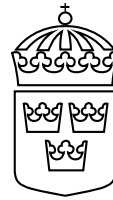


Regeringens skrivelse

2015/16:76



Kvalitetssäkring av högre utbildning

Skr.
2015/16:76

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 10 december 2015

Stefan Löfven

Helene Hellmark Knutsson
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen presenterar regeringen bedömningar när det gäller ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning. Regeringen bedömer att de granskningar som Universitetskanslersämbetet ansvarar för bör beakta lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete i ökad utsträckning. Universitetskanslersämbetets granskningar bör vara inriktade på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning. Systemet bör bestå av fyra komponenter:

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

Bedömningarna i skrivelsen syftar till att utgöra ett ramverk för kvalitetssäkringssystemet. Regeringen avser att ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och genomföra ett nytt system med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar samt de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen. Arbetet bör utföras i samråd med både universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
1	All högskoleutbildning ska hålla hög kvalitet.....	3
2	Kvalitetssäkring av högre utbildning	4
2.1	Kvalitetssäkring i Sverige	4
2.1.1	Nuvarande system för kvalitetssäkring.....	4
2.1.2	Kvalitetssäkring i lag och förordning	6
2.2	Kvalitetssäkring ur ett internationellt perspektiv.....	7
2.2.1	Europeiska principer för kvalitetssäkring	7
2.2.2	Kvalitetssäkringssystem i andra länder	8
2.3	Ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning	9
3	Genomförande och konsekvenser	24
Bilaga 1	Sammanfattning av remisspromemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning (U2015/01626/UH)	27
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som har beretts tillfälle att yttrande sig över remisspromemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning (U2015/01626/UH)	28
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 december 2015	29

1 Ärendet och dess beredning

I april 2014 beslutade utbildningsministern att uppdra åt en utredare att biträda Regeringskansliet med att föreslå hur kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning bör utformas. Utbildningsdepartementet remitterade i mars 2015 en promemoria med förslag om ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning (U2015/01626/UH). I promemorian föreslås också att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte längre ska fördelas på grundval av utbildningars resultat. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2015/01626/UH).

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslår regeringen att riksdagens tidigare ställningstagande om att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat inte längre ska gälla.

1 All högskoleutbildning ska hålla hög kvalitet

Sverige ska vara en ledande kunskapsnation. Högre utbildning av hög kvalitet är avgörande för att säkra framtidens jobb och stärka Sveriges konkurrenskraft, men även för att ge kvinnor och män ökad frihet att forma sina egna liv. Högre utbildning spelar en central roll för kompetensförsörjningen och för samhällets kunskapsutveckling. Högskoleutbildning ger också bildning, bidrar till personlig utveckling och ger människor bättre förutsättningar att möta vår tids stora utmaningar och snabba förändringar i livsvillkor. Den är också en avgörande förutsättning för demokratiutveckling. Regeringen anser även att det är centralt att studenter under sin utbildning förbereds för att verka på en global och föränderlig arbetsmarknad. Sverige är ett litet exportberoende land som ska konkurrera med kunskap.

De investeringar i högre utbildning som gjorts historiskt har lönat sig väl, och det är tydligt att behovet av högskoleutbildning också har ökat över tid. Regeringen bygger därför ut högskolan med nya utbildningsplatser under mandatperioden. Samtidigt är det högt prioriterat för regeringen att stärka kvaliteten i svensk högskoleutbildning. Målet är att alla studerande kvinnor och män ska veta att de går en utbildning som håller hög kvalitet.

Kvalitetssäkringssystemet är ett centralt verktyg för att stärka kvaliteten i den högre utbildningen. I denna skrivelse gör regeringen bedömningar i fråga om ett ramverk för ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem som bygger på principer som har bred förankring i högskolesektorn.

2 Kvalitetssäkring av högre utbildning

2.1 Kvalitetssäkring i Sverige

2.1.1 Nuvarande system för kvalitetssäkring

Sedan början av 1990-talet finns det ett nationellt system för kvalitetssäkring av högskoleutbildning i Sverige. Utgångspunkten är att utformningen av den interna utvärderingsverksamheten är en fråga för respektive universitet och högskola, och att en särskild myndighet ansvarar för det nationella, externa kvalitetssäkringssystemet. Kvalitetssäkringssystemets utformning har skiftat över tid. Medan prövningar av examens-tillstånd 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 bedömaregrupp med externa, oberoende sakkunniga (s.k. peer-review). De sakkunniga intervjuar också berörda på lärosätena och skriver en rapport som underlag för den ansvariga myndighetens beslut.

Efter riksdagens beslut med anledning av propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320) inrättades nuvarande kvalitetssäkringssystem. Regeringens bedömningar i propositionen var följande. Det nationella kvalitetssäkringssystemet bör bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av examenstillstånd. 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 de statliga universiteten och högskolorna hade fått ökad grad av självbestämmande över hur verksamheten utformas och bedrivs. Granskning av förutsättningar och processer ansågs kunna få önskad styrningseffekter. Även lärosätenas ansvar att utforma system för utvärdering av den egna verksamheten poängterades. Regeringens bedömningar grun-

dades 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. 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 alltså ett skifte av fokus jämfört med de föregående kvalitetssäkringssystemen 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 således av de båda komponenterna examenstillståndsprövningar och utbildningsutvärderingar. Utbildningsutvärderingarna omfattade utbildningar som kan leda till examen på grundnivå eller avancerad nivå. Av resursskäl har utvärdering av utbildning på forskarnivå inte genomförts under den senaste fyraårsperioden. Ett utvecklingsarbete om hur utvärdering av utbildning på forskarnivå kan genomföras bedrivs emellertid på Universitetskanslersämbetet. Avsikten är att sådana utvärderingar kommer att integreras i det nya systemet. Initialt gjordes också enkäter till tidigare studenter inom ramen för utbildningsutvärderingarna, men på grund av metodproblem som bland annat innebar för låg svarsfrekvens fick dessa efter ett tag tas bort.

Om bedömargruppens 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 blev det underlag som framkom genom intervjuer särskilt viktigt.

