



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Hög kvalitet i högre utbildning?

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att säkerställa kunskap om kvaliteten i den grundläggande högre utbildningen. I granskningen ingår även frågan om högskoleutbildningen på grundnivå är av hög kvalitet. Riksrevisionen har också undersökt om regeringens rapportering till riksdagen givit en heltäckande bild av kvaliteten.

Granskningen ger enligt Riksrevisionen inte anledning till generella farhågor om bristande kvalitet i den högre utbildningen. Resultaten ger dock inte heller belägg för att den utbildning som ges genomgående skulle vara av hög kvalitet. Riksrevisionen konstaterar att kvaliteten är svår att mäta och att den därför behöver analyseras med en mångfald av undersökningar och metoder, utifrån såväl nationella som internationella perspektiv.

Styrelsen anser att granskningen är viktig, inte minst mot bakgrund av att Riksrevisionen bedömer att den återrapportering som riksdagen har fått från regeringen inte har givit en heltäckande bild av kvaliteten i den grundläggande högre utbildningen. Granskningen visar enligt styrelsen att de statliga insatserna för att säkerställa kunskapen om kvaliteten i utbildningen behöver förbättras. Regeringen behöver bli tydligare i sin styrning och uppföljning inom området. Resultatet från granskningen bör enligt styrelsen utgöra ett värdefullt underlag för regeringen i det fortsatta arbetet med att säkerställa kvaliteten i den högre utbildningen.

Styrelsen anser att granskningen är väsentlig och att den bör beaktas av riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	4
Riksrevisionens granskning.....	5
Inledning.....	5
Riksrevisionens revisionsfrågor.....	6
Bedömningsgrunder.....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Kvaliteten vid undersökta utbildningsmiljöer.....	7
Fortsatt behov av att inhämta kunskap om kvaliteten.....	8
Regeringens insatser för att säkra kunskap om kvalitet.....	9
Regeringens rapportering till riksdagen.....	9
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden.....	11

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 19 november 2008

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Tobias Krantz (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Agneta Lundberg (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson(c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Torsten Lindström (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att säkerställa kunskap om kvaliteten i grundläggande högre utbildning. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Hög kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19). Rapporten har beslutats av riksrevisor Karin Lindell och publicerades den 16 oktober 2008.

Inledning

Ur ett samlat samhällsperspektiv ska staten tillförsäkra högskolestuderande möjligheter till utbildning av hög standard. Riksdag och regering har lagt fast ett övergripande mål för utbildningspolitiken att ”Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa”.¹

Den generella regleringen i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) inordnar utbildningarna vid universitet och högskolor i en enhetlig struktur. Denna struktur medger en stor variation såväl mellan utbildningar på olika studieorter som mellan olika ämnesområden. Att högskoleutbildningar är upplagda på olika sätt motiverar emellertid inte skillnader i utbildningars kvalitet. I 1 kap. 4 § högskolelagen anges:

”Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet. De tillgängliga resurserna skall utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolans personal och studenterna.”

Med 1993 års högskolereform decentraliserades ansvaret för högskoleutbildningarnas genomförande till lärosätena. Reformens syfte var att genom ökad frihet för universitet och högskolor skapa incitament för utveckling och kvalitet inom statliga universitet och högskolor. Samtidigt betonades vikten av kvalitetskontroll för att säkra utbildningsnivån.²

I Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar är kontrollen av utbildningskvaliteten central, och ett viktigt syfte är att utbildningarna ska uppfylla en viss minimikvalitet.³ Att ge en samlad bild på aggregerad nivå har inte varit ett huvudsyfte.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen spelar en viktig roll för att säkra tillgången på kunskap om kvalitetsläget i den högre utbildningen. Den har

¹ Prop. 2000/01:1 utgiftsområde 16, bet. 2000/01:UbU1; rskr. 2000/01:99.

² Prop. 1992/93:1.

³ Se Högskoleverket 2007:31 R, s. 55. Som framgår av denna rapport syftar verkets utvärderingar också till att bidra till förbättring/utveckling och att tillgodose studenters behov av information.

goda möjligheter att inom ramen för sin styrning av lärosätena och nationella myndigheter begära in underlag som bidrar till en god kunskapsutveckling.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bidra till den samlade bilden av kvaliteten i grundläggande högre utbildning. I granskningen ingår en empirisk undersökning av ett antal utbildningar på grundnivå. Vidare innefattas en bedömning av regeringens insatser för kunskapsbildning på området. Granskningen har följande revisionsfrågor:

1. Är högskoleutbildning på grundnivå av hög kvalitet?
2. Har regeringen säkerställt tillgången på kunskap om kvaliteten i grundläggande högre utbildning?
3. Har regeringen i sin rapportering till riksdagen givit en heltäckande bild av kvaliteten i grundläggande högre utbildning?

