

**Utbildningsdepartementet****Kvalitetssäkring av högre utbildning**

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian lämnas förslag om ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning. Syftet är att införa ett mer sammanhållet kvalitetssäkringssystem där de granskningar som Universitetskanslersämbetet ansvarar för i ökad utsträckning beaktar universitets och högskolors eget kvalitetssäkringsarbete. Universitetskanslersämbetets granskningar ska vara inriktade på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning.

Förslagen utgör ett ramverk för kvalitetssäkringssystemet och Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen. Detta arbete bör ske i samråd med universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv.

I promemorian föreslås också att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte längre ska fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat.

Det nya systemet för kvalitetssäkring och för resurstilldelning föreslås börja gälla den 1 januari 2016.

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Uppdraget	4
2. Bakgrund.....	6
2.1 Kvalitetssäkring i lag och förordning.....	6
2.2 Tidigare system för kvalitetssäkring	7
2.3 Kvalitetssäkring ur ett internationellt perspektiv	11
3. Ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning.....	13
3.1 Ett sammanhållet system för kvalitetssäkring.....	13
3.2 Universitetskanslersämbetets granskningar	15
3.2.1 Examenstillståndsprövningar	17
3.2.2 Granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem.....	17
3.2.3 Utbildningsutvärderingar	19
3.2.4 Tematiska utvärderingar	21
3.2.5 Studenternas roll i kvalitetssäkringssystemet.....	21
3.2.6 Utbildningens användbarhet och förberedelse för arbetslivet	22
3.2.7 Internationella bedömare.....	22
3.2.8 Rättssäker, förutsägbar och transparent kvalitetssäkring.....	23
3.2.9 Nationella jämförelser och information	24
4. Kvalitetsbaserad resurstilldelning.....	26
4.1 Nuvarande system för resurstilldelning.....	26
4.2 Fördelning av resurser.....	26
5. Genomförande och konsekvensanalys.....	28

Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att det nationella systemet för kvalitetssäkring ska bli mer sammanhållet än i dag. Det innebär att de granskningar som Universitetskanslersämbetet ansvarar för bör beakta lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete i ökad utsträckning. Universitetskanslersämbetets granskningar ska vara inriktade på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning.

Systemet föreslås bestå av fyra komponenter:

- examenstillståndsprövning,
- granskning av lärosätens kvalitetssäkringssystem,
- utbildningsutvärdering, och
- tematiska utvärderingar.

Förslagen utgör ett ramverk för kvalitetssäkringssystemet och Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen. Detta arbete bör ske i samråd med universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv.

Vidare föreslås att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte längre ska fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat.

Det nya systemet för kvalitetssäkring och för resurstilldelning föreslås börja gälla den 1 januari 2016.

Denna promemoria är baserad på ett underlag som professor Harriet Wallberg har utarbetat på uppdrag av Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

1. Uppdraget

Dåvarande statsrådet Jan Björklund beslutade den 8 april 2014 att uppdra åt professor Harriet Wallberg att biträda Regeringskansliet med att föreslå hur kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning bör utformas. I uppdraget ingick att beakta följande.

- Systemet ska vara sammanhållet och innefatta både lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete och de granskningar som Universitetskanslersämbetet gör.
- Systemet ska kontrollera att studenterna tillgodogör sig de kunskaper som utbildningen ska ge.
- Systemet ska också vara kvalitetsdrivande och ge lärosätena fortsatta incitament och vägledning att utveckla sina utbildningar.
- Utbildningens användbarhet och förberedelse för arbetslivet ska vara en viktig aspekt i granskningarna. I det arbetet bör företrädare för arbetslivet involveras tydligare.
- Studenterna ska få en tydligare roll.
- Principer för kvalitetssäkring på europeisk nivå ska beaktas.
- Beslut om examenstillstånd ska även fortsättningsvis vara en viktig komponent. Ett lärosäte som inte uppfyller kraven ska få examenstillståndet indraget.
- Systemet ska utgå från lärosätenas självständighet, ta hänsyn till profilering samt vara transparent och tydligt.

Dessutom ingick att föreslå vilka delar och vilka processer det nationella kvalitetssäkringssystemet bör innehålla samt redovisa en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan lärosätena och Universitetskanslersämbetet. Vidare angavs att förslagen ska vara kostnadsneutrala.

Ämnessakkunnig Agnes Ers har biträtt Harriet Wallberg i arbetet. Denna promemoria är baserad på det underlag som de har tagit fram.

Genomförande

För att få underlag för arbetet har enskilda möten genomförts med samtliga statliga universitet och högskolor, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm. Lärosätena har representerats av rektor eller prorektor samt kvalitetsansvariga. Särskilda möten har genomförts i grupp med företrädare för de konstnärliga högskolorna och, i förekommande fall, de konstnärliga fakulteterna vid universiteten respektive med ytterligare enskilda utbildningsanordnare. Minnesanteckningar från dessa möten finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (dnr U2014/4633/UH).

Två referensgrupper har bidragit till arbetet. I den ena gruppen har företrädare för Universitetskanslersämbetet, Sveriges Universitets- och

högskoleförbund (SUHF) och Sveriges förenade studentkårer ingått. I den andra referensgruppen har det ingått företrädare för arbetslivet: Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv och Tjänstemännens Centralorganisation. Utredaren har även haft enskilda möten med företrädare för Sveriges förenade studentkårer respektive Sveriges universitetslärarförbund.

Harriet Wallberg har även diskuterat kvalitetssäkring och presenterat sina förslag på både Universitetskanslersämbetets kvalitetskonferens den 24 september 2014 och på SUHF:s förbundsårsamling den 22 oktober 2014. Därutöver bjöd hon in företrädare för universitet och högskolor, Sveriges förenade studentkårer och arbetslivet till ett informationsmöte den 28 oktober 2014 (dnr U2014/5649/UH).

2. Bakgrund

2.1 Kvalitetssäkring i lag och förordning

Det finns en rad regelverk som är centrala för universitets och högskolors arbete med kvalitetssäkring och som är utgångspunkter för Universitetskanslersämbetets arbete. Grundläggande är att universitet och högskolor ansvarar för att utbildningen håller hög kvalitet. I högskolelagen (1992:1434), som gäller för universitet och högskolor med statlig huvudman, anges att "...verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna" (1 kap. 4 §).

I högskolelagen finns även bestämmelser i fråga om bl.a. ett nära samband mellan forskning och utbildning, studentinflytande, jämställdhet, internationella förhållanden och breddad rekrytering (1 kap.). Vidare anges i högskolelagen övergripande krav och mål för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 kap. 7–9a §§). I examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), bilagan till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och bilagan till förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan, anges krav för vad som ska uppnås för att få en viss examen, dvs. förväntade studieresultat.

Regler om tillstånd respektive rätt att utfärda examina anges i högskolelagen (1 kap. 11–16 §§), och i högskoleförordningen finns ytterligare regler i fråga om tillstånd att utfärda examina (6 kap. 4–5 f §§). I fråga om Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan föreskriver regeringen vilka examina som får avläggas där.

I lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina finns bestämmelser som rör enskilda utbildningsanordnare i fråga om tillstånd att utfärda examina, som regeringen med stöd av högskolelagen har meddelat föreskrifter om, och återkallelse av sådana tillstånd. För tillstånd krävs bl.a. att de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen uppfylls. Av tillståndslagen framgår även att de enskilda utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina är skyldiga att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningar. Utbildningsanordnaren är också skyldig att varje år upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. De förslag som lämnas i denna promemoria omfattar därför även de utbildningsanordnare som har regeringens tillstånd att utfärda examina. Med universitet och högskolor, respektive lärosäten, avses därför i det följande såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen.

I förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet anges att Universitetskanslersämbetet ska ansvara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning genom utbildningsutvärdering respektive prövning av frågor om examenstillstånd. Av reglerna i högskolelagen om tillstånd att utfärda examen framgår att Universitetskanslersämbetet kan besluta att ett universitet eller en högskola inte längre får utfärda en examen om kvaliteten i en utbildning brister. För enskilda utbildningsanordnare är det regeringen som fattar beslut om tillstånd av utfärda examen respektive återkallande av sådant tillstånd. Regeringens beslut fattas vanligen efter att ett yttrande har inhämtas från Universitetskanslersämbetet. Universitetskanslersämbetet redovisar för regeringen antal granskningar och det samlade resultatet i sin årsredovisning. På myndighetens hemsida finns en databas som löpande uppdateras med information om utfallet för respektive granskning.

