

Regeringens proposition

2009/10:139



Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen Prop.
2009/10:139

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 2010

Fredrik Reinfeldt

Tobias Krantz
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen presenterar regeringen ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem. Systemet bör bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt provningar av examenstillstånd. Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och provningar genomförs.

Vidare föreslår regeringen i propositionen att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska, förutom på grundval av antal helårsstudenter och helårsprestationer, fördelas på grundval av utvärderingar av utbildningars resultat.

Utbildningar som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå bör utvärderas av Högskoleverket i fyraårscykler och främst avse bedömning av utbildningens resultat. Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga. Resultatbedömningen bör göras utifrån granskning av studenternas självständiga arbeten och universitetens och högskolornas självvärderingar av utbildningens resultat i kombination med att sakkunniga gör platsbesök vid lärosätena. Vidare bör resultaten från enkäter till tidigare studenter ingå i bedömningen. Utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en tregradig skala.

De universitet och högskolor med utbildningar som vid en kvalitetsutvärdering ges det högsta omdömet bör enligt regeringens bedömning komma i fråga för en kvalitetsbaserad resurstilldelning.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Ökad frihet och stärkt kvalitet i en global värld.....	5
4	Ett nytt kvalitetssäkringssystem.....	8
5	Kvalitetsbaserad resurstilldelning.....	27
5.1	Nuvarande resurstilldelningssystem.....	27
5.2	Komplettering av resurstilldelningssystemet.....	28
6	Genomförande och konsekvenser.....	32
6.1	Genomförande.....	32
6.1.1	Kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå.....	32
6.1.2	Kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem.....	32
6.2	Konsekvenser.....	33
6.2.1	Ekonomiska konsekvenser.....	33
6.2.2	Konsekvenser för universitet och högskolor.....	33
6.2.3	Konsekvenser för Högskoleverket.....	33
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Resurser för kvalitet (SOU 2007:81).....	35
Bilaga 2	Förteckning över de remissinstanser som har avgett yttrande över betänkandet Resurser för kvalitet (SOU 2007:81).....	36
Bilaga 3	Sammanfattning av Högskoleverkets remissvar över betänkandet Resurser för kvalitet (U2009/7008/UH).....	37
Bilaga 4	Förteckning över de remissinstanser som har avgett yttrande över Högskoleverkets remissvar till betänkandet Resurser för kvalitet (U2009/7008/UH).....	38
Bilaga 5	Sammanfattning av promemorian Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem (U2009/723/UH).....	39
Bilaga 6	Sammanfattning av Högskoleverkets rapport Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar (U2009/3620/UH).....	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2010.....	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:139

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat (avsnitt 5.2).

I april 2006 tillsatte regeringen en särskild utredare för en fortsatt utredning om resurstilldelning avseende universitet och högskolor (dir. 2006:29), vilket var ett utvidgat uppdrag till Resursutredningen (dir. 2004:49). Utredningen, som antog namnet RUT 2, redovisade sitt betänkande Resurser för kvalitet (SOU 2007:81) i november 2007. I denna proposition behandlas de delar av betänkandet som avser frågor om kvalitetsbaserad resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2009/7008/UH).

Högskoleverket inkom med en bilaga till sitt remissvar på betänkandet. I sitt remissvar föreslog verket ett alternativt system för utvärdering av utbildningar som underlag för kvalitetsbaserad resurstilldelning. En sammanfattning av Högskoleverkets förslag finns i *bilaga 3*. Förslaget har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2008/2669/UH).

Betänkandet Resurser för kvalitet har även behandlats på möten med företrädare för universitet och högskolor samt övriga myndigheter inom högskoleområdet, som Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) bjöd in till under våren 2008 (U2008/907/UH). Vid dessa möten diskuterades bl.a. frågor om ett nytt kvalitetsutvärderingssystem.

Under hösten 2008 arbetade på Regeringskansliets initiativ en grupp bestående av representanter för Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer med att ta fram ett förslag till system för kvalitetsutvärdering av utbildning som skulle kunna ligga till grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning. Gruppen redovisade sitt arbete i januari 2009 i promemorian Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem (U2009/723/UH). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 5*.

Med utgångspunkt i promemorian beslutade regeringen den 5 mars 2009 att ge Högskoleverket i uppdrag att föreslå ett nytt system för kvalitetsutvärdering i nära samverkan med universitet och högskolor, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer (U2009/1444/UH). I uppdraget angavs att det fortlöpande skulle stämmas av med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Vidare angavs att Högskoleverket skulle biträda departementet i arbetet med att ta fram grundläggande principer för hur kvaliteten i utbildningarnas resultat ska kunna ligga till grund för ett generellt system för kvalitetsutvärdering. Verket redovisade sitt uppdrag den 15 september 2009 i rapporten Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar (U2009/3620/UH). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 6*.

