

# Högskolornas och universitetens nya kvalitetssystem i ett nordiskt perspektiv

av Lars Brandell och Lillemor Kim (2010-08-06)

I en tidigare rapport – *Spelet om kvalitetsgranskningen inom högskoleområdet – ett drama i många akter* ([www.lilae.com/kvalitet2010.pdf](http://www.lilae.com/kvalitet2010.pdf)) har vi beskrivit utvecklingen av ett nytt kvalitetssystem för den svenska högskoleutbildningen. Våra källor var olika dokument som publicerats av de olika aktörerna i processen (Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Sveriges universitets och högskoleförbund (SUHF)). Vi liknade utvecklingen vid ett teaterdrama i fem akter. När vår rapport skrevs i februari 2010, hade vi kommit fram till början av den femte akten. Sedan dess har utvecklingen gått vidare och nu vet vi hur dramat slutade i och med regeringens proposition, som kom i mars 2010. Nu finns ett riksdagsbeslut som, åtminstone i teorin, bestämmer högskolornas och Högskoleverkets framtida roller inom kvalitetsområdet. Men det finns en rad frågor som ännu inte är lösta, eller ens behandlade. Denna rapport kan ses som ett underlag för den fortsatta diskussionen om hur man bäst kan stödja kvalitetsutvecklingen av de svenska universitetens och högskolornas verksamhet.

Inledningsvis i denna rapport avslutar vi beskrivningen av dramat om kvalitetsgranskningen genom att beskriva den avslutande femte akten och dess konsekvenser. (avsnitt 1).

I den förra rapporten konstaterade vi att man inte under processen hade tagit upp hur kvalitetssäkringen för högskoleområdet hade utformats i andra länder i vår omvärld. Vi menar att debatten och även resultatet kunde ha blivit annorlunda om man hade studerat vad som hänt på kvalitetsfronten i våra grannländer. Även inför nästa steg – genomförandet av riksdagsbeslutet – kan det inte skada att studera hur kvalitetssäkringen för den postgymnasiala utbildningen ser ut i vår omvärld. Vi har därför beskrivit hur kvalitetssäkringssystemen har utformats i våra nordiska grannländer. (avsnitt 2).

Frågan om hur man på bästa sätt genom centrala åtgärder kan utveckla de svenska universitetens och högskolornas kvalitet har varit aktuell sedan lång tid tillbaka. Avsnitt 3 innehåller en beskrivning av hur den centrala kvalitetssäkringen har utformats och förändrats sedan 1993 års högskolereform sjösattes.

Mot bakgrund av den nordiska översikten behandlar vi som avslutning den nyligen av riksdagen beslutade propositionen och dess konsekvenser. Vi gör detta i tre steg: I avsnitt 4 föreslår vi tre förändringar i den yttre formella strukturen som borde genomföras i anslutning till implementeringen av riksdagsbeslutet om kvalitetsgranskningen och autonomireformen.

I avsnitt 5 diskuteras vad som händer nu och några av de svårigheter som kan uppstå när det principiella riksdagsbeslutet ska genomföras i praktiken.

I Avsnitt 6 har vi som avslutning skisseras hur genomgången av kvalitetssäkringen i våra grannländer har inspirerat oss till att skissera ett annat system än det nu beslutade för kvalitetssäkringen i Sverige.

## **1. Spelet om kvalitetsgranskningen – sista akten**

Högskoleverket hade i september 2009 lagt ett förslag till hur den centrala kvalitetssäkringen för högskoleområdet skulle utformas. Men det fanns under vintern 2009/10 signaler om att utbildningsdepartementet inte accepterade vissa delar i verkets förslag.

Detta gjorde lärosätena oroliga. Man beförde att studenternas examensarbeten skulle få en större vikt i kvalitetsbedömningen än de haft i Högskoleverkets förslag. Eftersom kvalitetsbetygen i framtiden ska påverka storleken på lärosätenas anslag såg man framför sig ett system där anslagens storlek till en del baserades på högskolornas möjligheter att rekrytera studenter med begåvning och fallenhet för studierna.

Den 19 mars 2010 satte regeringen och utbildningsdepartementet ner foten i en proposition, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* (prop2009/10:139). I propositionen preciserades att:

- Ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem ska bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av examenstillstånd. Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och prövningar genomförs.
- En del av resurserna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas på grundval av utvärderingar av utbildningars *resultat*.
- Utbildningar som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå bör utvärderas av Högskoleverket i fyraårsstycken. Utvärderingarna ska främst avse utbildningens *resultat*. Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga.
- Resultatbedömningen bör göras utifrån en granskning av studenternas självständiga arbeten och universitetens och högskolornas självvärderingar av utbildningens resultat i kombination med att sakkunniga gör platsbesök vid lärosätena. Vidare bör resultaten från enkäter till tidigare studenter ingå i bedömningen. Utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en tregradig skala.

Resultaten av granskningarna ska sedan ligga till grund för regeringens och Högskoleverkets åtgärder och beslut:

- Universitet och högskolor med utbildningar som vid en kvalitetsutvärdering ges det högsta omdömet ska kunna få extra kvalitetsresurser i budgeten.
- Om en utbildning vid ett lärosäte får det sämsta betyget, får lärosätet en ”varning” av Högskoleverket. Om man inte bättrar sig kan examensrätten för utbildningen dras in.

Högskoleverket ska också pröva högskolornas ansökningar om *nya* examensrätter, d.v.s. man ska undersöka om lärosätena har förutsättningar att nå de av riksdag och regering uppställda målen för en examen som lärosätet inte tidigare har fått ge.

Den väsentligaste förändringen i regeringens proposition jämfört med Högskoleverkets förslag från september 2009 gäller bedömningsgrunderna för kvalitetsbetygen. Högskoleverket hade föreslagit att de lärandemål som lärosätena har formulerat i kursplanerna och utbildningens examinationsformer skulle granskas och vara viktiga för kvalitetsbedömningen. Men detta skulle, menade regeringen, fokusera på undervisningens planering och genomförande och skapa fel drivkrafter för lärosätenas arbete med att öka utbildningarnas kvalitet. Om man granskar och värderar hur lärosätenas interna processer är utformade för att nå utbildningsmålen riskerar man att få oönskade styrningseffekter. Därför ska kvalitetsbedömningarna baseras på ”faktiska utbildningsresultat” och inte utgå från dokument som visar lärosätets planer för hur man avser att genomföra utbildningen för att uppnå goda resultat.

Propositionen gav upphov till en omfattande debatt, som vi inte ska gå in på här. Det räcker att konstatera att både Högskoleverkets ledning<sup>1</sup> och många lärosäten var missnöjda med propositionens förslag. Men propositionen gick ändå igenom i riksdagen.

Den 8 juni meddelades att Universitetskansler Anders Flodström skulle lämna sin befattning i förtid den 1 juli 2010. Därmed fick vi ett slut på femaktsdramat om det nya kvalitetssystemet för den högre utbildningen i Sverige. Men det behöver inte betyda att det är slut på dramatiken.

Hur det nya systemet kommer att utformas i praktiken är fortfarande oklart. Det är därför inte omöjligt att vi står inför ett nytt drama när propositionsbeslutet ska förankras och genomföras.

## **2. Kvalitetssäkringssystemen i våra nordiska grannländer**

### ***Kvalitetssäkring i Finland***

#### ***Den nya finländska universitetslagen***

I Finland har man år 2010 infört en ny universitetslag som gör landets 16 universitet mer självständiga. Men fortfarande har regeringen ett inflytande över inriktningen på de olika universitetens utbildningar:

*”... Närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universiteten, målen för examina, studiernas uppläggning och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten (utbildningsansvar) utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet*

---

<sup>1</sup> Se t.ex Anders Flodström , Lena Adamson: *Skillnader mellan Högskoleverkets och regeringens förslag på nytt kvalitetsutvärderingssystem för högskoleutbildningar* (<http://www.hsv.se/download/18.6832ff2c127b965f2d580001192/skillnader.pdf>)

*bestäms det vilken ställning högskoleexamina som avläggs vid universiteten har i högskoleexamenssystemet. Genom förordning av undervisningsministeriet utfärdas det på framställning av universiteten bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan universiteten, om specialiseringsutbildningarnas specialområden och utbildningsprogram samt om vilka specialiseringsutbildningsområden och utbildningsprogram som finns vid varje universitet.”(Finlands universitetslag 7 §)*