2.2 Tidigare system för kvalitetssäkring

Sedan början av 1990-talet har det funnits ett nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning i Sverige. Kvalitetssäkringssystemets utformning har skiftat över tid. Medan prövningar av examenstillstånd har skett på liknande sätt genom åren, har fokus för övrig granskning huvudsakligen växlat mellan utvärdering av lärosätets kvalitetsarbete och utvärdering av enskilda utbildningar. Utbildningsutvärderingar har i sin tur genomförts med olika fokus. Gemensamt för samtliga granskningar är att de har genomförts med en metod som bygger på att lärosätet gör en självvärdering som sedan granskas av en bedömargrupp med externa, oberoende sakkunniga (s.k. peer-review). Dessa intervjuar också berörda på lärosätena och skriver en rapport som underlag för ansvarig myndighets beslut. I det följande redovisas kortfattat utformningen av tidigare kvalitetssäkringssystem.

År 1993–2000

I och med 1993 års universitets- och högskolereform (om universitet och högskolor – frihet för kvalitet, prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3. rskr. 1992/93:103) infördes ett nationellt utvärderingssystem för högre utbildning. I propositionen angavs följande. Utformningen av den interna utvärderingsverksamheten ska vara en fråga för respektive universitet och högskola. Samordningen av de nationella utvärderingarna ska göras av det nyinrättade nationella utvärderingssekretariatet, senare Kanslersämbetet. Vikten av att de nationella utvärderingarna utfördes av flera oberoende organ, institutioner, akademier eller grupper som inrättades vid behov underströks. Att olika former av utvärdering användes sågs som viktigt för att försäkra att den utvärderade verksamheten blir allsidigt belyst. Vidare betonades att det nationella utvärderingssekretariatet, för att kunna utföra sin uppgift, måste ha integritet mot såväl statsmakterna som universiteten och högskolorna.

Den 1 juli 1995 inrättades en central myndighet för frågor rörande universitet och högskolor, Högskoleverket. Kanslersämbetets verksamhet införlivades i den nya myndigheten. Ett skäl till inrättandet av ett högskoleverk var att länka samman den kvantitativt inriktade uppföljningen, som Verket för högskoleservice hade i uppdrag att utföra, och den kvalitativt inriktade utvärderingen så att en helhetsbild av högskolan och dess verksamhet skulle kunna presenteras.

Medan Kanslersämbetet främst hade fungerat som beställare av och ställt samman utvärderingsresultat skulle Högskoleverket göra självständiga bedömningar. Verket skulle också besluta om offentliga högskolors rätt att utfärda examina. Det nationella kvalitetssäkringssystemet mellan åren 1995 och 2000 bestod främst av kvalitetsarbetsgranskningar, som innebar bedömningar av lärosätenas interna system för kvalitetssäkring. Två omgångar med utvecklingsinriktade kvalitetsarbetsbedömningar av samtliga universitet och högskolor genomfördes. Dessutom prövades lärosätenas ansökningar om tillstånd att utfärda examen. Utvärderingar av utbildningar genomfördes endast i mindre utsträckning under denna period.

År 2001–2007

I propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180) bedömde regeringen att kvalitetssäkringssystemet behövde utvecklas. Ett kvalitetsgranskningssystem som skulle vara heltäckande för både lärosäten och utbildningar och periodiskt återkommande presenterades. Som grundläggande principer slogs fast att universitet och högskolor har ett självständigt ansvar för kvalitetssäkring och utveckling, samt att Högskoleverkets oberoende granskningsfunktion ska värnas.

År 2001 började Högskoleverket att utvärdera utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen, med en periodicitet om sex år. Någon ny omgång med kvalitetsarbetsgranskningar påbörjades inte under denna period. I den nämnda propositionen hade bedömts att verkets lärosätesgranskningar i stället skulle avse särskilda kvalitetsaspekter såsom jämställdhet, mångfald eller internationalisering. Dessa granskningar kom att benämnas tematiska studier. Prövningar av lärosätenas ansökningar om examenstillstånd fortsatte på samma sätt som tidigare.

År 2007–2010

När samtliga utbildningar i sexårscykeln 2001–2006 hade utvärderats införde Högskoleverket en ny modell för utvärdering av utbildningar som var tänkt att användas för perioden 2007–2012. Modellen var uppbyggd av fem olika komponenter; granskning av lärosätenas interna kvalitetsarbete, förenklade ämnes- och programutvärderingar, examens-tillståndsprövningar, tematiska studier och utmärkelse för framstående utbildningsmiljöer. Efter kritik från lärosätena om att det var för lite

tonvikt på kvaliteten i utbildningarnas resultat och att systemet hade metodproblem beslutade Högskoleverket hösten 2008 att avbryta denna utvärderingscykel i förtid.

År 2011–2014

Efter riksdagens beslut om propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320) inrättades ett nytt kvalitetssäkringssystem. Regeringens bedömning i propositionen var att det nationella kvalitetssäkringssystemet bör bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av examenstillstånd. Vidare angavs att utbildning som leder till examina på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå bör utvärderas av Högskoleverket i fyraårscykler och främst avse bedömning av utbildningens resultat. Bedömningarna bör göras av externa oberoende sakkunniga och hållas samman av Högskoleverket. Resultatbedömningen bör göras utifrån granskning av studenternas självständiga arbeten och universitetens och högskolornas självvärderingar av utbildningens resultat i kombination med sakkunnigas platsbesök vid lärosätena. Vidare bör resultat från enkäter till tidigare studenter ingå i bedömningen. Regeringen bedömde även att utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningens resultat på en tregradig skala.

Ett viktigt skäl, som angavs i den nämnda propositionen, för att införa ett kvalitetssäkringssystem med fokus på granskning av resultat var att lärosätena hade fått ökad grad av autonomi och självbestämmande över hur verksamheten utformas och bedrivs. Granskning av förutsättningar och processer ansågs kunna få oönskade styrningseffekter. Även lärosätenas ansvar att utforma system för utvärdering av den egna verksamheten poängterades. Regeringens bedömningar grundades vidare på att om den politiska styrningen av högskolan minskar, så ökar högskolans eget ansvar i motsvarande grad. Samtidigt ökar statsmaktens behov av uppföljning och utvärdering av verksamheten, och det gäller inte minst kontrollen av kvaliteten i utbildningars resultat. Dessutom skulle systemet tillgodose studenters, näringslivets, myndigheters och andra intressenters behov av information om utbildningarnas kvalitet.

Därmed skedde således ett skifte av fokus jämfört med föregående kvalitetssäkringssystem för högre utbildning, i vilka utvärderingen av utbildningarna framför allt hade fokuserat på utbildningarnas förutsättningar och genomförande. Dessutom innebar det nya systemet att kvalitetssäkringssystemets syfte att fungera kvalitetsdrivande och utvecklande tonades ner till förmån för en betoning på kvalitetskontroll.

Kvalitetssäkringssystemet mellan åren 2011 och 2014 bestod av de båda komponenterna examenstillståndsprövningar och utbildningsutvärderingar. Utbildningsutvärderingarna inkluderade utbildningar som kan leda till examen på grundnivå eller avancerad nivå. Av resursskäl har

dock utvärdering av utbildning på forskarnivå inte genomförts under den senaste fyraårsperioden. Ett utvecklingsarbete om hur utvärdering av utbildning på forskarnivå kan genomföras pågår emellertid på Universitetskanslersämbetet, och kommer att integreras i det nya systemet. Initialt gjordes också enkäter till tidigare studenter, men på grund av metodproblem som bland annat innebar för låg svarsfrekvens fick dessa efter ett tag utgå.

Om bedömaregruppens bedömningar av de självständiga arbetena gav en tydlig bild av hur väl utbildningen når vissa mål för examen fick de självständiga arbetena, tillsammans med de utbildningsresultat som redovisades i självvärderingen, störst vikt vid den samlade bedömningen. När det fanns examensmål som helt eller delvis inte gick att bedöma utifrån självständiga arbeten och självvärderingar var det underlag som framkom genom intervjuer särskilt viktigt.