Bedömargruppens 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 sedan om vilket samlat omdöme varje utbildning skulle få utifrån bedömargruppens yttrande. Utbildningar med det samlade omdömet mycket hög kvalitet eller hög kvalitet uppfyllde kvalitetskraven för högskoleutbildning. Lärosäten med utbildningar som fick det högsta omdömet tilldelades även kvalitetsmedel i resurstilldelningssystemet. För utbildningar som fick omdömet bristande kvalitet innebar det också att lärosätets tillstånd att utfärda den aktuella examen ifrågasattes. Lärosätet fick i dessa fall ett år på sig att redovisa en åtgärdsplan, och Universitetskanslersämbetet gjorde därefter en uppföljning av de aktuella utbildningarna. Fram till och med juni 2015 återkallades inga examenstillstånd, eftersom utbildningarna efter uppföljning antingen visade sig hålla hög kvalitet eller hade lagts ner av lärosätet. Några uppföljningar kvarstår att göra under 2015/2016.

2.1.2 Kvalitetssäkring i lag och förordning

Det finns en rad bestämmelser som är centrala för universitetens och högskolornas arbete med kvalitetssäkring och som utgör utgångspunkt för Universitetskanslersämbetets arbete. Grundläggande är att universitet och högskolor ansvarar för att utbildningen håller hög kvalitet. I 1 kap. 4 § 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.”

I 1 kap. högskolelagen finns även bestämmelser i fråga om bl.a. ett nära samband mellan forskning och utbildning, studentinflytande, jämställdhet, internationella förhållanden och breddad rekrytering. Vidare anges i högskolelagen övergripande krav och mål för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 kap. 7–9 a §§). 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 eller rätt enligt lag att utfärda examina finns i högskolelagen (1 kap. 11–16 §§) och i högskoleförordningen finns ytterligare regler i fråga om examina och 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 (examens-tillståndslagen) finns bestämmelser om att enskilda utbildningsanordnare kan få tillstånd att utfärda examina, som regeringen med stöd av högskolelagen har meddelat föreskrifter om, och om återkallelse av sådana tillstånd. För tillstånd krävs bl.a. att de krav som ställs på utbildningen i 1 kap. högskolelagen uppfylls. Av examens-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 bedömningar som lämnas i denna skrivelse omfattar därför även de enskilda utbildningsanordnare som har regeringens tillstånd att utfärda examina. Med universitet och högskolor, eller lärosäten, avses därför i denna skrivelse om inte annat anges såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen.

I förordningen (2012:810) med instruktion för Universitets-kanslers-ämbetet anges att Universitetskanslersämbetet ska ansvara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning genom utbildningsutvärdering och genom prövning av frågor om examens-tillstånd. Av reglerna i högskolelagen om tillstånd att utfärda examina 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 inhämtats från Universitets-

kanslersämbetet. Universitetskanslersämbetet redovisar för regeringen antal granskningar och det samlade resultatet i sin årsredovisning. På myndighetens webbplats finns en databas som löpande uppdateras med information om utfallet för varje granskning. Skr. 2015/16:76

2.2 Kvalitetssäkring ur ett internationellt perspektiv

2.2.1 Europeiska principer för kvalitetssäkring

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 inom Bolognaprocessen och som en del i samarbetet har bl.a. gemensamma principer för kvalitetssäkring 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 reviderades 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 genomföras på olika sätt av skilda 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 som Universitetskanslersämbetet och för medlemskap krävs att organisationen uppfyller principerna för kvalitetssäkring. Universitetskanslersämbetet (tidigare Högskoleverket) har varit medlem, men bedömdes efter en utvärdering av ENQA år 2012 inte längre uppfylla principerna och fick därför inte behålla sitt medlemskap. De brister som framfördes av ENQA var bl.a. att det nationella systemet för kvalitetssäkring inte beaktade lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete och inte i tillräcklig utsträckning bidrog till lärosätenas kvalitetsutveckling. ENQA medverkar i Bolognasamarbetet och har deltagit i det nyligen avslutade arbetet med revidering av principerna för kvalitetssäkring.

Ovanstående principer för kvalitetssäkring ligger även till grund för medlemskap i European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR). EQAR är en organisation som bl.a. tillhandahåller en för-

teckning över kvalitetssäkringsorganisationer som arbetar i enlighet med principerna. Avsikten är att kvalitetssäkringsorganen som ingår i EQAR-registret ska kunna anlitas för utvärderingsuppdrag i andra länder.

2.2.2 Kvalitetssäkringssystem i andra länder

Det är vanligt att examenstillståndsprovningar (eller provning av tillstånd att inrätta utbildningsprogram) ingår i de nationella kvalitetssäkringssystemen. I många 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 får 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 ska genomgå en förnyad granskning inom 2–3 år, men får i övrigt inga sanktioner. I många länder görs lärosätetsgranskningar med regelbundenhet, vanligen 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 till-

sammans med ett platsbesök på lärosätet utgör de huvudsakliga underlagen för bedömningen. Skr. 2015/16:76

2.3 Ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning

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

- examenstillståndsprövning,
- granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete,
- utbildningsutvärderingar, och
- tematiska utvärderingar.

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är övergripande positiva till förslagen i promemorian. Flera remissinstanser, bl.a. *Kungl. Tekniska högskolan, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Gymnastisk- och idrottshögskolan, Mälardalens högskola, Konstfack, Sveriges universitets- och högskoleförbund* och *Sveriges förenade studentkårer*, lyfter fram det positiva med den roll- och ansvarsfördelning mellan lärosätena och Universitetskanslersämbetet som föreslås. Majoriteten välkomnar även att förslaget utgör ett ramverk och att Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att vidareutveckla och genomföra systemet i samråd med universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv.

Vikten av att utvecklingsarbetet bedrivs med utgångspunkt i internationella principer för kvalitetssäkring understryks av bl.a. *Lunds universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Högskolan Kristianstad, Mälardalens högskola, Sveriges universitets- och högskoleförbund* och *Sveriges förenade studentkårer*. Flera lärosäten, bl.a. *Lunds universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Örebro universitet, Högskolan Dalarna, Mälardalens högskola* och *Konstfack*, uttalar sig positivt om att Universitetskanslersämbetets granskningar bör inriktas på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning. Bland annat *Uppsala universitet, Lunds universitet* och *Göteborgs universitet* anser att de fyra komponenter som föreslås tillsammans ger en bred bild av utbildningarnas kvalitet.

Kritiska synpunkter framförs dock av bl.a. *Linnéuniversitetet, Mälardalens högskola* och *Försvarets högskolan* i fråga om hur de fyra olika komponenterna förhåller sig till varandra om brister påvisas. Bland annat

Örebro universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan Kristianstad, Mälardalens högskola, Konstfack och Sveriges förenade studentkårer framhåller risken för att parallella system med utbildningsutvärderingar byggs upp om både lärosätena och Universitetskanslersämbetet ska ansvara för kvalitetssäkring av utbildningar och för att det kan medföra ökade kostnader.