*”Undervisningsministeriet och varje universitet avtalar för ett visst antal år åt gången om de kvantitativa och kvalitativa mål för universitetets verksamhet som är av central betydelse med tanke på utbildnings- och vetenskapspolitiken och om uppföljningen och utvärderingen av hur dessa mål nås. Styrelseordföranden och rektorn undertecknar avtalet på universitetets vägnar.. ”. (Finlands universitetslag 48 §)*

### **Utvärdering och kvalitetssäkring**

I den nya universitetslagen finns en paragraf om utvärdering:

*”Universiteten ska utvärdera sin utbildning och forskning samt sin konstnärliga verksamhet och bedöma hur verkningsfulla de är. Universiteten ska också regelbundet delta i extern utvärdering av verksamheten och kvalitetssystemen. Universiteten ska offentliggöra resultaten av de utvärderingar som de har ordnat.” (Finlands universitetslag 87 §)*

I samma paragraf preciseras också att

*”I anslutning till undervisningsministeriet finns som ett oavhängigt sakkunnigorgan ett råd för utvärdering av högskolorna, som det föreskrivs närmare om genom förordning av statsrådet.” (Finlands universitetslag 87 §).*

Rådet för utvärdering av högskolorna (RUH)<sup>2</sup> har 12 ledamöter och ett sekretariat. Det är alltså ett obundet sakkunnigorgan vars uppgift är att bistå både Finlands högskolor och undervisnings- och kulturministeriet vid utvärderingen av högskolorna och därigenom utveckla högskoleutbildningens kvalitet. Med högskolor menas såväl universitet som yrkeshögskolor. RUH delar in sina utvärderingar i tre olika kategorier:

- **Auditering** av högskolornas kvalitetssäkringssystem
- **Utvärdering** av högkvalitativa utbildningsenheter
- **Utvärdering** av enskilda utbildningsområden eller teman

### **Auditering av högskolornas kvalitetssäkringssystem**

Under en period på sex år ska kvalitetssäkringssystemen vid samtliga universitet och fackhögskolor *auditeras* av RUH. På sin hemsida ([www.kka.fi](http://www.kka.fi)) beskriver RUH auditeringen på följande sätt:

---

<sup>2</sup> Den engelskspråkiga beteckningen är *Finnish Higher Education Evaluation Council (FINHEEC)*

Vid auditeringen utvärderas omfattningen, funktionsdugligheten och effekten av högskolans kvalitetssäkringssystem. Auditeringen fokuseras på högskolans kvalitetssäkring som helhet samt på kvalitetssäkring av högskolans grundläggande uppgifter (utbildning, forskning/FoU, samhällelig växelverkan, genomslagskraft och regional utveckling).

Målet är

*”Auditeringarnas främsta mål är att stödja uppbyggandet av högskolornas kvalitetssäkringssystem så att de motsvarar de europeiska principerna för kvalitetssäkring och på så sätt bidra till de finländska högskolornas konkurrenskraft på den globala utbildningsmarknaden.*

*Auditeringen av de enskilda högskolorna avser*

- *att klarlägga vilka kvalitetskrav högskolan har ställt på sin verksamhet*
- *att bedöma med vilka och processer förfaranden högskolan upprätthåller och utvecklar kvaliteten på utbildningen och sin övriga verksamhet*
- *att bedöma om kvalitetssäkringen vid högskolan fungerar som avsett, om högskolans kvalitetssäkringssystem tar fram ändamålsenlig information med tanke på utvecklingen av verksamheten och om systemet ger upphov till effektiva, kvalitetshöjande utvecklingsåtgärder.”*

I RUH:s **”Auditeringshandbok”** preciseras vad man väntar sig av *de enskilda lärosätenas kvalitetssäkringssystem:*

*”Med kvalitetssäkring vid högskolorna avses de förfaranden, processer eller system, med vilka högskolorna upprätthåller och utvecklar utbildningens och den övriga verksamhetens kvalitet. Kvalitetssäkringen bör omfatta hela verksamheten. Varje högskola bestämmer om sitt kvalitetssäkringssystemets målsättningar, uppbyggnad, verksamhetsprinciper, metoder samt om utvecklingen av kvalitetssäkringen”. (RUH:s Auditeringshandbok för åren 2008–2011)*

I handboken beskrivs också inriktningen av auditeringen och dess ramar:

*”Den auditeringsmodell som RUH följer vid utvärdering av kvalitetssäkringssystem grundar sig på de europeiska principerna och rekommendationerna för kvalitetssäkring. De lägger vikt på utvecklingen av högskolans kvalitetsriktlinjer, de kvalitetssäkringssystem som ett styr- och ledningsverktyg, studenternas och personalens ställning samt högskolans engagemang i att kontinuerligt utveckla kvalitetssäkringen.*

*Auditeringen riktar sig in på de förfaranden och processer med vilka högskolan styr och höjer kvaliteten på utbildningen och sin övriga verksamhet. Vid auditeringen tas inte ställning till högskolans målsättning eller till verksamhetens innehåll eller resultat i sig. Utvärderingen av resultaten ankommer på högskolorna och faller till vissa delar inom ramen för undervisningsministeriets målsättnings- och resultatstyrning.*

*Auditeringen av kvalitetssäkringssystemen utgår i hög grad från högskolornas autonomi, vilket innebär öppenhet samt att man erkänner och identifierar högskolornas samhälleliga ansvar. Till autonomins principer hör även att kvalitetssäkringen grundar sig på principen om en kollegial utvärdering.*

*Med andra ord axlar högskolorna det centrala expertansvaret även för utvärderingen av kvalitetssäkringen på nationell nivå.”(RUH:s Auditeringshandbok för åren 2008–2011)*

I en bilaga till auditeringshandboken finns också en förteckning över de **kriterier** som tillämpas vid auditeringarna.

Auditeringen görs av en grupp externa sakkunniga som utses av RUH. De sakkunniga bör förutom god kännedom om högskolefältet ha erfarenhet av utvärdering/auditering och kännedom om kvalitets-/kvalitetssäkringssystem. De bör också ha genomgått en auditeringsutbildning arrangerad av RUH.

Resultatet av auditeringen är en rapport som redogör för processen, lärosätets styrkor och svagheter samt ett utlåtande om lärosätet. I utlåtandet ges rekommendationer om hur det bedömda lärosätets kvalitetshanteringssystem borde utvecklas. Avslutningsvis meddelas om universitetet godkänns eller inte. Ett godkänt lärosäte tilldelas ett kvalitetscertifikat som är i kraft för de följande sex åren. Ett underkänt lärosäte får rikta in sig på omauditering.

De första auditeringarna publicerades år 2005. Till idag har sammantaget 16 fackhögskolor och 11 universitet blivit godkända i sådana auditeringar. Det återstår att i en första omgång auditera ett antal lärosäten. De första auditeringarna ”går ut” år 2012. Därför planerar RUH för närvarande för en andra auditeringsomgång med de finländska universiteten och fackhögskolorna.

### ***Högkvalitativa utbildningsenheter***

RUH utser också på ministeriets uppdrag ett antal *högkvalitativa utbildningsenheter (centers of excellence)* Detta görs separat för universitets- och yrkeshögskolesektorerna. Lärosätena föreslår institutioner, fakulteter eller utbildningar vars verksamhet utvärderas av externa bedömare. RUH utser mot bakgrund av utvärderingarna ett antal *kvalitetsenheter* för en viss anslagsperiod. Dessa får en ”*resultatpremie*”. För perioden 2010 – 2012 finns sammanlagt 10 högkvalitativa enheter vid universiteten och 8 vid yrkeshögskolorna.

### ***Utvärdering av enskilda utbildningsområden eller teman***

Utvärderingarna av ett utbildningsområde eller tema utgår från att området eller temat ska vara utbildnings- och samhällspolitiskt viktigt, snabbt växande och utvecklingsinriktat eller problematiskt.

Se vidare RUH:s hemsida ([www.kka.fi](http://www.kka.fi))

## **Sammanfattningsvis**

- Lärosätena i Finland har det primära ansvaret för kvalitetssäkringen av sin verksamhet.
- För tillsynen av lärosätenas kvalitetssystem svarar ett oavhängigt sakkunnigorgan: *Rådet för utvärdering av högskolorna (RUH)*,
- RUH auditerar under en sexårsperiod samtliga lärosätens kvalitetssäkring som helhet och kvalitetssäkringen av högskolans grundläggande uppgifter (utbildning, forskning/FoU, samhällelig växelverkan, genomslagskraft och regional utveckling).
- Lärosäten som inte blir godkända vid auditeringen måste söka auditering på nytt.
- RUH stimulerar också kvalitetsutvecklingen genom att vart tredje år peka ut ett antal *högkvalitativa utbildningsenheter* som får extra resurser i statens budget.