Den kvalitetsundersökning som ingår i granskningen har fokus på utbildningars genomförande. Däremot belyser den inte sambanden mellan utbildningars kvalitet och tillgängliga ekonomiska resurser.

Granskningen omfattar inte heller högskolans system för kvalitetssäkring, vare sig det kvalitetsarbete som lärosätena ansvarar för eller de kvalitetsutvärderingar som Högskoleverket genomför. Ett ytterligare motiv för avgränsning från Högskoleverket är att verket nyligen inlett en ny utvärderingsperiod med en modell som i flera avseenden skiljer sig från den som tillämpades under perioden 2001–2006.

Bedömningsgrunder

Grundläggande för regeringens styrning av högskolan är högskolelagen (1992:1434), som beslutades av riksdagen som ett led i 1993 års högskolereform.⁴ Regeringen ansvarar för att utforma styrningen av högskolan så att lärosätena i sitt agerande säkerställer en hög kvalitet i utbildningen.

Krav att högskolans verksamheter ska vara av hög kvalitet framgår av 1 kap. högskolelagen. Av lagen framgår att förutsättningar för hög kvalitet skapas genom att utbildningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt har ett nära samband till forskning. Lagen innehåller kvalitetsrelaterade mål. Vidare uttalas högskolans ansvar för att bedriva kvalitetsarbete och att detta ska vara en gemensam angelägenhet för högskolans personal och för studenterna.⁵

I den institutionella ramen för styrning av utbildningens kvalitet i högskolan ingår, utöver de övergripande mål som statsmakterna uttalat i högskolelagen, även det ansvar för kvalitetssäkring som lagts på lärosätena, de uppdrag

⁴ Prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

⁵ 1 kap. högskolelagen (1992:1434).

som lagts på Högskoleverket att granska kvaliteten i högskoleutbildningen och att utvärdera lärosätenas kvalitetsarbete samt det system för resurstilldelning till grundutbildningen som varit i funktion sedan högskolereformen 1993.

Regeringens rapportering till riksdagen bör motsvara de krav på transparent och tillförlitlig information om insatser och utfall som anges i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (BL). Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt statens förvaltning av statens medel och övriga tillgångar.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Kvaliteten vid undersökta utbildningsmiljöer

Riksrevisionen har använt flera olika metoder i granskningen för att undersöka kvaliteten i den grundläggande högskoleutbildningen. Riksrevisionen har bl.a. studerat 35 utbildningsmiljöer (institutioner eller ämnesavdelningar) vid 22 lärosäten inom ramen för fyra fallstudier: biologi, litteraturvetenskap, civilingenjörsutbildning i maskinteknik och nationalekonomi. Undersökningen har fokuserat på utbildningsprocessens utformning, inriktning och genomförande.

I undersökningen har utbildningens kvalitet bedömts utifrån tre aktörers perspektiv: studenters uppfattningar, lärares uppfattningar och ämnesexperter blint utförda kvalitetsbedömning av kursexamination. Det empiriska underlaget har omfattat enkäter till studenter, enkäter till lärare och ämnesexperter bedömning av examinationen i centrala utbildningsmoment.

Kvalitetsundersökningen visar att högskoleutbildningen i undersökta ämnen håller en genomgående god kvalitet. Av de studerade miljöerna kan en knapp fjärdedel kallas högkvalitativa på grundval av goda till höga omdömen i samtliga tre perspektiv. Bland undersökta utbildningsmiljöer fanns också exempel på att resultaten indikerat brister i utbildningens kvalitet.

Studenter ger i många fall sin utbildning goda kvalitetsomdömen, medan de inte i lika hög grad anser att utbildningen har uppfyllt ställda förväntningar. Vidare bedömer studenter i samtliga ämnen sina lärares akademiska kompetens som hög, medan de i många fall ger underbetyg åt lärares pedagogiska färdigheter.

Lärare vid undersökta utbildningsmiljöer bedömer i allmänhet utbildningskvaliteten som hög och i de flesta fall högre än sina studenter. Inte vid något lärosäte ger lärarna sin egen utbildning låga omdömen. Samtidigt ser lärarna stora brister i studenternas förkunskaper, resursmässiga förutsättningar för undervisning respektive undervisningens omfattning.

Ämnesexperter bedömning av kvaliteten på kursexamination skiljer sig i många fall från studenters och lärares kvalitetsomdömen. I undersökningen finns i varje ämne ett eller flera lärosäten som befinner sig på en alltigenom

hög nivå. Det finns också miljöer vars kurser inte har ansetts nå upp till den standard som kan förväntas. Vid såväl medelgoda som mindre goda utbildningsmiljöer finns dock många enstaka exempel på kursexamination av hög kvalitet.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att resultaten inte ger anledning till generella farhågor om bristande kvalitet i svensk högre utbildning. Resultaten ger emellertid inte heller belägg för att den utbildning som ges på grundnivå genomgående skulle vara av hög kvalitet. Statsmakternas övergripande mål om svensk högre utbildning av hög internationell standard synes därmed inte vara uppfyllt.