Bedömaregruppens arbete utmynnade i ett förslag till samlat omdöme för varje utbildning på en tregradig skala: mycket hög kvalitet, hög kvalitet eller bristande kvalitet. Universitetskanslersämbetet beslutade om vilket samlat omdöme varje utbildning skulle få utifrån bedömaregruppens yttrande. Utbildningar med det samlade omdömet mycket hög kvalitet eller hög kvalitet uppfyllde kvalitetskraven för högskoleutbildning, och lärosäten med utbildningar som fick högsta omdömet tilldelades kvalitetsmedel i resurstilldelningssystemet. För utbildningar som fick omdömet bristande kvalitet innebar det också att lärosätets tillstånd att utfärda den aktuella examen ifrågasattes. Lärosätet fick då ett år på sig att redovisa en åtgärdsplan och Universitetskanslersämbetet gjorde därefter en uppföljning av dessa utbildningar. Inga examenstillstånd återkallades under perioden, då utbildningarna efter uppföljning antingen visade sig hålla hög kvalitet eller hade lagts ner av lärosätet.

Erfarenheterna från detta kvalitetssäkringssystem är blandade. Till de positiva omdömena hör att det har bidragit till kvalitetsutveckling, främst genom den uppmärksamhet som examensmålen har getts. Samtidigt har flera problem konstaterats. Ett vanligt exempel på kritik har varit att det självständiga arbetet har fått en alltför stor roll som bedömningsunderlag och att det för att bedöma utbildningars kvalitet behövs ett bredare underlag. Vidare konstateras att systemet främst har passat utbildningar som leder till generella examina och att utbildningar som leder till yrkesexamen och konstnärliga examina har varit svårare att bedöma rättvisande. En annan viktig synpunkt som framkommit är att bedömaregruppernas kunskaper och möjligheter att bidra till kvalitetsutveckling inte tagits till vara, då syftet främst har varit att kontrollera utbildningarnas resultat.

2.3 Kvalitetssäkring ur ett internationellt perspektiv

Sverige är med i det europeiska samarbete som kallas Bolognaprocessen och som bl.a. syftar till att öka studenters och arbetstagares rörlighet mellan länderna. För att åstadkomma det har fokus för samarbetet varit att bygga upp ett ömsesidigt förtroende för varandras utbildningssystem, bl.a. genom att öka transparensen i de olika ländernas utbildningssystem och genom att länderna erkänner kvaliteten i varandras utbildningar och utbildningsinstitutioner. Kvalitetssäkringens roll är således central och som en del i samarbetet har bl.a. gemensamma principer för kvalitets- säkring tagits fram. Dessa principer benämns Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, och förkortas ESG. Principerna har antagits av ministrarna för högre utbildning i de länder som ingår i samarbetet, men är inte juridiskt bindande. Principerna antogs för första gången 2005 och håller nu på att revideras. Sedan december 2014 finns ett förslag till reviderade principer som är planerat att antas av ministrarna i maj 2015.

Principerna är utarbetade för att kunna tillämpas i alla länder oavsett regelverk, utbildningssystem och andra förutsättningar. De ska därmed kunna implementeras på olika sätt av olika länder, lärosäten och kvalitetssäkringsorgan. Principerna är uppdelade i tre delar. Den första delen handlar om hur universitet och högskolor bör kvalitetssäkra högskoleutbildning, den andra delen om hur kvalitetssäkringsorgan bör arbeta med extern granskning och den tredje delen om hur dessa organ bör kvalitetssäkra den egna verksamheten.

År 2000 bildades organisationen European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) för att främja samarbete och erfarenhetsutbyte om kvalitetssäkring av högre utbildning mellan länderna i Bolognasamarbetet. ENQA är en medlemsorganisation för kvalitetssäkringsorgan såsom Universitetskanslersämbetet, och för medlemskap krävs att organisationen uppfyller principerna för kvalitetssäkring. ENQA medverkar i Bolognasamarbetet och deltar i den pågående revideringen av principerna för kvalitetssäkring.

Ovanstående principer för kvalitetssäkring ligger även till grund för kvalitetssäkringsorganisationers medlemskap i European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). EQAR är en organisation som tillhandhåller en förteckning över kvalitetssäkringsorganisationer, såväl europeiska som icke europeiska, som arbetar i enlighet med principerna. Avsikten är att kvalitetssäkringsorganen som ingår i EQAR-registret ska kunna anlitas för utvärderingsuppdrag i andra länder.

Kvalitetssäkringssystem i andra länder

Det är vanligt att examenstillståndsprövningar (eller prövning av tillstånd att inrätta utbildningsprogram) ingår i de nationella kvalitets-

säkringssystemen. I de flesta länder används därutöver en kombination av granskningar av lärosätenas egna interna kvalitetssäkringssystem och utbildningsutvärderingar. Även tematiska utvärderingar där vissa specifika kvalitetsaspekter granskas förekommer. De olika ländernas kvalitetssäkringssystem omfattar vanligen en kombination av alla eller några av dessa komponenter, men med olika tyngdpunkt.

I Danmark bygger kvalitetssäkringssystemet på att lärosätenas eget kvalitetsarbete granskas. När ett lärosäte blivit godkänt får det ansvaret för att säkra kvaliteten i sina utbildningar och kurser och inrätta nya utbildningar. De lärosäten som inte får godkänt kommer liksom tidigare att få sina utbildningar utvärderade av det nationella kvalitetssäkringsorganet. I Nederländerna är den externa granskningen av det egna kvalitetsarbetet frivillig för lärosätena. Ett godkänt lärosäte premieras genom att dess utbildningar blir föremål för mindre omfattande utbildningsutvärderingar, vilket innebär att färre aspekter av utbildningarna utvärderas än vid övriga utbildningsutvärderingar. I Norge leder ett icke godkänt kvalitetsarbete till att lärosätet inte får inrätta nya utbildningar eller ansöka om examenstillstånd. Också i Finland granskas lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete. Lärosäten som inte godkänns måste genomgå en förnyad granskning inom 2–3 år, men får i övrigt inga sanktioner. I de flesta länder görs lärosätessgranskningar med regelbundenhet vart sjätte år.

Utbildningsutvärderingar sker ibland utifrån ett riskbaserat tillvägagångssätt. I England utvärderas utbildningsanordnare som under en lång period har visat att de klarar av att kvalitetssäkra sina utbildningar på ett tillfredsställande sätt inte lika ofta som utbildningsanordnare som inte har klarat av det. Ett annat exempel är Norge där det nationella kvalitetssäkringsorganet kan välja ut utbildningar för utvärdering, bland annat utifrån problem och kvalitetsbrister i utbildningarna som har kommit till dess kännedom.

Nationella tematiska utvärderingar förekommer exempelvis i Finland, Danmark och Skottland. I dessa tre länder syftar de tematiska utvärderingarna till att utveckla kvaliteten i utbildningarna. I Skottland har dessa utvärderingar ett särskilt fokus på att utveckla förutsättningarna för studenternas lärande. I England görs tematiska utvärderingar inom ramen för de nationella utbildningsutvärderingarna och fokuserar på ett särskilt relevant tema. I Nederländerna genomförs utvärderingar av specifika kvalitetsaspekter som berörda lärosäten vill få belysta som en del i sin profilering. Det kan till exempel handla om internationalisering eller entreprenörskap i utbildningar.

Den metod som används är genomgående att granskningen görs av externa bedömare, s.k. peer-review, där lärosätets självvärdering tillsammans med ett platsbesök på lärosätet utgör de huvudsakliga underlagen för bedömningen.

3. Ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning

3.1 Ett sammanhållet system för kvalitetssäkring

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att det nationella systemet för kvalitetssäkring ska bli mer sammanhållet än i dag. Det innebär att de granskningar som Universitetskanslersämbetet ansvarar för bör beakta lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete i ökad utsträckning, med inriktning på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning.

En tydlig ansvars- och rollfördelning

Såväl universitet och högskolor som Universitetskanslersämbetet har ansvar för kvalitetssäkring av högskoleutbildning. Av högskolelagen (1992:1434), som lagen om examenstillstånd hänvisar till, framgår att universitet och högskolor har ansvaret för att högskoleutbildning håller god kvalitet och av förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet framgår att myndigheten ansvarar för kvalitetssäkring av högskoleutbildning.

Universitetskanslersämbetet inrättades den 1 januari 2013 och övertog då de uppgifter som Högskoleverket tidigare hade i fråga om kvalitetssäkring, tillsyn och uppföljning av effektiviteten i högskolans resursutnyttjande. Syftet med den myndighetsöversyn som då skedde var att etablera en tydlig rollfördelning. I propositionen Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m. (prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU122, rskr. 2011/12:278) skriver regeringen att det är viktigt att skilja den granskande verksamheten från de främjande och serviceinriktade verksamheterna inom utbildningsområdet. Samtidigt inrättades därför även Universitets- och högskolerådet som fick ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär.