Den 3 mars 2010 höll Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) ett möte med företrädare för universitet och högskolor och Sveriges förenade studentkårer där frågor om kvalitetssäkring av utbildning och kvalitetsbaserad resurstilldelning diskuterades (U2010/878/UH). Prop. 2009/10:139

3 Ökad frihet och stärkt kvalitet i en global värld

Universitet och högskolor har en central roll för såväl samhällets som enskilda individers utveckling och välbefinnande. De ska vara högkvalitativa utbildningsanordnare, utgöra en kritiskt reflekterande kraft i samhället och fungera som ett växthus för ny kunskap och innovation. Att kvaliteten i universitetens och högskolornas utbildning ska vara hög är viktigt och får en allt större betydelse mot bakgrund av den ökade internationaliseringen och utvecklingen mot ökad autonomi för universitet och högskolor som regeringen arbetar för. Internationaliseringen skapar nya möjligheter men leder också till ökad konkurrens. I denna utveckling måste Sverige stärka sin ställning genom att konkurrera med kompetens och kvalitet. Ökad autonomi är enligt regeringen en viktig förutsättning för att universiteten och högskolorna ska kunna möta konkurrensen och utveckla kvaliteten, men ökad frihet måste åtföljas av ett väl fungerande system för kvalitetsutvärdering.

Kvalitetssäkring och ökad internationalisering

I propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282) konstaterade regeringen att hög kvalitet i högre utbildning och forskning är avgörande för Sveriges fortsatta utveckling som kunskapsnation. I Globaliseringsrådets rapport Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin (Ds 2009:21) föreslås också att högskolan ska vässas kvalitetsmässigt för att Sverige ska kunna hävda sig väl i en tid av fortsatt globalisering. Med en hög kvalitet i utbildning och forskning stärks enligt regeringens mening förutsättningarna för tillväxt, sysselsättning och framtida välbefinnande.

Regeringen har nyligen i propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65) föreslagit att studieavgifter för medborgare från tredjeland ska införas. Sverige ska därmed konkurrera om utländska studenter genom hög kvalitet och inte genom avgiftsfri utbildning.

I många länder har det blivit allt viktigare för universitet och högskolor att kunna tydliggöra kvalitet i sitt utbildningsutbud, dels i förhållande till statsmakten som finansär, dels för de individer som på olika sätt investerar i utbildning. Förtroende för varandras kvalitet är också en förutsättning för fler och närmare samarbeten mellan universitet och högskolor i olika länder. En ökad internationell rörlighet bland studenter och arbetskraft ställer ökade krav på påvisbar kvalitet i utbildningarna.

I strävan efter att öka studenternas rörlighet inom Europa och höja kvaliteten och attraktionskraften i utbildningarna uppkom den s.k. Bologna-processen. Det övergripande målet för denna process är skapandet av ett europeiskt område för högre utbildning med internationellt samarbete och utbyte som grund. Området ska vara attraktivt för studenter, lärare, forskare och annan högskolepersonal både från Europa och från andra delar av världen. Kvalitetssäkring har varit en del av Bologna-processens kärna ända från början. I Bologna-processen har s.k. förväntade studieresultat blivit ett av de mest centrala instrumenten för jämförbarhet, erkännande och kvalitetssäkring av högre utbildning. Förväntade studieresultat innebär att kvalitetssäkringssystemen fokuserar på kunskap och förståelse, färdigheter och förmågor samt värderingsförmågor och förhållningssätt som en student förväntas ha efter att ha avslutat en viss utbildningsnivå, snarare än på utbildningens innehåll och upplägg.

En del länder håller för närvarande på att reformera eller har nyligen reformerat sina kvalitetssäkringssystem i riktning mot ett system där ett större ansvar för att påvisa god kvalitet läggs på universiteten och högskolorna. Detta blir särskilt viktigt i de länder där högskolesektorn på olika sätt avregleras och mångfalden av lärosäten ökar. Styrmedel i form av indragen eller ökad finansiering tillämpas i vissa länder, t.ex. Australien. Avsikten med denna typ av system, som på olika sätt sammanlänkar kvalitetskontroll med finansiering, är att driva på och stimulera universitetens och högskolornas arbete med ökad kvalitet i utbildningen.