Förslagen i promemorian avstyrks helt av *Ekonomistyrningsverket* och *Svenskt Näringsliv*. Ekonomistyrningsverket anser att beslutsunderlaget är otillräckligt och efterfrågar bl.a. en problembeskrivning och utvärdering av tidigare och nuvarande system för kvalitetssäkring. Svenskt Näringsliv anser bl.a. att det saknas ett arbetsgivarperspektiv och att ett fokus på process i granskningarna kommer att få negativa konsekvenser för kvalitetsarbetet på lärosätena.

Skälen för regeringens bedömning

En ny inriktning på ansvars- och rollfördelningen mellan lärosätena och Universitetskanslersämbetet

Universitet, högskolor och Universitetskanslersämbetet har redan i dag ansvar för kvalitetssäkring av högskoleutbildning. Av högskolelagen, som lagen om tillstånd att utfärda vissa examina hänvisar till, framgår att universitet och högskolor har ansvaret för att högskoleutbildning håller hög kvalitet. Av förordningen 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 mellan ansvariga myndigheter på området. I propositionen *Nya myndigheter inom utbildningsområdet* m.m. (prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278) uttalar 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. Även i de internationella principerna för kvalitetssäkring är utgångspunkten att extern granskning bör beakta lärosätets interna kvalitetssäkringsarbete och bidra till kvalitetsutveckling.

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, numera Universitetskanslersämbetet.

Mot bakgrund av den kunskap och erfarenhet av kvalitetssäkring som finns på lärosätena bedöms förutsättningarna vara goda för att ändra inriktning på ansvars- och rollfördelningen mellan Universitetskanslersämbetet och lärosätena. Regeringen bedömer att det nationella systemet för kvalitetssäkring bör bli mer sammanhållet än i dag. Det innebär att Universitetskanslersämbetet bör ansvara för ett nationellt kvalitetssäkringssystem med inriktning både på kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning. Viktiga utgångspunkter för regeringens bedömningar är de erfarenheter som framför allt Universitetskanslersämbetet och lärosätena har fått under nuvarande och tidigare kvalitetssäkringssystem.

I denna skrivelse görs bedömningar i fråga om grundläggande principer för kvalitetssäkring av högre utbildning. Bedömningarna syftar till att utgöra ett ramverk för det nationella kvalitetssäkringssystem som Universitetskanslersämbetet bör ansvara för. Regeringen avser att ge ämbetet i uppdrag att vidareutveckla och genomföra systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bologna-processen. Detta arbete bör göras i samråd med universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv. Regeringen bör meddela de föreskrifter som behövs.

Det nya nationella kvalitetssäkringssystemet bör vara inriktat på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling

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 vill försäkra sig om att utbildningarna håller hög kvalitet och att skattemedel används effektivt. En central utgångspunkt för kvalitetssäkringssystemet bör därför vara 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. Regeringen ser dock ett behov hos lärosätena av att kunna ta del av bedömargruppernas kunskaper och reflektioner från granskningarna som underlag för det interna utvecklingsarbetet, vilket inte varit möjligt i de senaste årens granskningar. Bedömrapporterna bör därför, precis som *Mittuniversitetet* lyfter fram, även bidra till kvalitetsutveckling och inte enbart betona brister. Även uppföljningar av granskningarna efter en viss tid kan vara ett sätt att bidra till kvalitetsutveckling. Universitetskanslersämbetet bör därför utveckla metoder för granskningarna som innebär att granskningarna även bidrar till lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling.

Som nämnts ovan bör syftena med Universitetskanslersämbetets granskningar vara dels att kontrollera utbildningarnas resultat, dels att bidra till lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling. Regeringen bedömer att nuvarande kvalitetssäkringssystem med komponenterna examenstillståndsprovningar och utbildningsutvärderingar bör kompletteras med granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete och tematiska utvärderingar. Dessa fyra komponenter bedöms tillsammans kunna bidra till att de båda syftena 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, vilket bl.a. *Uppsala universitet* och *Göteborgs universitet* instämmer i. Regeringen bedömer också, vilket *Lunds universitet* instämmer i, att de fyra komponenterna tillsammans ger en bred och mer heltäckande bild av kvaliteten på högre utbildning.

Vilken omfattning som respektive komponent bör få i det system som föreslås bör huvudsakligen avgöras av Universitetskanslersämbetet. 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 kvalitetssäkringsarbete ska granskas inom en sexårsperiod och att ämbetets utbildningsutvärderingar utgör en viktig kompletterande del till granskningarna av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete.

Lunds universitet och *Mittuniversitetet* påtalar vikten av att lärosätena meddelas med god framförhållning när de olika granskningarna är planerade att ske. Regeringen instämmer i att lärosätena bör ges goda planeringsförsättningar. Samtidigt har de olika komponenterna olika roller i systemet vilket påverkar framförhållningen. T.ex. kan en utbildningsutvärdering behöva initieras skyndsamt på grund av påtalade brister. En annan viktig faktor för Universitetskanslersämbetets planering är antalet inkomna ansökningar om examenstillstånd och antalet rege- ringsuppdrag.

Den metod för extern granskning av högre utbildning som är internationellt vedertagen, och som har använts i både tidigare och nuvarande svenska kvalitetssäkringssystem, bör även fortsättningsvis ligga till grund för hur granskningarna genomförs och gälla för alla fyra komponenterna. Metoden innebär att Universitetskanslersämbetet för varje granskning bör tillsätta en bedömargrupp bestående av externa sakkunniga, studentrepresentanter och företrädare för arbetslivet. Bedömar- gruppens underlag för bedömningen bör utgöras av en självvärdering från lärosätet där det redogörs för hur kvalitetsaspekterna uppfylls och eventuellt redovisas kompletterande underlag. Mer precisa anvisningar om vilka kvalitetsaspekter som ska granskas och vilken information självvärderingen ska innehålla bör utarbetas av Universitetskanslers- ämbetet. Därutöver bör bedömargrupperna intervjua företrädare för det granskade lärosätet, inklusive lärare och studerande kvinnor och män. Granskningarna bör resultera i en rapport från bedömargruppen som sedan utgör underlag för Universitetskanslersämbetets beslut. Uppfölj-

ningar av olika slag en tid efter avslutad granskning kan också bidra till kvalitetsutveckling, t.ex. genom att lärosätena lär av varandra och av bedömaregruppernas iakttagelser. Det kan även vara relevant att följa upp eventuella rekommendationer.