## **Kvalitetssäkring i Norge**

### **Lärosätena och NOKUT**

Det finns stora likheter mellan kvalitetssäkringen i Norge och i Finland. Även i Norge betonas lärosätenas primära ansvar för kvalitetssäkringen. I den nya *universitets- og høyskoleloven* finns en paragraf om *Kvalitetssikring* (§ 1-6.)

*(1) Universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring. Studentevalueringer skal inngå i systemet for kvalitetssikring.*

*(2) Departementet kan gi nærmere bestemmelser om krav til kvalitetssikringssystem i forskrift.*

Detta utvecklas i *Forskrift om kvalitet i høyere utdanning*<sup>3</sup>

*(1) Universiteter og høyskoler skal ha et system for sitt kvalitetssikringsarbeid som sikrer kontinuerlige forbedringer, gir tilfredsstillende dokumentasjon av arbeidet og avdekker sviktende kvalitet.*

*(2) Kvalitetssikringssystemet skal sikre og bidra til å utvikle kvaliteten i hele utdanningen, inkludert praksisstudier. Systemet skal omfatte alle forhold som har betydning for studiekvaliteten, fra informasjon overfor mulige søkere til avslutning av studiet inklusive studiets relevans for arbeidslivet. (§ 2-1).*

I Norge har man, som i Finland, inrättat ett *oberoende kvalitetsorgan*. Det kallas *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen*, förkortat NOKUT. I *Universitets- og høyskoleloven* (§ 2-1) stadgas;

*(1) NOKUT er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan.*

*(2) Formålet med NOKUTs virksomhet er å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning, gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt*

---

<sup>3</sup> <http://www.lovddata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100201-0096.html>

*nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene<sup>4</sup>. NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, fagskoleutdanning og godkjent høyere utenlandsk utdanning.*

*(3) I NOKUTs tilsynsarbeid etter denne lov skal NOKUT evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring, akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering. NOKUT skal også gi generell godkjenning av høyere utenlandsk utdanning. ....”*

NOKUT har alltså två huvudoppgifter:

- *Att ”evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring”,*
- *Att ”akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering”.*

### ***Evaluering av høyskolornas kvalitetssikringssystem***

NOKUTs *evalueringar* av høyskolornas kvalitetssystem är väsentligen samma sak som de *auditeringar* som RUH gör i Finland. NOKUT evaluerar alla universitets och høyskolors interna system for kvalitetssikring. Det får inte gå mer än 6 år mellan två sådana evalueringar. Evalueringen ska leda fram till en bedömning om systemet är tillfredsstillande eller ej, men ska också kunna ange områden där lärosädet kan vidareutveckla sitt system.

Om NOKUT konstaterar att kvalitetssikringssystemet har stora brister, ges en frist på högst 6 månader for förbättringar. Lärosädet som efter en ny evaluering ändå inte får godkänt kvalitetssikringssystem mister retten att söka *akkreditering* av nya utbildningar. Lärosädet som har (*generell*) *akkreditering* förlorar också retten att på egen hand inrätta nya utbildningar. (Om akkreditering se vidare nedan).

NOKUT har publicerat en rapport: *Kriteriegrunnlag for evaluering av universiteters og høyskolers kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten* i vilka man preciserar synen på høyskolornas kvalitetssystem och metoderna for att bedöma dem.

I rapporten betonas att lärosätens kvalitetssystem skall vara generella och omfatta all utbildningsverksamhet vid lärosädet ifråga:

*”...Kvalitetssikringen skal omfatte alle studietilbud som en institusjon gir, internt og eksternt, alle deler av studiet og alle studieformer.”*

Varje høyskola/universitet ansvarar for kvaliteten i sin utbildning

*”...Det er institusjonene selv som har ansvaret for kvaliteten i de studiene de tilbyr. For å kunne ivareta dette ansvaret må institusjonene ha tilstrekkelig kunnskap om de forhold og prosesser som bidrar til kvaliteten i det enkelte studium, og om resultater og effekter av iverksatte tiltak...”*

---

<sup>4</sup> For fullständighets skull bör påpekas att institusjon i Norge och Danmark betyder det som vi kallar lärosäte



Varje lärosäte måste utforma sitt eget interna system för kvalitetssäkring

*”...Det interne kvalitetssikringssystemet for utdanningsvirksomheten er institusjonens redskap for å skaffe seg den kunnskapen den trenger for å kunne vurdere kvaliteten i studiene. Gjennom faste rutiner og prosesser i en årlig syklus frambringes, vurderes og anvendes informasjon om det enkelte studium, og om institusjonens utdanningsvirksomhet generelt. Ved hjelp av kvalitetssikringssystemet vurderer institusjonen resultatene i utdanningsvirksomheten, avdekker svakheter, iverksetter forbedringstiltak og foretar kontinuerlig vurderinger med sikte på videre kvalitetsutvikling. Et kjennetegn ved systematisk kvalitetsarbeid er at vesentlig informasjon og vesentlige vurderinger er tilstrekkelig skriftlig dokumentert...”*

*”...Systemet er institusjonens eiendom og det er institusjonen selv som ut fra egen størrelse, faglig profil og andre lokale behov bestemmer hvordan det skal utformes. Det samme gjelder for den dokumentasjonen som systemet frambringer. Institusjonen avgjør selv hvilke data og annen informasjon den behøver for å kunne identifisere variasjoner i kvaliteten og velge relevante kvalitetsforbedrende tiltak...”*

Det betonas också att NOKUTs evalueringar ska avse hur lärosätet har valt att utforma sin kvalitetssäkring och hur detta system fungerar. Däremot ska man inte bedöma kvaliteten i de enskilda utbildningarna som ges av lärosätet.

*”...Evalueringene omfatter dokumentstudier og institusjonsbesøk med intervjuer. Evalueringene skal kartlegge og vurdere institusjonenes systemer og rutiner for kvalitetsarbeid og hvordan dette foregår i praksis. En evaluering av et kvalitetssikringssystem er således ikke en faglig evaluering av innhold og kvalitet i de enkelte studier, men en evaluering av institusjonens kontinuerlige og systematiske arbeid for å sikre og forbedre slik kvalitet. Vurderinger av kvaliteten i enkeltstudier ligger utenfor rammene av evalueringen, men dersom det framkommer klare indikasjoner på alvorlig kvalitetssvikt i enkeltstudier, skal dette nedfelles i rapporten....”*

I skriften ges vidare en lista på explicita **kriterier** för NOKUT:s evalueringar av lärosätenas kvalitetssäkringssystem.<sup>5</sup>

### **Ackreditering av lärosäten och utbildningsutbud**

NOKUT svarar också för den preliminära *ackrediteringen* av lärosäten och i vissa fall av utbildningar. (Det slutliga beslutet om ackreditering ligger hos Kunnskapsdepartementet).

De norska ackrediterade lärosätena är placerade i olika kategorier med varierande rätt att på egen hand inrätta utbildningar för de olika utbildningsnivåerna bachelor, master och ph.d.

---

<sup>5</sup> Se vidare Kriteriegrunnlag for evaluering av universiteters og høyskolars kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten ([www.nokut.no](http://www.nokut.no))

Norge har 7 universitet, 9 vitenskaplege høgskolar och 35 høgskolar.

1. *Universitet* har rätt starta utbildningar på alla nivåer.
2. *Vitenskaplege høgskolar* har rätt att starta utbildningar på alla nivåer inom sitt fackområde.
3. *Akkrediterade høgskolar* har rätt att starta utbildningar upp till bachelornivå.
4. Dessutom finns ett stort antal utbildningsinstitutioner som inte är akkrediterade men som får ge en eller flera *akkrediterade utbildningar*.

Om en akkrediterad *høgskole* avser att starta en utbildning inom ett område eller på en nivå där man inte har rätt att på egen hand starta en utbildning måste man söka akkreditering för utbildningen i fråga.

För att få akkreditering av en viss *utbildning* måste vissa **kriterier** vara uppfyllda. Exempelvis för *akkreditering av studier på lavere grads nivå* finns följande kriterier

- 1) *Det skal foreligge en plan for studiet.*
- 2) *Institusjonen skal ha et stabilt fagmiljø knyttet til studiet.*
- 3) *Infrastrukturen skal være tilpasset organisering og undervisning og relateres til studiets mål*
- 4) *Institusjonen skal delta aktivt i internasjonalt samarbeid innenfor fagområder med relevans for studiet.*
- 5) *Institusjonen skal ha ordninger for internasjonalisering knyttet til studiet.*
- 6) *Institusjonen skal redegjøre for hvordan studiet kvalitetssikres i institusjonens system for kvalitetssikring.*

Vid akkreditering av ett *lærosäte* bedöms detta utifrån ett antal kriterier för akkreditering i den aktuella kategorin. Exempelvis krävs för att en "vanlig" høgskola skall bli akkrediterad som *vitenskaplig høyskole* att följande kriterier är uppfyllda.