I den senaste utvärderingscykeln (2011–2014) har fokus för Universitetskanslersämbetets granskningar varit att kontrollera utbildningarnas resultat, medan frågor om intern kvalitetssäkring och utveckling har varit en fråga för lärosätena själva att hantera. Genom en ökad koppling mellan det kvalitetsarbete som sker på lärosätena och Universitetskanslersämbetets granskningar med fokus även på utveckling, kan kvaliteten i högre utbildning stärkas ytterligare.

Lärosätena ansvarar för hur verksamheten organiseras och för utbildningarnas innehåll och genomförande, så att de krav och mål som anges för högskoleutbildning uppfylls. Det förutsätter att varje lärosäte har ett system för intern kvalitetssäkring. Universitet och högskolor har under många år arbetat med interna system för kvalitetssäkring, system som har granskats av Högskoleverket i flera omgångar. Sedan 2001 har även lärosätenas utbildningar granskats av Högskoleverket, senare Universitetskanslersämbetet. Företrädare för lärosätena har överlag

angett att de är beredda att ta ett större ansvar för kvalitetssäkring av utbildningar. På flera lärosäten finns det redan ett systematiskt kvalitetssäkringsarbete, och på flertalet lärosäten pågår utveckling av det interna kvalitetssäkringssystemet. Hur den interna kvalitetssäkringen av utbildningar ska organiseras är en fråga för respektive lärosäte att besluta om.

Beredskapen på lärosätena för att ta ett ökat ansvar för kvalitetssäkring av utbildningar bedöms därför vara god, vilket ger gynnsamma förutsättningar att ändra inriktning på Universitetskanslersämbetets granskningar. Viktiga utgångspunkter för utarbetandet av förslagen i denna promemoria har därför varit de erfarenheter som framför allt Universitetskanslersämbetet och lärosätena har fått under tidigare kvalitetssäkringssystem.

Kontroll och utveckling

Lärosätenas verksamhet är i hög grad skattefinansierad, och det är riksdag och regering som genom lagar och förordningar anger krav och mål för högre utbildning. Det är därmed legitimt att staten och dess medborgare vill försäkra sig om att utbildningarna håller hög kvalitet och att skattemedel används effektivt. En central utgångspunkt för kvalitetssäkring är alltså att lärosätena och Universitetskanslersämbetet ansvarar för att kontrollera att krav och mål i nationella regelverk för högskoleutbildning uppfylls.

Frågor om intern kvalitetssäkring och utveckling är som tidigare nämnts en sak för lärosätena att besluta om, liksom hur verksamheten utformas och bedrivs. Lärosätena har uppgett att det som stöd i deras arbete med kvalitetsutveckling skulle vara värdefullt att kunna ta del av bedömargruppernas kunskaper och reflektioner från granskningarna, vilket inte varit möjligt i de senaste årens granskningar. Universitetskanslersämbetet bör därför utveckla arbetsmetoder för granskningarna som även bidrar till lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling, t.ex. genom att bedömarrapporterna även innehåller analyser och förslag på förbättringsmöjligheter samt att goda exempel lyfts fram. Även uppföljningar av granskningarna efter en viss tid kan vara ett sätt att bidra till kvalitetsutveckling.

Internationella principer för kvalitetssäkring

För att skapa legitimitet för svensk högre utbildning är det viktigt att beakta internationella principer för kvalitetssäkring. Utbildningsmarknaden har blivit allt mer internationell med ett ökat antal studenter som genomför hela eller delar av sin utbildning utomlands. Ökad internationell rörlighet bland studenter och lärare har länge varit en prioriterad fråga både inom Bolognasamarbetet och i andra regioner. Det sker också en utveckling mot ett ökat antal gemensamma program mellan svenska och utländska lärosäten. Därmed ökar också behovet av att erkänna respektive lands kvalitetssäkring och av att utveckla

gemensamma principer för kvalitetssäkring. De principer för kvalitetssäkring som har utarbetats inom Bolognasamarbetet har därför beaktats i de förslag till nationellt kvalitetssäkringssystem som lämnas i denna promemoria.

Det är vidare betydelsefullt att både lärosätena och Universitetskanslersämbetet följer och deltar i internationellt utvecklingsarbete gällande kvalitetssäkring av högre utbildning. Universitetskanslersämbetet bör ansvara för att vidareutveckla kvalitetssäkringssystemet i förhållande till den internationella utvecklingen.

3.2 Universitetskanslersämbetets granskningar

Förslag: Universitetskanslersämbetet ska ansvara för ett nationellt kvalitetssäkringssystem med inriktning på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning. Det nationella kvalitetssäkringssystemet ska bestå av fyra komponenter:

- examenstillståndsprövning,
- granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem,
- utbildningsutvärdering, och
- tematiska utvärderingar.

Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen. Detta arbete bör ske i samråd med universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv.

Syftena med Universitetskanslersämbetets granskningar ska enligt förslagen i denna promemoria vara att dels kontrollera utbildningarnas resultat, dels bidra till lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling. De fyra komponenterna bidrar tillsammans till att dessa både syften uppnås och till hög kvalitet i svensk högre utbildning. Komponenterna bidrar också till att Universitetskanslersämbetets granskningar och lärosätenas kvalitetssäkringsarbete kompletterar varandra och till att det blir ett sammanhållet kvalitetssäkringssystem. I det följande utvecklas de olika komponenterna var för sig.

I det system som Universitetskanslersämbetet har arbetat med under den senaste fyraårscykeln har drygt hälften av alla utbildningar som kan leda till en examen utvärderats. Utbildning på forskarnivå har som tidigare nämnts av resursskäl inte inkluderats. Ett skäl till att många utbildningar på grundnivå och avancerad nivå inte har utvärderats är att utbildningar som inte leder till en examen inte har omfattats av utvärderingarna. Därför har Universitetskanslersämbetet också haft i uppdrag att utvärdera ett urval av de utbildningar som inte har omfattats av fyraårscykeln med utbildningsutvärderingar. Trots det är det många

utbildningar som inte har omfattats av det nationella kvalitetssäkrings-systemet.

I det system som föreslås i denna promemoria är därför utgångspunkten att alla utbildningar ska omfattas av kvalitetssäkring. Detta sker genom lärosätenas egna kvalitetssäkringssystem för utbildningar och Universitetskanslersämbetets granskningar av dessa system. Därutöver kommer de utbildningsutvärderingar som Universitetskanslersämbetet genomför att möjliggöra granskning av all utbildning på såväl grundnivå och avancerad nivå som på forskarnivå.

För varje granskning bör Universitetskanslersämbetet tillsätta en bedömargrupp bestående av externa sakkunniga, studentrepresentanter och företrädare för arbetslivet. Bedömningsunderlaget bör utgöras av en självvärdering från lärosätet om hur kvalitetsaspekterna för den aktuella granskningen uppfylls. Mer precisa anvisningar om vilka kvalitetsaspekter som ska granskas och vilken information självvärderingen ska innehålla bör utarbetas av Universitetskanslersämbetet. Därutöver bör intervjuer ske med företrädare för det granskade lärosätet, inklusive lärare och studenter. Granskningarna föreslås resultera i en rapport från bedömargruppen som sedan utgör underlag för Universitetskanslersämbetets beslut. Uppföljningar av olika slag en tid efter avslutad granskning kan också bidra till kvalitetsutveckling t.ex. genom att lärosätena lär av varandra och av bedömargruppernas iakttagelser. Det kan även vara relevant att följa upp eventuella rekommendationer. Denna metod för granskning är internationellt vedertagen när det gäller kvalitetssäkring av högre utbildning och är den som har använts i tidigare svenska kvalitetssäkringssystem. Metoden bör därför även fortsättningsvis ligga till grund för hur granskningarna genomförs.

Förslagen utgör ett ramverk för kvalitetssäkringssystemet och Universitetskanslersämbetet bör ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen. Det bör ankomma på regeringen att meddela de föreskrifter som behövs.