I det följande utvecklas de olika komponenterna var för sig.

Examenstillståndsprövningar

En fortsatt betydelsefull komponent i kvalitetssäkringssystemet bör vara Universitetskanslersämbetets uppgifter att pröva frågor om examenstillstånd och universitetens rätt enligt lag att utfärda examina enligt 1 kap. 11–15 §§ högskolelagen samt 7 § lagen 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.

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 och kvalitetssäkring av metoderna.

Granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete

Universitet och högskolor ansvarar för att högskoleutbildning har hög kvalitet, vilket förutsätter att lärosätet har ett system för kvalitetssäkring. Universitetskanslersämbetet bör därför, som en andra komponent, genomföra granskningar av alla universitets och högskolors kvalitetssäkringsarbete. Syftet med dessa granskningar bör vara dels att kontrollera att lärosätenas kvalitetssäkringsarbete leder till hög kvalitet, dels 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. *Lunds universitet*, *Linnéuniversitetet*, *Mälardalens högskola* och *SUHF* instämmer i remisspromemorians resonemang i fråga om granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete. De understryker i sina remissvar att det är viktigt att ämbetets granskningar fokuserar på att lärosätenas kvalitetssäkringsarbete ger resultat och inte stannar vid en granskning av universitetsövergripande dokument och riktlinjer.

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 kraven i högskolelagen, högskoleförordningen och examensbeskrivningarna i bilagorna till de förordningar som ansluter till lagen. Även de principer för kvalitetssäkring som

utarbetats inom Bologna-processen bör beaktas. Hänsyn bör tas till olika lärosätens särart och profilering. Möjligheterna att anpassa och komplettera bedömningen med kvalitetsaspekter som är särskilt relevanta för det aktuella lärosätet bör övervägas. I de principer för kvalitetssäkring som tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen finns det en del som handlar om lärosätens kvalitetssäkringsarbete. Där framgår t.ex. att lärosätena bör ha en kvalitetssäkringspolicy och att det bör finnas processer för hur utbildningsprogram inrättas och också uppföljning av att de uppfyller målen. Det finns dock inga krav på hur det interna kvalitetssäkringsarbetet ska organiseras utan det är en fråga för respektive lärosäte att besluta om. Varken de svenska reglerna eller de internationella principerna föreskriver hur kvalitetssäkringsarbetet ska genomföras.

Några lärosäten, t.ex. *Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan Kristianstad* och *Konstfack*, uttrycker att det kan komma att bli kostnadskrävande om de ska utveckla, administrera och genomföra ett nytt lokalt utvärderingssystem. Det är därför viktigt att betona att kravet på intern kvalitetssäkring inte är nytt, varken i det svenska regelverket eller i de internationella principerna för kvalitetssäkring, och att lärosätena själva förfogar över kvalitetssäkringssystemets utformning. Även om det för en del lärosäten kommer att krävas visst utvecklingsarbete i fråga om den interna kvalitetssäkringen så är det en uppgift som de redan har och som ska utföras inom ramen för tillgängliga resurser.

Lärosätena har dock kommit långt i fråga om att ha system för att säkra att utbildningarna uppfyller kraven i högskolelagen, högskoleförordningen och i examensbeskrivningarna. 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. Regeringen anser därför att det i dessa fall är rimligt att kräva att lärosätena kan visa att det finns ett system för att kvalitetssäkra utbildningarnas resultat och att de på några års sikt kommer att ha kvalitetssäkrat alla utbildningar.

I nuvarande system för utbildningsutvärdering ger Universitetskanslersämbetet omdömen utifrån en tregradig skala: bristande kvalitet, hög kvalitet respektive mycket hög kvalitet. I remisspromemorian föreslogs att varje lärosätesgranskning bör utmynna i att Universitetskanslersämbetet beslutar om ett omdöme enligt en motsvarande tregradig skala och där 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. Alternativet är att Universitetskanslersämbetet endast beslutar om lärosätets kvalitetssäkringsarbete är godkänt eller inte, dvs. enligt en tvågradig skala. Några remissinstanser, t.ex. *Högskolan Kristianstad* och *TCO*, tillstyrker förslaget om en tregradig skala medan flera, bl.a. *Lunds universitet, Umeå universitet* och *Örebro universitet*, är tveksamma till en tregradig skala och anser att goda exempel i stället kan lyftas fram i texten i rapporterna. *Högskolan Dalarna* uttrycker farhåga för att en tregradig skala kan verka likriktande och normerande. Regeringen bedömer att Universitetskanslersämbetet, i enlighet med sitt remissvar, bör ansvara för att utreda för- och nackdelar med en två- respektive tregradig bedömningskala och slutligen avgöra vilken skala som ska användas.

Regeringens bedömning är att om ett lärosäte får sitt kvalitetssäkrings-system underkänt bör Universitetskanslersämbetet ansvara för fortsatt extern granskning av lärosätets kvalitetssäkringssystem till dess att bristerna är avhjälpna. Ämbetet bör ansvara för att utveckla de närmare formerna för sådan fortsatt granskning, t.ex. hur lång tid ett lärosäte bör få på sig att rätta till bristerna i kvalitetssäkringsarbetet, bedömargruppens sammansättning och hur den bör arbeta. Regeringen anser i likhet med *Örebro universitet* att formerna för fortsatt granskning bör vara flexibla så att de kan anpassas till omfattningen av lärosätets brister.

Några remissinstanser, t.ex. *Svenskt Näringsliv*, påtalar vikten av att bristande kvalitetssäkringsarbete kopplas till sanktioner. Regeringen anser att det är viktigt att ett bristande kvalitetssäkringsarbete får konsekvenser för lärosätet. Regeringen anser därför, i likhet med *Uppsala universitet* och *Saco studentråd*, att kvaliteten på lärosätenas kvalitetssäkringsarbete bör påverka Universitetskanslersämbetets urval av vilka utbildningar som ska granskas inom ramen för komponenten utbildningsutvärderingar. I avsnittet nedan om utbildningsutvärderingar framgår att regeringen bedömer att ett underkänt kvalitetssäkringsarbete på ett lärosäte bör leda till att ett ökat antal utbildningsutvärderingar genomförs, vilket innebär ett underkännande av lärosätets förmåga att ta eget ansvar för utbildningskvaliteten. Det innebär även att lärosätet riskerar att få examenstillstånd ifrågasatta eller återkallade på samma sätt som vid övriga utbildningsutvärderingar. Regeringen bedömer att ett ökat antal utbildningsutvärderingar, tillsammans med att ett bristande kvalitetssäkringsarbete kommer att stå under fortsatt granskning av Universitetskanslersämbetet, är tillräckligt för att universitet och högskolor ska vidta de åtgärder som krävs. För att säkra en verkningsfull granskning avser regeringen dock att ge ämbetet i uppdrag att utreda om ytterligare sanktionsmöjligheter behövs.