- *"Institusjonens primærvirksomhet skal være høyere utdanning, forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid samt formidling."*
- *"Institusjonens organisering og infrastruktur skal være tilpasset virksomheten."*
- *"Institusjonen skal ha stabil forsknings- og faglig eller kunstnerisk utviklingsvirksomhet av høy kvalitet relatert til sine fagområder"*.
- *"Institusjonen skal ha ansatte i undervisnings- og forskerstilling på de fagområder som inngår i studiene."*
- *"Institusjonen skal ha akkreditering for minst ett studietilbud av minst fem års varighet, samlet eller som integrert studieløp, som gir selvstendig rett til å tildele høyere grad, og ha uteksaminert høyere grads kandidater i minst to år."*
- *"Institusjonen skal ha en stabil forskerutdanning og selvstendig rett til å tildele doktorgrad, eller ha akkreditering for tilsvarende stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid."*
- *"Institusjonen skal være tilknyttet nasjonale og internasjonale nettverk innenfor høyere utdanning, forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid, og skal delta i det nasjonale samarbeidet som gjelder forskerutdanning eller tilsvarende stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid."*
- *"Institusjonen skal ha et tilfredsstillende fagbibliotek."*

För varje kriterium finns preciseringar av mer detaljerade krav som ska vara uppfyllda. (Se vidare NOKUTs hemsida ([www.nokut.no](http://www.nokut.no))).

### **Sammanfattningsvis**

- Även i Norge har lärosätena det primära ansvaret för kvalitetssäkringen av sin utbildning.
- Det fristående NOKUT utvärderar (evaluerar) kvalitetssäkringssystemen vid alla universitet och högskolor minst vart sjätte år. Om systemen har stora brister förlorar lärosätet rätten att utan förhandskontroll (ackreditering) starta nya utbildningar.
- I Norge finns tre kategorier av ackrediterade lärosäten. För varje kategori finns fastställt vilken typ av utbildningar som lärosätet får ge efter eget beslut. Ett lärosäte kan också få ge andra utbildningar, men då krävs att utbildningen i fråga ackrediteras av NOKUT.
- Ett lärosäte kan hos NOKUT söka att bli ackrediterat i en ”högre” kategori.
- Alla ackrediteringar kan omprövas av NOKUT.

### **Kvalitetssäkring i Danmark**

#### ***Universitetens ansvar för kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring***

Danmark har åtta universitet, men också en rad andra utbildningsenheter för övriga *videregående utbildningar*. Dessa är numera samlade på åtta *professionshøjskoler* (med 3 – 4-åriga utbildningar med minst en termins praktik och tio *erhvervsakademier* med vanligen tvååriga utbildningar).

Universiteten har under de senaste åren fått en ökad autonomi. Liksom i Finland och Norge betonas de enskilda universitetens ansvar för kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring, men också deras frihet att själva utforma sina kvalitetssystem. Från en skrift från en central myndighet (*Universitets og bygningsstyrelsen* ([www.ubst.dk](http://www.ubst.dk))) har vi hämtat följande:

*”Universitetslovens bestemmelser om evaluering af uddannelse og undervisning giver universiteterne vide rammer for selvstændigt at tilrettelægge deres kvalitetsarbejde. Evalueringer af undervisningen skal gennemføres med udgangspunkt i de enkelte fag og fagelementer. Formål med, fokus for og hyppighed af undervisningsevalueringer fastlægges af universiteterne.*

*Universiteternes uddannelsesevalueringer skal have et helhedsperspektiv på de enkelte uddannelser. Men modsat eksterne uddannelsesevalueringer (der ofte gennemføres som ”peer reviews” med selvevaluering, evalueringspanel, institutionsbesøg og evalueringsrapport), er der ingen formaliserede modeller for de interne uddannelsesevalueringer.*

*Universiteterne skal tilrettelægge deres uddannelsesevalueringer under hensyn til det samlede kvalitetssikringssystem...”*

”...Universiteterne skal inddrage eksterne parter i deres kvalitetsarbejde i forbindelse med udvikling af nye uddannelser og ved større ændringer af eksisterende uddannelser. Aftagere, dimittender og eventuelt autorisationsmyndigheder skal indgå i arbejdet med henblik på at sikre uddannelsernes kvalitet og relevans” (Universiteternes kvalitetsarbejde Universitets og bygningsstyrelsen 2009).

Den citerade skriften som finns på universitets och bygningsstyrelsens hemsida ([www.ubst.dk](http://www.ubst.dk)) ger också en allmän översikt av både de interna och de externa kvalitetssäkringssystemen för den danska universitetsutbildningen.

### **Akkrediteringsrådet**

Universitets och bygningsstyrelsen är inte extern granskningsmyndighet i kvalitetsfrågor. För detta finns istället *Akkrediteringsrådet* med åtta ledamöter. Akkrediteringsrådet är fristående från såväl den danska regeringen som de *videregående uddannelsesinstitutioner* i sitt val av procedurer och metoder och i sina beslut.

Akkrediteringsrådet ackrediterar regelmässigt dels existerande utbildningar dels alla förslag om nya utbildningar. En utbildning måste vara ackrediterad för att få ges. Underlaget för sina beslut får akkrediteringsrådet i *akkrediterings-rapporter*. Dessa utarbetas för universitetens utbildningar av *Akkrediteringsinstitutionen (ACE)* och för övriga utbildningar av *Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)*. För att bli ackrediterad måste en utbildning uppfylla viss krav på relevans och kvalitet. Man kan säga att en akkrediterad utbildning måste uppfylla en viss minimistandard.

Vid ackreditering av en *universitetsutbildning* används fem olika **kriterier** (fritt översatt från danskan):

1. Behovet av utbildningen på arbetsmarknaden.
2. Utbildningen ska vara forskningsbaserad och kopplad till en aktiv forskningsmiljö av hög kvalitet.
3. Utbildningens ämnesprofil och lärandemål.
4. Utbildningens struktur och uppläggning.
5. Den löpande kvalitetssäkringen av utbildningen.

För utbildningar vid *professionshøjskoler* och *erhvervsakademier* är uppsättningen kriterier annorlunda. För det som kallas *erhvervsakademiuddannelser* och *professionsbacheloruddannelser*, till vilka bl.a. sjuksköterskeutbildningen hör, finns det 17 olika **kriterier** med inriktning mot utbildningens innehåll och uppläggning men också mot dess anpassning till den framtida yrkesverksamheten och den interna kvalitetssäkringen av utbildningen. Se vidare EVA:s hemsida: ([www.eva.dk](http://www.eva.dk))

### **Sammanfattningsvis**

- De danska universiteten ansvarar själva för utvärdering av de egna utbildningarna och det egna kvalitetsarbetet.
- På central nivå finns *akkrediteringsrådet*, oberoende både av lärosätena och av ministerierna/regeringen.

- Alla *vidergående uddannelser* måste vara ackrediterade, annars får de inte ges.
- Akkrediteringsrådet fattar beslut om ackreditering baserat på underlag från *Akkrediteringsinstitutionen* och *Danmarks evalueringsinstitut*.
- Ett av kriterierna för att få en utbildning ackrediterad är att det ska finnas behov för utbildningen på arbetsmarknaden. Ett annat är att utbildningen ska vara kvalitetssäkrad enligt det aktuella lärosätets kvalitetssystem.

## ***Den nordiska strukturen för kvalitetssäkring***

Vi har här beskrivit de viktigaste komponenterna i kvalitetssäkringssystemen i de tre grannländerna. Kvalitetssystemen har delvis en gemensam struktur, trots att det finns skillnader i ländernas organisation av sina högskolesystem. Detta är dock inte så förvånande eftersom man i alla tre länderna har utgått från det utvecklingsarbete som gjorts inom ramen för Bolognaprocessen. Vi ska här lyfta fram de viktigaste principerna för kvalitetssystemen i de tre länderna.