Ökad frihet och ökat ansvar

Genom 1993 års universitets- och högskolereform presenterades en ny inriktning mot ökad självständighet och decentralisering i syfte att stärka kvalitet och effektivitet i den högre utbildningen (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). I propositionen gjordes bedömningen att kvaliteten i högre utbildning bör höjas ytterligare samt att ansvaret för detta ligger på universiteten och högskolorna. Vidare framhölls att den eftersträvade friheten för universitet och högskolor ställer ökade krav på uppföljning och utvärdering av såväl utbildning som forskning, men att utformningen av den interna utvärderingsverksamheten är en fråga för varje universitets och högskolas respektive styrelse. Dessa utgångspunkter är enligt regeringen fortfarande aktuella och utgör en grund för nuvarande reformarbete. Under åren som följde skedde dock inom många områden en ökad detaljreglering av universitetens och högskolornas verksamhet.

Regeringen avser att i samband med denna proposition lämna en proposition till riksdagen med förslag om hur universitetens och högskolornas självbestämmande kan öka inom rådande myndighetsform. Regeringens grundläggande uppfattning är att en förutsättning för att universitet och högskolor ska kunna svara mot dagens krav och förväntningar och kunna möta framtida utmaningar, såväl nationellt som internationellt, är att de kan agera självständigt i en rad grundläggande frågor. Detta är också i linje med vad Globaliseringsrådet föreslår i sin

slutrapport där det framhålls att högskolorna bör få större autonomi, bl.a. för att öka deras möjligheter att bli nav i klusterbildningar med företag och andra aktörer (Ds 2009:21).

Ökad frihet innebär ett ökat ansvar för universiteten och högskolorna att utforma sin egen verksamhet så att hög kvalitet utvecklas och bibehålls. Samtidigt har det allmänna ett intresse av att säkerställa att uppställda mål nås av universitet och högskolor och att skattemedel används effektivt. Det är rimligt att resultaten i verksamhet som till största delen finansieras av skattemedel och som är central för samhällets utveckling regelbundet utvärderas samt att tillsyn och kvalitetskontroll sker. Dessutom har studenter, näringsliv, myndigheter och andra intressenter behov av information om utbildningarnas kvalitet. Ökad frihet behöver därför kombineras med en effektiv och ändamålsenlig kvalitetsutvärdering.

Ett kvalitetsdrivande system för utbildningsresultat av hög kvalitet

Inriktningen på kvalitetssäkringssystemet för universitet och högskolor bör förändras för att möta de nya krav som ställs utifrån målsättningar om ökad frihet, internationalisering och hög kvalitet. Från att tidigare ha haft tyngdpunkt på förutsättningar och process, dvs. *hur* lärosätena arbetar, menar regeringen att tyngdpunkten i stället ska förskjutas till utbildningarnas resultat, dvs. *vad* som uppnås. Universiteten och högskolorna bör själva ha ansvar för att bygga upp och utveckla de system och processer som de bedömer är mest lämpliga och ändamålsenliga i syfte att uppnå resultat av hög kvalitet. Kvalitetssäkringssystemet bör gå från att ha varit stödjande och kontrollerande till att få en tydligare ansvarsutkrävande funktion.

Akademin har en lång tradition av att granska, driva och säkerställa kvaliteten i sin verksamhet genom olika former av granskningar utförda av externa, oberoende sakkunniga. Det är centralt, menar regeringen, att bedömning av kvaliteten i utbildningarna även fortsättningsvis görs av externa och oberoende sakkunniga inom respektive område.

Det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå utgår främst från antalet studenter och deras prestationer i form av antal avklarade högskolepoäng. Kvaliteten granskas av Högskoleverket enligt ett särskilt utvärderingssystem, och bristande kvalitet kan ge upphov till beslut om återkallat examenstillstånd. I rådande system görs det dock ingen skillnad om ett universitet eller en högskola precis klarar att uppnå en godtagbar kvalitet eller om lärosätet uppnår en mycket hög kvalitet i sin utbildning. Detta är enligt regeringens mening inte rimligt. Det är viktigt att det finns tydliga incitament för att hålla hög kvalitet. De universitet och högskolor som har en hög kvalitet i sin utbildning bör därför premieras genom en ökad ekonomisk tilldelning.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen en förändring av resurstilldelningsmodellen för grundutbildningsanslagen som innebär att också resultaten av Högskoleverkets utvärderingar av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå ska läggas till grund för fördelningen av resurser till universiteten och högskolorna, se avsnitt 5. I propositionen

Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160) introducerades en ny modell till resurstilldelning för forskning som bygger på kvalitetsindikatorer. Såväl i den modellen som i det system som redovisas i denna proposition premieras goda resultat, men det är universiteten och högskolorna som ansvarar för att avgöra hur de bäst når dit.