Inom undersökningen finns exempel på högkvalitativa miljöer vid såväl äldre universitet och fackhögskolor som vid mindre lärosäten. Resultaten ger därmed inga belägg för att en utbildningsmiljös storlek (i termer av antal studenter) har betydelse för uppfattningar om kvaliteten. En annan iakttagelse är att andelen disputerade lärare i undervisningen inte synes påverka studenterna eller lärares omdömen om utbildningens kvalitet.

Av ämnesexperters kvalitetsbedömning av kursexamination framkom att kurser inom en och samma utbildningsmiljö kan variera påtagligt i kvalitet. Vidare förekom exempel på att underlag för kvalitetsbedömningen inte kunde erhållas från institutionsnivån. Riksrevisionen noterar att ojämn kvalitet och avsaknad av dokumentation antyder en ofullständig intern kvalitetssäkring som försvårar uppföljning och förbättringsarbete.

Fortsatt behov av att inhämta kunskap om kvaliteten

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att kvalitet i högre utbildning är mångfasetterad och komplicerad att mäta. Samtidigt menar Riksrevisionen att frågan om kvalitet i sig är så väsentlig att kunskapsbildning på grundval av empiriska underlag alltid bör eftersträvas. Högre utbildning utgör ett strategiskt statligt åtagande med stor vikt för individer och samhällsekonomin i stort. Dessutom bedrivs högre utbildning i ökande utsträckning på en internationell marknad där lärosätena konkurrerar om de bästa studenterna. Därav följer enligt Riksrevisionen att statsmakterna bör eftersträva en samlad kunskap om kvalitetstillståndet.

Riksrevisionen har vidare funnit att utbildning på högskolenivå innehåller så många aspekter att det i enskilda undersökningar inte är möjligt att ta hänsyn till alla. För att erhålla en fullödlig bild av kvaliteten i högre utbildning behöver utbildningars resultat utvärderas, och resultaten bör ställas i relation till studenternas förkunskaper och till resursmässiga förutsättningar. Kvalitetsfrågans komplexitet gör dessutom att den behöver analyseras med en mångfald av undersökningar och metoder, utifrån såväl nationella som internationella perspektiv.

Regeringens insatser för att säkra kunskap om kvalitet

I granskningen har ingått att svara på revisionsfrågan om regeringen har säkerställt tillgången på kunskap om kvalitet i den grundläggande högre utbildningen. För att svara på frågan har Riksrevisionen bl.a. granskat regeringens regleringsbrev till universitet och högskolor samt regleringsbrev och regeringsuppdrag till Högskoleverket åren 1997—2008 i syfte att bedöma dessa som instrument för regeringen att inhämta kunskap om kvaliteten.

Granskningen av regleringsbrev till universitet och högskolor visar bl.a. att den aspekt på kvalitet som framför allt efterfrågats är lärosätenas kvalitetsarbete samt det pedagogiska utvecklingsarbetet. Däremot har återrapporteringskraven inte fokuserat på den faktiska kvaliteten. Viktiga kvalitetsaspekter som till exempel grundutbildningens forskningsanknytning har inte uttryckligen tagits upp i de årliga återrapporteringskraven.

Regeringen har heller inte tagit till vara möjligheten att begära in uppgifter som skulle kunna fungera som indikatorer på kvalitet eller på gott kvalitetsarbete. Tänkbara aspekter hade enligt Riksrevisionen kunnat vara uppgifter om andel disputerade lärare, omfattning av högskolelärares forskning och förekomst av externa kvalitetsgranskningar eller jämförelser mellan lärosätets egna utbildningar och utländska motsvarigheter.

Eftersom återrapporteringskraven varit allmänt hållna, har de lämnat stort utrymme åt universitet och högskolor att utforma uppläggning och innehåll i årsredovisningarna.

Regeringens styrning av Högskoleverkets årliga återrapportering avseende kvalitetens och kvalitetsarbetets utveckling har enligt Riksrevisionen varit allmänt hållen. I de lägesrapporter om verkets kvalitetsvärderingar som numera begärs in har regeringen avstått från att precisera aspekter på kvalitet eller på kvalitetsarbete som skulle ha varit särskilt intressanta att belysa. De generellt formulerade återrapporteringskraven har samtidigt givit verket goda möjligheter att på eget initiativ bidra med iakttagelser och fördjupade analyser i de årliga lägesrapporterna. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte till fullo har utnyttjat de möjligheter som regleringsbrev till Högskoleverket utgör för att stärka kunskapsbildningen kring frågor om kvalitet i den högre utbildningen.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning av regeringens styrning av Högskoleverket och lärosätena är att regeringen inte till fullo har tagit till vara de möjligheter som finns att säkra tillgången på kunskap om kvalitet i grundläggande högskoleutbildning.