### ***Högskolornas ansvarar för kvalitetssäkringen av den egna verksamheten***

I samtliga tre länder betonas i lagar förordningar och officiella texter att det är de enskilda lärosätenas som ansvarar för kvalitetssäkringen av den egna utbildningen. Detta ansluter också till EU:s Berlindeklaration från 2003<sup>6</sup> i vilken ministrarna ansvariga för den högre utbildningen i medlemsstaterna

*...”stress that consistent with the principle of institutional autonomy, the primary responsibility for quality assurance in higher education lies with each institution itself and this provides the basis for real accountability of the academic system within the national quality framework.”*

*I Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* från 2005, utgiven av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) finns också “standards” för lärosätenas interna kvalitetssäkring av sin utbildning.<sup>7</sup>

Varje lärosäte måste ha en policy och vidhängande procedurer för att garantera kvalitet i sina utbildningar och examina. För detta måste lärosätet skapa en kultur som betonar kvalitet och kvalitetssäkring. Det behövs också en intern strategi för en kontinuerligt förbättrad kvalitet. Det behövs rutiner för uppföljning och förändring av utbildningen. Det behövs också system för att verifiera att lärare och resurser i övrigt är lämpliga för de utbildningar man ger o.s.v. Detta kallar vi lärosätets interna kvalitetssäkringssystem.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *“Realising the European Higher Education Area”* Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003

<sup>7</sup> En beskrivning av dessa standards finns i vår tidigare rapport ([www.lilahe.com/kvalitet2010.pdf](http://www.lilahe.com/kvalitet2010.pdf))

<sup>8</sup> Även om systemet kallas internt kan det mycket väl innehålla processer där lärosätet tar hjälp t.ex. för en utvärdering av individer eller organisationer utanför det egna lärosätet.

## ***Oberoende specialorgan för extern kvalitetssäkring och kvalitetsgranskning***

Men det behövs också insatser för kvalitetssäkring som initieras av organ utanför det enskilda lärosätet. Dessa organ bör enligt ENQA:s guidelines vara oberoende både av lärosätena och av landets regering. De ansvarar för vad man vanligen kallar *den externa kvalitetssäkringen*.

I de tre länderna finns speciella självständiga organ med extern kvalitetsgranskning och kvalitetssäkring som uppgift. Det är i Finland *Rådet för utvärdering av högskolorna (RUH eller FINHEEC)*, i Norge *NOKUT* och i Danmark *Akkrediteringsrådet*, med serviceorganen *Akkrediteringsinstitutionen* och *Danmarks Evalueringsinstitut (EVA)*. Dessa organ fattar sina beslut och planerar sin verksamhet inom ramen för sitt uppdrag oberoende både av lärosätena och av landets regering.

### ***Extern kvalitetssäkring: Auditering eller/och ackreditering***

I Finland och Norge består den externa kvalitetssäkringen huvudsakligen av *auditering* d.v.s. periodiska utvärderingar av läroanstalternas interna kvalitetssäkringssystem. I båda länderna betonas att det är lärosätena som själva "äger" sina kvalitetssystem. Granskningen gäller huruvida dessa system har de egenskaper som är önskvärda, inte hur man valt att utforma systemen i detalj.

I Danmark förekommer inte någon central auditering. Istället måste varje postgymnasial utbildning vara *ackrediterad*, annars får den inte ges. Ackrediteringen baseras på ett antal på förhand bestämda kriterier (olika för universitet och övriga lärosäten). Kriterierna avser inte bara utbildningens inriktning och uppläggning utan också om det finns behov av utbildningen på arbetsmarknaden. Det krävs också att utbildningen kvalitetssäkras löpande i anslutning till lärosätets interna kvalitetssäkringssystem.

I Norge måste också vissa nya utbildningar ackrediteras av NOKUT innan de får introduceras. Men vid *ackrediterade lärosäten* får man inom vissa ramar starta nya utbildningar utan förhandstillstånd av NOKUT.

Det finns alltså i våra grannländer två former av extern kvalitetssäkring: *auditering* och *ackreditering*. Detta gäller även i många andra länder. I vissa länder har man valt att lägga tonvikten vid auditering, i andra är ackreditering av utbildningar eller lärosäten det centrala. Det finns också, som i Norge, system för den externa kvalitetssäkringen som kombinerar auditering och ackreditering.

Det finns skillnader mellan auditering och ackreditering och den roll de kan spela i det totala kvalitetssäkringssystemet:

I en *auditering* granskar man de system som lärosätena har för att internt säkra och utveckla kvaliteten i hela eller delar av sin verksamhet. En auditering har vanligen som resultat att lärosätet blir godkänt eller inte godkänt. Men en bra auditeringsprocess resulterar också, oberoende av om lärosätet är "godkänt" eller ej, i rekommendationer om hur det interna kvalitetssystemet kan förbättras och utvecklas ytterligare.

re. Dessutom är auditeringsobjektet (det interna kvalitetssystemet) i sig avsett för att utveckla lärosätets verksamhet.

Ett *ackrediteringssystem* är mindre utvecklingsinriktat. Det gäller att avgöra om en planerad eller redan existerande utbildning (eller en läroanstalt) uppfyller vissa på förhand givna *minimikrav*. Dessa krav är flerdimensionella. För att bli ”godkänd” krävs att utbildningen når en viss nivå avseende ett antal av varandra oberoende indikatorer.

### **3. Kvalitetssäkringen i Sverige 1992 – 2007**

#### ***Flera organ och myndigheter***

I anslutning till 1993 års högskolereform inrättades ett speciellt organ med huvuduppgift att se till att kvaliteten i universiteten och högskolornas verksamhet granskades. Redan år 1992 skapades *Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor*, bestående av universitetskanslern och ett antal ytterligare ledamöter. Till sekretariatet knöts ett kansli. Samtidigt lades den gamla myndigheten *Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ)* ner. Ett år senare ändrades sekretariatet till *Kanslersämbetet*. Ytterligare två år senare (den 1 juli 1995) uppgick Kanslersämbetet i det nybildade *Högskoleverket*.

Genom åren har det funnits olika former av extern kvalitetsgranskning, som administrerades av de ovan nämnda organen. Nedan beskrivs dessa kortfattat.

#### ***Examensrättsprövning***

Under hela tiden från 1992 fram till idag har Sekretariatet för utvärdering, Kanslersämbetet och Högskoleverket haft till uppgift att pröva ansökningar från lärosätena om rätt att dela ut nya examina. Det började med att ett antal frikyrkliga skolor i första hand sökte rätt att ge högskoleexamen till sina elever. Sedan kom en rad ansökningar från högskolor, som utöver kandidatexamen också ville ha rätt att ge magisterexamen. Dessutom har under årens lopp olika lärosäten ansökt om rätt att ge olika yrkesexamina. De senast behandlade ansökningarna har gällt civilingenjörsexamen vid Linnéuniversitetet (avslag) och läkarexamen vid Örebro universitet (godkänt).

Prövningen av ”nya” examensrätter liknar i mycket de *ackrediteringar* av nya utbildningar som förekommer i Danmark. Sådana prövningar kommer enligt propositionen att göras även i fortsättningen. Examensrättsprövningarna har skett genom att man låter sakkunniga bedöma om det finns förutsättningar för att den planerade utbildningen ska få tillräckligt god kvalitet. Hittills har Högskoleverket vid bedömningen tagit hänsyn till sju olika förhållanden: ”*Samlad lärarresurs, Utbildningsmiljö, Styrdokument, Undervisning, Kurslitteratur och examination, Säkring av examensmålen. Infrastruktur och Säkring av utbildningens kvalitet*”. Om detta kommer att gälla även i fortsättningen är än så länge oklart. Redan under hösten måste emellertid Högskoleverket bekänna färg. Då väntar prövningar av examens-tillstånd i den nya lärarutbildningen för inte mindre än 29 lärosäten.

## ***Kvalitetsarbetsbedömningar***

År 1994 fick Kanslersämbetet i uppdrag att under en treårsperiod granska samtliga lärosätens *kvalitetsarbete*. Från början var det tänkt att dessa bedömningar skulle vara underlag för en ”kvalitetspeng” till lärosäten med väl fungerande kvalitetsarbete. Detta togs bort i och med regeringsskiftet 1994, men kvalitetsarbetsgranskningarna fortsatte. Man hann med två omgångar innan de lades ner år 2002. Även om det fanns en del brister vid genomförandet av kvalitetsarbetsgranskningarna hade de mycket gemensamt med det som idag i Finland och Norge kallas *auditering*. Sverige var här tidigare ute än man var i grannländerna.