Med de förändringar i systemet för kvalitetssäkring av svensk högre utbildning som presenteras i det följande bedömer regeringen att Sverige vid en internationell jämförelse kommer att ligga i den absoluta framkanten inom kvalitetssäkring av högre utbildning.

4 Ett nytt kvalitetssäkringssystem

Regeringens bedömning: Det nationella kvalitetssäkringssystemet bör bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt provningar av examenstillstånd. Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och provningar genomförs.

Utbildning som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå 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.

Utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningens kvalitet på en tregradig skala.

Resursutredningens förslag: Ett system för kvalitetsbaserad resurstilldelning ska införas för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen ska baseras på lärosätesutvärderingar utförda vart fjärde år. Utvärderingarna ska avse universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsstrategier samt arbete med samverkan och kvalitetsarbete. Ett högt betyg ska resultera i fler tilläggsbelopp till det berörda lärosätet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna anser att de kriterier som föreslås ska utvärderas inte indikerar kvaliteten i utbildningarna. Några remissinstanser framför alternativa förslag. Exempelvis vill *Göteborgs universitet* se kvalitetsindikatorer som på ett tydligare sätt redovisar hur lärosätet fullgör utbildningsuppdraget enligt krav i högskolelagen och regleringsbrev. *Kungl. Tekniska högskolan* menar att ett kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem måste fokusera på kvaliteten i lärosätenas examination av studerande och deras examina. *Umeå universitet* anser att en kvalitetsparameter måste baseras på ”output”, dvs. på faktisk kvalitet som den kommer till uttryck i ämnes- och programutvärderingar och som då förslagsvis kan grupperas i tre till fem kvalitetsnivåer. *Sveriges Kommuner och Landsting* framför att en grund för resurstilldelning måste vara att lärosätena kan visa att man följer upp

sina tidigare studenter för att ta reda på utbildningarnas resultat, såväl yrkesrelevansen som högskolemässigheten. Även *Högskolan Dalarna* framför vikten av att bedömningen avser huruvida utbildningen uppnår bra resultat, bl.a. i förhållande till studenters och avnämares behov och omdömen.

Högskoleverket inkom med en bilaga till sitt remissvar. Där föreslår verket ett alternativt system för kvalitetsutvärdering som underlag för kvalitetsbaserad resurstilldelning.

Högskoleverkets förslag: Samtliga utbildningar bör utvärderas under en fyraårsperiod genom sakkunnigbedömning. Utbildningarna bör få betyg på grundval av dessa utvärderingar. Tre betygssteg bör användas, varav de två högsta kan ligga till grund för tilldelning av extra resurser.

De kvalitetsaspekter som används i nuvarande utvärderingar bör användas även i ett framtida kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem och avse både förutsättningar, genomförande och resultat. Det bör övervägas om ytterligare någon eller några aspekter bör tillföras, såsom internationalisering eller samverkan med det omgivande samhället. Utbildningarnas resultat, att studenterna når målen för utbildningarna, bör granskas genom bl.a. examinationsformer och examensarbeten och andra resultat av examination. Utbildningarnas anpassning till arbetsmarknaden och studenternas anställningsbarhet bör övervägas som resultatmått.

Remissinstanserna: De flesta universitet och högskolor är kritiska mot den tonvikt på förutsättningar och processer som de anser präglar *Högskoleverkets* förslag till utvärderingar. Nästan alla universitet och högskolor och *Sveriges universitets- och högskoleförbund* förespråkar att tyngdpunkten i de resursgrundande utvärderingarna i stället ska ligga på kvaliteten i utbildningarnas resultat. Exempelvis framför *Lunds universitet* och *Umeå universitet* uppfattningen att det kan finnas många olika vägar till ett gott resultat och att det bör rymmas inom den akademiska friheten hur ett lärosäte väljer att nå sina resultat.

Många universitet och högskolor förespråkar att ett nytt utvärderings-system bör utvecklas i samråd med lärosätena för att ta fram tydliga metoder och kriterier med vilka kvaliteten i utbildningens resultat kan granskas på ett tillförlitligt och förutsägbart sätt. *Lunds universitet* och *Luleå tekniska universitet* anser att granskning av examination, examensarbeten och yrkeslivsrelevans bör ingå. *Göteborgs universitet* menar att indikatorer bör utvecklas som tydligt visar hur högskolelagens utbildningsmål och uppdragen i regleringsbrev fullföljs. Vidare anser universitetet att studenternas anställningsbarhet som mått på det omgivande samhällets kvalitetsbedömning bör analyseras. *Uppsala universitet* framför att ett nationellt utvärderingssystem måste stå i samklang med modeller som tas fram inom EU.