Utbildningsutvärderingar

En tredje komponent som regeringen bedömer bör ingå i kvalitetssäkringssystemet är att Universitetskanslersämbetet bör genomföra utvärderingar av ett urval utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Syftet med utvärderingarna bör främst vara att kontrollera utbildningarnas resultat, dvs. att de uppfyller kraven i lag och förordning, men utvärderingarna bör även bidra till lärosätenas utveckling av kvaliteten. Utbildningsutvärderingar bör vara en prioriterad uppgift för Universitetskanslersämbetet.

Utbildningsutvärderingar bör kunna genomföras antingen vid enstaka lärosäten eller vid samliga lärosäten för att få en nationell bild av kvaliteten på en viss utbildning. Urvalet av vilka utbildningar som ska granskas bör ske på flera olika grunder. I avsnittet ovan om granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete framgår att lärosätena har ansvar för att utbildningarna har hög kvalitet och att ämbetet bör granska deras kvalitetssäkringsarbete i syfte att kontrollera att detta uppfylls. Om ett lärosäte inte uppfyller kraven och kvalitetssäkringsarbetet inte godkänns bör ämbetet ansvara för att även granska ett urval av lärosätets utbildningar till dess att lärosätet bedöms kunna ta detta ansvar. Universitetskanslersämbetet bör även kunna initiera en utbildningsutvärdering om

det t.ex. framkommer information om enstaka utbildningar som gör att det bedöms finnas risk för att kvalitetskraven för utbildningen inte uppfylls.

Utbildningsutvärderingar bör således i första hand initieras av Universitetskanslersämbetet, men de bör även kunna genomföras av ämbetet på uppdrag av regeringen. Regeringen kan t.ex. ha behov av att en viss utbildning utvärderas nationellt som beslutsunderlag eller som uppföljning av en viss examen eller utbildning. Därutöver anser regeringen att det för några yrkesexamina finns ett fortsatt behov av att få en nationell bild av kvaliteten och att det därför är viktigt att vissa utbildningsutvärderingar även fortsättningsvis utförs med regelbundenhet. Det gäller främst vissa legitimeringsgrundande examina, t.ex. lärarexamina, där det är av särskilt intresse att utbildningarna håller hög kvalitet och är likvärdiga ur ett nationellt perspektiv och därför bör granskas inom en sexårsperiod.

I det system för utbildningsutvärderingar som Universitetskanslersämbetet arbetade med 2011–2014 utvärderades drygt hälften av alla utbildningar på grundnivå och avancerad nivå som kan leda till en examen. Utbildning på forskarnivå har som tidigare nämnts av resursskäl inte inkluderats. En anledning till att många utbildningar på grundnivå och avancerad nivå inte utvärderades var att det var för få studenter som hade skrivit ett självständigt arbete och att bedömningsunderlaget därför bedömdes vara för litet. Ett annat 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 systemet för utbildningsutvärderingar. Därför har ämbetet också haft i uppdrag att utvärdera ett urval av de utbildningar som inte har omfattats av fyraårscykeln med utbildningsutvärderingar. Trots detta uppdrag är det totalt sett många utbildningar som inte har omfattats av det nationella kvalitetssäkringsystemet.

Regeringens utgångspunkt är att alla utbildningar ska omfattas av kvalitetssäkring, på såväl grundnivå och avancerad nivå som på forskarnivå. Det bör ske dels genom lärosätenas arbete med kvalitetssäkring av utbildningar vilket Universitetskanslersämbetet bör granska, dels genom det urval av utbildningsutvärderingar som Universitetskanslersämbetet bör genomföra. Ämbetet bör ha en god kommunikation med lärosätena om vilka utbildningsutvärderingar som ska genomföras för att i så stor utsträckning som möjligt försöka undvika dubbelarbete och i stället hitta synergier i arbetet.

Flera remissinstanser, t.ex. *Linnéuniversitetet*, *Mälardalens högskola*, *Försvärhögskolan* och *Sveriges ingenjörer*, ställer sig frågande till hur granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete och utbildningsutvärdering förhåller sig till varandra. Regeringen anser att en utbildning bör kunna underkännas även om lärosätets kvalitetssäkringsarbete tidigare har blivit godkänt. Även om granskningarna av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avser bedömning av att lärosäten säkras resultaten på alla sina utbildningar, så kommer bedömningen för merparten av lärosätena att behöva baseras på en övergripande, generell bild av lärosätets kvalitetssäkringsarbete, eventuellt med hjälp av stickprov på vissa utbildningar. Därmed kan det komma att finnas en viss felmarginal som kan visa sig genom att en utbildningsutvärdering leder till underkänt och att

examenstillståndet återkallas. Brister i en enstaka utbildning kan också komma att uppstå trots att lärosätet tidigare har blivit godkänt om det gått en viss tid mellan de olika granskningarna och förhållandena förändrats under denna tid. I de fall brister konstateras i en utbildning på ett lärosäte som tidigare fått sitt kvalitetssäkringsarbete godkänt bör Universitetskanslersämbetet överväga att även följa upp lärosätets kvalitetssäkringsarbete för att avhjälpa bristerna. Brister i en enskild utbildning bör således alltid prioriteras. På liknande sätt kan redan i dag ett examens-tillstånd ifrågasättas och återkallas i ett enskilt huvudområde även om lärosätet har ett generellt tillstånd att utfärda aktuell examen, t.ex. magisterexamen.

