sig utförts dels då lärosäten ansökt om examensrätt på olika nivåer, dels då särskilda skäl förelegat för utvärdering av ämnen, ämnesområden eller utbildningsprogram.

Regeringens motiv för en vidareutveckling av kvalitetsarbetet utifrån ett s.k. helhetsperspektiv är att det är angeläget att förtroendet för utbildningar vid svenska universitet och högskolor upprätthålls. Studenterna skall, oberoende av var i landet de studerar, kunna garanteras en likvärdig utbildning av god kvalitet. Som skäl för regeringens förslag om höjd ambitionsnivå anförs även att den högre utbildningens omfattning och kvalitet är en av de viktigaste faktorerna för utvecklingen av sysselsättning och tillväxt, den sociala och kulturella utvecklingen samt för att fördjupa demokratin.

En ytterligare bakgrund till strävan efter utvärderingar är att den högre utbildningen expanderat kraftigt under 1990-talet. Antalet grundutbildningsstudenter har sedan 1989/90 ökat med 86 procent. Regeringens långsiktiga målsättning är att öka direktövergången från gymnasieskolan till högskolan från 35 procent 1998/99 till 50 procent av en ungdomskull vid 25 års ålder (Prop. 1999/2000:1. Utgiftsområde 16, avsnitt 5.1).

Målsättningen påkallar enligt regeringen ett arbete med att utveckla såväl utbildningarnas former och medel, som en utveckling av högskolelärnarnas pedagogiska och didaktiska medvetenhet, inte minst för att motverka dagens sociala och etniska snedrekrytering till högre studier. Ännu ett skäl till ambitionshöjningen med utvärdering av kvalitet är att svensk högskoleutbildning ska kunna bedömas och jämföras i internationella sammanhang och att presumtiva studenter ska kunna informera sig om kvaliteten i olika utbildningar.

Högskoleverket har i ett par remisspromemorior utvecklat ett förslag till generell utformning och innehåll för arbetet med de nya utvärderingarna (Talerud, 2000a; 2000b). Med en hänvisning till propositionen föreslås att bedömningarna ska utgå från högskolelagen, högskoleförordningen samt de förutsättningar och mål som högskolan själv arbetar utifrån. Följande syften med utvärderingarna kan urskiljas:

- **Kontroll:** Kvaliteten ska granskas för att ge underlag för utbildningspolitiska beslut. Den intresserade allmänheten har rätt att veta hur skattemedel används.
- **Utveckling:** Högskolorna ska själva kunna utnyttja utvärderingarna i sitt eget utvecklings- och kvalitetsarbete.
- **Information:** Studenter och andra intresserade behöver lättillgängliga uppgifter inför valet av utbildning.
- **Jämförelse:** Informationen ska vara av sådan art att studenterna och andra kan jämföra olika utbildningar sinsemellan för att på så sätt avgöra vilken som är den för dem bästa utbildningen. Svensk högskoleutbildning ska också kunna jämföras internationellt bl.a. mot bakgrund av ökad rörlighet över nationsgränserna.

Högskoleverket uppger att de två förstnämnda syftena är överordnade, sålunda kontroll och utveckling. Utvärderingarnas uppläggning innebär följande generella modell med delarna självvärdering, externa bedömargrupper, platsbesök samt yttrande och publicering. I utvärderingarna ska både förutsättningar, genomförande och resultat granskas. Till utbildningens *förutsättningar* anses studenternas/doktorandernas förkunskaper, förståelse och motivation vara viktiga kvalitetsfaktorer. Även lärarkompetens, utbildningarnas mål, innehåll och organisation, bibliotek och övrig informationsförsörjning samt lokaler och utrustning är angelägna områden att granska.

För *genomförande* av utbildningen nämns följande kriterier; studenternas/doktorandernas arbetssituation, lärarnas arbetssituation, utbildningens uppläggning (att utbildningen bland annat svarar mot aktuellt forskningsläge och integrering av teoretisk och tillämpad kunskap), examinationsformer och en kritisk och kreativ miljö för utbildningen, där de sistnämnda kan ses som en syntes av övriga nämnda aspekter. Utbildningens *resultat* slutligen handlar om resultat av utbildningen sett ur studenters och lärares perspektiv, övriga intressenters bedömningar av utbildningens resultat och genomströmning.

Med dessa funktioner har sammantaget en grund lagts för ett svenskt system för utvärdering av kvalitet inom den högre utbildningen. På samma sätt som systemet i sig syftar till att skapa kontinuerliga förbättringar av högskolans

utbildning måste kvalitetssystemet ständigt granskas och utvecklas. Systemet föreslås därför inte ses som slutgiltigt eller uttömmande (Prop. 1999/2000:28).

## Övriga aktörer

Sedan ett par år tillbaka genomför tidskriften *Moderna Tider* rankningar av landets universitet och högskolor i ett årligt specialnummer. Förebilderna finns utomlands i bland annat Storbritannien, USA och Tyskland. I tidskriften beskrivs och motiveras rankningen som ett slags VDN-märkning av utbildning och att det är viktigt att någon utomstående, utan bindningar till statsapparaten, gör bedömningar av kvaliteten inom högre utbildning. Moderna Tidens rankningar har fått stor uppmärksamhet och väckt både jubel och indignation samt debatt inte minst då Sigbrit Franke som chef för Högskoleverket gått till angrepp mot tidskriftens metoder. Att rangordna Sveriges samtliga 39 universitet och högskolor är enligt Frankes mening en absurd idé. Högskolorna verkar under helt olika förutsättningar, de skiljer sig åt i storlek och har högst skiftande inriktning (Dagens Nyheter 1999-03-28). Franke har i sammanhanget och mot bakgrund av kritiken mot Högskoleverkets brist på komparation lanserat en modell för rankning, s.k. "franking", som uppges ge både relevant information och inspirera till utveckling. -

Moderna Tidens första rankning 1999 byggde på utbildningen i tjugo ämnen där man kan studera 60/80 poäng. Ämnena analyserades med hänsyn till status, attraktion, resurser och prestation. Status var ett mått på vilken bedömning universitetslärare i ämnet ger samma utbildning vid andra lärosäten. Attraktion speglade söktryck och antagningskrav. Resurser syftade på både antal studenter per lärare och antal professorer samt disputerade lärare. Prestation visade genomströmningen av studerande i grundutbildning och forskarutbildning. Ämnena som granskades var: arkeologi, ekonomisk historia, engelska, etnologi, filmvetenskap, franska, historia, idéhistoria, konstvetenskap, litteraturvetenskap, medie- och kommunikationsvetenskap, psykologi, religionsvetenskap, ryska, socialantropologi, sociologi, statistik, statsvetenskap, svenska och tyska. Sammanlagt bedömdes ämnen vid 23 lärosäten. En totalrankning, där kategorierna status, attraktion, resurser och prestation adderades och som gav en tio-i-topp-lista för olika ämnen (Universitetsläraren nr 8/99). Denna lista sade därför inte så mycket om totalrankningen av lärosätena.

Kritiken till trots får rankningen genomslag för landets lärosäten och pressmeddelanden har duggat tätt när Moderna Tider publicerat sina listor. År 2000 genomförde tidskriften en ny rankning inför studenters val av studier. Denna gång var det studenter vid lärosätena som fick värdera olika aspekter på sina universitetsutbildningar. Intervjuerna gjordes med studenter som varit så länge vid sitt lärosäte att de ansågs ha möjlighet att överblicka hela utbildningen. Rankningen baserades på elva faktorer: kvalitet på lärarna, kvalitet på

litteraturen, utbudet av kurser och specialinriktningar, möjlighet att studera utomlands, stämning på institutionen, status på utbildningen, status på utbildningsorten, tillgång på bostäder för studenter, tillgång på läsplatser, datorsalar, bibliotek och dylikt, studentliv, avseende till exempel pubar, caféer och sportaktiviteter, samt väl fungerande administration avseende till exempel hantering av betyg, tentamensresultat och registrering vid terminsstart.

De fem första faktorerna samt tillgång på läsplatser samlades i ett kluster, som kallades studier. Ett andra kluster kallades status, innefattande status på utbildning och status på orten och ett tredje kluster miljö, innefattade studentliv och tillgång på bostäder. Varje faktor bedömdes sedan på en femgradig skala från mycket viktigt (5) till oväsentligt (1).

Ytterligare en annan internationell trend som verkar vara på frammarsch i den svenska högskolemiljön är lärosäten som ackrediteras av internationella organisationer. Ett exempel på det är att Handelshögskolan i Stockholm blivit ackrediterad av European Quality Improvement System. Denna ackreditering gäller hela högskolan och omfattar således grundutbildning, forskarutbildning, forskning och vidareutbildning.

DEL III  
Internationell utblick

# Ett västeuropeiskt perspektiv

## Inledning

De tekniska och ekonomiska förändringarna och deras konsekvenser för arbetsmarknaden innebär nya utmaningar för lärosätena. Den globala konkurrensen, såväl som den ständigt ökande tillströmningen av studenter till lärosätena, ställer också den Europeiska unionens medlemsstater inför uppgiften att organisera sina system för högre utbildning på ett sådant sätt, att man bl.a. upprätthåller gällande akademiska normer, utbildningsmål och kvalitetsnormer.

Medlemsländerna inom den Europeiska unionen uppmanas att bidra till det ständigt pågående kvalitetsarbetet genom att främja samarbete mellan medlemsstaterna och, om det är nödvändigt, stödja och komplettera deras insatser. Detta avses genomföras samtidigt som unionen fullt ut respekterar medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll, utbildningssystemets organisation samt den kulturella och språkliga mångfalden.

## Översikt av internationella system

Nationella system för utvärdering av kvalitet av den högre utbildningen finns i flertalet EU-länder: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige och Österrike. I de övriga länderna har uppbyggnaden av sådana system påbörjats. EU:s ministerråd har utfärdat en rekommendation (10212/98) om europeiskt samarbete om kvalitets-säkring inom den högre utbildningen. Kvalitetsfrågor har alltså blivit en viktig fråga inom EU, inte minst för att 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. ”Kvalitets-säkringssystemen” 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 komma in 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. Arbetet ledde 1994 fram till det av kommissionen initierade projektet ”the European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education” som företrädesvis syftade till att ge en översikt om pågående arbete med kvalitetsfrågor inom högre utbildning i olika länder. Publicerandet av



rapporten Evaluation of European Higher Education: A Status Report var en del av detta samarbete, där utvärdering av kvalitet beskrivs för 15 medlemsstater samt Norge och Island (Evaluation of European Higher Education: A Status Report. 1998).

En erfarenhet som kommissionen drog av samverkansprojektet var att arbetet med kvalitetsfrågor bör fortgå, men med ett hänsynstagande till att metodologierna ska kunna variera i respektive medlemsland. EU-kommissionen rekommenderade sina medlemsländer i september 1998 sålunda att utveckla kvalitetssäkringssystem som tar hänsyn till medlemsländernas specifika historia och utbildningsstruktur, men som ändå har en koppling till den europeiska dimensionen samt de krav på högre utbildning som det föränderliga samhället ställer. I en bilaga till rekommendationen gav kommissionen ändå vägledning om hur angreppssättet kan se ut (Council Recommendation of 24 September 1998).

Quality assurance procedures should generally consist of an internal, self-examination component and an external component based on appraisal by external experts. The internal element of self-examination should aim to involve all the relevant players, especially teaching staff and, where appropriate, administrators in charge of academic and professional guidance, as well as students. The external element should be a process of cooperation, consultation and advice between independent experts from outside and players from within the institution.

Nationella system för utvärdering av kvalitet är inte en unik företeelse för EU-länderna. Motsvarande uppbyggnader pågår i de flesta europeiska länder, men också i många andra länder världen över. I USA finns en omfattande och långvarig tradition på detta område.

### **Aktörer på mellanstatlig nivå**

Internationella utvärderingar av kvalitet organiseras genom nätverkssamarbeten mellan universitet och högskolor i olika länder eller av internationella organisationer som Association of European Universities, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) är verksamma inom frågor om kvalitet i utbildning. Programmet Institutional Management in Higher Education är ett arbete som syftar till att fokusera styrnings- och ledningsfrågor med kopplingar till utbildningspolitik (<http://www.oecd.org/els/edu/imhe/index.htm>).

OECD driver också utbildningsfrågor sedan ett trettiotal år via Centre for Educational Research and Innovation (CERI) i Paris. De aktiviteter som CERI bedriver syftar till att etablera länkar mellan forskning, politik och praktik. Seminarieprogrammet för år 2000 består av fem områden: utveckling av utbildningsstatistik och indikatorer, identifiering av innovationer och aktuella framtidsfrågor, analys av regeringarnas roll inom utbildning och i kunskaps-

samhällen, identifiera signifikativa innovationer inom utbildning och utvärdera dessa, samt slutligen att analysera och utvärdera strategier för "social inclusion" (<http://www.oecd.org/cer/>).

Även på regional nivå bedrivs samarbete i kvalitetsfrågor. En sådan samverkansform är när UNESCO Principal Regional Office for Asia and the Pacific i samarbete med Southeast Asian Ministers of Education Organisation publicerade en regional översikt. (Prop. 1999/2000:28. A Report from the Workshop on Quality Assurance for Higher Education held in Bangkok, Thailand 24–26 November 1998.)

UNESCO publicerar också den uppmärksammade World Education Report där ansenligt utrymme ges för kvalitetsfrågor (<http://www.unesco.org/education/>).

Ytterligare andra former av samarbete i frågor kring utvärdering av kvalitet är de internationella konferenser som arrangeras av lärosäten och forskningscentra. Ett sådant centrum, Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, arrangerade tillsammans med inspektoratet för högre utbildning i Nederländerna t.ex. en kvalitetskonferens i juni 1997 med betoning mot en europeisk utveckling (Scheele, Maassen, & Westerheijden, 1998).

Ett nätverk som samlar och sprider information om vad som händer på ett globalt plan både inom praktik och i forskning om utvärdering av kvalitet inom högre utbildning är International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). Sedan etablerandet har INQAAHE genomfört konferenser vartannat år. Den sjätte konferensen genomförs under mars månad år 2001 i Bangalore, Indien under temat "Quality, Standards and Recognition". Till detta möte önskas "papers" inom följande ämnen: övergripande internationella beskrivningar av kvalitetssystem inom högre utbildning, jämförande studier kring olika subteman samt praktiska frågor kring implementering av kvalitetssystem (<http://www.inqahe.nl/index.html>).

# USA

## Inledning

Historiskt sett består sektorn för högre utbildning ”higher education” i USA av en mängd autonoma lärosäten som till karaktären är väldigt olika i fråga om kvalitet, storlek, huvudman, ekonomisk stabilitet, finansieringssätt och inte minst status (Cave, Hanney, Henkel & Kogan, 1997). Sektorn, som består av ungefär 35 000 colleges och universitet med ungefär 14 miljoner studenter i början av 1990-talet, har aldrig varit underställd federala politiska beslut. Decentralismen och marknadsorienteringen har lett till en mycket diversifierad sammansättning med frånvaro av gemensamma inträdesregler, anställningsregler för personal och kalibrering av nivåer på examina för studenter. Automin i förhållande till den federala makten har även inneburit att lärosäten varit fria att sätta sina egna mål samt att de under en stor självständighet följt upp och utvärderat dessa mål.

I denna förhållandevis oreglerade sektor förekommer, förutom självvärderingar, i huvudsak endast frivillig ackreditering. Denna kan vara ”specialized”, ibland benämnd ”programmatic”, för en specifik utbildning eller ”institutional” för ett helt lärosäte. Huvudsyftet med ackrediteringen är dels att tillse att systematiska sätt (processer) för arbetet med kvalitetsfrågor finns, dels att lärosätet eller programmet når upp till givna kriterier så kallade ”standards”. Ackrediteringen syftar även till att granska om det finns en lämplig överensstämmelse mellan mål och resurser för ett lärosäte. Ytterligare andra uttalade syften med ackreditering är att ge presumtiva studenter information om att lärosäten uppfyller vissa grundläggande krav, att skydda lärosätet mot interna och externa påtryckningar t.ex. i form av rankinglistor i media, att ge stimulans till att involvera medarbetarna vid aktuellt lärosäte i självvärderingar samt att ge underlag till en dialog om kommande vägval. (Office of Postsecondary Education, 2000. Accreditation in the USA).

## Bakgrund

För lärosätessackrediteringarna svarar sex s.k. Regional Accreditation Associations (Middle States, New England, North Central, Northwest, Southern, Western). De flesta universitet i USA är medlemmar i en av dessa organisationer som regelbundet genomför utvärderingar av hela lärosäten med utgångspunkt i givna kriterier. De regionala organen är för övrigt förmodligen världens äldsta utvärderingsorganisationer av högre utbildning. De flesta tillkom under 1800-talets slut och New England Association of Schools and Colleges är äldst då det grundades redan år 1885. För många colleges, framförallt för de mindre välkända, är det väsentligt för rekryteringen av studenter att vara ackrediterad.