Förslaget om fyraåriga utvärderingsperioder anses av många universitet och högskolor innebära ökade kostnader jämfört med dagens sexårscykel, och bl.a. *Högskolan Dalarna* och *Högskolan i Halmstad* påpekar att det ytterligare riskerar att anstränga lärosätenas situation. *Sveriges förenade studentkårer* är positiva till fyraårsperioder.

Högskoleverkets förslag i rapporten Kvalitetsutvärdering för lärande: Huvudfrågan som bör ställas vid utbildningsutvärderingarna är om och hur väl utbildningarna säkerställer att studenterna når målen i

högskoleförordningens examensbeskrivningar. Utvärderingarna ska bygga på tre indikatorer: lärandemål och examination, läranderesultat samt studenternas erfarenheter och inflytande. De tre indikatorerna ska resultera i en sammanvägd bedömning av hela utbildningen enligt en tregradig skala. Den första indikatorn innebär att universiteten och högskolorna ska visa att utbildningen är planerad så att dess lärandemål täcker samtliga mål i examensbeskrivningarna och att de examineras på ett relevant sätt. De samlade lärarresurserna respektive utbildningens användbarhet på och för arbetsmarknaden ska också granskas. Indikator nummer två, läranderesultat, består av granskning av studenternas självständiga arbeten. Den tredje indikatorn består av student- och alumnenkäter.

Skälen för regeringens bedömning

Nytt fokus på det nationella kvalitetssäkringssystemet

Ett mål för regeringen är att universitetens och högskolornas autonomi ska öka. Detta innebär att detaljregleringen av universitetens och högskolornas verksamhet ska minska. En ökad frihet innebär också att lärosätenas eget ansvar för att bedriva och vidareutveckla en verksamhet av hög kvalitet ytterligare betonas. Universiteten och högskolorna har enligt 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) ansvar för att verksamheten anpassas så att hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet. Vidare framgår av paragrafen att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenter.

Utgångspunkten bör även fortsättningsvis vara att riksdag och regering anger de övergripande målen för universitetens och högskolornas verksamhet medan lärosätena ansvarar för hur verksamheten ska genomföras för att nå upp till dessa mål. Även i fråga om det nationella kvalitetssäkringssystemet bör den principiella grunden vara en tydlig ansvarfördelning mellan lärosätena och statens kvalitetssäkringsorgan. Universiteten och högskolorna bör ha en hög grad av autonomi och självbestämmande över *hur* verksamheten utformas och bedrivs. I detta ansvar bör också ingå att utforma system för utvärdering av den egna verksamheten.

Av förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket framgår att verket har till uppgift att bl.a. granska kvaliteten i högskoleutbildning. Sedan Högskoleverket bildades 1995 har kvalitetssäkringssystemet bestått av flera olika delar och fokus vid granskningarna har skiftat över tid.

Mellan 1995 och 2000 dominerades det nationella kvalitetssäkringssystemet av bedömningar av universitetens och högskolornas interna system för kvalitetssäkring, s.k. kvalitetsarbetsbedömningar. Under åren 1995 till 2002 genomfördes två omgångar med kvalitetsarbetsbedömningar för samtliga universitet och högskolor. Därutöver prövades lärosätenas ansökningar om tillstånd att utfärda examen. Prövningarna innebar en bedömning av huruvida lärosätet uppfyllde kraven för en viss examen. Utvärderingar av utbildningar genomfördes endast i mindre utsträckning under denna period.

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 så att utbildningens kvalitet och resultaten av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete skulle sättas i fokus. Vidare presenterades ett kvalitetsgranskningssystem som skulle vara heltäckande för både lärosäten och utbildningar samt vara periodiskt återkommande. Utifrån de bedömningar som gjordes i propositionen började Högskoleverket 2001 att utvärdera samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen, med en periodicitet om sex år. Någon ny omgång med kvalitetsarbetsbedömningar för samtliga universitet och högskolor påbörjades inte av Högskoleverket under denna period. I propositionen bedömdes att Högskoleverkets lärosätesgranskningar i stället skulle avse särskilda kvalitetsaspekter såsom jämställdhet, mångfald eller internationalisering. Dessa kom att benämnas tematiska studier av Högskoleverket. Prövningar av lärosätenas ansökningar om examenstillstånd fortsatte på samma sätt som tidigare.