Erfarenheterna från de senaste årens utbildningsutvärderingar är blandade. Till de positiva omdömena hör att de har bidragit till kvalitetsutveckling, vilket bl.a. *Högskolan Kristianstad* lyfter fram i sitt remissvar, främst genom den uppmärksamhet som examensmålen har getts. Samtidigt har flera problem konstaterats i fråga om kvalitetsutvärdering av utbildningar. En viktig synpunkt som framkommit är att bedömaregruppernas kunskaper och fulla potential att bidra till kvalitetsutveckling inte tagits till vara, då syftet främst har varit att kontrollera utbildningarnas resultat. Många remissinstanser, bl.a. *Örebro universitet*, *Högskolan Kristianstad* och *Saco*, har dock en mycket positiv inställning till att det finns ett nationellt kvalitetssäkringssystem inom vilket resultat granskas. Samtidigt uttrycker flera lärosäten, t.ex. *Högskolan i Halmstad*, *Kungl. Tekniska högskolan* och *Sveriges lantbruksuniversitet*, att det bör finnas möjlighet till ett bredare bedömningsunderlag än det som har använts i det system som har varit i bruk mellan 2011 och 2014. De anser att de självständiga arbetena har vägt för tungt i bedömningar av utbildningars resultat.

Regeringens uppfattning är att vid granskning av utbildningarnas resultat bör de självständiga arbetena även fortsättningsvis utgöra ett viktigt bedömningsunderlag. Men även andra former av resultat samt förutsättningar och processer som påverkar utbildningens resultat ska kunna ingå i bedömningen för att ge en mer heltäckande bild av utbildningens resultat. 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 bör baseras på kraven i högskolelagen, högskoleförordningen, examensbeskrivningarna i bilagor till förordningar som ansluter till lagen och utifrån de principer för kvalitetssäkring som utarbetats inom Bologna-processen.

Som tidigare har redovisats innebär nuvarande system för utbildningsutvärdering att Universitetskanslersämbetet ger varje utbildning ett omdöme utifrån en tregradig skala: bristande kvalitet, hög kvalitet respektive mycket hög kvalitet. Omdömet mycket hög kvalitet innebär att utbildningen utgör grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslås att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen baserad på utbildningsutvärderingar ska upphöra, vilket gör att en tregradig skala inte längre behövs för det ändamålet. I remisspromemorian gjordes bedömningen att varje utbildningsutvärdering bör utmynna i att Universitetskanslersämbetet beslutar om ett omdöme enligt en tvågradig skala, motsvarande godkänt respektive

underkänt, eftersom syftet med utbildningsutvärderingarna främst är att granska om utbildningen uppfyller kraven, dvs. är godkänd eller inte. En tregradig skala har övervägts av regeringen i syfte att kunna lyfta fram utbildningar med mycket hög kvalitet, vilket också kan verka kvalitetsdrivande. Med en tvågradig bedömningsskala kan dock i stället texterna i bedömargruppernas rapporter och i Universitetskanslersämbetets beslut användas för att lyfta fram utbildningar med mycket hög kvalitet, t.ex. genom att 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. Liksom i frågan om bedömningsskala för granskningarna av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete är remissinstanserna inte eniga. Några remissinstanser, t.ex. *Karolinska institutet*, *Högskolan i Borås* och *Malmö högskola*, instämmer i remisspromemorians bedömning att det bör vara en tvågradig skala, medan andra, t.ex. *Universitets- och högskolerådet*, *Högskolan Kristianstad* och *Chalmers tekniska högskola*, förespråkar en tregradig skala för att i större utsträckning möjliggöra jämförelser mellan utbildningar. Regeringen gör även för denna komponent bedömningen att Universitetskanslersämbetet bör, i enlighet med sitt remissvar, ansvara för att utreda för- och nackdelar med en två- respektive tregradig bedömningsskala och slutligen avgöra vilken skala som ska användas.

Om en utbildning bedöms ha bristande 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 bristande 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, efter det att högskolan getts tillfälle till rättelse, underrättas och besluta om återkallande av examenstillstånd. Att inkludera en granskning av examenstillstånden i utbildningsutvärderingar har fungerat väl i tidigare kvalitetssäkringssystem och bör därför finnas kvar.

En vanligt förekommande kritik mot det nu gällande systemet för utbildningsutvärderingar är att det främst är anpassat för utbildningar som leder till en generell examen, och att det har fungerat mindre väl för utvärdering av utbildningar som leder till en yrkesexamen eller en konstnärlig examen. I remisspromemorian görs bedömningen att de generella kvalitetsaspekterna bör anpassas till olika slags utbildningar för att varje utbildning ska få en så rättvisande bedömning som möjligt. Detta välkomnas av ett flertal remissinstanser, bl.a. *Riksrevisionen*, *Mittuniversitetet*, *Södertörns högskola* och *Kungl. Konsthögskolan*. Regeringen delar denna bedömning.

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 på webbplatsen www.studera.nu, som Universitets- och högskolerådet har ansvar för. De bedömningar som regeringen gör i denna skrivelse innebär att denna typ av information, med nationella jämförelser av utbildningar,

inte kommer att kunna ges eftersom det inte längre kommer att genomföras utbildningsutvärderingar i samma omfattning. Några remissinstanser, bl.a. *Saco*, tycker att det är en svaghet att nationella jämförelser inte kommer att möjliggöras i samma utsträckning. *Uppsala universitet* bedömer dock att de fördelar som promemorians förslag till nytt system medför överväger förlusten av möjligheter till jämförelser. Regeringen instämmer i den bedömningen och vill samtidigt lyfta fram att nationella jämförelser bedöms bli möjliga av de utbildningar som utvärderas vid samtliga lärosäten och efter tematiska utvärderingar.

Universitetskanslersämbetet bör även fortsättningsvis informera om resultaten av alla sina granskningar och publicera dem på sin webbplats. Även lärosätena bör ansvara för att resultaten av kvalitetsgranskningar offentliggörs.

Tematiska utvärderingar

Tematiska utvärderingar som utgår från uppgifter som lärosätena ska ansvara för enligt lag och förordning, och som bedöms vara väsentliga för kvaliteten i högre utbildning, kan bidra till viktig kunskap och nationella jämförelser av hur lärosätena arbetar och vilka resultat som har nåtts i en viss fråga. En fjärde komponent i kvalitetssäkringssystemet bör därför vara att Universitetskanslersämbetet genomför utvärderingar av särskilda teman. Regeringen bedömer, i likhet med vad bl.a. *Uppsala universitet*, *Högskolan i Skövde* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund* framför, att denna komponent i kvalitetssäkringssystemet även kan ha stor betydelse för lärosätenas utvecklingsarbete. Teman som kan bli föremål för utvärdering kan t.ex. vara breddad rekrytering, internationalisering och jämställdhet, vilka är betydelsefulla kvalitetsaspekter för den högre utbildningen. Precis som *Universitets- och högskolerådet* påpekar är dessa teman frågor som även rådet arbetar med. Universitets- och högskolerådet har dock ett tydligt främjandeuppdrag och därigenom ett annat ansvar för dessa frågor än vad Universitetskanslersämbetet har genom sitt kvalitetssäkringsarbete. Vad som blir föremål för tematisk utvärdering bör beslutas av Universitetskanslersämbetet med utgångspunkt i relevans och effektivt resursutnyttjande, men de bör även kunna utföras av Universitetskanslersämbetet på uppdrag av regeringen.