Regeringens rapportering till riksdagen

I granskningen har även ingått att bedöma om regeringens redovisning till riksdagen uppfyller de krav som ställs på en transparent och tillförlitlig information. Riksrevisionen har gått igenom budgetpropositionerna under perioden 1992/93–2007/08 för att bedöma bilden av kvaliteten i högre utbildning till riksdagen. Syftet har varit att kartlägga dels vilka kvalitetsaspekter som de

olika regeringarna betonat särskilt, dels i vilken mån och på vilket sätt aktuellt kvalitetsläge belysts empiriskt i propositionerna.

Granskningen visar att stort utrymme i budgetpropositionerna har givits åt lärosätenas kvalitetsarbete och Högskoleverkets insatser för nationell kvalitetssäkring. Däremot har centrala aspekter som säkrande av forskningsanknytning och de mål för utveckling av studenternas förmågor som stadgas i högskolelagen inte belysts empiriskt. Riksrevisionen konstaterar att det inte är möjligt att i budgetpropositionerna få en bild av hur väsentliga kvalitetsaspekter har utvecklats över tid. Avsaknaden av jämförande studier i ett internationellt perspektiv utgör enligt Riksrevisionen en begränsning när det gäller kunskapen om den svenska högskolans kvalitet. De kommentarer avseende kvalitetsläget som lämnats har varit generella. Styrkor och svagheter hos olika utbildningar har inte återgivits i budgetpropositionerna. Enligt Riksrevisionens mening har regeringen i sin rapportering till riksdagen inte givit en heltäckande bild av kvaliteten i grundläggande högre utbildning.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förbättra rapporteringen till riksdagen och stärka kunskapsbildningen om kvalitet i den högre utbildningen genom att

- utnyttja möjligheten att i styrningen av lärosäten och Högskoleverket hämta in underlag för samlad belysning av centrala kvalitetsaspekter, till exempel forskningsanknytning och studenters lärande,
- tillse att resultat- och resursaspekter innefattas i utvärderingar, och initiera internationella jämförelser av svenska och utländska utbildningar.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Hög kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande:

Riksdag och regering har lagt fast målet att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation präglad av utbildning av hög kvalitet. Riksrevisionen har granskat regeringens insatser för att säkerställa kunskap om kvaliteten i den grundläggande högre utbildningen. I granskningen har även ingått frågan om högskoleutbildningen på grundnivå är av hög kvalitet. Riksrevisionen har också undersökt om regeringens rapportering till riksdagen har givit en heltäckande bild av kvalitetsläget.

Styrelsen konstaterar att Riksrevisionens granskning inte ger anledning till generella farhågor om bristande kvalitet i den högre utbildningen. Resultaten ger inte heller belägg för att den utbildning som ges genomgående skulle vara av hög kvalitet. Det övergripande målet om svensk högre utbildning av högre internationell standard synes dock enligt Riksrevisionen inte vara uppfyllt.

I rapporten framhåller Riksrevisionen samtidigt att kvaliteten i den högre utbildningen är mångfasetterad och komplicerad att mäta. Kvalitetsfrågans komplexitet gör enligt Riksrevisionen att den behöver analyseras med en mångfald av undersökningar och metoder, utifrån såväl nationella som internationella perspektiv.

Styrelsen anser att granskningen är viktig, inte minst mot bakgrund av att Riksrevisionen bedömer att den återrapportering som riksdagen har fått från regeringen inte har givit en heltäckande bild av kvaliteten i den grundläggande högre utbildningen. Granskningen visar enligt styrelsen att de statliga insatserna för att säkerställa kunskapen om kvaliteten i utbildningen behöver förbättras. Flera av de iakttagelser som gjorts i granskningen pekar på att regeringen inte har tagit tillräckliga initiativ inom området. Detta är enligt styrelsen en viktig slutsats från granskningen.

Granskningen visar att det finns ett stort behov av en samlad kunskap om kvaliteten i den högre utbildningen, och regeringen behöver bli tydligare i sin styrning och uppföljning av kvalitetsarbetet. Resultatet från granskningen bör enligt styrelsen utgöra ett värdefullt underlag för regeringen i det fortsatta arbetet med att säkerställa kvaliteten i den högre utbildningen.

Styrelsen anser sammanfattningsvis att granskningen är väsentlig och att den bör beaktas av riksdagen.