För programackrediteringarna svarar speciella organ med inriktning mot en viss yrkessektor eller oftast för ett bestämt yrke. Dessa organ täcker de flesta utbildningsinriktningar och yrken, även om vissa statuslärosäten har ställt sig utanför (New England Association of Schools and Colleges, 2000). Parallellt med de frivilliga ackrediteringarna har rankinglistor publicerats sedan 1910-talet. (Cave, m.fl. 1997).

### **Utveckling av utvärdering av kvalitet**

Vad har då hänt inom området för utvärdering av kvalitet i högre utbildning i USA under de senaste 10–15 åren? Så som i många andra länder ledde 1980-talets ekonomiska politik även i USA till en debatt om den offentliga sektorns inklusive den högre utbildningens kostnader och utfall. Under 1980-talet arbetade dåvarande Reaganadministrationen med en politisk åskådning som förutom reduceringar av federala utgifter omfattade en inriktning om att ansvar för välfärdsfrågor i möjligaste mån ska bäras av enskilda stater, ”*New Federalism*”. Parallellt med 1980-talets ekonomiska lära och förvaltningspolitik publicerades kritiska betraktelser av den högre utbildningen. Kritik riktades bland annat mot lärosätenas förmåga till självkontroll. I Rapporten *A Nation at Risk* av the National Commission on Excellence in Education rekommenderades framtagande av standards och kriterier och mera ambitiösa utvärderingar av lärosäten och utfall av utbildningsprogram. Även om rapporterna vid denna tidpunkt inte ledde till några officiella standards, vare sig på federal eller delstatlig nivå, kom de ändå i anslutning till de ekonomiska synsätten och realiteterna med nedskurna anslag att leda till en ökad uppmärksamhet för kvalitetsfrågor inom den högre utbildningen.

Nästa steg i syfte att stötta framtagande av standards på delstatlig nivå, i kombination med en beskrivning av övergripande nationella mål för amerikansk utbildning, gjordes av Bushadministrationen med publicerande av *Goals 2000* år 1991. Vid tillfället tycktes det hos de så kallade avnämarna finnas en gemensam uppfattning om behov av ökade federala initiativ. Det var frågan om en riktning mot utvärdering och ”accountability” av lärosäten för att garantera kvalitet samt för att föra landet vidare i den globala ekonomin. Någon mera omfattande konsensus mellan avnämare och akademien rörande behoven av mera slagkraftiga utvärderingar fanns dock inte (Douglas Franzosa, 1996).

### **Motstånd mot federala utvärderingar**

Arbete hade under 1990-talets första år pågått i kongressen om att anta en ny Higher Education Act. Lagen innehöll förslag om att lärosätessgranskningar även fortsättningsvis skulle bedrivas av regionala organ, men att de skulle vara ofrånkomliga för att kvalificera studenterna vid ett lärosäte till studiebidrag och studielån. Lagen innehöll även ett förslag om federal reglering av lärosätess-

ackreditering via tolv standardiserade kategorier. Det var första gången i amerikansk utbildningshistoria som federala myndigheter inom högre utbildning lade sig i frågor om utvärdering av kvalitet. Det akademiska etablissemanget, professionella organisationer, både regionala och specialiserade ackrediterande organisationer bedrev emellertid en intensiv lobbyverksamhet mot det förslaget (Douglas Franzosa, 1996). När slutförslaget deklarerades 1994 gjordes det utan större revideringar och dessutom med en kurs mot ökade federala ambitioner. En tillkommande del var att delstaterna skulle vara tvungna att etablera State Postsecondary Review Entities (SPRE) som skulle utvärdera lärosätenas ekonomiska förhållanden samt utvärdera genomströmning och utfall i termer av antal studenter som för program- och yrkesrelaterade utbildningar erhållit anställning efter avslutad utbildning. SPRE skulle även göra bedömningar om termins- och andra studentavgifter var rimliga. Förslaget gick också ut på att etablera minimikriterier inom nämnda områden (Dill, 1997).

Lobbyverksamheten mot förslaget samt den nya sammansättningen av kongressledamöter efter valen 1994 medförde en motgång för de federala ambitionerna. Federala uppdrag, i vad som uppfattades som delstatliga angelägenheter, ansågs inte längre vara önskvärda. Utvecklingen betyder trots detta inte att akademien vunnit sammandrabbningen om autonomi. Tendensen är istället att på delstatsnivå implementera system som innebär en kurs mot mera omfattande instrument för utvärdering av kvalitet (Dill, 1997).

Debatten om utvärderingar av kvalitet i USA har trots det federala bakslaget likväl bidragit till en reorganisering av granskningarna. Detta har skett på initiativ av lärosätena själva då de 1996 etablerade the Council of Higher Education Accreditation (CHEA). Denna organisation syftar till att styra upp och koordinera formerna för ackreditering av både lärosätesackrediteringar och programackrediteringar. CHEA säger sig göra detta för att informera studenter, föräldrar, lärosäten, anslagsbeviljande myndigheter, sponsorer, regering samt arbetsliv. Metodiken som CHEA använder sig av för att utveckla, samordna och koordinera ackrediteringarna är att tilldela en utmärkelse eller ett nationellt erkännande till de ackrediterande organisationer som följer CHEAs rekommendationer och kriterier (Council for Higher Education Accreditation. Recognition of Accrediting Organizations. Policy and Procedures. September 28, 1998) .

## **Nuvarande modell**

Som berörts ovan bedrivs lärosätesackrediteringar (förutom rankning, se nedan) av regionala organ. Kriterierna för bedömning varierar en del för varje ackrediterande organisation. Kriterierna har också på senare år reviderats även om den huvudsakliga metodiken alltså bygger på en självvärdering samt extern granskning "Institutional Quality Review". Det lanserade projektet Academic Quality Improvement Project (AQIP) från the North Central

Association of Colleges and Schools 2000 (NCA) utgör ett illustrerande exempel på nytt tillvägagångssätt.

Det hela börjar med att lärosätet anmäler sitt deltagande i projektet. Därefter gör lärosätet en självvärdering utifrån satta mål och med en koppling till AQIP:s kvalitetskriterier. Processen leder därefter till en extern granskning samt en rapport på 50–75 sidor. I samband med publicerande av rapporten ges återkopplingar. För att ge stöd till lärosätets arbete med självvärdering erbjuder NCA konsultstöd, föreläsningar, seminarier och skriftliga vägledningar. Avsikten är att lärosätet ska göra en omfattande självvärdering åtminstone vart sjunde år. Den externa granskningen från NCA är dock återkommande i kortare cykler, tre till fem år. Skillnaden är att den tidigare modellen var mera lågintensiv i form av stöd samt tillfällen för granskningar och bedömningar.

### **Kvalitetskriterier**

Kvalitetskriterierna och deltagande i förloppet syftar övergripande till att skapa en atmosfär vid lärosätet som präglas av konstruktiv självkritik och ständiga förbättringar. För deltagande lärosäte granskas systematiskt följande områden av NCA: Kriteriet ”hjälpa studenter att lära” syftar till en undersökning av lärosätets övergripande mål, programmål och kursplaner. Syftet med kriteriet är också att identifiera studenters önskemål, behov av nya utbildningsprogram och inriktningar, förbättringar av undervisningen t.ex. genom involvering av IT som ett pedagogisk hjälpmedel. Förståelse och analys av avnämarbehov är ett annat kriterium. Personalens situation och utveckling undersöks också. Ledning och kommunikation utgör ett närmast självklart kriterium vid en lärosätesgranskning. Detta innefattar förankring av lärosätets mål bland personalen, kommunikationsvägar, former för beslutsfattande på operativ och strategisk nivå. Formerna för administrativt stöd examineras. Effektiviteten i termer av hur lärosätet lyckas styra utvecklingen utifrån satta mål provas samt hur denna utvecklingen följs upp och utvärderas. Kriterierna för arbetet med de ständiga förbättringarna omsluter lärosätets strategiska planering liksom dess resursallokeringar. Planering samt etablerande av samarbetsformer med externa intressenter är ytterligare ett kvalitetskriterium som är föremål för intresse vid den externa granskningen.

### **Ackreditering**

Programackrediteringar ger utbildningar bemyndiganden och kan i vissa fall fungera som auktoriserande av den ackrediterande organisationen. Programackrediteringar finns för i stort sett alla utbildningsinriktningar även om organisationerna har olika grad av genomslag och status beroende på utbildningssektor. Metodiken liknar tillvägagångssättet för lärosätesgranskningarna med frivilligt deltagande samt en självvärdering som grund för den externa granskningen. Då de ackrediterande organisationerna är synnerligen många är

det svårt att skapa en generell bild av kriterierna. Dominerande tycks emellertid vara bedömning av input och processer samt bedömning av den inre effektiviteten snarare än en yttre effektivitet som relaterar insatta resurser till måluppfyllelse. Möjligen kan en trend med ökad fokus mot utfall dvs. studenternas prestationer och kunskaper iakttagas, vilket är en uttrycklig ambition beträffande lärarutbildning. (The Accrediting Council on Education in Journalism and Mass Communications; Computer Science Accreditation Commission of the Computing Sciences Accreditation Board; Planning Accreditation Board; National Association of Schools of Art and Design; National Council of Accreditation of Teacher Education.)

### Övriga aktörer

Förutom ackrediteringar är, som Kälvemark (1999) visar, även fenomenet med rankning väl etablerat i USA. Det var också i USA som de första listorna publicerades i början av förra seklet. Sedan 1983 har *U.S. News & World Report* publicerat tabeller med rankningar av amerikanska universitet och högskolor. Det är den äldsta och mest väletablerade av de amerikanska rankningarna. Under de år som gått har U.S. News hela tiden förändrat sin metodik, inte minst som en följd av den kritik och den livliga debatt som varje år följt på publiceringen av listorna. I samband med 1999 års rankning har tidskriften som vanligt gjort en utförlig kommentar. Där säger man inledningsvis att det aldrig kommer att bli någon enighet om hur man ska kunna ranka universitet och högskolor. Redaktionen har ändå valt att fortsätta år efter år eftersom man anser att man gör studenterna en tjänst genom sina bedömningar. Dock varnar tidskriften studenterna för att använda rankninglistorna som en ersättning för annan form av information. När det gäller metodiken säger U.S. News att man arbetar i tre steg: För det första är lärosätena kategoriserade efter deras formulerade mål (mission) samt region. För det andra samlas information från varje lärosäte i 16 separata indikatorer för "academic excellence". Underlaget för bedömningen inhämtas med hjälp av ett opinionsinstitut som vänder sig med enkäter till rektorer, utbildningschefer och antagningschefer vid universitet och högskolor. För det tredje rankas varje lärosäte enligt särskilda kategorier. Huvuddelen av de data som tidskriften använder kommer från högskolorna själva. 1999 var det 92 procent av berörda institutioner som svarat på de utsända frågeformulärens. För de högskolor som inte svarar samlas material så långt som möjligt in från officiella källor.

När det gäller indikatorer för olika former av akademisk kvalitet som tidskriften tillämpar i sin rankning faller de inom sju breda kategorier: "Academic reputation", "retention of students", "faculty resources", "student selectivity", "financial resources", "alumni giving" och "graduation rate performance" för nationella universitet och konstnärliga utbildningar.

Det kriterium som U.S. News lägger störst vikt vid är "academic reputa-

tion” som tilldelas hela 25 procents vikt i den slutliga sammanställningen. Att man väljer just detta som en avgörande faktor beror på den speciella situationen i USA, där en examen från ett välrenommerat college har stor betydelse för den sökandes möjligheter på arbetsmarknaden. Kriteriet ”retention” handlar om hur stor del av studenterna som fullföljer sina studier fram till slutexamen. När det gäller ”student selectivity” är kriterierna de antagna studenternas resultat på något av de vanligaste amerikanska högskoleproven och deras betyg från high school samt söktrycket, dvs. förhållandet mellan antalet sökande och antagna. Kriteriet ”financial resources” är ett genomsnittsvärde av de utgifter per student som varje universitet och högskola har inom bland annat studentstöd och forskning. För amerikanska universitet och colleges är ”alumni” ett centralt begrepp. Det är f.d. elever som spelar en stor roll för en högskolas samhällskontakter och gåvointäkter och det är därför naturligt i ett amerikanskt sammanhang att ”alumni giving” blir ett särskilt kriterium. Ju mer de f.d. studenterna donerar till en skola desto nöjdare har de, enligt tidskriftens resonemang, varit med dess undervisning. Det sista kriteriet, ”graduation rate performance” är en indikator på genomströmning.

Om *U.S. News & World Report* främst försöker hitta något slags objektiva kriterier i sin granskning har *BusinessWeek* valt en helt annan metodologi. Man har också ett mer begränsat syfte med sina rankningar; de rör enbart utbildningar inom området ”business and management” (eller B-schools som tidskriften kallar dem). I den undersökning som riktades till tidigare studenter skickade tidskriften ut ett frågeformulär med 39 frågor till slumpvis utvalda studenter som examinerades under 1998. När det gäller den undersökning som riktade sig till rekryterare i ledande företag ställdes frågorna till 350 företag av vilka 259 svarade. När det gäller den slutliga sammanställningen har *BusinessWeek* valt att lägga ihop de samlade betygen från de båda grupperna för att få en slutlig tabell.

I några år har *Yahoo Internet Life Magazine* rankat ”the most wired colleges” i USA, dvs. de högskolor som anses vara de mest och bäst datoriserade på olika plan. Yahoos rankning finns på Internet under adressen: <http://www.zdnet.com/yil/content/college/>. *Princeton Review* är ett ”test preparation company” som sysslar med att förbereda studenter för college i USA. Man har varje år omkring två miljoner kunder, dvs. studenter som får hjälp med att bl.a. förbereda sig för olika slags högskoleprov. Företaget ger också ut en uppmärksammat collegeguide, där högskolor rankas utifrån en rad aspekter, både akademiska och sociala. Det är studenternas åsikter som styr i denna rankning. Resultaten finns dels utgivna i bokform, dels tillgängliga via *Princeton Review On-line*. En omtvistad ”College guidebook” med rankningar är den som produceras av Jack Gourman. I den senaste utgåvan av Gourmans bok rankas inte bara utbildningsprogram utan också en rad kringfaktorer som bibliotek och styrelser.

Försök finns att möta de kommersiella rankningarna med olika typer av motåtgärder. Utgångspunkten är en markerad kritik av försöken att göra tabeller av lärosäten och utbildningsprogram. *Critical comparisons of American*



*Universities and Colleges* är en webbplats på Internet som försöker hjälpa amerikanska familjer och studenter i valet av högskoleutbildning. Man samlar information från olika källor och försöker presentera fakta om de olika universiteten på ett så objektivt sätt som möjligt. Inte minst bygger man på officiellt material från US Department of Education.

# Australien

## Inledning

I Australien har delstaterna en långtgående inre självstyre, med egna lagstiftande församlingar och regeringar, dock med vissa historiskt betingade skillnader. Territorierna/delstaterna styrs direkt av den federala regeringen (the Commonwealth), men några territorier har gradvis fått ett ökat självstyre.

Universitets- och högskoleutbildningar etablerades i Australien under 1850-talet med grundandet av University of Sydney (1850) samt University of Melbourne (1853). Omkring 1910 hade det i varje delstat etablerats ett universitet. Efter andra världskriget kom en ny våg av lärosätesetableringar, med bland annat ett antal "degree-granting colleges". Några av dessa institutioner var brett tekniskt inriktade medan andra var orienterade mot utbildning av lärare, agronomer, konstnärliga yrken samt vårddyrken. Ett antal colleges etablerades också vid tiden i större städer. En del av dessa institutioner och lärosäten kom sedermera att erhålla universitetsstatus, t.ex. The New South Wales Institute of Technology 1949, som år 1958 döptes till University of New South Wales. Med denna utveckling hade det i Australien vuxit fram ett binärt system för högre utbildning, bestående av universitet samt institutioner och colleges. Collegesektorn skilde sig från universitetsutbildningarna främst genom att utbildningarna var mera yrkesinriktade samt att Colleges inte erbjöd forskarutbildning. De kunde inte heller ansöka om statliga medel för forskning. Ytterligare en skillnad bestod i graden av reglering. För collegeutbildningar reglerades kurserna och utbudet av delstaterna via ett system för ackreditering. Universiteten hade inget sådant system, utan kursutbudet styrdes via det interna Academic Board and Governing Council samt av regeringen genom dess medelstildelning (Sheehan, 1996; Högskoleverkets skriftserie 1996:7 S).