Utbildningens användbarhet och förberedelse för arbetslivet bör beaktas inom alla komponenter

Det är viktigt att arbetslivets perspektiv beaktas i granskningarna, främst i fråga om kraven på högskoleutbildning i lag och förordning och genom arbetslivsföreträdares medverkan i granskningarna.

I högskolelagen anges att utbildning på grundnivå ska utveckla bl.a. studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet (1 kap. 8 §). 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.

Kraven på utbildningens användbarhet och förberedelser för arbetslivet ligger till grund för de bedömningsaspekter och kriterier som bör användas vid granskningarna inom alla fyra komponenter. Vid granskning av en ansökan om examenstillstånd bedöms utbildningens användbarhet och förberedelser för arbetslivet då det för att få examenstillstånd krävs att utbildningen uppfyller ovan nämnda krav i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning. Hur kraven uppfylls granskas också genom Universitetskanslersämbetets utbildningsutvärderingar och genom granskning av att lärosätena i sitt kvalitetssäkringsarbete ansvarar för att utbildningarna uppfyller kraven. De tematiska utvärderingar som presenteras i denna skrivelse bör utgå från uppgifter som lärosätena ansvarar för enligt lag och förordning och som bedöms väsentliga för kvaliteten i högre utbildning. Utbildningens användbarhet och förberedelser för arbetslivet kan således bli föremål för sådan utvärdering.

I utbildningsutvärderingarna som genomfördes 2011–2014 skulle utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden bedömas genom enkäter till tidigare studenter. På grund av stora metodproblem, framför allt gällande svarsfrekvensen, kunde detta dock inte genomföras. Flera remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, *Vinnova*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, påtalar att tidigare studenters erfarenheter är angelägna att följa upp och beakta vid bedömning av utbildningens användbarhet. *Mittuniversitetet* påtalar att flertalet ämnen inom t.ex. humanvetenskapliga fakultetens område inte har en entydig arbetsmarknadsanknytning och att det därför är av vikt att beakta olika ämnesområdets olikheter vid bedömning av utbildningens användbarhet och förberedelse för arbetslivet. Regeringen bedömer att det är angeläget att Universitetskanslersämbetet vidareutvecklar hur bedömning av utbildningarnas användbarhet på arbetsmarknaden ska ske mot bakgrund av gällande regelverk.

Högskoleverket, senare Universitetskanslersämbetet, har i många år anlitat företrädare för arbetslivet i sina bedömargrupper. Det har dock visat sig vara svårt att rekrytera arbetslivsföreträdare som bedömare, trots stöd från arbetslivsorganisationer. Regeringen anser i likhet med *Karolinska institutet*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Örebro universitet*, *Högskolan Dalarna* och *TCO* att 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.

Svenskt Näringsliv och *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att arbetsgivarna måste ges utrymme att påverka vilka aspekter som är av betydelse att utvärdera och att samverkan som kvalitetsparameter bör vara en central del i samtliga komponenter. Bedömningarna i denna

skrivelse syftar till att utgöra ett ramverk för kvalitetssäkringssystemet. Regeringen anser att Universitetskanslersämbetet bör ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet, vilket även inkluderar att besluta om vilka aspekter som ska granskas inom respektive komponent. Det är angeläget att ämbetets arbete, som nämnts, sker i samråd med universitet och högskolor och med företrädare för studenter och arbetsliv.

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 1 kap. 4 och 4 a §§ högskolelagen. Av bestämmelserna följer att de även bör delta i och utöva inflytande över det nationella kvalitetssäkringssystemet. Studerande kvinnor och män är därför viktiga i det nationella kvalitetssäkringssystemet, både som studentrepresentanter i Universitetskanslersämbetets bedömargrupper och i fråga om att förmedla sina erfarenheter som studenter genom att t.ex. bli intervjuade eller svara på en enkät. Universitetskanslersämbetet, och tidigare 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 få tag på tillräckligt många studenter som kunde avsätta tid för att intervjuas om sin utbildning. Vidare hade de studenter som intervjuades svårt att svara på bedömargruppens frågor om t.ex. uppfyllelse av examensmål. Det var också problematiskt att rekrytera studentrepresentanter till Universitetskanslersämbetets bedömargrupper, 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.

Internationella principer för kvalitetssäkring ska beaktas

För att skapa legitimitet för svensk högre utbildning utomlands är det viktigt att beakta internationella principer för kvalitetssäkring. Utbildningsmarknaden har blivit alltmer 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 växer också behovet av att erkänna respektive lands kvalitetssäkring och av att utveckla gemensamma principer för kvalitetssäkring.

De principer för kvalitetssäkring som har utarbetats inom Bologna-samarbetet har därför beaktats i de bedömningar i fråga om ett nationellt kvalitetssäkringssystem som görs i denna skrivelse. Principerna behandlar både intern och extern kvalitetssäkring samt kvalitetssäkringsorganen vilket innebär ett ansvar för såväl universitet och högskolor som Universitetskanslersämbetet att säkerställa att principerna beaktas.

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.

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 öka kunskapen om svensk högskoleutbildning i andra länder kan ett ökat antal utländska bedömare bidra med kunskaper och kompetenser som verkar kvalitetsdrivande för svensk högre utbildning. 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 bättre för utvärdering av vissa utbildningar eller vissa typer av granskningar 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, vilket också påpekas av *Örebro universitet*, *Chalmers tekniska högskola* och *Saco*.

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 arbets-språk. 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 ett annat språk. Att underlag för myndighetens beslut på andra språk tas fram eller inhämtas, i det här fallet t.ex. engelskspråkiga självvärderingar och bedömrappporter, torde vara förenligt med språklagens krav. I ärenden som har prövats av Justitieombudsmannen angående bl.a. ansökningar om anställning, befordran och forskningsanslag inom högskolan har exempelvis bedömningen varit att det inte finns 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 ska översätta underlag för bedömningen till exempelvis engelska, utan det blir i så fall Universitetskanslersämbetets ansvar. Vid behov är det även ämbetet som har till uppgift att översätta material på utländska språk till svenska.