## ***Nationella utvärderingar***

Vid Kanslersämbetet och Högskoleverket förekom fram till sekelskiftet också ett program för nationella utvärderingar (NU-programmet). Inom programmet gjordes ett antal utvärderingar inom ”nyckelområden”, bl.a. den då nya grundskolläraryt utbildningen, läkarutbildningarna, sjuksköterskeutbildningarna, utbildningen i ämnet matematik, forskarutbildningen i språk och examinationen inom grundutbildningen. Utvärderingarna gjordes av externa sakkunniga på uppdrag av Kanslersämbetet eller Högskoleverket. De sakkunniga fick vissa direktiv, men hade stor frihet att profilera inriktningen av sin granskning och sin rapport<sup>9</sup>.

## ***Program och ämnesgranskningar***

År 2000 ändrades (genom en regeringsproposition) Högskoleverkets utvärderingspolicy. För att stärka kvaliteten skulle alla utbildningar vid de svenska lärosätena som ledde fram till examen inklusive utbildningen i enskilda ämnen fram till kandidat och magisterexamen utvärderas under en sexårsperiod. Utvärderingen skulle avse utbildningens *förutsättningar, process och resultat*. Man gjorde också en koppling till examensrättsprövningarna. Ett dåligt utvärderingsutfall kunde innebära att lärosätet riskerade att få den aktuella examensrätten indragen, d.v.s. att man inte längre fick ge utbildningen i fråga.<sup>10</sup> Utvärderingarna skulle huvudsakligen baseras på en självvärdering och ett platsbesök av externa sakkunniga.

Ungefär samtidigt med att Högskoleverket startade programutvärderingarna lade man ner kvalitetsarbetsbedömningarna.

Modellen med granskning av olika utbildningars förutsättningar, process och resultat baserad på självvärderingar och platsbesök var inte på något sätt ny. Den hade tillämpats tidigare bl. a. i flera av NU-programmets utvärderingar. Det är en vanlig metod om en institution eller ett lärosäte vill få en utomstående bedömning av en

---

<sup>9</sup> Utvärderingarna inom NU-programmet kan till vissa delar ses som en fortsättning av ett antal utvärderingar som gjordes under de första åren på 1990-talet, delvis på initiativ av lärosätena. Exempelvis gjordes utvärderingar av de olika civilingenjörslinjerna vid de svenska tekniska högskolorna på initiativ av dessa högskolor själva. I dessa utvärderingar deltog också motsvarande utbildningar vid några utländska tekniska högskolor.

<sup>10</sup> Att man under en sexårsperiod skulle gå igenom alla examensutbildningar vid alla lärosäten blev naturligtvis resurskrävande. Högskoleverket fick också kraftigt ökade anslag inför den nya granskningsmodellen.



utbildning eller en annan del av sin verksamhet. Det ger ett underlag för förändring och förbättring av utbildningen i fråga. Då är det viktigt hur resultatet av utvärderingen uppfattas. Antingen kan utvärderingen ses som ett stöd för den berörda institutionens planering och utveckling av verksamheten. Då är det institutionen som har det slutliga ansvaret för vad som ska göras med anledning av granskningen. Men en utvärdering enligt denna modell kan också användas av en överordnad myndighet, i detta fall av Högskoleverket, för kontroll och beslut om utbildningen. Det verkar som om det i lärosätenas ögon skedde en förskjutning över åren av synen på programutvärderingarna från stödrollen till kontrollrollen. I DN-debatt 11 november 2008 karakteriserade SUHF:s styrelse utvecklingen på följande sätt

*”Utvärderingssystemet byggdes upp för dialog mellan HSV och lärosäte om förbättring, men används nu för utsortering.”*

Denna utveckling var en av de viktigaste orsakerna till att lärosätena åren 2007 och 2008 gick till angepp mot Högskoleverkets kvalitetsgranskningar.

### ***Högskoleverkets ursprungliga planer för 2007 – 2012***

Strax innan hela den utveckling som vi beskrev i *Spelet om kvalitetsgranskningen* startade redovisade Högskoleverket sitt *kvalitetssäkringssystem för granskning och utvärdering av högre utbildning under sexårsperioden 2007 – 2012*. Det innehöll flera förändringar i förhållande till vad man gjort under perioden 2000 – 2006.

Systemet skulle ha fem komponenter

- Granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete
- Utbildningsutvärderingar
- Examensrättsprövningar
- Tematiska utvärderingar och tematiska studier
- Utmärkelse till framstående utbildningsmiljöer

Man hade alltså tagit granskningarna av lärosätenas kvalitetsarbete till nåder igen. och även minskat ambitionen för utbildningsutvärderingarna. De skulle bara genomföras fullt ut med platsbesök m.m. för utbildningar där man bedömde att det fanns risk för att god kvalitet inte upprätthölls.

Jämfört med den tidigare perioden innebar det nya programmet en satsning på auditering (alltså kvalitetsarbetsgranskningarna) på bekostnad av ackrediteringar (utbildningsutvärderingarna). Det är troligt, menar vi, att detta avspeglar den internationella utvecklingen under de första åren på det nya seklet (Bolognaöverenskommelserna, arbetet inom ENQA m.m.). Man ser också de stora likheterna med kvalitetssystemen i Finland och Norge.

Man kan fråga sig varför Högskoleverket så snabbt bytte fot och gick tillbaka till den gamla modellen med tonvikten på granskningar av ”kvalitén” i *alla* examensutbildningar. Även om regeringen krävde att kvalitetssystemet skulle premiera hög kvalitet ekonomiskt, så fanns det flera möjligheter för detta i den ursprungliga modellen. Man kunde premiera lärosäten med väl fungerande ”kvalitetsarbete”. I kvalitetsarbetsgranskningarna fanns redan i planerna en graderad betygssättning. Resurs-

utredningen (RUT2) hade också föreslagit att kvalitetsarbetsbedömningarna skulle användas för ekonomisk premiering av lärosätena. Man hade också kunnat följa den finländska modellen och koppla de ekonomiska incitamenten till ”*utmärkelsen till framstående utbildningsmiljöer*”.

## 4. Tre förslag

Om man jämför det av riksdagen beslutade svenska systemet med situationen i våra grannländer ser man ett antal punkter där det borde finnas utrymme för klarlägganden och preciseringar.

### *Ansvar för den interna kvalitetssäkringen*

Tidigare har det inte i Sverige varit allmänt accepterat att det enskilda lärosätet ska skapa sitt eget kvalitetssäkringssystem. En orsak till högskolornas ”revolt” i DN mot Högskoleverkets tidigare programgranskningar den 11 november 2008<sup>11</sup> var att man på högskolehåll ansåg att verket ”lade sig i” förhållanden som högskolorna ansåg vara deras eget ansvar. Vi menar också att frågan om ansvarsfördelningen inte heller var löst i den modell för den framtida kvalitetsgranskningen som Högskoleverket lade fram den 15 september 2009<sup>12</sup>.

Men i regeringens två propositioner om högskolornas autonomi och om kvalitetssystemet (Prop. 2009/10:139 och Prop. 2009/10:149) preciseras att universiteten och högskolorna själva har ansvaret för den interna kvalitetssäkringen. Samtidigt kommer de lärosäten som får bra betyg i Högskoleverkets programutvärderingar att få extra anslag i statens budget. Det kan styra lärosätena att koncentrera sitt kvalitetsarbete på förhållanden som har betydelse för dessa utvärderingar. De gäller bara utbildningar som ska leda fram till examina. Men de svenska universiteten och högskolorna har ett mycket vidare uppdrag än att enbart ge utbildningar för den som siktar på en viss examen. Kvalitetssäkringen måste därför gälla hela verksamheten vid högskolan.

Just nu ger regeringen olika signaler. Dels ska lärosätena själva svara för kvalitetssäkringen av hela den egna verksamheten. Dels kommer de lärosäten som koncentrerar sig på det fåtal indikatorer, som används för att bedöma kvaliteten på de utbildningar som utvärderas av Högskoleverket, att premieras med extra resurser. Därför bör det i den kommande Högskoleförordningen preciseras

- ***att varje högskola ska ha ett system för kvalitetssäkring av all sin verksamhet, och***
- ***att det är den enskilda högskolan och dess ledning som bestämmer hur detta system ska utformas baserat på inriktningen av högskolans verksamhet.***

---

<sup>11</sup> Se vår förra rapport: *Spelet om kvalitetsgranskningen...*([www.lilabe.com/kvalitet2010.pdf](http://www.lilabe.com/kvalitet2010.pdf))

<sup>12</sup> Den innebar t.ex. att kvalitetsbetyget bl.a. skulle baseras på hur lärosätet valt att organisera undervisningen på de utbildningar som skulle bedömas.