## Bakgrund till dagens system

Den utbildningsreform (Dawkins reforms) som genomfördes 1987 skapade ett enhetligt nationellt system för högre utbildning. Syftet med reformen var att öka antalet personer med akademiska examina. En ambitionshöjning sattes till att antalet examina skulle öka med 40 procent fram till och med år 2001. En ytterligare bakgrund till reformen var collegesektorns upplevelse av besitta lägre status. Överst på collegesektorns önskelista stod därmed lika möjligheter till forskning. Uppfattningen var spridd att med universitetsstatus kommer tilldelningen av medel till lärosätet som sådant att öka. Reformen medförde att 37 stycken colleges utnämndes till universitet (vissa institutioner benämns inte som universitet men har sådana rättigheter) och där alla institutioner idag har

möjlighet att bedriva forskning. Universiteten är, trots reformen, emellertid fortfarande väldigt olika avseende mål och inriktning, status, storlek på forskning samt antal studenter. (Högskoleverkets skriftserie 1996:7 S; James, 1998).

Numera grupperas Australiensiska lärosäten inom högre utbildning ofta i fem kategorier. Den första gruppen utgörs av offentliga universitet och andra institutioner som styrs av delstaterna, territorierna eller den federala regeringen. Denna grupp omfattar 37 lärosäten och ett litet antal som inte klassas som universitet. Dessa lärosäten har rätten att ackreditera sina egna kurser. En andra grupp består av fristående lärosäten. Vid den äldsta av dessa, Melbourne College of Divinity som etablerades 1910, bedrivs teologisk utbildning. Lärosätena i den andra gruppen är beroende av avgifter samt donationer. Den tredje gruppen är inte upprättad via lagstiftning, men har regeringens tillstånd att bedriva utbildning. Den kanske mest kända av dem är Melbourne University Private som är ett samriskföretag mellan University of Melbourne och ett antal privata aktörer. Alla examina och ”diplomas” vid Melbourne University Private certifieras och kvalitetsgranskas av the Academic Board of the University of Melbourne. Den fjärde gruppen utgörs av privata organisationer och företag som är ackrediterade av delstaterna eller territorierna. Dessa ger kurser inom områden som teologi, ekonomi, teknik samt alternativ medicin. Den femte gruppen fullgörs av privata organisationer och företag som ger olika former av kurser utan att vara ackrediterade (Harman & Meek, 2000).

### **Utvecklingen av utvärdering av kvalitet**

De första uttryckliga ansatserna till att fokusera kvalitetsfrågor inom utbildning gjordes på skolsidan vid mitten av 1980-talet. Nuvarande modell för ackreditering och kvalitetsgranskning inom t.ex. yrkesutbildningssektorn är väl accepterad av industrin men uppges inte vara lämplig för lärosäten inom högre utbildning (Harman & Meek, 2000).

Statliga initiativ till programutvärderingar inom den högre utbildningen togs av Commonwealth Tertiary Advanced Education Commission under 1980-talets andra hälft. Föremålet för granskningarna var juristutbildningar och vissa utbildningar inom den tekniska sektorn. Försöken lades dock ned efter ett par år främst på grund av utvärderingarnas kostnader. År 1991 publicerade den federala regeringen ett förslag till program för utvärdering av kvalitet inom högre utbildning *Higher Education: Quality and Diversity in the 1990s*. Det ursprungliga förslaget innebar att lärosätet skulle identifiera egna uppsatta mål och att de själva skulle utvärdera dessa. För ändamålet skapades ett självständigt organ under regeringen som skulle arbeta med kvalitetsfrågorna; the Committee for Quality Assurance in Higher Education. Beslutet blev ett system som inriktades på jämförelser mellan verksamheter och prestationer.

Tillvägagångssättet innebar att granskningarna skulle baseras på en självvärdering som följdes av ett lärosätesbesök av externa utvärderare. Som ett resultat publicerades en rapport med krav på förslag till åtgärder från lärosätet. Programmet var i verket under åren 1993–1995 och var frivilligt även om alla lärosäten deltog i det. Nämnas bör också att en del av ersättningen till lärosätet skulle vara prestationsrelaterad och baseras på resultaten av granskningarna och bedömningarna (James, 1998). För den första utvärderingsomgången var angreppssättet brett då undervisning, forskning och lärosätets samarbete med det omgivande samhället stod i blickpunkten. Den första omgången fick ett stort genomslag i media då resultaten implicit återgavs i en form av ranking-listor. 1994 riktades uppmärksamheten endast mot undervisning. Påföljande år granskades forskningen och lärosätets samverkan med det omgivande samhället (Högskoleverkets skriftserie 1996:7 S).

### **Systembyte planeras**

Efter dessa tre cykler påbörjades ett arbete med en ny, ”light-modell”, som bygger på utvärdering av lärosätets egna strategier och mål, snarare än att lärosätena ska jämföras mot varandra eller i förhållande till förväg definierade kriterier. Lärosäten i Australien är också tvungna att leverera statistikunderlag och nyckeltal till den federala regeringen. Denna information publiceras offentligt i jämförande format av the Department of Education, Training and Youth Affairs. Även om materialet är offentligt är det i första hand avsett att användas av lärosätena och inte som underlag för val av utbildning av presumtiva studenter. Till dessa utvärderingar tillkommer provningar vid ansökningar om forskningsmedel samt därtill traditionell akademisk granskning av forskningsresultat. Initiativ till utveckling av undervisningen görs med hjälp av centrala kvalitetsmedel. Sammantaget kan det likväl hävdas att kvalitetsfrågorna tills nyligen inte fått något stort utrymme på agendan för den högre utbildningen.

Vi har sett att det i Australien funnits ett motstånd mot att jämföra lärosäten, även om idéer kring ranking gör sig allt mera gällande. Kritik fanns mot modellen som tillämpades under åren 1993–1995. Retrospektivt uppges modellen ändå ha medfört många positiva effekter. Utvärderingarna har ökat lärosätenas medvetna arbete med kvalitetsfrågor, ökat fokuseringen mot strategisk planering samt i övrigt skapat positiva effekter för både personal och studenter vid s.k. ”lower performing universities”. (Harman & Meek, 2000). Beträffande andra aktiviteter inom området för utvärdering av kvalitet är det utmärkande för den högre utbildningen i Australien att lärosäten använder sig av en standardiserad enkät (The Course Experience Questionnaire) för att fråga alla studenter ett år efter examen om deras sysselsättning samt uppfattning om kvaliteten på den undervisning de tog emot (James, 1998).

Frivillig ackreditering genomförs dessutom sedan lång tid tillbaka i Australien. Företrädesvis är det yrkesinriktade utbildningar och högskoleutbildningar

inriktade mot yrken – medicin, juridik, ingenjör och arkitektur – som ackrediteras. På senare år har ackrediteringar utbredd sig till flera andra utbildningsområden. Det är olika organisationer och yrkessammanslutningar som genomför ackrediteringarna. I vissa fall har dessa en koppling till delstaten/territoriet. Även om metodiken oftast består av självvärdering, extern granskning och rapportering kan processen och inte minst fokus inom denna ram variera högst betydligt.

### **Ankommande modell**

För närvarande pågår implementering av ett nytt system för utvärdering av kvalitet av högre utbildning i Australien. Landet befinner sig således i ett formativt läge i skrivande stund (november 2000). Inledande försök har genomförts men modellen kommer i sin helhet formellt att sjasättas först år 2001.

Bakgrunden till att den federala regeringen utvecklar en ny modell är att den (snart) gamla i huvudsak var inriktad på input/förutsättningar och processer, ej på analys av utfall. Svagheter i den nuvarande modellen uppges även vara att universiteten helt och hållet äger processen, att det inte finns några externa utvärderare, att det inte finns några möjligheter till jämförelser av examina, samt att det inte finns någon byrå eller organisation som svarar för samordning av granskningsinsatserna. Ytterligare argument för att styra upp utvärderingarna av kvalitet i Australien uppges omvärldsförändringarna vara. Detta är förändringar i lärandet med informationsteknikens framåtskridande och den internationella utvecklingen av utvärdering av kvalitet. Den australiensiska ”utbildningsexporten”, dvs. alla de studenter som kommer till Australien för att studera är också ett skäl till fokus på kvalitetsfrågor. Det ökade trycket på systemet för ackrediteringar är ett annat skäl beroende på en ökning av antalet ”privata ackrediterare” samt de klagomål som emellanåt riktas mot vissa av dem. Slutligen förs argumentet om skattebetalarnas önskan att få veta vad de får för sina insatser fram som argument (Harman & Meek, 2000).

Utbildningsministern uppgav i december 1999 att det finns en samsyn i syftet att styra upp formerna för granskning av högre utbildning mellan den federala regeringen, delstaterna/territorierna och sektorn för högre utbildning. Regeringen framhöll att det inte handlar om att fogligt importera någon modell utvecklad från Europa med dess ofta nära kopplingar mellan universitet och stat. Ej heller handlar det om att kopiera från USA där det å andra sidan endast finns en mycket lös koppling mellan universitet och den federala statsapparaten. Istället är strävan att ta hänsyn till landets federala struktur, lärosätenas autonomi och den historiska utvecklingen.

### **Ackreditering och självvärdering**

Den ankommande modellen innebär enligt utbildningsministern att den federala regeringen inte ska frånhända sig det övergripande ansvaret för

utvärdering av kvalitet och ackrediteringar. Ministern framhåller att det i den nya modellen finns en distinktion mellan ackrediteringar, kvalitetsgranskningar samt självvärderingar. Huvudsyftet med ackrediteringar är att ge tillåtelser till start av nya universitet, använda termen universitet samt för att bevilja utfärdande av vissa examina. Delstaterna och territorierna kommer även fortsättningsvis att ha ett visst ansvar för ackrediteringar. Likaså har byrån olika roller i förhållande till de fem grupperna av lärosäten inom högre utbildning. Den nya kvalitetsgranskningsbyrån ska dock svara för koordination av delstaternas och territoriernas granskningar samt presentera nationella och årliga rapporter till Ministerial Council on Employment, Education, Training and Youth Affairs.

Självvärderingar är en annan del i den nya processen för utvärdering av kvalitet. Självvärderingar samt externa granskningar av kvalitetssäkringssystemen fullgörs via så kallade "audits" vart femte år. Fokus för audits är hur lärosätet styr hela sin verksamhet utifrån de egna målen samt hur arbetet med kvalitetsutveckling fortskrider. Även om inga detaljerade anvisningar för granskningarna ännu föreligger uppges att i brännpunkten kommer sektioner om undervisning, lärande, forskning, ledning och extern kommunikation att finnas. Om granskningarna skulle visa att ett lärosäte har bristande kvalitet samt att lärosätet även efter samråd och implementering av en förbättringsplan inte motsvarar förväntningarna kan tilldelningen av medel och examensrättigheter komma att dras in. En sådan eventuell åtgärd ska ske i samråd med ansvarig delstat/territorium. Den nya kvalitetsgranskningsbyrån, The Australian Universities Quality Agency, kommer att lokaliseras till Melbourne. Byrån ska ledas av en styrelse bestående av fem ledamöter som utses av det akademiska samhället, tre som utses av den federala regeringen samt ytterligare tre utsedda av staterna och territorierna. (The Minister for Education, Training and Youth Affairs, Dr David Kemp. Quality Agency to be located in Melbourne. Media Release, August 2000). The Australian Universities Quality Agency föreslås finnas på "armlängds avstånd till regeringen" och i övrigt vara fristående i föresatsen att undvika politisk inblandning samt extern påverkan i utvärderings- och granskningsprocesserna.

# Storbritannien

## Inledning

Den högre utbildningen i Storbritannien har utvecklats kraftfullt under de senaste trettio åren genom att antalet studenter ökat dramatiskt. Vid mitten av 1960-talet fanns det omkring 200 000 heltidsstudenter i landet. Trettio år senare var antalet över 1.7 miljoner. Även ålderssammansättningen av studenterna i grundutbildning har förändrats. Antalet äldre studenter har ökat, liksom antalet som studerar på deltid. Ungefär 33 procent av alla 21 åringar hade 1999 påbörjat studier högre studier i Storbritannien. I Skottland är siffran dock högre.

Sektorn för högre utbildning i Storbritannien är diversifierad och består följaktligen av en mångfald av organisationer. I Storbritannien finns det två nivåer av utbildningar efter motsvarande gymnasieskola: fortsatt utbildning (further education) och högre utbildning (higher education). Universiteten är mycket olika till storlek, målsättning, ämnes- och programsammansättning samt historia. De polytekniska utbildningarna som i Storbritannien motsvarade högre yrkesskolor för vuxna, gavs universitetsstatus 1992. Dessa lärosäten kallas ofta för de nya universiteten. De äldre universiteten omfattar dels de som skapades vid sekelskiftet och tiden efter andra världskriget, dels Oxford och Cambridge som har en historia som går tillbaka till 1200-talet. Till de äldre räknas också tre universitet i Skottland St Andrews, Glasgow och Aberdeen som alla funnits sedan 1400-talet. Det minsta lärosätet har omkring 4 000 studerande medan det största the Open University har över 100 000 studenter, mestadels som distansstudenter. Det finns ett privat universitet – the University of Buckingham som är profilerad på ekonomi och ledarskap.

Även colleges varierar i storlek med de minsta som omfattar några hundra studerande till de största med över 10 000 studerande. Många colleges erbjuder ett brett spektrum av ämnen medan andra är specialiserade på endast ett fåtal ämnen. Några colleges inrättades för 150 år sedan som ”Church Colleges”. Flera colleges bedriver utbildning av lärare och får ersättning för denna verksamhet i Nordirland, Skottland och Wales av finansieringsmyndigheterna för högre utbildning; Higher Education Funding Councils. I Storbritannien däremot betalas lärarutbildningarna av the Teacher Training Agency. Vissa självständiga institutioner inom universiteten kan också benämnas colleges.

Institutioner/lärosäten för högre utbildning är självstyrande. Ekonomi samt externa utvärderingar av kvalitet begränsar dock denna frihet. Lärosätena får sin huvudsakliga ersättning via fyra medelsttilldelande organisationer för högre utbildning. Ersättningsnivån är till största delen beroende av antalet studenter och ämnen vid ett lärosäte. Medlen för forskning baseras på både volym och kvalitet. Universitet och colleges i Storbritannien har även andra

finansieringskällor såsom sponsorer, elevavgifter och uppdragsutbildning samt donationer. De fyra medelsstilldelande organisationerna är ansvariga inför parlamentet. Deras funktion, förutom att tilldela medel har varit att tillse att hög kvalitet inom utbildning och forskning bibehålles och utvecklas. (Avsnittet bygger på uppgifter i HEFCE Guide 99/02. Higher Education in the United Kingdom.)

## **Bakgrund**

I Storbritannien etablerades redan under 1800-talet föreställningen att examinationen ska pröva om studieresultaten svarar upp mot en nationell standard, representerad av en extern examinerare. På senare år har krav rests på tydliga kriterier för utvärdering av utbildningarnas standard och ett sådant utvecklingsarbete har under senare tid pågått. Information om utbildningarnas kvalitet vid olika lärosäten kan på detta sätt bli mer konkret och även mer användbar för studenterna vid deras studieval. Dessa utvärderingar är också tänkta att förbättra redovisningen till allmänhet och politiker (Prop. 1999/2000:28).

White Paper från 1987 pekade ut regeringens policy och utmaningarna för Storbritannien inför 1990-talet. White Paper pekade på landets utsatta läge i förhållande till viktiga konkurrentländer. Så exempelvis var deltagandet i högre utbildning förhållandevis lågt i Storbritannien. Även från annat håll pekades på landets bekymmersamma läge. I en rapport från Industrial Research and Development Advisory Committee (IRDAC) till den Europeiska Kommissionen från 1991 pekades på ungefär samma sak. Till skillnad från konkurrentländerna visade däremot siffror att kostnaden för högre utbildning var förhållandevis hög. Den demografiska utvecklingen med flera äldre och därmed mindre offentliga skatteinkomster visade att den enda vägen är att få ut ”mera av mindre”. Institutioner inom högre utbildning var därför tvungna att visa på likartade effektiviseringar som andra delar av den offentliga sektorn.

## **Utveckling av utvärdering av kvalitet**

De polytekniska utbildningarna etablerades 1966 som en separat form av högre utbildning parallellt med universiteten. Den polytekniska sektorn syftade till att vara mera anpassade mot industrins och näringslivets behov än vad utbildningarna inom universiteten av hävd var. Även rekryteringen skulle vara bredare än till universiteten. Sedan 1960-talet hade alltså Storbritannien ett dualt system med respektive universitet och polytekniska skolor, där många av de senare hade etablerats som tekniska skolor redan omkring förra sekelskiftet. Till denna utbildningsstruktur för högre utbildningar tillkom dessutom de tidigare nämnda colleges.