En rättssäker, förutsägbar och transparent kvalitetssäkringsprocess

Universitetskanslersämbetet bör, som nämnts, få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och genomföra systemet med utgångspunkt i regeringens bedömningar, tillämpliga lagar och förordningar och de principer för kvalitetssäkring som har tagits fram inom ramen för Bologna-processen. 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 bedömggrupper 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 genomförande av kvalitetssäkringssystemet sker i nära dialog med universitet och högskolor.

Regeringen anser precis som *Lunds universitet*, *Blekinge tekniska högskola*, *Högskolan Dalarna* och *Högskolan i Skövde* att 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. 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. 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 ligger det ofta i sakens natur att myndigheten ändå följer de principer som bestämmelserna ger uttryck för även i förhållande till andra myndigheter. Detta bör skapa goda förutsättningar för att göra ett nytt kvalitetssäkringssystem rättssäkert, förutsägbart och transparent.

3 Genomförande och konsekvenser

Berörda av bedömningarna i denna skrivelse

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

Genomförande

Universitetskanslersämbetet bör få i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och implementera systemet för kvalitetssäkring 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. Det är viktigt att ge tid för en sådan process och möjligheten bör därför finnas att påbörja granskningarna inom respektive komponent i den takt som utvecklingsarbetet är avslutat. Det nya kvalitetssäkringssystemet bedöms därför inte kunna vara genomfört förrän under andra halvåret 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 Höskoleverket respektive Universitetskanslersämbetet har gjort framgår att flera lärosäten har ett väl utvecklat systematiskt kvalitetssäkringsarbete och att det på andra lärosäten pågår ett utvecklingsarbete när det gäller kvalitetssäkring. Vilka resurser som krävs för lärosätenas interna arbete med kvalitetssäkring varierar därmed beroende på hur långt de har kommit i fråga om sitt interna kvalitetssäkringssystem och hur de i framtiden väljer att organisera arbetet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Högskolan Kristianstad*, *Konstfack* och *Saco*, framför att det är resurskrävande att utveckla, genomföra och administrera lokala utvärderingssystem. Regeringen vill därför betona att Universitetskanslersämbetets krav för att lärosätenas kvalitetssäkringssystem ska godkännas måste vara rimliga och utformas med hänsyn till lärosätenas frihet att själva besluta om hur den interna kvalitetssäkringen

ska organiseras och därmed också vilka resurser som bör avsättas för arbetet med kvalitetssäkring. Skr. 2015/16:76

Även om det är två nya komponenter som tillkommer i det system som regeringen bedömer bör införas bedöms inte den sammantagna mängden granskningar per lärosäte öka och därmed inte heller lärosätenas kostnader för arbetet med självvärderingar, lärosätesbesök och dylikt. Det system som regeringen bedömer bör införas innebär att färre utbildningsutvärderingar av Universitetskanslersämbetet görs jämfört med dagens system, då det är ett urval av utbildningar som ska granskas och inte längre alla utbildningar. Därmed bedöms det finnas utrymme att även granska lärosätenas kvalitetssäkringsarbete och att göra tematiska utvärderingar utan att det leder till ekonomiska konsekvenser för lärosätena. Av samma anledningar bedöms det inte heller innebära ökade kostnader för Universitetskanslersämbetet. Systemet är dessutom flexibelt gällande när i tid de olika granskningarna bör utföras och i vilken omfattning.

Regeringen bedömer i avsnittet Fyra komponenter i det nationella kvalitetssäkringssystemet att Universitetskanslersämbetets metod för granskning i huvudsak bör vara densamma som den som tidigare har använts. Det bör därför finnas goda möjligheter för Universitetskanslersämbetet att beräkna kostnaderna för kommande granskningar och därmed se till att den totala kostnadsramen för myndigheten hålls.

Det är således rimligt att eventuella merkostnader som kan uppstå på grund av införandet av ett nytt kvalitetssäkringssystem finansieras inom ramen för universitetens och högskolornas respektive Universitetskanslersämbetets anslag. Bedömningarna i denna skrivelse beräknas därför i denna del inte ha några konsekvenser för statsbudgeten.

Konsekvenser för jämställdheten

Regeringen prioriterar arbetet med jämställdhet. 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. Regeringen avser att ge universitet och högskolor i uppdrag att ytterligare stärka arbetet med jämställdhetsintegrering. Jämställdhet är en viktig kvalitetsaspekt och vid kvalitetssäkring av högre utbildning är det därför av stor vikt att jämställdhet mellan kvinnor och män beaktas.

Konsekvenser för integrationspolitiken

Bedömningarna bedöms inte ha några konsekvenser för integrationspolitiken.

Sveriges medlemskap i EU

Bedömningarna berör inte förhållandet till Sveriges medlemskap i EU.

Antal berörda företag

Enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen omfattas av de bedömningar som lämnas i denna skrivelse. 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 kvalitets-säkringssystem 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 då krävs.

Sammanfattning av remisspromemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning (U2015/01626/UH)

Skr. 2015/16:76
Bilaga 1

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

I promemorian 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 lärosätens 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.

Förteckning över remissinstanser som har beretts tillfälle att yttrande sig över remisspromemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning (U2015/01626/UH)

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande: Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Vetenskapsrådet, Chalmers tekniska högskola AB, Ersta Sköndal Högskola AB, Evangeliska Frikyrkan för Örebro Teologiska högskola, Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen för Johannelunds teologiska högskola, Sophiahemmet Ideell förening, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Teologiska högskolan, Stockholm, Verket för innovationssystem, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetsläraresförbund och Sveriges förenade studentkårer.

Spontana remissvar har inkommit från Lärarnas Riksförbund, Civilekonomerna, Sveriges Ingenjörer, Samverkansgruppen för högskoleingenjörutbildning, Teknikföretagen, Almega, Saco studentråd, DIK, Sveriges Tandläkarförbund, Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter, Naturvetarna och några privatpersoner.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Beckmans skola AB, Ericastiftelsen, Handelshögskolan i Stockholm, Newmaninstitutet AB, Stiftelsen Rödakorshemmet, Stiftelsen Stockholms musikpedagogiska institut, Landsorganisationen Sverige och Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 december 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden,
M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson,
S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, M Andersson, A Ygeman,
P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll,
A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Helene Hellmark Knutsson

Regeringen beslutar skrivelse Kvalitetssäkring av högre utbildning