## ***Organ för extern kvalitetssäkring***

Motsvarigheten till de självständiga organen för extern kvalitetssäkring i våra grannländer (RUH, NOKUT etc) är Högskoleverket. I debatten om det nya kvalitetssystemet har det hävdats att Utbildningsdepartementet alltför mycket "lagt sig i" hur Högskoleverkets i samråd med lärosätena tänkt sig genomföra programutvärderingarna. Det skulle kunna medföra att verket inte kan bli godkänt som oberoende *external quality assurance agency*.

Men en *external quality assurance agency* ska även vara oberoende av *lärosätena*. Högskoleverkets argumentation i konflikten med Utbildningsdepartementet har baserats på att man var enig med lärosätena om hur den nya kvalitetsgranskningen skulle utformas.

Till skillnad från "kvalitetsorganen" i våra grannländer har Högskoleverket en rad andra uppgifter utöver kvalitetsgranskningen. Det gäller tillsyn, uppföljning av utvecklingen, omvärldsbevakning, olika främjandeuppgifter o.s.v. Högskoleverket definierar sig själv som *en myndighet för frågor som rör universitet och högskolor*. Verket kan ibland också (felaktigt?) uppfattas som en koncernledning för det svenska högskolesystemet.<sup>13</sup>

Det är inte heller ovanligt att man talar om "högskolesektorn" som ett gemensamt begrepp för Högskoleverket och Sveriges universitet och högskolor. Man kan därför också ifrågasätta om Högskoleverket är tillräckligt fristående i förhållande till universitet och högskolor för att kunna vara *external quality assurance agency* i ENQA:s mening.

*Formen för beslut i externa kvalitetsfrågor* är annorlunda i Sverige än i grannländerna. I alla tre länderna finns ett råd eller en styrelse med personer som är utsedda för en viss tid och bestämmer ramarna för verksamheten och som kollegialt fattar beslut om godkända eller icke godkända auditeringar eller ackrediteringar. Högskoleverket däremot är ett ämbetsverk med en verkschef, universitetskanslern, som formellt är ensam beslutsfattare i alla ärenden, även i frågor om examensrätt och kvalitetsbedömningar. Det gör, menar vi, att det blir svårare att få acceptans från lärosätena för det externa kvalitetssäkringssystemet.

Vi menar att det bästa vore att man i Sverige vid sidan av Högskoleverket inrättar ett speciellt organ (likt det finländska *Rådet för utvärdering av högskolorna*) med ansvar för den externa kvalitetssäkringen. Om detta är för politiskt utmanande bör under alla förhållanden besluten inom Högskoleverket om examensrätter och kvalitetsbedömningar förankras bättre genom att

- **det inom Högskoleverket inrättas ett speciellt råd med externa sakkunniga, som har det övergripande ansvaret för kvalitetsgranskningarna och med uppgift att självständigt fatta besluten i "kvalitetsfrågor".<sup>14</sup>**

---

<sup>13</sup> Det är därför inte så konstigt att rubriken i Dagens Nyheter när Lars Haikola blev ny universitetskansler var *Haikola blir chef för Sveriges högskolor*.

<sup>14</sup> Det finns i anslutning till Högskoleverket två speciella organ *Överklagandenämnden för högskolan* och *Högskolans avskiljandenämnd*, vars ledamöter fattar egna beslut, men där Högskoleverkets perso-

## **Auditering**

År 2008 återupptog Högskoleverket sin granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete. Sådana granskningar hade man, som vi tidigare nämnt, gjort under perioden 1995 - 2002. Men de lades ner i anslutning till att man startade program- och ämnesutvärderingarna. Den nya omgången kvalitetsarbetsvärderingar hade efter en lite trevande start alltmer börjat bli jämförbara med de finländska och norska auditeringarna. Men nu, efter att man hunnit igenom ungefär hälften av alla lärosäten har man beslutat att kvalitetsarbetsbedömningarna ska upphöra. En motivering för detta, bortsett från att man vill spara pengar, lär vara att granskningarna skulle bli för styrande och inkräkta på lärosätenas autonomi.

Från högskolehåll (SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor) har man dock beklagat nedläggningen av programmet ”*som lärosäten, högskoleverket och bedömare har investerat mycket i*”.

Universitet och högskolor står nu inför en rad nya uppgifter. Som en följd av autonomipropositionen måste varje lärosäte se över och utveckla sin organisation. Det kommer att aktualisera lärosätets kvalitetssäkringssystem. Då kan lärosätena ha stor hjälp av en extern auditeringsorganisation. En sådan behöver inte bli styrande och övervakande, vilket man tycks befara i regeringens proposition. Man kan mycket väl arbeta med externa (men professionella) granskare, som på högskolornas initiativ granskar och bedömer högskolornas system för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. En sådan granskning ska inte gå in på detaljer utan i första hand bedöma om lärosätets kvalitetssäkringssystem är ”heltäckande” och fungerar som lärosätet avsett. Det är, såvitt vi har kunnat förstå, i stort den roll som exempelvis de finländska auditeringarna spelar.

En organisation för auditering av de svenska lärosätena behöver inte heller inrättas och administreras av Högskoleverket. Är det inte en naturlig uppgift för SUHF att vara fadder för en sådan organisation? Vi vill därför föreslå att

- **SUHF, i anslutning till autonomireformen tar initiativet till skapande av ett de svenska universitetens och högskolornas kvalitetsråd med huvuduppgift att skapa ett professionellt system för (frivillig) auditering av lärosätena.**

---

nal svarar för ärendenas beredning. En liknande konstruktion skulle kunna användas även för de framtida externa kvalitetsbedömningarna.

## 5. Kommer det nya granskningssystemet att fungera?

Det av riksdagen beslutade granskningssystemet har flera syften. Det ska ge underlag för beslut om ett lärosäte ska få behålla rätten att ge studenter en viss examen. Granskningarna under en viss period ska också avgöra vilka lärosäten som ska få mera pengar per student än övriga lärosäten. Granskningarna ska också vara ett incitament till att lärosätena förbättrar kvaliteten i sin utbildning. Idag vet vi att granskningarna ska baseras på:

- Bedömningar av examensarbeten gjorda av studenter som tagit den examen som är föremål för granskningen.
- Enkät svar från nuvarande studenter och tidigare studenter som tagit den aktuella examen.<sup>15</sup>
- Självvärderingar av de berörda lärosätenas utbildning.
- Bedömarnas intryck från platsbesök vid lärosätena.

Alla ”utbildningar” vid de olika läroanstalterna som leder fram till yrkesexamen ska bedömas vart fjärde år. Detsamma ska göras för alla ”huvudämnen” i de generella examina. Än så länge är dock bara principerna för den nya kvalitetsgranskningen fastställda. Bedömningarna ska göras enligt en tregradig skala och i första hand baseras på kvaliteten i utbildningarnas ”resultat”. Så långt är det relativt klar vad riksdagsbeslutet innebär. Men sedan är det lång väg att gå innan systemet är färdigt att tillämpas. Högskoleverket har i dagarna fått ett uppdrag att utforma detaljerna i granskningssystemet så att det kan börja användas redan från årsskiftet. Det är många praktiska och principiella problem som måste lösas innan dess. Målsättningen är dessutom att man ska skapa ett system som får allmän acceptans hos lärosätena. Vi vill ifrågasätta om det är möjligt att åstadkomma detta. Och dessutom på så kort tid.

Det är många frågor som måste besvaras. Vad ska man mena med utbildningens resultat? Vilka objekt ska man bedöma? Och vilka *kriterier* ska användas för att avgöra om betyget ska bli *otillräcklig*, *tillfredsställande* eller *god kvalitet* på ett visst objekt. Man ser ju redan hur åsikterna varierar när det gäller att bedöma examensarbetena.

Det blir naturligtvis inte enklare när de planerade enkäterna till nuvarande och tidigare studenter ska utformas. Vilka frågor ska den innehålla? Hur översätter man enkät svaren till kvalitetsbetyg? Vilka ska få enkäten till nuvarande studenter? Ska det vara alla studenter eller ska det bara vara de som deltagit i utbildningen under en viss tid? Och hur ska man hantera bortfallen bland enkät svaren?