Respektive universitet arbetade med kvalitetsfrågor var för sig eller genom externa utvärderingar via den brittiska rektorskonferensens the Committee of



Vice-Chancellors and Principals. Någon riktig systematik eller hög ambition för arbete med kvalitetsfrågor verkar det emellertid inte ha funnits, även om rektorskonferensen vid mitten 1980-talet arbetade fram mallen *Academic Standards in Universities*. Undantaget var lärarutbildningarna samt olika externa organisationer och samfund som granskade kvaliteten på utbildningarna. Rektorskonferensens etablerande av ett eget kvalitetsorgan Academic Audit Unit 1990, innebar dock en första utveckling mot att universitetens kvalitetsarbete blev en angelägenhet för flera aktörer än lärosätet själv. Universitetet blev på så sätt för första gången i historien systematiskt utvärderade och externt granskade.

Inför den kommande reformen the Further and Higher Education Act 1992 var förhållandet beträffande kvalitetsfrågor ett annat i den polytekniska sektorn. Organisationen Council for National Academic Awards (CNAA) hade etablerats redan 1964 i syfte att garantera kvalitet och standards. Syftet med att upprätthålla dessa standards gjordes bland annat genom att institutionerna fick beskriva läroplanerna och kursmålen på ett detaljerat sätt och ange hur studenterna skulle nå upp till dessa mål samt genom att både kurser och hela miljön vid institutionerna utvärderades via externa besök (Barnett, 1996).

Sedan mitten av 1980-talet har alltså arbetet med och intresset för standards och kvalitetssäkring inom högre utbildning i Storbritannien accentuerat. Den brittiska regeringen verkade också i övrigt under perioden för en reformering av den högre utbildningen. Orsakerna till detta var:

- Snabb ökning av antalet studenter samtidigt som man hade problem med offentliga utgifter.
- Generella trender om önskemål om ökad och bättre offentlig service.
- Ökad konkurrens inom "utbildningsmarknaden" om resurser och studenter.
- Spänningen mellan effektivitet och kvalitet.

### **Ökad marknadsinriktning**

Denna utveckling mot ökat intresse för högre utbildning, standards och kvalitetssäkring var emellertid inte endast motiverad av statsfinansiella skäl. Näring hämtades också från ideologiska och filosofiska överväganden av den dåvarande konservativa regeringen. En ny terminologi, delvis tidigare okänd inom högre utbildning, etablerades inom utbildningssfären. Sökandet efter ekonomiskt tänkande, effektivitet och ledarskap (management) betraktades som nytt för universitetet med dess kollegiala och demokratiska beslutskulturer. I denna omgivning ansågs självreglering inte kunna motsvara de förväntningar som målades upp. I detta sammanhang var reformeringen av den högre utbildningen endast en del av ett liknande tänkande inom den offentliga sektorn. Institutioner skulle inte endast bli mera effektiva utan även bli mera kundorienterade och ansvariga inför skattebetalarna. "Accountable" och "value for public money" var fraser som hördes i debatten. Även om

utbildning inte sågs som en helt fri marknad så innebar inriktningen mot marknadsorientering ändå en ökad tävlan om studenter och resurser, vilket enligt regeringen i sin tur ansågs leda till ökad effektivitet.

Mål sattes upp om att 30 procent ur varje årskull skulle påbörja högre utbildning år 2000. För att nå detta mål gavs de polytekniska skolorna universitetsrättigheter. (The 1991 White Paper Higher Education – A New Framework, Cm 1541. London. HMSO). Detta skulle öka statusen på utbildningen inom ”Polytechnics” samt öka konkurrensen om studenter inom hela sektorn för högre utbildning. Ambitionshöjningen förutspåddes också komma att ställa krav och tryck på personal, utrustning, lokaler, biblioteksresurser och utrymme. Utblickarna gjordes mot de amerikanska massuniversiteterna, där kvaliteten ansågs variera högst betydligt. Oro fanns således om att en ökning av antalet studenter skulle leda till en sänkta kunskapsnivåer. Ambitionshöjningen skulle likväl ske med krav på bibehållen och utvecklad kvalitet. Mot bakgrund av detta skulle metoder för ”systematiska kvalitetsbedömningar” implementeras.

Den reform som genomfördes 1992 innebar även förändringar beträffande medelstillsdelande organisationer. Organisationerna Universities Funding Council och the Polytechnics and Colleges Funding Council ersattes av Higher Education Funding Council for England (HEFCE), Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW), the Department of Education, Northern Ireland (DENI) samt the Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC). De nya medelstillsdelande organisationerna gavs även ansvar för utvärderingar av kvalitet. Utvecklingen innebar följaktligen att Council for National Academic Awards avvecklades, liksom den av brittiska rektorskonferensen samt den sedan endast några år tillbaka etablerade Academic Audit Unit. (Offentliga medel för forskning härrör huvudsakligen från HEFCE samt sex stycken Research Councils. Higher Education Funding Council for England. About HEFCE. An introduction to the Work of the Higher Education Funding Council for England, 23/99.)

### **Två system – stat och universitet**

I och med implementeringen av reformen 1992 fanns således två system för systematiska kvalitetsbedömningar. The Funding Councils, en organisation, statligt kontrollerad via de medelstillsdelande organisationerna för programutvärderingar (ämnesutvärderingar), samt en organisation ägd av universiteten för att utvärdera kvaliteten och effektiviteten på institutionsnivå Higher Education Quality Council (HEQC) (Williams, 1997.)

Det ansvar för utvärderingar av kvalitet som the Funding Councils hade omfattade ”assessments” eller ämnesgranskningar. Syftet med utvärderingarna var att tillse att all utbildning håller en grundläggande kvalitetsnivå ”minimum quality standards”. Uppgiften för Funding Councils var också att uppmuntra kvalitetsarbetet. Utvärderingarna bestod i huvudsak av följande tre bygg-

stenar: självvärderingsrapport från lärosättet baserad på institutionen egna syften och mål för respektive ämne, platsbesök, analys och slutligen skrivande av en rapport samt fällande av ett omdöme i en tregradig skala graderad utomordentligt, tillfredsställande samt otillfredsställande. För utvärderingarna fanns en handbok att tillgå; *Assessors' Handbook*. Granskarna rekryterades från ämnesinstitutioner och näringslivet, även om en majoritet representerade akademien.

De första utvärderingarna av kvalitet ägde rum under sommaren 1993 och gällde ämnena kemi, historia, juridik och mekanik. Kritik och diskussion kring både omdöme och tillvägagångssätt innebar att utvärderingsmetoderna modifierades relativt omgående. Omdömen skulle efter omarbetningen ges utifrån en profil bestående av sex olika aspekter, bland annat bestående av en beskrivning av ämnesmål och syften, ämnesbredd och djup vid institutionen, undervisningsmetoder samt utvärdering av undervisning, studenternas utveckling i förhållande till ämnesmål, strategier för stöd för studenter, resurser samt kvalitetssäkring och åtgärder (Higher Education Funding Council for England. *The Quality Assessment Method*, April 1995. C39/94; Scott, 1994).

En förändring var även att alla utbildande institutioner inom respektive ämne skulle besökas. Tidigare hade metoden varit mera selektiv. För utvärderingarna gavs en tidsplan som visade när respektive ämne skulle granskas. Fram till och med december 2001 beräknades arbetet pågå. (HEQC. *The Forward Programme for Quality Assessment*. C20/95.)

Higher Education Quality Council bedömde hur universiteten arbetade med kvalitetsprogrammen på lärosätetsnivå s.k. "quality audits". Dessa utvärderingar syftade till att informera allmänheten om de system och metoder för kvalitetssäkring som lärosätena använder. De externa utvärderarna vägledades i arbetet av handboken *The Guidelines on Quality Assurance*. I granskningarna av lärosäten involverades erfarna akademiker. Resultaten från de första utvärderingarna och platsbesöken gavs i särskilda rapporter för varje lärosäte innehållande ett omdöme om effektiviteten i kvalitetssystemen och metoderna. Även mera sammanfattande rapporter gavs om kvalitetsfrågornas utveckling inom hela sektorn. (HEQC/HEFCE. *Joint Statement on Quality Assurance*. M1/94.)

*Tabell 2: Milstolpar i Brittiskt utvärdering av kvalitet inom högre utbildning*

År	Händelse	Ändamål/Effekt
1964	CNAA etableras	För att garantera kvalitet och standards inom den nya polytekniska sektorn.
1984–6	Reynolds rapporterna Publiceras och nya akademiska standards	Introduktion av formellt kvalitetssäkringssystem inom universitet.
1984–7	Lindop Rapporten om Akademisk validering	Ansaret för kvalitetssäkring förs över från CNAA till fristående institutioner under licens.
1986–7	DES White Paper: Higher Education: Meeting The Challenge	Förslag om att utöka Higher Education. Polytechnics och Colleges blir fria från lokal kontroll.
1988	Education Reform Act	Polytechnics och Colleges införlivas. Två nya funding councils etableras – UFC för universitet; PCFC för Polytechnics och Colleges.
1990	CVCP Academic Audit Unit etableras	För att bedöma (audit) kvalitetsarbete/processer inom universitet.
1991	DES: Higher Education: A New Framework	Bl.a. Polytechnics ges universitetsstatus.
1992	Further and Higher Education Act	PCFC och UFC ersätts av separata Funding Councils för England, Skottland och Wales.
1993	HE Quality Council etableras	Ägs av universiteten. Tar över kvalitetssäkrings granskningarna från AAU, och CNAA.

## Nuvarande modell

Utredningen *The Dearing Report* var vägledande för reorganiserandet av utvärderingar av kvalitet i Storbritannien. I rapporten utstakades konturerna för en ny integrerad modell. Denna modell skulle tillvarata erfarenheterna av tidigare genomförda utvärderingar men ha ett bredare angreppssätt än föregående modeller (Dearing, 1997). Som ett konkret resultat etablerades the Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) för att integrera de funktioner inom kvalitetsbedömningar som Higher Education Quality Council respektive de medeltilldelande organisationerna hade. Byrån leds av en styrelse där medlemmarna nomineras av lärosäten och anslagsgivande myndigheter. Några av styrelsemedlemmarna är obundna i förhållande till lärosäten och myndigheter. Själva byrån leds av en "Chief Executive" och fyra direktörer. På byrån verkar ett 80-tal granskare/handläggare och administrativ personal. Till detta tillkommer ett flertal kontrakterade granskare. QAA erhåller ekonomiskt stöd av institutioner inom högre utbildning samt via de medelstillsdelande organisationerna Higher Education Funding Council for England (HEFCE) och Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW).

## Metodik

QAA har tagit över utvärderingar av kvalitet enligt HEFCE:s angreppssätt t.o.m. år 2001. En innovation som vidtogs redan 1997 var att begreppen ”audits” och ”assessments” ersattes med ”institutional review” respektive ”subject review”.

De officiella målen för byråns arbete är att stötta lärosätena och ämnesföreträdarna på respektive institution i deras kontinuerliga kvalitetsutveckling. I deklARATIONER uppger QAA att de har ansvar för att ge studenter, arbetsgivare, anslagsbeviljande myndigheter, skattebetalare och andra saklig och tillförlitlig information om kvaliteten inom den högre utbildningen. Tanken med den nya modellen är att inlemma olika avnämares och intressenters förväntningar i en och samma modell t.ex. arbetslivets förväntade kompetenskrav på medarbetare. QAA ska bland annat därför arbeta med en integrerad modell bestående av utvärderingar på både lärosätetsnivå, ämnes- och programnivå. Metodiken bygger på tidigare modeller och erfarenheter men har ett bredare angreppssätt än tidigare. Framtagandet av den nya modellen har inneburit att mer än 80 lärosäten och över 500 personer medverkat i olika arbetsgrupper. (The Quality Assurance Agency for Higher Education, 2000.)

Utvärderingar för både ämnen, program och lärosäten baseras på analytiska självvärderingar. Även i den nya modellen för utvärdering ska en landsomfattande grupp av externa utvärderare erkända av QAA ingå. Utvärdering av lärosäten bedrivs av personer med erfarenhet av akademiskt ledarskap. Utvärdering av program och ämnen genomförs av ämnesspecialister och meriterade akademiker från både akademien och arbetslivet. Till detta tillkommer också utvärderare som har rollen av koordinatörer för respektive team. Utvärderarna nomineras av lärosäten eller andra organisationer som anses relevanta. QAA går även ut och annonserar efter intresserade granskare. Inför rekrytering av utvärderare har QAA tagit fram en lista på önskvärda egenskaper. Alla utvärderare får genomgå en utbildning inför genomförandet av granskningarna. Enligt QAA är strävan att kontraktera lärosätetsgranskarna för en treårsperiod för att genomföra omkring tre utvärderingar per läsår.

## Utvärdering av program och ämnen

Ett sätt för QAA att arbeta med kontinuerlig kvalitetsutveckling är framtagande av ”Subject Benchmark Standards”, en slags nationella normer för olika universitetsämnen. Även programbeskrivningar samt examensbeskrivningar ”National Qualifications Frameworks” för akademiska examina t.ex. bachelors degree with honours tas fram av QAA. Fram till sommaren år 2000 hade arbetsgrupper ”benchmarking groups” definierat standards för drygt ett fyrtiotal ämnen på grundläggande nivå. Planen är att fortsätta med detta arbete även för masterexamina och motsvarande. Avsikten är att utvärderarna vid både ämnes- och programgranskningarna ska vägledas av ”subject standards” när de faller sina omdömen, utan att för den skull använda dessa som direkta

checklistor. För lärosätet kan standards i sin tur enligt QAA fungera lotsande avseende prioriteringar och diskussioner inom kollegiet.

Självvärderingen ska ledsaga lärosätet samt ämnesföreträdarna till att reflektera över vad som görs och vad som åstadkommes i förhållande till mål och examinationsbeskrivningar. För att vägleda lärosätena i självvärderingsprocesserna har särskilda riktlinjer tagits fram. I riktlinjerna anbefaller QAA lärosätena att ha följande struktur i självvärderingsdokumenten: beskrivning av ämnesmål eller programmål samt en kritisk diskussion om utfallet av utvärderingen. Även nyckeltal och beskrivningar av handlingsplaner för identifierade förbättringsområden förutsätts finnas med i självvärderingen liksom redogörelser för vidtagna åtgärder som resultat av tidigare utvärderingsomgångar.

Självvärdering och tidigare utvärderingar, samt ackrediterade institutioners granskningar, utgör underlag för en första profil. Profilen används som ett underlag för konsultation om tidpunkt och ambitionsnivå för den kommande utvärderingen. En förändring mot tidigare modell är att man ska försöka undvika så kallade ögonblicksbilder genom att förlägga utvärderingen över en längre tidperiod. En utveckling är att QAA även syftar till att ha ett samspel med lärosätet och ämnesföreträdarna samt den eventuella ackrediterande institutionen om tidpunkt för granskning.

Vid utvärdering av program och ämnen finns en vägledning i en "Aide-memoire" med förslag på frågor som ska ställas till lärosätet utifrån mål och utfall, kursplan, utvärderingsmetoder, utveckling, undervisning och lärande, studenternas utveckling och undervisningsresurser. Även besiktning av olika former av studentarbeten ingår. I vissa särskilda fall kan också iakttagelser av undervisningssekvenser utgöra underlag för bedömning.

Utvärderingen utmynnar i ett allmänt värdeomdöme om lärosätet håller ändamålsenlig kvalitet eller inte i aktuellt ämne. Rapporterna från ämnesgranskningen ska vara ungefär 4 000 ord långa dokument som publiceras på Internet. Utvärderarna ger utlåtandet utifrån om de anser att det finns förtroende för lärosätets kvalitetsarbete och policydokument för att nå kvaliteten (standard) i de enskilda ämnena och programmen. Om kvaliteten anses tillräcklig, men att det inför framtiden finns osäkerheter, kan utvärderarna ge omdömet begränsad tillförlitlighet. Om ett ämne i en programutbildning brister i kvaliteten ska detta identifieras separat. (The Quality Assurance Agency for Higher Education, 2000.)

### **Lärosätesgranskningar**

Ett viktigt underlag för lärosätesbedömningarna, förutom självvärderingarna är s. k. "Code of practice" inom olika områden, varför lärosätena förutsätts vara bekanta med dessa "nycklar". Materialserien med nycklarna ger enligt QAA goda exempel på styrning och ledning av högre utbildning. Lärosätesgranskningarna ska enligt QAA ses som en kontinuerlig process i sexåriga cykler. Den

typiska utvärderingen omfattar, förutom inläsning av material, ett besök på två-tre dagar och färdigställande av rapport. Besöken syftar till insamlande av kompletterande fakta samt för att pröva och verifiera självvärderingen samt lämnade uppgifter i övrigt. Tiden per bedömning kan dock variera beroende på lärosätets storlek och kvalitet på självvärderingen. Även för lärosätets arbete med självvärdering finns riklinjer framtagna. Enligt dessa ska lärosätet: beskriva och analysera utvecklingen i förhållande till senaste granskningen, beskriva vidtagna åtgärder utifrån tidigare omdömen, göra beskrivningar av arbetet med att nå fastställda nivåer för akademiska examina, identifiera styrkor och förbättringsområden samt beskriva och diskutera strategin för de tre kommande åren.