Riksdagen beslutade med anledning av ovan nämnda proposition att införa bestämmelser i högskolelagen om förutsättningarna för ett statligt lärosäte eller en enskild utbildningsanordnare att utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning. Vidare infördes med anledning av budgetpropositionen för 2001 bestämmelser i högskolelagen om förfarandet vid återkallelse av ett examenstillstånd (prop. 2000/01:1, utgiftsområde 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99). I utbildningsutvärderingarna inkluderades därmed en prövning av lärosätenas examenstillstånd genom att ett lärosäte kunde få sitt examenstillstånd ifrågasatt om en utbildning uppvisade stora brister.

När samtliga utbildningar i sexårscykeln 2001–2006 hade utvärderats införde Högskoleverket en ny modell för utvärdering av utbildningar för perioden 2007–2012. Den avbröts dock hösten 2008 på grund av kritik från universiteten och högskolorna om att systemet inte hade tonvikt på kvaliteten i utbildningarnas resultat och att systemet hade metodproblem. Verkets intention med den nya modellen var att ett större ansvar skulle läggas på varje lärosäte att på egen hand utvärdera kvaliteten. Modellen innebar att alla ämnen skulle granskas översiktligt och efter en riskbedömning skulle fördjupade granskningar av utbildningarna göras. Huvudsyftet var att på detta sätt hitta de utbildningar som riskerade att hålla för låg kvalitet. Högskoleverkets avsikt var också att under denna period i högre grad återigen granska kvalitetsarbetet vid varje lärosäte. Vidare införde Högskoleverket utmärkelsen Framstående utbildningsmiljö för att uppmärksamma utbildningsmiljöer med särskilt hög kvalitet. Högskoleverket ansvarade fortsatt för prövningar av examenstillstånd.

Regeringen anser att kvalitetssäkringssystemet nu behöver ges en ny inriktning som svarar mot ökad frihet för universitet och högskolor. Det nationella kvalitetssäkringssystemet bör bestå av dels kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, dels prövning av ansökningar om examenstillstånd. Utvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå bör avse utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt och ligga till grund för dels omprövning av examenstillstånd, dels kvalitetsbaserad resurstilldelning.

Högskoleverket har i dag även uppgiften att granska universitetens och högskolornas kvalitetsarbete. Regeringen menar att utformningen av det interna kvalitetsarbetet är en fråga som universiteten och högskolorna själva bör förfoga över. Högskoleverkets uppgift bör därför gå från att genomföra granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete till att utvärdera utbildningsresultat. Verkets instruktion bör ändras i enlighet med detta. Regeringen vill betona vikten av att universiteten och högskolorna även fortsättningsvis bedriver ett systematiskt internt kvalitetsarbete och att lärosätets verksamhet kvalitetssäkras. En extern granskning av det interna kvalitetsarbetet kan vara kvalitetsdrivande, men det bör vara varje lärosäte som avgör om och i så fall hur en sådan granskning bör ske. En utveckling som är värd att uppmärksamma är att lärosäten har börjat samverka kring granskning av intern kvalitet och kvalitetssäkrings-system. Ett exempel på detta är ett samarbete mellan Umeå universitet och Linköpings universitet i frågor om kvalitetsgranskning.

I Högskoleverkets rapport Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar föreslås bl.a. att de lärandemål som lärosätena har formulerat i kursplanerna och utbildningens examinationsformer ska granskas (U2009/3620/UH). Det innebär enligt regeringens bedömning en inriktning och en granskningsnivå som inte stämmer överens med regeringens politiska inriktning om ökad autonomi för universitet och högskolor. Denna del av verkets förslag innebär ett fokus på undervisningens planering och genomförande som riskerar att begränsa universitetens och högskolornas självständighet och som kan skapa fel drivkrafter för arbetet med att öka utbildningarnas kvalitet. En sådan granskning bör därför enligt regeringens uppfattning inte ingå i utvärderingarna. Erfarenheterna från tidigare utvärderingssystem visar att utvärderingarna är ett starkt styrinstrument. Bedömningsgrunder som tar sikte på hur de interna processerna är utformade för att nå målen riskerar att få oönskade styrningseffekter, varför sådana bedömningsgrunder inte bör vara en del av det nationella utvärderingssystemet. Det hindrar självfallet inte att sådana aspekter är mycket viktiga i lärosätenas egna system för kvalitetssäkring. De nationella utvärderingarna bör i stället utgå från ett lokalt ansvar för utbildningens planering och genomförande. Bedömningen bör således huvudsakligen avse faktiska utbildningsresultat och inte utgå från dokument som visar lärosätets planer för hur man avser att genomföra utbildningen för att uppnå goda resultat.