Hur ska självvärderingarna utformas? Meningen tycks vara att de ska inriktas på en analys av i vilken grad man på lärosätet har lyckats nå målen i examenskraven. Hur ska man mäta detta? Handlar det om ”learning outcome” för de studenter som lyckats ta examen, oberoende av hur många de är i förhållande till dem som börjat på

---

<sup>15</sup> Enligt de senaste uppgifterna (i regeringens uppdrag till Högskoleverket (2010-07-08)) ska även nuvarande studenter få delta i en enkät.

utbildningen? Eller ska det finnas med ett mått på effektivitet eller ”genomströmning” i bedömningen? Vad ska en självvärdering innehålla? Ska det vara en argumentation för varför man är bra, eller ska det vara en objektiv genomgång av de starka och svaga sidorna av den egna utbildningens resultat eller ...? Och hur ska ett lärosätes självvärdering kunna jämföras med ett annat lärosätes? Här kommer det att behövas riktlinjer från Höskoleverket. Man måste *i förväg* bestämma de kriterier som ska gälla vid bedömningen. Både kriterier som ska gälla generellt och de kriterier som gäller för den speciella utbildning som ska bedömas.

Om det bara hade gällt att avgöra om en utbildning ska godkännas eller ej är det möjligt att man kan nå någon form av konsensus. Men när utfallet av granskningen också kan få betydelse för de framtida anslagen, blir det viktigt att regler och förfarande inte missgynnar det egna lärosätet. Därför kommer alla berörda lärosäten att ha synpunkter på hur de explicita kriterierna för kvalitetsbedömningarna kommer att utformas.

Mycket talar för att det inte går att på den korta tid som står till förfogande skapa ett seriöst kriteriesystem som får allmän uppslutning bland lärosätena. Då är man snart tillbaka på ruta ett, där man var hösten 2008 när högskolornas uppror mot kvalitetsbedömningarna startade.<sup>16</sup>

Ett annat utvecklingsscenario kan vara att Höskoleverket inte mår att skapa ett kriteriesystem, utan i praktiken låter lärosätena själva avgöra hur självvärderingarna ska utformas. Detta brukar leda till att högskolorna för säkerhets skull sänder in all dokumentation man har. Sedan överlåter Höskoleverket till de enskilda bedömargrupperna, att utifrån detta ofta oöverskådliga material i efterhand skapa de kriterier som ska användas för den aktuella granskningen. I längden kan man inte få högskolornas förtroende för ett sådant tillvägagångssätt.

Ytterligare ett scenario är att man på något sätt når konsensus om ett förfarande som

- Lärosätena upplever som ”ofarligt”
- Gör att Höskoleverket formellt behåller rollen som ansvarig för den externa kvalitetssäkringen
- I övrigt (inte minst politiskt) uppfattas som ett kvalitetsmässigt steg framåt

Ett sådant system måste sannolikt kräva stora arbetsinsatser för lärosätena och Höskoleverket och dess experter. Den stora risken – bortsett från att det är slöseri med resurser och arbetsinsatser – är att lärosätenas interna kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling försummas.

## **6. Ett svenskt kvalitetssystem med nordisk profil**

Det borde framgå av det tidigare att vi ställer oss tveksamma till om det nu planerade externa kvalitetssäkringssystemet kommer att kunna fungera som önskat. Vi tror dessutom inte att det kommer att ha den kvalitetsdrivande effekt som förväntas. Den

---

<sup>16</sup> se *Spelet om kvalitetsgranskningen* ([www.lilahe.com/kvalitet2010.pdf](http://www.lilahe.com/kvalitet2010.pdf)).

tidigare genomgången av kvalitetssäkringen i våra grannländer inspirerar också till att söka andra lösningar för kvalitetssäkringen i Sverige. Därför ska vi som avslutning skissera hur ett alternativt sådant system skulle kunna utformas.

Den externa kvalitetssäkringen i våra nordiska grannländer består huvudsakligen av auditeringar (i Finland och Norge) och ackrediteringar (i Danmark och i till en viss del även i Norge). Vilken typ passar bäst i det svenska högskolesystemet?

Basen för varje kvalitetssystem för en högskola eller ett högskolesystem måste vara de uppgifter och det "ansvarsområde" man har. Karakteristiskt för det svenska högskolesystemet är det bara finns ett system inom vilket all utbildning och forskning ska rymmas.. Vi har inte flera typer av "skolor" för vilka det gäller olika regler, på det sätt som man har i Finland och Danmark. Praktiskt taget all offentlig eftergymnasial utbildning i Sverige ska rymmas inom det enhetliga högskolesystemet.<sup>17</sup> Det betyder att inom den svenska högskolan och dess regelverk ska det finnas plats för alla typer av utbildningsinriktningar och utbildningsmål, från civilingenjör till förskollärare, från läkare till operasångare. Det ska finnas utbildningar som ska passa för legitimationsyrken, men också utbildningsmöjligheter för den som vill skaffa sig en bred kompetens användbar på många olika platser i samhället. Högskolesystemet ska både svara för utbildning av ungdomar som just har slutat gymnasiet och för alla utbildningar som ryms inom begreppen livslångt lärande och återkommande utbildning. Några data (från SCB och Högskoleverket) om dagens studenter kan belysa denna bredd inom studentpopulationen:

- Läsåret 2008/09 började cirka 70000 personer vid svenska universitet och högskolor<sup>18</sup>, samma år tog bara 42000 studenter sin första examen. Det betyder att 30 procent eller mer av dagens studenter läser utan att ta examen.
- Av de c:a 290000 studenterna<sup>19</sup> vårterminen år 2009 var över 30 procent över 30 år och cirka 15 procent över 40 år.
- Nästan 20 procent av studenterna studerar (enbart) på distans.
- Hösten 2006 läste mer än 20 procent på deltid<sup>20</sup>,
- Hösten 2006 hade en av fyra studenter någon gång återkommit till högskolan efter att ha gjort ett uppehåll på minst tre terminer.

Det är klart att det finns ett stort spektrum av förväntningar på högskolorna från studenter avseende utbildningarnas innehåll och organisation. Men det är inte bara studenter som har krav och förväntningar. Arbetsmarknaden och samhället i övrigt har behov, både av utbildade personer med en rad olika inriktningar och av kunskaper och kompetens som högskolorna kan förmedla på annat sätt. Det finns också krav och förväntningar på högskolorna i det gällande regelverket (Högskolelagen och Högskoleförordningen, m.m.).

Att tillfredsställa alla dessa olika krav så långt det går är högskolesystemets uppgift. Krav som dessutom varierar med tiden. En stor del av ansvaret för detta ligger på de enskilda högskolorna. Ansvaret betonas dessutom ytterligare genom högskolornas

---

<sup>17</sup> Undantag är bara KY-utbildningarna.

<sup>18</sup> Antalet högskolenybörjare (gäststuderade borträknade)

<sup>19</sup> På grundnivå och avancerad nivå

<sup>20</sup> Deltid betyder att man läste 21 poäng eller mindre under terminen (30 poäng motsvarar heltid)

ökade autonomi. Därför måste varje högskola organisera sin verksamhet med ett integrerat system för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling.

De olika högskolorna och universiteten har olika profil på sin inriktning och sina resurser. Det styr också hur man utformar sina kvalitetssystem. Därför kan de interna kvalitetssystemen variera från högskola till högskola.

Det bästa stödet från den externa kvalitetssäkringen måste mot denna bakgrund vara en auditering av högskolornas kvalitetssystem av samma typ som i Finland. Sedan kan man diskutera vilken formell status dessa auditeringar ska ha. De kan vara enbart rådgivande. Auditeringar med godkänt resultat kan också ge någon form av certifiering och status för lärosätet för en viss tid framöver.

Men ska inte den externa kvalitetssäkringen också innehålla ackrediteringar? Jo. I det svenska systemet behövs prövningar av nya examensrätter. De kan göras ungefär på samma sätt som i dagens system. Det är en typ av ackrediteringar. Och för vissa speciella utbildningar där utbildningens resultat har stor samhällslig betydelse kan det också vara motiverat med ackreditering som omprövas med vissa mellanrum. Det betyder att en viss utbildnings mål innehåll och resultat granskas och godkänns för en viss tid. Detta kan komma ifråga för utbildningar vars mål är väldefinierade och som har stor samhällslig betydelse. Vi tänker framförallt på utbildningar som leder fram till legitimationsyrken: olika vårdutbildningar, lärarutbildningar m.fl.

Om man vill ha möjlighet att premiera hög kvalitet kan man kopiera det finländska systemet med premier till framstående utbildningsmiljöer.

Ett svenskt externt kvalitetssäkringssystem skulle då kunna bestå av

1. Auditeringar av alla lärosätens system för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling med en viss periodicitet
2. Prövningar av högskolors förutsättningar och resurser för att få rätt att ge en för högskolan ny examen.
3. Ackreditering med en viss periodicitet av ett antal för samhället speciellt viktiga utbildningar.
4. Ett system för identifiering och belöning av speciellt framstående utbildningsenheter.