Vilken omfattning som respektive komponent bör få i det system som föreslås bör huvudsakligen avgöras av Universitetskanslersämbetet. Myndighetens sammantagna resurser för kvalitetssäkring ska dock motsvara dem som i dag avsätts för Universitetskanslersämbetets kvalitetssäkringsarbete. Det bör finnas en flexibilitet i hur många granskningar som bör göras inom ramen för respektive komponent från ett år till ett annat, för att möjliggöra att granskningarna sker utifrån relevans och ett effektivt resursutnyttjande. En utgångspunkt bör dock vara att samtliga universitets och högskolors kvalitetssäkringssystem ska granskas inom en sexårsperiod och att utbildningsutvärderingar utgör en betydande andel. En viktig faktor för Universitetskanslersämbetets

planering är antalet inkomna ansökningar om examenstillstånd och antalet regeringsuppdrag. Regeringens uppdrag i fråga om kvalitetssäkring kan avse såväl yttrande över ansökningar om examenstillstånd från enskilda utbildningsanordnare som utbildningsutvärderingar och temautvärderingar.

3.2.1 Examenstillståndsprövningar

En fortsatt betydelsefull del i Universitetskanslersämbetets uppgifter bör vara att pröva frågor om examenstillstånd och universitetens rätt enligt lag att utfärda examina enligt 1 kap. 11–15 §§ högskolelagen samt 7 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Av regelverken framgår både villkoren för att få examenstillstånd och vad som gäller då en examen inte längre får utfärdas på grund av att kraven för en viss examen inte längre uppfylls. Detta regelverk bedöms vara ändamålsenligt och det har inte framkommit några skäl till att göra några ändringar i fråga om kraven för examenstillstånd.

Prövningarna sker både efter ansökningar från lärosätena och i samband med utbildningsutvärderingar. Utgångspunkten för prövningar av ansökningar om examenstillstånd är att bedöma om utbildningen i fråga når, eller har förutsättningar att nå, de av riksdag och regering uppställda målen för den examen som utbildningen leder till. Om Universitetskanslersämbetet vid en utbildningsutvärdering finner att kraven för en viss examen inte är uppfyllda ska lärosätet ges viss tid att åtgärda bristerna. Om bristerna därefter kvarstår kan det i enlighet med vad regelverket föreskriver beslutas att examen inte längre får utfärdas. Universitetskanslersämbetet ansvarar för hur prövningarna genomförs och för vidareutveckling av metoderna.

3.2.2 Granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem

Universitet och högskolor ansvarar för att högskoleutbildning har hög kvalitet. Universitetskanslersämbetet bör genomföra granskningar av alla universitets och högskolors kvalitetssäkringssystem för att kontrollera att lärosätena tar detta ansvar och för att bidra till lärosätenas kvalitetsutveckling. Fokus bör vara att granska att lärosätena säkrar resultaten på utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Med resultat i utbildningen menas att utbildningarna uppfyller kraven i högskolelagen, högskoleförordningen och i examensbeskrivningarna.

Utgångspunkten för granskningarna bör vara generella kvalitetsaspekter som utarbetas av Universitetskanslersämbetet i samverkan med universitet och högskolor och efter samråd med företrädare för studenter och arbetslivet. Aspekterna bör utarbetas utifrån högskolelagen och examensbeskrivningarna i de förordningar som ansluter till lagen och de principer för kvalitetssäkring som utarbetats inom Bologna-processen. Hänsyn bör tas till de olika lärosätenas särart och profilering och möjligheterna att anpassa och komplettera bedömningen med

kvalitetsaspekter som är särskilt relevanta för det aktuella lärosätet bör övervägas.

Alla lärosäten bör granskas av Universitetskanslersämbetet inom en sexårsperiod. Lärosätena har i dag dock kommit olika långt i fråga om att själva kvalitetssäkra alla utbildningar. För en del lärosäten som blir granskade tidigt i den första sexårscykeln kommer det därför inte att vara möjligt att visa att de har kvalitetssäkrat alla sina utbildningar. Utgångspunkten bör därför vara att lärosätena kan visa att det finns ett system för att kvalitetssäkra utbildningarnas resultat och att de på sikt kommer att ha kvalitetssäkrat alla utbildningar.

Varje lärosätesgranskning bör utmynna i att Universitetskanslersämbetet beslutar om ett omdöme enligt en tregradig skala. Det högsta omdömet bör ges till de lärosäten som har kommit långt i fråga om att kvalitetssäkra sina utbildningar och som kan utgöra goda exempel för andra lärosäten. Erfarenheter från tidigare system där lärosätesgranskningar har ingått har visat att kvaliteten på de interna kvalitetssäkringssystemen har varierat mycket, och omdömen enligt en tregradig skala har därför använts för att särskilt lyfta fram de lärosäten som har kommit långt i sitt kvalitetssäkringsarbete.

Även i flera andra länder där det genomförs granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringssystem är det vanligt med en flergradig bedömnings-skala. Varje lärosäte beslutar om hur det väljer att organisera sin kvalitetssäkring. Det innebär att även i ett långsiktigt perspektiv kan omfattning och inriktning på lärosätenas kvalitetssäkringssystem komma att skilja sig åt. Några lärosäten har t.ex. omfattande egeninitierad extern utvärdering av sina utbildningar, vilket kanske inte andra lärosäten kommer att genomföra ens på sikt. Därför kan det även ur det perspektivet finnas ett syfte med en flergradig bedömningsskala, eftersom förutsättningarna att utveckla interna system för kvalitetssäkring kan skilja sig åt. Det är vidare rimligt att kvaliteten på lärosätenas kvalitetssäkringssystem kan påverka Universitetskanslersämbetets urval av vilka utbildningsutvärderingar som ska genomföras. Detta utvecklas även i avsnitt 3.2.3.

Om ett lärosäte får sitt kvalitetsäkringssystem underkänt bör Universitetskanslersämbetet ansvara för fortsatt granskning och bidra till lärosätets kvalitetsutveckling till dess att kvalitetssäkringssystemet blir godkänt. Granskningen bör göras genom att en särskild bedömargrupp tillsätts med uppgift att kontinuerligt följa och bidra till lärosätets utvecklingsarbete och åiterrapportera till Universitetskanslersämbetet. Hur lång tid ett lärosäte får på sig att rätta till bristerna, bedömargruppens sammansättning och hur den bör arbeta bör anpassas till omfattningen på lärosätets brister och beslutas av Universitetskanslersämbetet.

3.2.3 Utbildningsutvärderingar

En annan komponent som föreslås är att Universitetskanslersämbetet ska genomföra utvärderingar av ett urval utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Syftet med dessa är främst att kontrollera utbildningarnas resultat, dvs. att de uppfyller kraven i lag och förordning, men utvärderingarna bör även bidra till lärosätenas utveckling av kvaliteten.

Utbildningsutvärderingar ska kunna genomföras på enstaka lärosäten, t.ex. om brister i en viss utbildning har uppmärksamats eller om Universitetskanslersämbetet har bedömt att lärosätet har brister i sin egen kvalitetssäkring. Utvärdering kan också bli aktuellt för en utbildning eller ett utbildningsområde vid samtliga lärosäten där den ges och på så sätt ge en nationell bild av kvaliteten på den utbildningen. Utbildningsutvärderingar ska kunna initieras av Universitetskanslersämbetet, men de bör även kunna utföras på uppdrag av regeringen.

I tidigare system för utbildningsutvärderingar var det framför allt huvudområden för utbildningar som leder till en generell eller konstnärlig examen på grundnivå eller avancerad nivå respektive program som leder till yrkesexamen som omfattades av granskningar. Förslagen i denna promemoria innebär att en större andel utbildningar kan komma i fråga för granskning, dvs. även kurser i olika ämnen som studenter läser antingen fristående eller som en del i ett utbildningsprogram. Likaså bör utbildning på forskarnivå omfattas av utvärderingarna. Kvalitetssäkring av utbildning på forskarnivå ingår som en uppgift i Universitetskanslersämbetets instruktion, men har inte genomförts i den senaste fyraårscykeln. Universitetskanslersämbetet har därför under 2014 påbörjat ett utvecklingsarbete för hur utbildning på forskarnivå bör utvärderas, vilket därefter bör integreras i denna komponent.