Högskoleverkets roll

En konsekvens av att styrningen av universiteten och högskolorna minskar är att behovet av nationell kvalitetssäkring och tillsyn ökar. Regeringen framhåller i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av gällande föreskrifter i lag och förordning. Det behöver finnas en fungerande balans mellan universitetens och högskolornas självbestämmande och statsmaktens behov av styrning och kontroll. Ökad frihet ställer alltså ökade krav på en effektiv och ändamålsenlig

tillsyn och kvalitetssäkring. I ett högskolesystem som blir alltmer decentraliserat och autonomt är Högskoleverket en viktig myndighet. Högskoleverkets huvuduppdrag bör vara att ha en tydlig roll som granskande myndighet med ansvar för kvalitetssäkring.

Utgångspunkter för kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Diskussionerna om ett nytt kvalitetssäkringssystem har under flera år engagerat hela högskolesektorn och skett i olika forum. En genomgående fråga i diskussionerna har handlat om vilket fokus i fråga om förutsättningar, genomförande och resultat som kvalitetsutvärdering av utbildningar bör ha. I de utvärderingar av utbildningar som genomfördes 2001–2006 granskades kvaliteten i fråga om såväl förutsättningarna för utbildningen som genomförandet och resultaten av utbildningarna. Kritik mot ett sådant fokus framkom i lärosätenas remissvar över både Resursutredningens betänkande och det förslag som Högskoleverket lämnade i anslutning till verkets remissvar över Resursutredningens betänkande. Även Sveriges universitets- och högskoleförbund riktade hösten 2008 stark kritik mot de tidigare utvärderingarna och förordade att fokus skulle läggas på utbildningarnas resultat. I början av 2009 överlämnades en promemoria till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) från en arbetsgrupp bestående av representanter för Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer med förslag till kvalitetsutvärderingar som grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning (U2009/723/UH). Dessa förslag innebar en väsentlig förskjutning av tyngdpunkten mot kvaliteten i utbildningsresultaten. Promemorian utgjorde utgångspunkt för regeringens uppdrag till Högskoleverket våren 2009 att föreslå ett nytt system för kvalitetsutvärdering i fråga om resultat. Ett ökat fokus på resultat är i enlighet med de europeiska riktlinjer för kvalitetsutveckling som tagits fram inom Bologna-processen.

Enligt regeringens mening bör kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå huvudsakligen avse utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt. Ansvar för kvalitetssäkring av utbildningens förutsättningar och genomförande bör universitet och högskolor svara för. Med utbildningens resultat avses här att de olika utbildningarna uppfyller de mål som anges i högskolelagen och kraven för de examina som utbildningarna leder till som anges i de s.k. examensordningarna, bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), bilagan till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och bilagan till förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Detta beskrivs närmare i det följande. Vidare bör enligt regeringens uppfattning ambitionsnivån höjas så att samtliga utbildningar som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå granskas inom en fyraårsperiod i stället för som tidigare inom en sexårsperiod.

Regeringen avser att ge Högskoleverket i uppdrag att genomföra utvärderingar av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå utifrån de bedömningar som regeringen gör i denna proposition.

Högskoleverket föreslår i rapporten Kvalitet för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar (U2009/3620/UH) ett antal bedömningsgrunder som bör ingå vid utvärdering av utbildningar. Dessa ligger också i huvudsak till grund för regeringens bedömningar. De bör dock i vissa delar omformuleras för att anpassas till strävan mot ökad autonomi för universiteten och högskolorna. Även detta resonemang utvecklas i det följande.

Utbildningens resultat kan fångas upp på olika sätt. Regeringen anser att tre bedömningsunderlag bör ingå vid en kvalitetsutvärdering:

- studenternas självständiga arbeten,
- universitetens och högskolornas självvärderingar i kombination med platsbesök, och
- enkäter till tidigare studenter.

Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga. Utvärderingarna bör resultera i ett samlat omdöme om den granskade utbildningen vid lärosätet.