Rapporterna från utvärderingen av lärosäten är mera omfångsrika än de som görs av program och ämnen. Rapporterna ska ha en enhetlig struktur för respektive aspekt som varit föremål för granskning. Det ska tydligt framgå vad som var för sig utgör beskrivningar, analyser och omdömen. Utvärdering görs bl.a. av styrning och ledning av ämnen och programutbildningar, kvalitets-säkringssystem, utvärderingsmetoder och samarbete med externa aktörer. Inte minst viktigt för granskarna är som nämnts nycklarna och därtill att identifiera förhållanden som avviker mot "Code of practice". (The Quality Assurance Agency for Higher Education, 2000.)

Granskningsteamets bedömningar och rekommendationer över åtgärder som bör vidtagas återges i form av en graderad värdering utifrån kategorierna "nödvändigt", "rådligt" och "lämpligt". I de fall där lärosätet får omdömet nödvändiga åtgärder inom något område ska lärosätet inom tolv månader kunna uppvisa en handlingsplan över vidtagna åtgärder. Likaså är rapporterna från lärosätetsbedömningar offentliga och finns tillgängliga på Internet (<http://www.qaa.ac.uk>).

## Reaktioner

Reaktionerna på den aviserade metodiken för utvärdering av kvalitet har enligt QAA varit blandad. Mest diskussion förefaller det ha varit kring införandet av "subject benchmarks". Vissa ansåg det vara bättre att göra beskrivningar av en medelstudent, än beskrivningar av miniminivåer eller tröskelnivån för ett ämne då det senare i ett internationellt sammanhang riskerar ge en alltför ensidig bild av ämnet och den akademiska nivån. QAA gör gällande att "subject benchmarks" inte fungerar som nationella kursplaner, utan beskrivningar som ska ge underlag för jämförbarhet och fixering av akademiska nivåer och examina för olika ämnen. Andra motiv till normer för ämnen uppges vara behoven av att informera intressenter om att den högre utbildningen i Storbritannien håller vissa givna nivåer samt att "benchmarks" kan vara vägledande för lärosäten som planerar att påbörja utbildning av nya ämnen eller examinationsnivåer (Higher Quality. The bulletin of the Quality Assurance Agency for Higher Education. 4/1998).

Även om definitionen av nationell kursplan kan skilja sig mellan Storbritannien och Sverige ter sig dessa standards ändå ha stora likheter med svenska Skolverkets kursplaner för olika ämnen med beskrivningar av ämnets syfte, karaktär och uppbyggnad samt nivåkriterier. I Storbritannien är nivåerna definierade som "tröskelnivå" och "medel" samt "bästa" för vissa ämnen. (Se t.ex. Quality Assurance Agency for Higher Education 2000.) En annan diskussion som förekom när modellen med "subject benchmarks" lanserades var att beskrivningarna skulle komma att hämma dynamiken och mångfalden. Ytterligare synpunkter som fördes fram var problemen med att hantera tydliga ämnesmål i programutbildningar eller i utbildningar som är uttryckligt yrkesrelaterande. Reaktionerna på "Codes of practice" verkade inte ha väckt så mycket debatt även om synpunkter lades fram om att de kommer att begränsa lärosätenas autonomi. (Higher Quality. The bulletin of the Quality Assurance Agency for Higher Education. 4/1998.)

### Övriga aktörer

Övriga organ och institutioner som sysslar med kvalitetsfrågor inom högre utbildning i Storbritannien är ämnesföreningar, samfund och yrkesföreningar. I många fall ger dessa organisationer och samfund certifikat eller är ackrediterande. En del av dessa organ har etablerat särskilda kurser och examinationer för att få utöva ett visst yrke. Sådana finns t.ex. inom arkitektur, medicin och juridik. I många fall är ackreditering av utbildning en förutsättning för att de som tar examen ska kunna få ett kvalificerat arbete inom yrket ifråga (Nitzler & Wahlén, 1999).

Intresse för s.k. ranking har vuxit under senare tid, Storbritannien utgör inget undantag. Där har varje större tidning med självaktning en årlig rankinglista. Enligt t.ex. *The Good University Guide* i *The Times* är Cambridge som helhet "the champion" genom att ha toppat listan årligen. (<http://www.the-times.co.uk/gug/>). Ranking görs inte endast av lärosäten, utan även av enskilda ämnen. Som underlag till bedömningarna används material från QAA och The Higher Education Statistics Agency med en eftersläpning på ett par tre år. Ranking i *The Times* bygger på följande nio kriterier (The Good University Guide i The Times, upplaga år 2000; Kälvemark, 1999).

- Teaching assessment
- Research assessment,
- Entry standards,
- Staff-student ratios,
- Library and computer spending,
- Facilities spending,
- Firsts and Upper seconds (antal examina i förhållande till antalet studerande),
- Graduate destinations (andelen studenter med arbete eller fortsatta studier efter arbete) och
- Completion (studietid i förhållande till normalstudietid).



# Nederländerna

## Inledning

Högre utbildning i Nederländerna består av högskoleutbildning – higher professional education och universitetsutbildning (university education). Högskole- och universitetsutbildningarna är således åtskilda i två sektorer. För tillträde till de 14 universiteten krävs en examen från den 6-åriga universitetsförberedande skolan *Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs*. För inträde till högskolan och yrkeshögskolorna krävs i allmänhet examen från *Hoger algemeen voortgezet onderwijs* eller kvalifikationer motsvarande ”senior secondary vocational”. Den senare gruppen, dvs. vuxenstuderande på motsvarande gymnasial nivå, har successivt ökat antalmässigt (Evaluation of European Higher Education: A Status Report. 1998).

Studier vid högskolorna eller ”hogescholen”, kan följas vid 54 lärosäten spridda över hela landet. Tillsammans erbjuder de ungefär 200 olika utbildningsprogram, av vilka cirka 100 utgörs av lärarutbildningsprogram. Inom sektorn fanns det 1999 ungefär 285 000 studenter med ungefär 50 000 examinationer per år. Förväntningarna är att antalet kommer att stiga ytterligare då studenterna anses ha lätt att finna arbeten efter utbildningen. Vid högskolorna är utbildningsprogrammen fördelade i sju sektorer: utbildning, hälsovård, ekonomi, socialt arbete, teknologi, jordbruk och kultur. I universitetsutbildningar deltog 1999 ungefär 160 000 studerande. Totalt fortsätter totalt ungefär en tredjedel av en årskull att studera inom högre utbildning i Nederländerna (Nationalencyklopedin, 1994).

*Tabell 3. Utveckling av antalet studerande inom högre utbildning*

	1994	1995	1996	1997	1998
Högskolor	269 118	268 745	273 070	277 695	285 518
Universitet	184 990	177 400	165 880	160 720	160 480

Källa: HBO-raad, Netherlands association of universities of professional education

## Utveckling av kvalitetsgranskningar

Sedan 1980-talet har den högre utbildningen i Nederländerna influerats av en managementfilosofi som omfattat en riktning mot ökad decentralisering. I en kontext av ökad autonomi har kvalitetssystemen för lärosätena inneburit att de ska kunna påvisa att de tar ansvar för utveckling samt erbjuder utbildningar av hög kvalitet.

För universiteten inrättades kvalitetssystemet 1988 som ett resultat av en rekommendation från ministeriet med publikationen – *Higher Education:*

*Autonomy and Quality.* Ett ursprungligt förslag gick ut på att etablera ett inspektorat som skulle genomföra utvärderingarna av kvalitet. Universiteten var dock emot ett sådant system, varför de nuvarande systemen med primär- och sekundärvärderingar infördes.

För universiteten är *Vereniging van Samwerkende Nederlandse Universiteiten* – Association of Universities in the Netherlands (VSNU) ansvariga för de primära utvärderingarna av kvalitet (<http://www.vsnu.nl/servlet/nl.gx.vsnu.client.http.Show.Object>). I några fall har Vereniging van Samwerkende Nederlandse Universiteiten genomfört samutvärderingar med lärosäten i de flamländska delarna av Belgien. För högskolorna är samarbetsorganisationen *Raad Vereniging van Hogescholen* (HBO-raad) på liknande sätt ansvariga. I Nederländerna finns alltså två parallella kvalitetssystem som har stora likheter. Både "VSNU-systemet" och "HBO-systemet" är kvalitetssystem som officiellt är inriktade mot både utveckling och accountability dvs. hur allmänna medel används (Kroes, 1998). Till dessa system tillkommer ett Inspektorat för högre utbildning som genomför metautvärderingar.

VSNU är en fristående organisation som ägs och finansieras av de 14 universiteten. Den totala budgeten var 1998 omkring en miljon ECU. VSNU är uppdelad mot grundutbildningsutvärderingar respektive utvärderingar av forskning. Förutom ledningar för de båda uppdragen tillkommer ett tiotal anställda som är involverade i själva utvärderingarna (Evaluation of European Higher Education: A Status Report, 1998). Denna serviceorganisation bedriver även förhandlingar med t.ex. regering och avnämare. VSNU ger också branschinterna utbildningar och seminarier (Brennan, John & Shah, Tarla, 2000).

HBO-raad ägs av högskolorna. Förutom att bedriva utvärderingar av kvalitet är ändamålet att utveckla den högre utbildningen i allmänhet, föra förhandlingar med regering, branschorganisationer och fackliga organisationer. (External Quality Assessment of Higher Professional Education in the Netherlands, 1999. HBO-raad). Både VSNU och HBO-raad kan därmed sägas vara universitetens respektive högskolornas egna branschorganisationer.

Utöver VSNU och HBO-raad finns ett Inspektorat för utbildning i Nederländerna. Det är ett organ som har ett helhetsansvar för skola och utbildning. Inspektoratets ansvar är att tillse att utbildningarna och skolorna följer lagen via platsbesök samt genom handläggning av klagomål från t.ex. föräldrar. Andra ansvarsområden är att utveckla utbildningssystemet i dess helhet och granska och bedöma detsamma exempelvis via metautvärderingar. Inspektoratet ska likaledes hålla utbildningsministern informerad om utvecklingen i landets skolor, högskolor och universitet. Årligen ger Inspektoratet ut en rapport om läget i landets skolor (<http://www.minocw.nl/>).

### Nuvarande modell<sup>1</sup>

De utvärderingar som bedrivs på universiteten och högskolorna görs av de ansvariga för utbildningsprogrammen. Utvärderingarna har tre uttalade syften; kvalitetsutveckling, accountability dvs. effektiv användning av allmänna medel samt självstyrning av universitetssektorn. Både VSNU- och HBO-systemen är avsedda att utgöra komplement till lärosätenas interna kvalitetsutvecklingsprogram. Universiteten och högskolorna betalar själva för genomförandet av granskningarna. Lärosätena betalade år 1998 ungefär 14.000 ECU för en granskning av ett ämne eller program (Evaluation of European Higher Education: A Status Report, 1998).

Utvärderingarna av kvalitet är nationella och omfattar alla utbildningsprogram. Sammanlagt handlar det om ett knappt fyrtiotal kluster inom universiteten som granskas och bedöms. För högskolorna kan sådana kluster bestå av "sjukvård" där alla sjuksköterskeprogram granskas. I andra fall kan ett kluster bestå av olika utbildningsprogram inom ett område, t.ex. lantbruk.

Utvärderingsprocesserna startar med självvärderingar vid lärosätena. Det är själva stommen i hela granskningssystemet. För att styra upp självvärderingarna publicerar både VSNU och HBO-raad handledningar. Det är något som tillkommit med anledning av erfarenheterna från de båda första granskningssyklerna. Att följa handledningarna är bindande för högskolorna. Handledningarna för universiteten ska uttryckligen fokusera styrkor och svagheter eller förbättringsområden. Handledningarna för universiteten innehåller följande struktur: Bakgrund och grundläggande filosofi, innehåll, mål för ämne eller program, studentuppsatser, antal studenter och genomströmning, hinder för att gå igenom utbildningen på kravlösa sätt, utrustning och infrastruktur, examinerade, personal, internationalisering och interna system för kvalitets-säkring. Även om handledningarna kan vara rätt så detaljerade finns det inte några färdiga kriterier för lärosätet att värdera mot.

Fristående granskare utgör en kommitté för respektive granskning och bedömning. Granskningsskommittén för utbildningar vid universitet består ofta av ämnesexperter som besöker alla universitet med aktuellt ämne/program. Vid utnämningen tas hänsyn till att de ska vara oberoende i förhållande till det lärosäte som granskas. För granskningar av högskoleutbildningar finns i expertgruppen personal med lång erfarenhet av den grupp utbildningar som är föremål för granskning. Till expertgruppen tillkommer ofta en pedagog, experter på utvärdering och organisation samt studeranderepresentanter. Personal från VSNU respektive HBO-raad utgör sekreterarstöd åt gruppen.

Före lärosätesbesöket samlas kommittén för att gå igenom självvärderingen och eventuellt andra dokument från lärosätet. Varje besök tar sedan i genomsnitt ett par dagar att genomföra. Besöken fokuseras mot att få en så mång-

---

<sup>1</sup> Följande avsnitt bygger i huvudsak på Brennan och Shah (2000).

dimensionell bild av ämnet/programmet som möjligt. Fokus riktas mot frågor som är obesvarade eller oklara i självvärderingen. Enligt HBO-raad utgörs ramen vid besöken av följande tre kvalitetsperspektiv: arbetsmarknaden, studenter och organisation. Förutom möten med gruppen som arbetat fram självvärderingen träffar kommittén också studenter, lärare, tidigare studenter, ledningen och fakultetsnämnden. I vissa fall kan deltagande i undervisning ingå.

Innan besöket avslutas ger kommittén lärosätet sina preliminära slutsatser muntligen. En förändring av avrapporteringen har införts vilken innebär att respektive lärosäte redan några veckor efter att besöket ägt rum erhåller ett utkast. Tidigare gavs inga skriftliga omdömen förrän kommittén gjort besök vid alla lärosäten som var föremål för granskning. I utkastet till rapport kan lärosätet göra kommentarer, kontrollera fakta samt ha en möjlighet att lämna synpunkter på det preliminära omdömet och rekommendationerna. Härigenom kan det enskilda lärosätet snabbt också komma igång med att arbeta med rekommendationerna.

När kommittén fått yttranden från alla lärosäten avslutas granskningsprocessen med publicerande av en jämförande officiell rapport av de granskade lärosätena. Rapportern sänds till universiteten, olika avnämare samt Inspektoratet för högre utbildning. Rapporterna måste möta vissa metodologiska krav som bland annat Inspektoratet för högre utbildning ställer.

Inspektoratet är nyckelorganisation i detta skede av granskningsprocessen då de har ansvar för en slutlig utvärdering. Inspektoratet tar del av rekommendationerna från VSNU och HBO-raad och bedömer effektiviteten i dem ur ett förbättringsperspektiv. De lärosäten som fått negativa omdömen även efter Inspektoratets metagranskning har ett krav på sig att inleda ett förbättringsarbete. Rapportering om sådana förhållanden sker till utbildningsministern. Vissa lärosäten kan sedan några år tillbaka på så sätt få ett ”gult kort”. Skulle inspektoratet efter att ha rekommenderat lärosätet att inleda ett förbättringsarbete alltså (efter tre månader) ha oro för brister kan ministern som en sista möjlighet frysa ett ämne eller program vid ett lärosäte. Även om gula kort utdelats har Inspektoratets metautvärderingar hittills inte lett till att någon utbildning fått läggas ned på grund av kvalitetsbrister.

Även om inte granskningarna är avsedda att fungera som en ackreditering fungerar systemet de facto så. Det finns ingen direkt koppling mellan de medel lärosätena erhåller från regeringen och de resultat som uppnås i kvalitets-hänseende. De lärosäten som inte fick några varningar kan därför räkna med fortsatt tilldelning av medel och anses vara godkända det vill säga ackrediterade.

Sammanfattningsvis består granskningsprocessen av högre utbildning i Nederländerna av följande element:

- Lärosätets självvärdering av program.
- Kommitténs förberedelser inför besök samt besök.
- Rapportskrivande.

- Uppföljning och metautvärdering av Inspectorate of Higher Education and Government.