I de samråd som har genomförts med företrädare för universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, studenter och arbetsliv har det blivit tydligt att de överlag har en positiv inställning till att det finns ett nationellt kvalitetssäkringssystem inom vilket resultat granskas. Samtidigt är en stark åsikt att resultat har definierats alltför snävt i det system som har varit i bruk mellan 2011 och 2014. Mer konkret anser nämnda företrädare att de självständiga arbetena har vägt för tungt i bedömningar av utbildningars resultat. Även Universitetskanslersämbetet konstaterade att de självständiga arbetena var ett för snävt underlag för att bedöma utbildningarnas resultat. Mer och mer vikt har därför med tiden lagts på självvärderingarna, där lärosätena skulle visa att studenterna uppfyller kraven för examen. I självvärderingen kunde en redovisning av förutsättningar och processer ingå för att visa hur lärosätet säkerställer att studenterna når målen. I självvärderingen fanns även möjlighet att redovisa och förklara förutsättningar av påtaglig betydelse för utbildningens resultat. I granskningarna av utbildningarnas resultat bör de självständiga arbetena fortsatt utgöra ett

bedömningsunderlag. Men även förutsättningar och processer som påverkar utbildningens resultat ska kunna ingå i bedömningen för att ge en mer heltäckande bild av utbildningens resultat.

Varje utbildningsutvärdering bör utmynna i att Universitetskanslersämbetet beslutar om ett omdöme enligt en tvågradig skala. Eftersom syftet med utbildningsutvärderingarna främst är att granska om utbildningen uppfyller kraven, dvs. är godkänd eller inte, fyller en flergradig bedömningsskala inte någon funktion. En tregradig skala har dock övervägts i syfte att kunna lyfta fram utbildningar med mycket hög kvalitet, vilket också kan verka kvalitetsdrivande. Med en tvågradig bedömningsskala kan dock i stället bedömrappporter och beslut användas för att lyfta fram utbildningar med mycket hög kvalitet. Det kan göras genom att i dessa redovisa goda exempel, tydliggöra skillnader mellan olika utbildningar, utvecklingsbehov m.m. Sådana skrivningar kan bidra till en mer nyanserad och rättvisande information om utbildningens kvalitet jämfört med vad ett omdöme visar. I denna promemoria föreslås längre fram att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen baserad på utbildningsutvärderingar ska upphöra, vilket gör att en flergradig skala inte längre behövs för det ändamålet.

Om en utbildning bedöms ha otillfredsställande kvalitet bör samma rutin som i dag gälla. Det innebär att lärosätet får ett år på sig att rätta till bristerna. Därefter gör Universitetskanslersämbetet en uppföljning av om bristerna har åtgärdats. Om utbildningen vid uppföljningen fortfarande visar sig ha otillfredsställande kvalitet bör Universitetskanslersämbetet besluta om att examen inte längre får utfärdas i enlighet med gällande regelverk. Avser granskningen en utbildning hos en enskild utbildningsanordnare ska regeringen underrättas. Att på detta sätt inkludera en granskning av examenstillstånden i utbildningsutvärderingar har fungerat väl i tidigare kvalitetssäkringssystem och bör finnas kvar.

Utbildningsutvärderingarna bör utgå från generella kvalitetsaspekter som utarbetas av Universitetskanslersämbetet i samverkan med universitet och högskolor och efter samråd med företrädare för studenter och arbetsliv. Aspekterna ska baseras på kraven i högskolelagen och examensbeskrivningarna i de förordningar som ansluter till lagen och utifrån de principer för kvalitetssäkring som utarbetats inom Bologna-processen.

Många lärosäten har framfört synpunkten att det föregående systemet för utbildningsutvärderingar främst har varit anpassat för utbildningar som leder fram till en generell examen, och att det har fungerat mindre väl för utvärdering av yrkesutbildningar och konstnärliga utbildningar. Lärosätena har också framhållit att flera tvärvetenskapliga eller mångvetenskapliga huvudområden inte har kunnat bedömas på ett adekvat sätt. Önskemålen om ett nationellt kvalitetssäkringssystem där olika slags utbildningars särart kan beaktas är därför starka. Förutsättningarna

för att beakta olika utbildningars profilering och särart bedöms öka i och med att granskningarna dels föreslås beakta utbildningens förutsättningar och processer i ökad utsträckning, dels inte har samma inriktning på nationella jämförelser som tidigare utbildningsutvärderingar. De generella kvalitetsaspekterna bör anpassas till olika slags utbildningar för att varje slags utbildning ska få en så rättvisande bedömning som möjligt. Det bör bli en fråga för Universitetskanslersämbetet att vidareutveckla metoden för utbildningsutvärderingar så att sådan hänsyn möjliggörs.

3.2.4 Tematiska utvärderingar

Universitetskanslersämbetet bör genomföra utvärderingar av särskilda teman som utgår från uppgifter som lärosätena ska ansvara för enligt högskolelagen, och som bedöms vara väsentliga för kvaliteten i högre utbildning. Syftet med denna komponent i kvalitetssäkringssystemet ska vara att bidra till lärosätenas utveckling av arbetet med dessa uppgifter. Teman som kan bli föremål för utvärdering kan t.ex. vara breddad rekrytering, internationalisering och jämställdhet. Tematiska utvärderingar kan också bidra till viktig kunskap och nationella jämförelser av hur lärosätena arbetar och vilka resultat som har nåtts i en viss fråga. Vad som blir föremål för tematisk utvärdering bör beslutas av Universitetskanslersämbetet, men de bör även kunna utföras av Universitetskanslersämbetet på uppdrag av regeringen.

3.2.5 Studenternas roll i kvalitetssäkringssystemet

Att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna och att studenterna har rätt att utöva inflytande över utbildningen är reglerat i högskolelagen. Av det följer att de även bör delta i och utöva inflytande över det nationella kvalitetssäkringssystemet. Studenterna har också en viktig roll i det nationella kvalitetssäkringssystemet, både i bedömargrupperna och i fråga om att förmedla sina erfarenheter. Universitetskanslersämbetet, och dessförinnan Högskoleverket, har alltid haft studentrepresentanter med i sina bedömargrupper och studenter har alltid setts som betydelsefulla att intervjua i samband med olika slags granskningar. Erfarenheterna från bl.a. de senaste årens utbildningsutvärderingar är dock att studentintervjuerna har haft en ojämn kvalitet vilket försvårat möjligheten att använda dessa som ett bedömningsunderlag. Det var t.ex. svårt att rekrytera studenter som kunde avsätta tid för att medverka i intervjuer om sin utbildning. Vidare hade studenterna som intervjuades svårt att svara på bedömargruppens frågor om t.ex. uppfyllelse av examensmål. Det var också problematiskt att rekrytera studenter till bedömargrupperna, trots stöd av studentorganisationer.

Det är därför angeläget att Universitetskanslersämbetet prioriterar arbetet med att stärka och tydliggöra studenternas roll. I det bör ingå att utveckla ändamålsenliga metoder för hur studenternas erfarenheter ska

tas tillvara. Det behöver också utarbetas rutiner för hur studenter ska rekryteras till bedömargrupperna. Bolognaprocessens principer för kvalitetssäkring behandlar studentinflytande i kvalitetssäkringsarbetet både på lärosätetsnivå och i extern granskning, och kan fungera vägledande för detta arbete.

3.2.6 Utbildningens användbarhet och förberedelse för arbetslivet

I 1 kap. 8 § högskolelagen anges att utbildning på grundnivå ska utveckla bl.a. studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet. Vidare anges bl.a. att utbildning på avancerad nivå ska innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamheter som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete (1 kap. 9 §). I bl.a. examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, finns mål för generella och konstnärliga examina och för yrkesexamina som anknyter till utbildningarnas användbarhet på arbetsmarknaden. I utbildningsutvärderingarna som genomfördes 2011–2014 var tanken att utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden skulle bedömas genom enkäter till tidigare studenter. På grund av stora metodproblem, framför allt gällande svarsfrekvensen, kunde detta dock inte genomföras. Det är därför centralt att Universitetskanslersämbetet prioriterar arbetet med att vidareutveckla hur bedömning av utbildningarnas användbarhet på arbetsmarknaden ska ske mot bakgrund av gällande regelverk. Högskoleverket, senare Universitetskanslersämbetet, har länge anlitat företrädare för arbetslivet i sina bedömargrupper. Det har dock visat sig vara svårt att rekrytera arbetslivsföreträdare som bedömare, trots stöd från arbetslivsorganisationer.