### **Erfarenheter och utveckling av kvalitetssystemen**

Erfarenheterna av kvalitetssystemet i Nederländerna uppges vara goda från både universiteten, ministeriet för högre utbildning, arbetsgivare och studenter. Inspektoratets metagranskningar visar att lärosätena följer de rekommendationer som VSNU respektive HBO-raad ger. Utvärdering och granskningarna av universiteten uppges ha lett till att kvalitetsfrågorna numera tydligt finns på universitetens agenda. I flera rapporter framkommer en stolthet över att man lyckas kombinera perspektiven utveckling och accountability och att den nederländska modellen därför väcker ett internationellt intresse. Brister uppges likväl ha funnits i accountabilitydelarna. Ett förslag föreligger på grund av detta om att tydligare särskilja på accountability och utveckling. Förslaget innebär bland annat att rekommendationerna till åtgärder från VSNU och HBO-raad ska vara konfidentiella och endast riktade till aktuellt lärosäte. Ytterligare en diskussion som förs i Nederländerna är frågan om ackreditering samt standards och kriterier att värdera emot (External Quality Assessment of Higher Professional Education in the Netherlands, 1999. HBO-raad). De kritiska synpunkter som i övrigt lämnats är att granskningarna hittills inte varit tillräckligt följsamma mot lokala mål och behov (Evaluation of European Higher Education: A Status Report, 1998). Med denna diskussion som bakgrund har år 2000 en tredje granskningscykel för universiteten påbörjats.



DEL IV  
Analys och diskussion

## Våra frågor för analys

I detta kapitel ska vi återkoppla till de utgångspunkter som vi beskrev i kapitel två där vi formulerade ett antal frågor för vår analys. Den första handlade om vad som ska utvärderas. Vi presenterade fyra metaforer som bilder av olika universitetsstrukturer. Metaforer representerar olika föreställningar om högre utbildning som påverkar valet av vad som är viktigt att granska. Nedan diskuterar vi kring en tänkbar alternativ metafor som tydliggör delvis andra kvaliteter än de som traditionellt brukar nämnas.

Vår andra fråga gällde vem som ska bedöma kvaliteten i högre utbildning. Vi beskrev tre domäner för styrning – politiskt-administrativ, professionell, brukare eller avnämare – vilka i sin tur förknippades med tre system för kvalitetsbedömning. Nedan utvecklar vi analysmodellen för att jämföra hur olika länder har organiserat sina kvalitetssystem. Den jämförande analysen leder också in på frågan om vilka kunskaper som olika system producerar och därmed också frågan om vems kunskapssyn och kunskapsbehov som kan göra sig gällande.

Ytterligare en fråga är hur utvärderingsuppdragets omfattning påverkar valet av system och metod. Sist diskuterar vi kring olika konsekvenser av det utökade uppdrag som Högskoleverket har med utvärdering av alla program och ämnen under en sexårsperiod.

### **Nya föreställningar om högre utbildning**

Även om de metaforer – fabriken, templet, oasen, basaren – som vi beskrev i kapitel två representerar olika universitetsstrukturer, så finns också en del likheter. En sådan är strukturernas förankring i materiella omständigheter som byggnader, lokaler, utrustning, samt vissa traditionella sätt att organisera utbildning, ofta baserat på rumslig kontakt. Idag växer det fram alternativ till dessa strukturer. Ett sådant alternativ kan sammanfattas i metaforen ”Nätverksuniversitetet”.

Nätverksuniversitetet kan beskrivas som ett öppet system utan tydliga organisatoriska gränser. Grunden för nätverksformen är den nya informationsteknologin. Universitetsmiljön kännetecknas av flexibilitet med en strävan att ha ett minimum av ”fasta installationer” i form av byggnader, bibliotek, fast anställd personal och en akademisk tradition. Däremot är rörlighet, anpassnings- och koordinationsförmåga viktiga kvaliteter, liksom att vara lyhörd för marknadens och omgivningens efterfrågan på högre utbildning. I likhet med basarmetaforen är nätverksuniversitetet efterfrågeorienterat snarare än utbudsorienterat. Detta innebär att utbudet skräddarsys för specifika behov och att



lärosätet arbetar i ”små serier” eller korta ”produktionscykler” – produkt- och processflexibilitet och ”just-in-time-leveranser”.

Nätverksuniversitetet bygger dels på en marknadsmodell, dels på partnerutbildningar som en viktig förutsättning för sin konkurrenskraft och överlevnad. Den organisatoriska principen kan utgöras av horisontella nätverk där högskolor går samman i ett jämbördigt samarbete. I vissa fall kan sådana nätverk innebära ett samarbete i strategiska allianser inom en viss sektor eller utbildning, medan konkurrensen består inom andra områden. Nätverken kan också vara vertikala och bestå av konfigurationer av underleverantörsnätverk med centrum i ett lärosäte. Nätverksmetaforen anknyter med andra ord till imaginära system där för universitetet avgörande värden, processer och aktörer också existerar och hanteras utanför verksamhetens juridiska enhet, redovisningar och organisatoriska beskrivningsspråk (Hedberg, Dahlgren, Hansson & Olve, 1994). Sammanfattningsvis vill vi visa på att det växer fram en ny organisatorisk logik för universitetet som alternativ till den traditionella distinktionen mellan olika universitet, institutioner, universitet och regionala högskolor, samt högskolor och andra organisationer. Nätverksuniversitet tycks karaktäriseras av organisering kring en process med företrädesvis platta hierarkier. Vår tes är att det leder till en reorganisering av maktförhållanden. Enligt Castells (1998) är det ”växeloperatörerna”, eller i våra termer imaginatörerna, som blir de verkliga makthavarna i nätverkssamhället och nätverksuniversitetsmiljön (Castells, 1998). Eftersom nätverksuniversitetet huvudsakligen hålls samman av andra attraktionskrafter än de som finns i fabriks-, tempel-, oas- och basarmetaforerna kommer metaforen att ställa andra krav på kvalitetsredovisningar och kvalitetssystem än de som nu är dominerande.

### **Kvaliteter i nätverksuniversitetet**

Som vi ser det handlar accountability i nätverksuniversitetet om att vara omvärldsorienterad och att visa sig förmögen att snabbt kunna svara på olika behov som formuleras från en dag till en annan. Kvalitet är att ha ett väl utbyggt nätverk av ”underleverantörer” som kan ge de kurser och den kunskap som behöver kombineras för att möta nya lärande- och kunskapsbehov. Andra viktiga kvaliteter är:

- *Relevans*, att svara på ett specifikt kunskapsbehov (som inte behöver vara lokalt).
- *Dynamik*, att ha förmåga att växa och utveckla utbudet och innehållet.
- *Flexibilitet*, att kunna förändra efter aktuella behov.
- *Former och metoder*, att ha en bred kunskap om var olika metoder finns och att via ett utvecklat kontaktnät kunna föra samman olika resurser.
- *Kombinationsmöjligheter*, att se nya sätt att samverka och att tillvarata olika resurser.

- *Tydlighet*, att visa vad som erbjuds, hur utbildning genomförs och med vilka resultat samt hur den omgivning ser ut som efterfrågar olika tjänster (såväl servicemässiga som kunskapsgenererande).
- *Kontinuitet*, att t.ex. den studerande ska kunna lita på att kurser genomförs och att det finns möjligheter att bygga vidare på och fördjupa sig inom det problem- eller kunskapsområde som man bearbetar.

En viktig fråga är om Högskoleverkets utvärderingssystem för kontroll och utveckling matchar nätverksuniversitetets krav på kvalitetssystem? Högskoleverkets utvärdering har ett generellt fokus mot utbildningens förutsättningar, genomförande och resultat. Viktiga kvaliteter som uppmärksammas är att det finns fasta resurser (fysiska och personella), kontinuitet, långa serier och planeringshorisonter, samt att systemet är stabilt och innehåller igenkännbara inslag som anses borga för akademisk kvalitet. I nätverksuniversitetet utmanas flera av dessa inslag, vilket är en viktig utgångspunkt i diskussionen om vilka föreställningar om goda kvaliteter som ska präglade högre utbildning i framtiden.

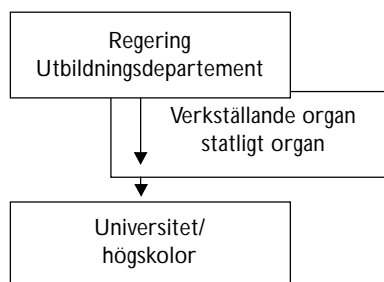
### **Vem ska bedöma kvalitet?**

Vår andra fråga gällde vem som har huvudrollen när det gäller att bedöma kvalitet. Det som har hänt i Sverige under 1990-talet, och som vi beskrev kortfattat i kapitel två, är att inslaget av marknads- och kvalitetsstyrning ökar, liksom att det sker en starkare markering av centralstyrning över högre utbildning. Detta har förändrat förutsättningarna för utvärdering av kvalitet och därmed också vem som har initiativet för att utvärdera. I takt med ökade krav på mer preciserade kriterier för att mäta kvaliteten, och på att kunna redovisa vad man gör enligt dessa kvalitetskriterier, har det också skett en förskjutning av makten över undervisningen från den professionella till den politiskt-administrativa domänen (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995). Vad som påbörjades under 1990-talet med en ökad betoning på granskning av det konkreta arbetet i utbildningen verkar accentueras under 2000-talet. Förändringen innebär en annan maktrelation mellan den politiskt-administrativa domänen, den professionella domänen samt brukarna eller användarnas domän. Dessa förändrade maktförhållanden utgör en viktig bakgrund för analysen och förståelsen av vilka system för bedömning av kvalitet som får företräde.

### System för att bedöma kvalitet

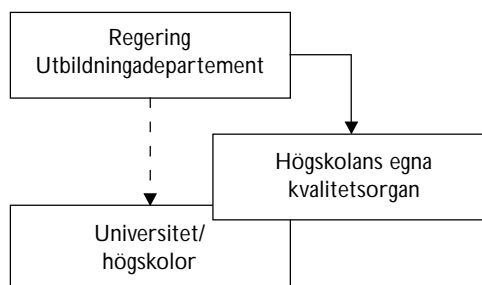
I kapitel två beskrev vi en modell för att analysera olika system för utvärdering av kvalitet (figur 2). Nedan har vi modifierat modellen för att tydliggöra olika principer för hur kvalitetsarbetet kan organiseras, vilket i sin tur också belyser frågan om kvalitetssystem och vem som är huvudansvarig för utvärderingsarbetet.

A. Politiskt-administrativt kvalitetssystem



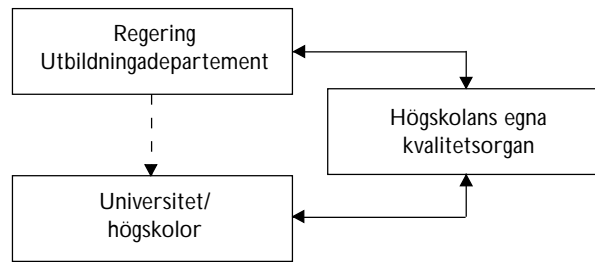
Det *politiskt-administrativa kvalitetssystemet* kännetecknas av en stark styrning från staten över universitet och högskolor. Stark i bemärkelsen stor kontroll över vad som utvärderas i verksamheten. Den utvärderande instansen kan ses som ett verkställande organ för regering och departement. Därför har pilen för styrning riktats direkt från överordnad instans, via den utvärderande myndigheten, till universitetet och högskolor.

B. Professionellt kvalitetssystem



Det *professionella kvalitetssystemet* kännetecknas av en utvecklad egengranskning utförd av högskolor och universitet själva och där statens styrning över utvärderingsfrågan är relativt svag i bemärkelsen att den ger stort utrymme och frihet att utforma lokala varianter av utvärdering. Av pilens utformning framgår att statens tillsyn och kontroll i stället har tyngdpunkt på granskning av de lokala systemet för kvalitetsutvärdering, snarare än på att bedöma kvaliteten i själva verksamheten.

### C. Avnämarsstyrt kvalitetssystem



Det *avnämbaserade kvalitetssystemet* kännetecknas, i jämförelse med de två andra systemen, av att det finns alternativa kvalitetsbedömare med legitimitet att utföra granskning av kvalitet i högre utbildning. När betoningen ligger på *marknadsmodellen* kan dessa vara olika fristående aktörer, t.ex. ackrediteringsinstitut, pressens rankinglistor, etc. När betoningen ligger på *partnerskapsmodellen* kan det vara ett utvärderingsorgan som parterna gemensamt stödjer och där de finns representerade i styrelsen. Exempelvis som i Storbritannien i form av Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA), eller som i det planerade fristående utvärderingsinstitutet för nationella utvärderingar i Australien. Granskarens legitimitet i dessa system bygger på att det har en självständig ställning till såväl statliga som till de interna kvalitetssystem som universitet och högskolor själva organiserar.

#### Kritiska kommentarer till modellerna

Det är vanligt att den *politiskt-administrativa* kvalitetsmodellen karaktäriseras av uppifrånstyrning. Här brukar kritikerna hävda betydelsen av en jämbördig dialog som alternativ. Tanken är att man istället för att styra med yttre kontrakt (hänvisa till centrala beslut, läroplan, uppdrag, etc.), betonar styrning genom argumentation. I det sammanhanget kan det vara viktigt att skilja mellan två typer av dialog. Å ena sidan en dialog som har till syfte att svara på vilka kvaliteter som är viktiga och hur dessa kan bedömas, dvs. föra en dialog kring hur man kan se på kvalitet på olika sätt. Å andra sidan en dialog som är till direkt nytta för den som genomför bedömningen och som svarar på om denna utbildning är bra eller dålig, dvs. föra en dialog som ensidigt svarar på den ena partens frågor (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 1995, s. 171). I det första fallet förs dialogen mellan jämbördiga parter som strävar efter att få kvalitetsfrågan allsidigt belyst. I det senare fallet är dialogen ett medel för att få information och informanten ses i första hand som informationskälla.

Även kring det *professionella kvalitetssystemet* finns kritiska synpunkter. Inom systemet utformas regler och procedurer för att garantera att yrkesutövare omfattar ett högt kunnande som säkrar kvaliteten. Rolf, m.fl. (1993) menar att det finns en risk med detta inom högre utbildning som innebär att

reflektionen som moment, i form av de akademiska professionernas interna kritik och debatt, förfinas allt mer och blir oberoende av praxis. Det gör att yrkesutövare utanför högskolor och universitet lämnas ensamma med ansvaret att driva en verksamhet utan förnyelsekrafter. En ytterligare kritik mot den interna professionella kvalitetskontrollen är att den inte är tillräcklig om den inte kan referera till mål utanför de kriterier som ställs upp av professionen.

När det gäller det *avnämarstyrda kvalitetsystemet* riktas kritik mot att systemet riskerar att reducera den professionella kunskapens betydelse genom att tidigare starka och tydligt urskiljbara yrkesgrupper eller yrkeskrav får en svagare ställning när utvärderingskriterier som ligger utanför professionerna accepteras i allt högre utsträckning. Istället ökar kravet på kvalitetssäkring som en formaliserad metod för mätning av ett antal kvantitativt beskrivningsbara aspekter som avnämarna kan avläsa på ett enkelt sätt. Detta riskerar att ge en alltför reducerad bild av verksamhetens olika sidor och kvaliteter. Ytterligare en risk med dessa "kvalitetssäkringspaket" är att den värdemässiga dimensionen kommer bort till förmån för den tekniska. Eller som Edvarson Stiwne (1997) konstaterar: genom att använda en färdig modell eller idé som ger legitimitet i omvärlden så ifrågasätts inte ideologierna och värderingarna bakom begreppen. Bedömning begränsas till en i huvudsak subjektiv tolkning av kvalitet. Exempelvis med att tillfråga studenten om hon är nöjd och summerna dessa subjektiva omdömen. En kritisk synpunkt är att kvalitetssäkring därmed omdefinierar demokratiskt inflytande till en fråga om optimal tillfredsställelse av brukarnas subjektiva förväntningar.

### **Olika system ger olika kunskaper**

De olika systemen för utvärdering av kvalitet exemplifierar skillnader mellan olika synsätt på vem som ska styra granskningen av kvalitet. Men systemen skiljer sig inte enbart i fråga om styrningsmakt. Även när det gäller synen på kunskap kan det finnas skillnader mellan systemen. Liedman beskriver följande tre alternativa sätt att se på kunskapen. En demokratisk-politisk funktion; kunskap av värde för det politiska systemet, närmare bestämt demokratin. En ekonomisk-produktiv funktion; kunskap av värde för ekonomin i dess vidaste mening, inklusive konkurrenskraft, profit och produktiv sysselsättning. En personlig-humanistisk funktion; kunskap av värde för den enskilde som gör livet rikare. Enligt Liedman (1997) är slitningen mellan alla tre synsätten, märkbar både i de stora moderna teoretikernas arbeten och i de senaste århundradenas skolreformarbete. En följd av synsättet är också att olika teorier om kunskapen och dess betydelse i samtiden fortfarande formuleras utifrån dessa kunskapens tre moderna mål.