Det är viktigt att arbetslivets perspektiv beaktas i granskningarna i fråga om både kraven på högskoleutbildning och genom arbetslivsföreträdarens medverkan i granskningarna. Det är särskilt angeläget att Universitetskanslersämbetet ansvarar för att hitta arbetsformer som möjliggör medverkan och påverkan för arbetslivsföreträdare. En betydelsefull förutsättning kan vara flexibla arbetsformer som ger arbetslivsföreträdarna förutsättningar att ingå i bedömargrupperna och att arbetslivsföreträdarnas roll och uppgift i bedömargrupperna förtydligas. Arbetslivsföreträdare bör, liksom studenter och övriga bedömare, få god vägledning och utbildning i vad deras uppgift är, vilka förväntningar som finns på dem och vilka lagar och förordningar som de har att förhålla sig till i rollen som bedömare.

3.2.7 Internationella bedömare

Verksamheten vid universitet och högskolor bedrivs i en internationell kontext, och det finns ett generellt behov av att stärka internationaliseringen av högre utbildning. Det kan t.ex. göras genom ökad mobilitet bland studenter och lärare, vilket bl.a. förutsätter

erkännande av svensk högskoleutbildning utomlands. Ett antal verktyg för erkännande har utarbetats inom EU och inom Bolognaprocessen varav principer för kvalitetssäkring är ett. I dessa principer ingår bland annat att i ökad utsträckning i kvalitetsäkringsarbetet anlita sakkunniga som är verksamma i andra länder än Sverige. Förutom att sprida kunskap om svensk högskoleutbildning kan ett ökat antal utländska bedömare bidra med kunskaper och kompetenser som verkar kvalitetsdrivande. Dessutom minskar risken för jäv, särskilt inom små utbildningsområden. Därför föreslås att bedömargrupperna i ökad utsträckning bör innehålla externa sakkunniga som är verksamma i andra länder. En avvägning av bedömargruppens sammansättning bör dock göras och beslutas av Universitetskanslersämbetet för respektive granskning. Det kan vara så att utländska sakkunniga passar utvärdering av vissa utbildningar eller vissa typer av granskningar bättre än andra. Men även behovet av att bedömargrupper med utländska sakkunniga också har sakkunniga som är verksamma i Sverige eller på annat sätt är väl förtrogna med svensk högre utbildning bör beaktas.

Av främst språkskäl har Universitetskanslersämbetet hittills mest anlitat utländska bedömare från övriga nordiska länder. Fler utomnordiska utländska bedömare skulle betyda att granskningarna i ökad utsträckning än hittills skulle bedrivas med främst engelska som arbetsspråk. I de fall icke svensktalande bedömare anlitas kan hela eller delar av det underlag som ligger till grund för bedömningarna behöva finnas tillgängligt på engelska. Universitetskanslersämbetets bedömargrupper kan även behöva skriva sina rapporter på engelska om utländska bedömare ingår. Vid en ökad användning av engelska inom ramen för Universitetskanslersämbetets granskningar ska de krav som följer av språklagen (2009:600) om användning av svenska i myndigheternas verksamhet följas. Det är t.ex. krav på att alla beslut som myndigheten fattar skrivs på svenska och att kommunikation med myndigheten ska kunna ske på svenska. Det finns dock ingenting som hindrar att beslut och dylikt översätts till annat språk. Det är inte helt tydligt om underlag för myndighetens beslut på andra språk, i det här fallet t.ex. engelskspråkiga självvärderingar och bedömarrapporter, är förenligt med språklagens krav. I ärenden som har prövats av Justitieombudsmannen angående tillsättning av tjänst inom högskolan har dock bedömningen varit att det inte föreligger hinder mot att sakkunnigutlåtanden och dylikt underlag för sådana beslut inhämtas på engelska. Det är dock viktigt att poängtera att Universitetskanslersämbetet inte kan kräva att lärosätena översätter underlag för bedömningen, utan det blir i så fall Universitetskanslersämbetets ansvar.

3.2.8 Rättssäker, förutsägbar och transparent kvalitetssäkring

Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för

Bolognaprocessen. I det arbetet ingår att svara för att kvalitetssäkringssystemet blir rättssäkert, förutsägbart och transparent. Det kan t.ex. handla om att tydliggöra Universitetskanslersämbetets processer i samband med granskningarna, allt från tillsättning av bedömargrupper till beslut om omdöme för en viss granskning. Granskningsprocesser som är rättssäkra, förutsägbara och transparenta kan även bidra till att öka granskningarnas legitimitet och därigenom stärka lärosätenas incitament att kvalitetsutveckla högre utbildning. Det är därför angeläget att Universitetskanslersämbetets arbete med vidareutveckling och implementering av kvalitetssäkringssystemet sker i nära dialog med universitet och högskolor.

I de principer för kvalitetssäkring som har utarbetats inom Bolognaprocessen ingår att processerna ska vara rättssäkra, förutsägbara, och transparenta. Det framgår t.ex. att lärosätena bör ha tillgång till processer som möjliggör för dem att uppmärksamma kvalitetssäkringsmyndigheten på problem och att myndigheten ska hantera sådana klagomål på ett professionellt sätt genom tydligt utarbetade och tillämpade rutiner. Lärosätena bör ha möjlighet att framföra synpunkter på både processen och de formella beslut som fattats av det nationella utvärderingsorganet, t.ex. genom att påvisa att beslutet är baserat på fel grunder eller att bedömningskriterierna inte har tillämpats korrekt. Grundläggande för principerna är att tillämpningen av dem bör anpassas till nationella lagar och övrig kontext. Det ställs alltså inte krav på hur arbetet ska organiseras för att vara rättssäkert.

Förvaltningslagen (1986:223) reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och annan förvaltningsverksamhet. I förvaltningslagen finns bestämmelser om bland annat serviceskyldighet, jäv, partsinsyn, underrättelseskyldighet i ärenden och skyldighet att motivera beslut. Dessutom finns bestämmelser om rättelse och omprövning av beslut. Även om flera av bestämmelserna gäller vid myndighetsutövning mot någon enskild så följer förvaltningsmyndigheter ofta dessa bestämmelser även i förhållande till andra myndigheter. Förvaltningslagens bestämmelser skapar således goda förutsättningar för att göra ett nytt kvalitetssäkringssystem rättssäkert, förutsägbart och transparent.

3.2.9 Nationella jämförelser och information

Ett uttalat syfte med det kvalitetssäkringssystem som var i bruk 2011–2014 var att det skulle tillgodose studenters och andra intressenters behov av information om utbildningarnas kvalitet. Resultaten av alla Universitetskanslersämbetets utbildningsutvärderingar har därför redovisats på både Universitetskanslersämbetets webbplats och webbplatsen www.studera.nu som Universitets- och högskolerådet har ansvar för. Denna typ av information med nationella jämförelser av utbildningar kommer inte att kunna ges av det system som föreslås i denna promemoria eftersom det inte längre kommer att genomföras

utbildningsutvärderingar i samma omfattning. Nationella jämförelser kommer dock att möjliggöras för de utbildningsutvärderingar som avser samtliga lärosäten som ger den aktuella utbildningen och för de nationella tematiska utvärderingar som föreslås.

I samråden med lärosätena och de två referensgrupperna har det inte framförts några synpunkter på att möjligheterna till nationella jämförelser minskar och att informationen till bl.a. studenter därigenom begränsas. Det är dock viktigt att Universitetskanslersämbetet fortsättningsvis informerar om resultaten av alla sina granskningar och publicerar rapporter på sin webbplats. Även lärosätena bör ansvara för att resultaten av kvalitetsgranskningar offentliggörs.

4. Kvalitetsbaserad resurstilldelning

4.1 Nuvarande system för resurstilldelning

Riksdagens beslut om propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320) innebar att riksdagen godkände att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå skulle börja fördelas, förutom på grundval av helårsstudenter och helårsprestationer, även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat. Regeringen bedömde i propositionen också att universitet och högskolor bör få kvalitetsbaserad resurstilldelning för de utbildningar på grundnivå och avancerad nivå som efter kvalitetsutvärdering av utbildningsresultat ges det högsta omdömet. Vidare framgår att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör viktas mot antalet helårsstudenter på de aktuella utbildningarna och att fördelningen bör grunda sig på bedömningar från de fyra senaste årens utvärderingar av utbildningar.

Som skäl för regeringens förslag och bedömningar anges i propositionen att ett system med att tilldela medel till lärosäten med utbildningar som har en hög kvalitet är kvalitetsdrivande genom att det skapas incitament för samtliga lärosäten att sträva mot en allt högre kvalitet i utbildningarna.