Liedmans analys av olika kunskapsbegrepp visar att det blir viktigt att vara uppmärksam på vad det är för kunskapssyn som dominerar inom olika kvalitetssystem. Det går givetvis inte att på något enkelt sätt koppla samman

ett visst synsätt på kunskap med ett visst system, även om man kan tänka sig att en prioritering av följande slag kan ha en viss grund. Inom det politiskt-administrativa systemet, liksom inom den avnämardstyrda partnerinriktade modellen torde kunskap av värde för det politiska systemet, närmare bestämt demokratin stå i förgrunden. Medan den kunskapssyn som prioriteras inom den marknadsstyrda avnämarmodellen troligtvis har en mer ekonomisk-produktiv funktion. Det är också rimligt att tänka sig att en kunskapssyn som framhåller lärandets personligt-humanistiska funktion har en framträdande plats inom det professionella kvalitetssystemet. Här kan det vara lämpligt att begrunda den synpunkt som House (1993) framhåller när han säger att var och de olika systemen kräver olika utvärderingsunderlag och en mix av olika system, eller att använda samma data för bedömning av kvalitet i de olika systemen, kan resultera i stora problem och en olämplig utvärdering. Argument för detta är att förhållanden inom högre utbildning är så varierande och skillnaderna så betydande att samma modell och uppsättning av kriterier inte kan passa alla institutioner, program och ämnen. De olika systemen producerar också olika kunskap om högre utbildning, vilket bör beaktas när man väljer att prioritera ett visst system.

### **Jämförelser av olika länders kvalitetssystem**

Med utgångspunkt från de tre principmodeller som beskrivits ovan kan olika länders system för utvärdering av kvalitet i högre utbildning jämföras.

#### **USA**

Universiteten i USA har ett utvärderingssystem som kännetecknas av en svag statlig styrning med utrymme att utforma lokala varianter för utvärdering. Det finns även ett stort inslag av fristående accrediteringsinstitut som agerar på "kvalitetsbedömningsmarknaden" och som erbjuder kvalitetsgranskningar som universiteten kan använda i sin marknadsföring. Ser man till de tre principmodellerna är USA:s kvalitetssystem närmast en form av avnämardstyrt system enligt marknadsmodellen.

#### **Australien**

I Australien hade man i början av 1990-talet ett professionellt baserat kvalitetssystem där lärosätena identifierade sina egna mål och som de autonomt utvärderade. Sedan något år tillbaka är ett nytt system under införande. Det nya systemet är avnämardstyrt med betoning på inrättandet av ett utvärderingsorgan med representanter för olika intressenter, staten, lärosätena, avnämarna, liksom att delstaternas representation diskuteras. Även om modellen är ännu i sin lina förefaller systemet har stora likheter med det som återfinns i Storbritannien.

### **Storbritannien**

Storbritannien har ett system som på den retoriska nivån beskrivs som en fristående trepartsmodell när företrädarna för systemet ger sin bild av det. Eller med andra ord ett avnämarsstyrt kvalitetssystem med betoning på partnerskapsmodellen. När den professionella domänens företrädare beskriver saken är man mer kritisk och ser systemet som en starkt statlig styrning av den högre utbildningen. Enligt kritikerna är den omfattande kvalitetsbedömningen snarare uttryck för ett typiskt politiskt-administrativt kvalitetssystem.

### **Nederländerna**

Nederländernas kvalitetssystem kan beskrivas som avnämarsstyrd partnerskapsmodell. Det tar sig formen av två fristående granskningsorgan med styrelser som representerar i det ena fallet universitetens branschorganisation (VSMU) och i det andra fallet högskolornas branschorganisation (HBO-raad). Dessa organ har att själva genomföra kvalitetsgranskningar enligt ett program som har överenskommits med staten. Resultatet redovisas offentligt och ligger till grund för regeringens (ministeriets/inspektoratets) egna utvärderingar som ofta sker genom besök på plats med en fördjupad granskning och bedömning. Urvalet görs både i syfte att undersöka och lyfta fram goda exempel och att granska eventuella brister, signalerade via det fristående organets utvärderingar.

### **Sverige**

Högskoleverket har fram till 2001 haft till uppgift att utvärdera om universitetens och högskolornas egna kvalitetssystem håller god kvalitet. Utvärderingen av den lokala verksamheten i ämnen och program har med andra ord skett enligt principmodellen professionell kvalitetsbedömning utförd av universitet och högskolor själva. Från och med år 2001 ska dock Högskoleverket genomföra återkommande och heltäckande ämnes- och programutvärderingar. Innebörden i detta är att alla utbildningar – program och ämnen samt forskarutbildningen – ska utvärderas vart sjätte år.

Förändringen är radikal och gör att det nya systemet närmast övergår till principmodellen politiskt-administrativt kvalitetssystem med en förstärkt central styrning av utvärdering av kvalitet. Det man kan fråga är om det utökade utvärderingsuppdraget innebär att Sverige är på väg att följa samma utveckling som Storbritannien. En utveckling som företrädare för professionella grupper inom högre utbildning varnar för med hänvisning till erfarenheterna av ett kontrollinriktat, överbyråkratiserat system med stark deltaljstyrning.

## En framtida modell för utvärdering

Som vi påpekat har Högskoleverkets uppgift hittills varit att i första hand granska hur lärosätena fullgör sitt ansvar för det egna kvalitetsutvecklingsarbetet, medan direkt bedömning av kvalitet ur olika aspekter utförts endast när lärosäten ansökt om examensrätt på olika nivåer, eller då särskilda skäl förelegat för utvärdering av ämnen, ämnesområden eller utbildningsprogram.

Enligt Högskoleverkets beskrivningar ska utvärderingarna av kvalitet i omfatta såväl utbildningarnas förutsättningar, genomförande och resultat. (Högskoleverket, 1999). Exempel på förutsättningar är studenternas/doktorandernas förkunskaper, förståelse och motivation. Men även lärarkompetens, utbildningarnas mål, innehåll och organisation, bibliotek och övrig informationsförsörjning, samt lokaler och utrustning är områden som undersökts. För utvärdering av genomförande av utbildningen nämns studenternas och lärarnas arbetssituation, utbildningens uppläggning (att utbildningen bland annat svarar mot aktuellt forskningsläge och integrering av teoretisk och tillämpad kunskap), examinationsformer och en kritisk och kreativ miljö för utbildningen. Utvärdering av resultat handlar om utbildningen sett ur studenters och lärares perspektiv, övriga intressenters bedömningar av utbildningens resultat och genomströmning. Den grundmodell som Högskoleverket ska använda i sina utvärderingar av kvalitet innehåller följande steg.

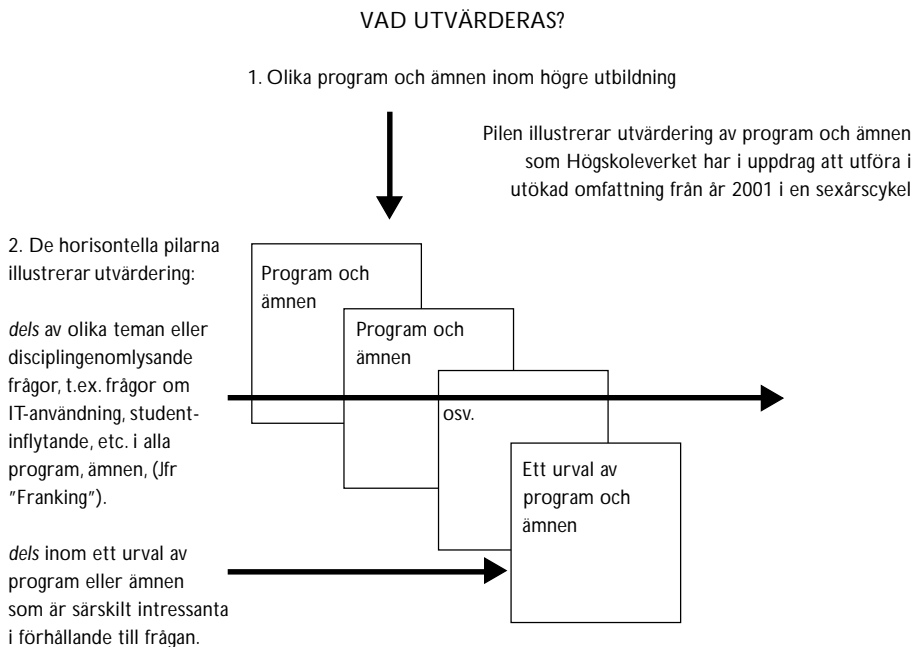
1. Grundläggande beskrivning av det aktuella utbildningsprogrammet och organisationen.
2. Självutvärdering på fakultets eller institutionsnivå.
3. Empirisk analys om så anses nödvändigt t.ex. enkät till studenter och lärare, kvalitativa intervjuer, focus-gruppsintervjuer, etc.
4. Extern utvärdering genom peer-review grupp som besöker den aktuella verksamheten.
5. Slutsatser och publicering av en utvärderingsrapport.
6. Uppföljning med berörda och organisationens ansvariga för det utvärderade programmet.

Det övergripande målet med modellen är både att vara en ingående beskrivning av programmets olika delar och att vara allmänt belysande. Som vi har kunnat notera utifrån Högskoleverkets redovisning av rapporter har man hittills genomfört utvärderingar av ämnen och program i en omfattning av ca 20–30 platsbesök vid olika lärosäten per år. Modellen är således en form av strategiskt urval för att granska ett ämne/program i taget.

Med det nya systemet kommer situationen radikalt att förändras. Man övergår till en totalundersökningsmodell. Uppgiften blir att utvärdera alla ämnen och program under en sexårsperiod och att göra detta genom platsbesök av en expertgrupp. Det innebär att det kommer att behöva genomföras ca 300 sådana besök per år, dvs. en tiodubbling jämfört med tidigare system. Uppgiften är imponerande och ställer krav på en mycket god



planering och logistik. Den ställer också frågorna om vad som ska utvärderas och med vilken metod på sin spets. I tabellen nedan görs ett försök att beskriva vad som granskas ur två olika perspektiv.



*Figur 3: Vad utvärderas vid kvalitetsbedömning av högre utbildning*

### Utvärdering av program och ämnen

Den lodräta pilen i modellen ovan betecknar den statliga utvärderingen av högskolor och universitet. Inför den planerade volymökningen när det gäller utvärdering av program och ämnen kan frågan ställas hur Högskoleverkets modell för utvärdering av kvalitet, där det bl.a. ingår platsbesök, kommer att kunna användas. För att omfatta alla program och ämnen kommer det att behövas ett stort antal granskare till peer-reivew grupper och även ett stort antal granskare och bedömare för att sammanställa, rapportera och kommunicera resultaten. Detta gör att det finns skäl att fundera över vilka alternativa modeller som kan finnas som ger större flexibilitet i systemet och utrymme att göra mer fördjupade utvärderingar när så anses befogat.

Ett alternativ är att skapa ett system som producerar fortlöpande utvärderingar av kvalitet av ett mer övergripande slag som sedan kan användas som underlag för djupare studier enligt Högskoleverkets grundmodell; dels för att studera goda exempel, dels för att belysa program eller ämnen där det finns tveksamheter och som därför påkallar en närmare undersökning. En sådan modell finner vi inom den typ av avnämarestyrt kvalitetssystem som innehåller ett fristående organ för utvärdering och som fortlöpande producerar bedömningar av program och ämnen. Dessa bedömningar är utförda på olika sätt som parterna kommer överens om som lämpliga beroende på undersökningsobjektets

karaktär och undersökningens syfte. Modellen används exempelvis av Storbritannien och av Nederländerna och är även den modell som Australien avser att pröva.

### **Utvärdering av program- och ämnesövergripande frågor**

De vågräta pilarna i modellen ovan avser att illustrera en utvärdering som sker från ett annat perspektiv än den mer fortlöpande granskningen av program och ämnen. Enligt Högskoleverkets nuvarande uppdrag (till 2001) har man gjort metautvärderingar av högre utbildning där det bl.a. ingått att granska ett urval av teman eller frågeområden "på tvären" genom alla program och ämnen (franking). Uppgiften påminner starkt om den som blir tillsynsmyndighetens uppgift vid partnerskapsmodellen. Det vill säga att genom mer koncentrerade studier producera breddad och fördjupad kunskap kring ett visst problem eller frågeområde.

Här blir den kritiska frågan på vilka grunder urvalet av sådana studier ska ske. En huvudsaklig bas för att göra urvalet för "inspektoratets" studier är de utvärderingar som produceras av det fristående organisationer som vi har beskrivit ovan. Ytterligare informationskällor för att initiera en fördjupad utvärdering kan vara överklagandeärenden, pressdebatt, etc. Även politiska prioriteringar av vissa angelägna målområden kan vara incitament för sådana fördjupade studier.

### **Argument för utvärderingens mångfald**

Ett av de huvudskäl som vi har lyft fram till att utveckla ett mer flexibelt system är att en fortsatt och utökad användning av det systemet som Högskoleverket nu använder kommer att vara mycket resurskrävande och svårhanterligt om det tillämpas i stor skala. Ett annat viktigt skäl till att kritiskt granska introduktionen av ett enhetligt "storskalesystem" är att den centrala nivåns (statens) system för utvärdering kommer att få en dominerande ställning över mer lokala system. Utvecklingen kan innebära att det sker en institutionalisering av utvärderingen som innebär att den lokala praktik för att granska kvalitet som har skapats inom olika utbildningar formaliseras. Konsekvensen blir att det utvärderingstänkande som utformas centralt intervenerar i det lokala tänkandet och gör om det enligt sin logik.

Det finns flera tänkbara tolkningar av drivkrafterna i denna utveckling. En drivkraft är den starka expansionen av högre utbildning som aktualiserar behovet av att kontrollera att kvaliteten kan upprätthållas. En annan drivkraft är kravet på att som skattebetalare få belägg för att man får värde för sina skattemedel. Ytterligare en drivkraft är den ökade marknadsinriktningen inom utbildningsväsendet (liksom inom offentlig verksamhet i stort). Detta har ökat kraven på att visa att verksamheten utformas enligt generella kvalitetskriterier som kan ge "köparen" jämförbara mått inför sitt val av utbildning. För att visa

detta är tanken att verksamheten ska göras så genomskinlig som möjligt för den externe betraktaren.

Här passar de lokala utvärderingsmodellerna illa eftersom de ger beskrivningar från olika infallsvinklar som försvårar jämförbarheten. Däremot framstår standardiserade modeller för utvärdering av kvalitet som mer löftesrika. En fördel med att handlingsmönster rutinieras är att man inte behöver diskutera och ifrågasätta vilka handlingar som är lämpliga i varje situation. Detta kan spara tid och göra arbetet mer effektivt. Samtidigt är risken att man inte märker när de formaliserade arbetsformerna inte längre löser de problem som avses. Om pluspolen med rutinisering är stabilitet och förutsägbarhet så är minuspolen låg förändringstakt (Jacobsson & Salin-Andersson, 1995, s. 85f.).

Vi har sett i den internationella jämförelsen att betoningen av utvärdering av kvalitet kan vara olika beroende på var balansen i det överordnade syftet finns. Betoningen kan gälla kontroll eller utveckling, samt utvärderingar uppdelade i förutsättningar, genomförande och resultat med varierande grad av färdiga kriterier att värdera mot. Det fanns två avgörande skillnader mellan utvärderingssystemen i Sverige och Storbritannien. Medan de tidigare autonoma universiteten i Storbritannien efter hand blev föremål för stark central kvalitetskontroll fick de svenska lärosätena inledningsvis i uppgift att utveckla egna modeller och idka självreglering, trots att sektorn i ett internationellt sammanhang av tradition varit centraliserad. Med den nya sexårsplanen återgår vi dock mot ett mera centraliserat system för utvärdering av kvalitet.

## Avslutning

Vår undersökning av olika system för utvärdering av kvalitet visar att det finns en allmän trend idag mot ökad nationellt och internationellt jämförbarhet mellan högre utbildning. Likheter får företräde framför lokal variation. Det aktualiserar ett centralt problem hur man kan balansera mellan standardiserade kontra situationsbaserade system för kvalitetsbedömning. Genom att beskriva nätverksmetaforen som en alternativ föreställning om hur högre utbildning kan utformas vill vi rikta uppmärksamhet på denna konflikt, snarare än att lägga förslag på hur det bör vara.