I nämnda proposition anges att den kvalitetsbaserade tilldelningen endast ska avse en mindre del av de totala resurserna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, eftersom det annars skulle kunna skapa alltför stora skillnader i lärosätenas förutsättningar att kunna genomföra verksamheten. Tilldelningen påbörjades 2013 och var fullt utbyggd 2015. Den omfattade då cirka 300 miljoner kronor.

Medlen för kvalitetsbaserad resurstilldelning tillkom genom omfördelning av resurserna till högskoleutbildning. Omfördelningen skedde i samband med reformer som genomfördes vid denna tidpunkt, t.ex. innebar införandet av studieavgifter att medel frigjordes. Reformerna syftade dels till att uppnå regeringens mål om ökad kvalitet på utbildning och forskning, dels till att resurser till universitet och högskolor skulle höjas och användas effektivt. Samtliga indragningar som gjordes återfördes till lärosätena, bl.a. i form av kvalitetsbaserad resurstilldelning.

4.2 Fördelning av resurser

Förslag: Resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska från och med den 1 januari 2016 inte längre fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat.

Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen grundas på de utbildningsutvärderingar som får det högsta omdömet, och syftet är att verka

kvalitetsdrivande genom att hög kvalitet premieras. Många universitet och högskolor har framfört kritik mot att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen sker på grundval av ett alltför svagt underlag. Detta mot bakgrund av den kritik som har framkommit mot de utbildningsutvärderingar som genomförde 2011–2014, bl.a. att omdömena ges utifrån ett alltför begränsat bedömningsunderlag och att det finns brister i kalibreringen mellan olika utbildningsutvärderingar.

Vidare har, som redovisats tidigare, ett stort antal kurser och kortare utbildningar inte varit föremål för utbildningsutvärdering, och har därför inte heller kommit i fråga som grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning. Tilldelningen har således skett utifrån ett alltför begränsat underlag.

Flera av de förslag om kvalitetssäkringssystemet som presenteras i denna promemoria innebär att granskningarna även kommer att bidra till lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling. Systemet kommer därigenom också att verka kvalitetsdrivande, varför detta syfte kan uppnås även utan kvalitetsbaserad resurstilldelning.

Utbildningsutvärderingarna som genomfördes 2011–2014 och som låg till grund för den kvalitetsbaserade resurstilldelningen utformades för att möjliggöra sådan tilldelning. De utbildningsutvärderingar som i denna promemoria föreslås ingå i kommande kvalitetssäkringssystem kommer inte att ha en sådan utformning och inte heller att omfatta så pass många utbildningar att de kan utgöra grund för fortsatt kvalitetsbaserad resurstilldelning. Inte heller övriga komponenter i kvalitetssäkrings-systemet bedöms lämpliga att utgöra ett sådant underlag.

Förslagen innebär att antal helårsstudenter och helårsprestationer kvarstår som grundval för fördelning av resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå, och att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen tas bort från och med den 1 januari 2016.

Medlen för kvalitetsbaserad resurstilldelning tillkom genom omfördelning av resurserna för högskoleutbildning i samband med att flera reformer genomfördes. Det betonades i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utg.omr. 16, bet. 2012/13:UbU:1, rskr. 2012/13:113) att de indragningar som då skedde också skulle återföras till lärosätena, bl.a. i form av kvalitetsbaserad resurstilldelning. Medlen bör därför även framöver användas till högre utbildning, vilket regeringen får återkomma om i budgetpropositionen för 2016.

5. Genomförande och konsekvensanalys

Berörda av förslagen

Statliga universitet och högskolor, enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen samt Universitetskanslersämbetet berörs av förslagen. Vidare berörs studenter och arbetslivsföreträdare, främst genom att de ingår i Universitetskanslersämbetets bedömargrupper. Samtliga är redan i dag berörda av det nuvarande nationella kvalitetssäkringssystemet.

Genomförande

Riksdagens beslut om propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320) innebär att riksdagen godkände att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat. Av utbildningsutskottets betänkande framgår att utskottet delade regeringens bedömningar även i fråga om ett nationellt kvalitetssäkringssystem. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets betänkande. Några av förslagen i denna promemoria kräver därför riksdagens godkännande.

Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen. För att ge tid till en sådan process bör det nya kvalitetssäkringssystemet inte påbörjas förrän under 2016.

Ekonomiska konsekvenser

Universitet och högskolor ansvarar redan i dag för kvalitet i utbildningen och för att det bedrivs ett internt kvalitetsarbete, vilket sker inom ramen för tilldelade medel. Av de granskningar som Högskoleverket respektive Universitetskanslersämbetet har gjort framgår att alla universitet och högskolor har någon form av internt system för kvalitetssäkring. Lärosätena har också uppgett att det finns en vilja att ta ett större ansvar för kvalitetssäkring av utbildningarnas resultat. De flesta lärosäten bedriver redan ett systematiskt kvalitetssäkringsarbete, och på flertalet lärosäten pågår ett utvecklingsarbete när det gäller kvalitetssäkring. Vilka resurser som krävs för arbete med kvalitetssäkring vid respektive lärosäte varierar därmed beroende på hur långt de har kommit i fråga om sitt interna kvalitetssäkringssystem och hur de i framtiden väljer att organisera arbetet.

Eventuella merkostnader som kan uppstå på grund av införandet av ett nytt kvalitetssäkringssystem ska finansieras inom ramen för universitetens och högskolornas respektive Universitetskanslersämbetets

anslag. Förslagen i denna promemoria beräknas därför i denna del inte ha några konsekvenser för statsbudgeten.

Det förslag till nationellt kvalitetssäkringssystem som presenteras i denna promemoria bedöms inte innebära några merkostnader för Universitetskanslersämbetet. Systemet är flexibelt gällande när i tid de olika granskningarna ska utföras och i vilken omfattning. Förslaget är att granskningar av alla lärosätens egna kvalitetssäkringssystem för utbildning görs i en sexårscykel. Hur många som granskas respektive år är däremot alltså flexibelt och kan anpassas till behovet av annan granskning. Utbildningsutvärderingar ska ske efter att ett urval görs, och kan genomföras på både Universitetskanslersämbetets och regeringens initiativ. Det är också flexibelt när tematiska utvärderingar bör genomföras och omfattningen på dem. Kostnaderna för prövning av ansökningar om examenstillstånd utgör en mindre del av de totala kostnaderna för Universitetskanslersämbetets kvalitetssäkring. Det finns i dag inget som tyder på att antalet ansökning om examenstillstånd kommer att öka väsentligt. Metoderna för de olika granskningarna är i huvudsak desamma som de som tidigare har använts och det bedöms därför finnas goda möjligheter för Universitetskanslersämbetet att beräkna kostnaderna för kommande granskningar och därmed se till att den totala kostnadsramen hålls.

I promemorian föreslås att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte längre ska fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat. Det innebär att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå kommer att fördelas enbart på grundval av antal helårsstudenter och antal helårsprestationer. De medel som finns för kvalitetsbaserad resurstilldelning tillkom genom omfördelning av resurserna för högskoleutbildning. Dessa medel bör därför även framöver användas till högre utbildning, vilket regeringen får återkomma om i budgetpropositionen för 2016.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslagen bedöms inte ha några specifika konsekvenser för jämställdheten. Av förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet framgår att myndigheten ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet. Av 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) framgår att i högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Konsekvenser för integrationspolitiken

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för integrationspolitiken.

Sveriges medlemskap i EU

Förslagen berör inte förhållandet till Sveriges medlemskap i EU.

Antal berörda företag

Enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen omfattas av de förslag som lämnas i denna promemoria. Några av dessa utbildningsanordnare bedriver utbildningen i ett aktiebolag, medan andra har t.ex. en stiftelse eller förening som huvudman. Av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examen följer bl.a. att utbildningen ska bedrivas så att den uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (1992:1434) och att de enskilda utbildningsanordnarna är skyldiga att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningar. Utbildningsanordnaren är också skyldig att varje år upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning.

Enskilda utbildningsanordnare har omfattats av tidigare kvalitetssäkringssystem och det är därför rimligt att de även omfattas av ett nytt system. Precis som för övriga lärosäten påverkas de enskilda utbildningsanordnarnas kostnader beroende på hur de väljer att organisera sitt interna kvalitetssäkringsarbete och hur mycket utvecklingsarbete som krävs.