Den fråga som är viktig att diskutera är relationen mellan olika modeller och system för bedömning av kvalitet och föreställningar om högre utbildning. Vi menar att det finns skäl att kritiskt granska effekterna av att utöka den centrala utvärderingen och kvalitetssystem som innebär förfinade mätsystem för bedömning av hur verksamheten bedrivs. Dessa utvecklade system tenderar att institutionalisera en rad rutiner som senare kan visa sig svåra att förändra. Graden av fara i sammanhanget beror givetvis från vilket perspektiv frågan ses. Med fabriksmetaforen för universitetsstruktur blir det snarare en plusfaktor att bygga upp sådana system. Utgår man från nätverksmetaforen blir faran däremot påtaglig.

## Referenser

- Barnett, R. (1996). The Evaluation of the higher education system in the United Kingdom. I Cowen, Robert Ed. 1996: *World Yearbook of Education, The Evaluation of Higher Education systems*. London: Kogan Page.
- Bauer, M. & Henkel, M. (1999). Academic Responses to Quality Reforms in Higher Education. England and Sweden Compared. I M. Henkel och B. Little, *Changing Relationships between Higher Education and the State*. Higher Education Policy Series 45. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Beckman, S. (1989). Fyra universitetskulturer. *Vest, nr 10-11/87*, s. 47-61.
- Berger, G. (1998). *Kvalitetssäkring i skolan. Skolverkets rapport nr 150*. Stockholm: Liber.
- Brennan, John & Shah, Tarla. 2000. *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. The Society for Research into Higher Education. Open University Press.
- Bringle, S. (2000). *PM. Kommentarer till 6-årsplanen för kvalitetsbedömningar*. Stockholm: Höskoleverket.
- Castells, M. (1998). *Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur. Band I. Nätverkssamhällets framväxt*. Göteborg. Bokförlaget Daidalos.
- Cave, M., Hanney, S., Henkel, M. & Kogan, M. (1997). *The Use of Performance Indicators in Higher Education. The Challenge of the Quality Movement*. London and Bristol: Jessica Kingsley Publishers.
- Council of European Union. *Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education (98/561/EC)*.
- Council for Higher Education Accreditation (CHEA). *Recognition of Accrediting Organizations. Policy and Procedures*. September 28, 1998
- Czarniawska-Joerges, B. (1988). *Att handla med ord*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Dearing, R. (1997). *Higher Education in the Learning Society*. The report of the National Committee of Inquiry into Higher Education.
- Dill, D. (1997). Accreditation, Assessment, anarchy? The Evaluation of Academic Quality Assurance Policies in the United States. I J. Brennan, P. de Vries, R. Williams, *Standards and Quality in Higher Education. Higher Education Policy Series 37*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Douglas Franzosa, S. (1996). The evaluation of higher education system in the United States of America. I Cowen, R., *World Yearbook of Education. The Evaluation of Higher Education Systems*. London: Kogan Page.

- Edvarson Stiwne, E. (1997). *Förändringsprocesser i kommunal organisation*. Linköping: Linköpings universitet. Studies in Education and Psychology No. 52.
- Ekholm, M. & Lander, R. (1993). *Utvärderingspraktikan. Att utvärdera skolans verksamhet*. Stockholm: Liber Utbildning.
- Evaluation of European Higher Education: A Status Report. 1998*. Prepared for the European Commission, DG XXII by The Centre for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education, Denmark in cooperation with Comité National d'Evaluation, France. September 1998.
- External Quality Assessment of Higher Professional Education in the Netherlands*. 1999. HBO-raad. The Netherlands Association of Universities of Professional Education .
- Harman, G. & Meek, V. L. (2000). *Repositioning Quality Assurance and Accreditation in Australian Higher Education*. Centre for Higher Education Management and Policy University of New England 00/2.May 2000. Evaluations and Investigations Programme Higher Education Division. Department of Education, Training and Youth Affairs.
- HBO-raad. *External Quality Assessment of Higher Professional Education in the Netherlands*. A publication of the HBO-raad, the Netherlands Association of Universities of Professional Education. 1999.
- Hedberg, B., Dahlgren, G., Hansson, J. & Olve, N-G. (1994). *Imaginära organisationer*. Malmö: Liber-Hermods.
- HEFCE Guide 99/02. Higher Education in the United Kingdom.
- HEQC/HEFCE. Joint Statement on Quality Assurance. M1/94*. Higher Education Funding Council for England. The Forward Programme for Quality Assessment. C20/95.
- Higher Education Funding Council for England. *The Quality Assessment Method from April 1995*. C39/94.
- Higher Quality. The bulletin of the Quality Assurance Agency for Higher Education. No 4, October 1998.
- House, E. R. (1993). *Professional Evaluation*. London: Sage.
- House, E. & Howe, K. (2000). Deliberative Democratic Evaluation. (s. 3–12). I K. E. Ryan och L. DeStefano, Evaluaton as a Democratic Process: Promoting Inclusion, Dialogue, and Deliberation. *New Directions for Evaluation, no 85*. San Francisco: Jossey-Bass
- Högskoleverket (1997a). *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor. Utgångspunkter samt angreppssätt för Högskoleverkets bedömningsarbete*. Högskoleverkets rapportserie 1997:33 R (andra reviderade upplagan).
- Högskoleverket (1997b). *Kvalitetsarbete – ett sätt att förbättra verksamhetens kvalitet vid universitet och högskolor. Halvtidsrapport för granskningen av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor*. Högskoleverkets rapportserie 1997:41 R.

- Högskoleverket (1998). *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styr-systemet ur som det gör?* Högskoleverkets skriftserie 1998:4 S.
- Högskoleverket. Pressmeddelande 1999-10-07. *Full fart för "frankingen"*.
- Högskoleverkets rapportserie 2000:1R; *Journalistutbildningarna i högskolan*, 2000:3 R; *Utbildningar inom vård och omsorg*, 2000:5R; *Utvärdering av socionomutbildningar*, 2000:6 R; och *Designutbildningar i Sverige*, 2000:11 R.
- Högskoleverkets skriftserie (1996:7 S). *Quality Assessment. The Australian Experiment*. Stockholm: Högskoleverket.
- Jacobsson, B & Sahlin-Andersson, K. (1995). *Skolan och det nya verket. Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santéus Förslag.
- James, R. (1998). *National and Institutional Approaches to Quality Assurance in Australian Higher Education in Quality Assurance for Higher Education in Asia and the Pacific*. A Report from the Workshop on Quality Assurance for Higher Education held in Bangkok, Thailand 24–26 November 1998. Southeast Asian Ministers of Education Organisation. Regional Centre for Higher Education and Development.
- Kaminsky, A. (1999). Myth, Meaning, Multiplicity, and Metaphor. I Almba, T. A. (red), *Telling Tales: On Evaluation and Narrative. Advances In Program Evaluation*, Stanford, JAI Press, Vol 6, sid 151–166
- Kogan, M. (1986). *Education Accountability*. London: Hutchinson.
- Kommittédirektiv. (1989:7). *Utredning om vissa undervisningsfrågor i högskolan*.
- Kroes, J. (1998). The Netherlands I J. Scheele, P. Maassen, & Westerheijden (eds.), *To be continued. Follow-up of Quality Assurance in Higher Education. Management and Policy in Higher Education*. Inspectorate of higher Education & Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) Enschede. Elsevier/De Tijdstroom. Maarsen.
- Källemark, T. (1999). *Rankning av universitet och högskolor. En internationell översikt. Omvärldsanalys för högskolan*. Arbetsrapport nr 4. Stockholm: Högskoleverket.
- Lakoff, G., & Johnson, M. (1980). *Metaphors We Live By*. London: The University of Chicago Press.
- Liedman, S-E. (1997). *I skuggan av framtiden: Modernitetens idéhistoria*. Bokförlaget Bonnier Alba AB.
- Lundgren, U. P. (1990). Educational policymaking, decentralisation and evaluation. (s.23–41). I M. Granheim, M. Kogan och U. Lundgren (red), *Evaluation as policymaking*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Mark, M., Henry, G. & Julnes, G. (2000). Evaluation. An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs. San Francisco: Josey-Bass, sid 6.
- Nationalencyklopedin*. (1994). Fjortonde bandet. Nederländerna.

- New England Association of Schools and Colleges. (2000). *Improving Education Through Accreditation*.
- Nilsson, K-A. & Wahlén, S. (2000). Institutional Response to the Swedish Model of Quality Assurance. *Quality in Higher Education Vol. 6*, No. 1.
- Nilstun, T. (1988). *Expertbedömningar. Om teori, ideal och verklighet vid utvärdering av sektors FoU*. Byggeforskningsrådets vetenskapliga nämnd. Skriftserie 1988:1.
- Nitzler, R. & Wahlén, S. (1999). *Kvalitetsbedömningar internationell och i Sverige. Läge och utvecklingstendenser 1999-06-24*. Högskoleverket.
- Office of Postsecondary Education. 2000. *Accreditation in the United States*.
- Popkewitz, T. S. (1994). *Decentralization, Centralization and Discourses in Changing Power Relationships: the State, Civil Society, and Educational Arena* (Paper). Madison: The University of Wisconsin-Madison.
- Prop. 1999/2000:100. *Budgetpropositionen för 2000. Utgiftsområde 16*.
- Prop. 1999/2000:28. *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan*.
- Rolf, B., Ekstedt, E. & Barnett, R. (1993). *Kvalitet och kunskapsprocess i i högre utbildning*. Nora: Nya Doxa.
- Rothstein, B. (1994). *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm. SNS Förlag.
- Scheele, J. Maassen, P & Westerheijden (eds.). 1998. *To be continued. Follow-up of Quality Assurance in Higher Education*. Management and Policy in Higher Education. Inspectorate of higher Education & Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) Enschede. Elsevier/De Tijdstroom. Maarsen.
- Scott, P. (1994). Recent Developments in Quality Assessment in Great Britain. I D. Westerheijden, J. Brennan och P. Maassen (eds.), *Changing Contexts of Quality Assessment. Recent Trends in West European Higher Education. Management and Policy in Higher Education nr 20*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Sheehan, B. (1996). The evaluation of the higher education system in Australia. I R. Cowen, *World Yearbook of Education. The Evaluation of Higher Education Systems*. London: Kogan Page.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Stockholm. Utbildningsdepartementet.
- SOU 1992:1. *Frihet, Ansvar, Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Utbildningsdepartementet.
- Southeast Asian Ministers of Education Organisation. Regional Centre for Higher Education and Development. *A Report from the Workshop on Quality Assurance for Higher Education held in Bangkok, Thailand 24–26 November 1998*
- Stensaker, B. 1997. *Prefekter om effekter – en studie av auditprocesser i Sverige*. Rapport 1997:6 S. Stockholm: Högskoleverket.
- Säll, E. (2000). *Lärrrollens olika skepnader; estradör, regissör och illuminatör*. Uppsala: Studies in Education 90.

- Talerud, B. (2000a). *PM. Förslag till generell utformning av nya nationella utvärderingar*. Höskoleverket 2000-09-13.
- Talerud, B. (2000b). *PM. Kommenterat förslag till generell utformning och innehåll av nya nationella utvärderingar på program- och ämnesnivå*. Höskoleverket. 2000-10-05.
- The 1991 White Paper Higher Education – A New Framework (Cm 1541. London. HMSO)
- The Good University Guide i The Times, upplaga år 2000.
- The Minister for Education, Training and Youth Affairs, Dr David Kemp. Quality Agency to be located in Melbourne. Media Release, August 2000
- The North Central Association of Colleges and Schools. 2000. *Academic Quality Improvement Project*.
- The Quality Assurance Agency for Higher Education. 2000. *A new approach to standards in higher education*.
- The Quality Assurance Agency for Higher Education. 2000. *Handbook for academic review*.
- Universitetsläraren nr 8/99.
- Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:UbU12. *Studentinflytande och kvalitetsutveckling m.m i högskolan*.
- Vedung, E. (1991). Utvärdering och politik. I B. Rothstein (red), *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Williams, R. (1997) Quality Assurance and Diversity. The Case of England. I Brennan, J de Vries, P & Williams R (eds.). 1997. Standards and Quality in Higher Education. Higher Education Policy Series 97. London and Bristol: Jessica Kingsley Publishers.
- Zetterström, B-O, (1988). *Samhället som föreställning. Om studerandes ideologiska formning i fyra högskoleutbildningar*. Umeå: Pedagogiska institutionen, Umeå universitet, s. 135.



Högskoleverket har under sin verksamhetstid gett ut en rad arbetsrapporter utanför sin ordinarie rapportserie. Från och med år 2000 ges sådana publikationer ut i en egen arbetsrapportserie, Högskoleverkets arbetsrapporter.

---

## Arbetsrapporterna utgivna *fram till år 2000:*

### StudS

- Studenterna höstterminen 1995 – några basdata**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 1. ISBN 91-88874-01-X
- Nittioalets studenter – bakgrund och studiemönster**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 2. ISBN 91-88874-03-6
- Med studenternas egna ord. Svaren på två öppna frågor i en enkät hösten 1996 till studenter i Sverige**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 3. ISBN 91-88874-08-7
- 6 studenter hösten 1997 – deras liv, upplevelser av studierna och förhoppningar inför framtiden**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 4. ISBN 91-88874-11-7
- Studiestarten som ett äventyr – rationalitet, slump och nödvändighet inför högskolestudierna samt Appendix: Vägen till studierna – korta porträtt av 24 studenter**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 5. ISBN 91-88874-13-3
- Att vara student. Rörelse och fördröjning i livet som högskolestuderande. En kvalitativ intervjustudie av 30 studenter hösten 1997**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 6. ISBN 91-88874-15-X
- Traditionella och icke-traditionella studenter**  
Studenterna i Sverige, arbetsrapport nr 8. ISBN 91-88874-27-3

### Omvärldsanalys för högskolan

- Politik i förändring**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 1. ISBN 91-88874-21-4
- Internationella trender på högskoleområdet**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 2. ISBN 91-88874-22-2
- Den högre utbildningen och arbetsmarknadens behov**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 3. ISBN 91-88874-24-9
- Rankning av universitet och högskolor**  
**En internationell översikt**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 4. ISBN 91-88874-25-7
- Kan gymnasieskolan förse högskolan med studenter?**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 5. ISBN 91-88874-30-3
- Högskolans samverkan med det övriga samhället – en kortfattad historisk tillbakablick**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 6. ISBN 91-88874-33-8

### Röster om samverkan

- Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 7. ISBN 91-88874-35-4
- Forskning och utvecklingsarbete i Sverige med fokus på högskolesektorn – basfakta**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 8. ISBN 91-88874-38-9
- Högskoleutbildade – tillgång och efterfrågan**  
Omvärldsanalys för högskolan, arbetsrapport nr 9. ISBN 91-88874-40-0

### Övriga

- Designutbildningar i Sverige – En kartläggning**  
ISBN 91-88874-23-0
- Socionomens yrkesroll ur olika perspektiv – redovisning av en intervjustudie**
- Visioner och verklighet – En utvärdering av juristutbildningar**  
ISBN 91-88874-26-5
- Studentperspektiv på verksamheten vid universitet och högskolor – utveckling och helhet**  
ISBN 91-88874-34-6
- 

## Arbetsrapporterna utgivna *från och med år 2000:*

### Klinisk/tillämpad utbildning, ur studenters och handledares perspektiv

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:1 AR

### Högskolans arbete med sin samverkansuppgift

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:2 AR

### Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid Stockholms musikpedagogiska institut

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:3 AR

### Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid Högskolan i Borås

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:4 AR

### Konstnärligt utvecklingsarbete och praxisbaserad forskning. Några internationella utvecklingslinjer. Av Torsten Kälveborn

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:5 AR

### Behörighet, rekrytering och urval. Om övergången från gymnasieskola till högskola. Av Ingemar Wedman, Idrottshögskolan

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:6 AR

### Granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid Högskolan i Karlskrona/Ronneby

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:7 AR

### Antagning till högre utbildning i usa & kanada – Intryck från en studieresa

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:8 AR

### Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid Högskolan i Gävle

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:9 AR

### Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid Operahögskolan i Stockholm

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:10 AR

### Hur många utbildningsplatser behövs i den svenska högskolan i framtiden?

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:11 AR

### År grundutbildningens kvalitet i farozonen?

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:12 AR

### Högskoleutbildade inom IT – Efterfrågan, tillgång och tillskott

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:13 AR

### Genus och jämställdhet

### En utvärdering av JÄST-projekten 1993/94 – 1996/97

Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:14 AR





Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:15 AR  
ISSN: 1404-5745  
ISRN: HSV-AR--00/15--SE

*Högskoleverket är en central myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Verket arbetar med kvalitetsbedömningar, uppföljningar, utveckling av högre utbildning, utredningar, tillsyn, internationella frågor och studieinformation. Dessutom ansvarar verket för samordningen av det svenska universitetsdatornätet SUNET.*

 **HÖGSKOLEVERKET**  
National Agency for Higher Education