Utvärderingar bör präglas av relevans, likvärdighet, transparens och förutsägbarhet. Detta förutsätter att det finns tydligt formulerade kvalitetsaspekter som är väl kända i god tid innan utvärderingar påbörjas. Det bör finnas dels kvalitetsaspekter som är gemensamma för alla utbildningar, dels kvalitetsaspekter som tar hänsyn till olika utbildningars särart. Det ställer höga krav på Högskoleverket att inför en granskning av en utbildning organisera arbetet så att det skapas en gemensam grund för bedömningar av utbildningar vid olika lärosäten. Verket måste också inför varje granskning, tillsammans med bedömargruppen, tydliggöra hur kvalitetsaspekterna kommer att tillämpas för den aktuella utbildningen.

Det är av stor vikt att universiteten och högskolorna involveras i utvärderingsprocessen och ges möjlighet att både redovisa och förklara sina resultat. Utvärderingarna bör därför, förutom självständiga arbeten och enkäter till tidigare studenter, baseras på värderingar av utbildningarnas resultat som genomförs av lärosätena själva, s.k. självvärderingar, inklusive platsbesök på lärosätena av externa, oberoende sakkunniga. Detta gjordes även i de utvärderingar som Högskoleverket genomförde 2001–2006 och är en väl beprövad modell för granskning av kvalitet i högre utbildning såväl i Sverige som internationellt. Det är också den modell som förespråkas i de riktlinjer för nationellt kvalitetssäkringsarbete, European Standard and Guidelines, som har tagits fram inom ramen för Bologna-processen av den europeiska sammanslutningen för utvärderingsorganisationer, the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Regeringen anser att Högskoleverkets utvärderingar under 2000-talet har bidragit till en viktig kvalitetshöjning vid universitet och högskolor, inte minst genom att lärosätena har genomfört självvärderingar för all utbildning och genom att de har granskats av oberoende, externa sakkunniga. Arbetsmetodikerna med självvärderingar har blivit en reguljär del i kvalitetsarbetet vid lärosätena. Detta har inneburit en viktig kompetenshöjning och ett synliggörande av kvalitetsfrågor inom universiteten och högskolorna.

Valet av sakkunniga är centralt i den utvärderingsmodell som regeringen bedömer bör användas vid kvalitetsutvärdering av

utbildningar. Vid de utvärderingar som genomfördes av Högskoleverket 2001–2006 bestod bedömargrupperna av ett antal ämnesexperter, en student och, där så bedömdes relevant, företrädare för arbetslivet inom det aktuella området för utbildningen. Ämnesexperterna kom från såväl svenska som utländska lärosäten. Regeringen anser att de sakkunniga i bedömargrupperna även fortsättningsvis bör ha en liknande sammansättning. För att belysa utbildningarnas relevans för arbetsliv och samhälle är det av vikt att arbetslivsföreträdare involveras i utvärderingarna. Det bör ske dels genom att Högskoleverket organiserar forum för samråd med arbetslivsföreträdare inför utvärderingarna, dels genom att de deltar i bedömargrupperna. Studenter bör även fortsättningsvis ingå i bedömargrupperna.

Utbildningsresultat som bör utvärderas

Vid examensreformen 2007, som presenterades i propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160), beslutades att högre utbildning ska ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Detta kommer till uttryck i 1 kap. 8-9 a §§ högskolelagen. Där beskrivs respektive nivå i form av vilka tidigare kunskaper som nivån ska bygga på och vilka övergripande färdigheter och förmågor som respektive nivå ska utveckla.

Krav för vad som ska uppnås för att få en viss examen, dvs. förväntade studieresultat, anges som tidigare har redovisats i examensbeskrivningarna i de s.k. examensordningarna, bilaga 2 till högskoleförordningen, bilagan till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och bilagan till förordningen för Försvarshögskolan.

Samtliga examensbeskrivningar har en struktur som är gemensam för de tre utbildningsnivåerna och anger vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. Kraven uttrycks i form av mål som anger vilken kunskaps- och kompetensnivå som studenten ska ha uppnått för respektive examen. Examensbeskrivningarna är således resultatnriktade genom de mål som anges för studenternas lärande. Lärosätena prövar om studenterna uppfyller de mål som anges i examensbeskrivningarna genom examination. I propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) framfördes att kopplingen mellan examensordningen och det nationella kvalitetssäkringssystemet bör vara tydlig och att examensordningen ska ge Högskoleverket ett mer ändamålsenligt instrument för beslut om examenstillstånd. Det är därför nödvändigt att utvärdera en viss utbildnings resultat mot de krav som ställs för den examen som utbildningen leder till. Därmed sker en naturlig anpassning till respektive utbildnings särart.

Självständiga arbeten som mått på utbildningsresultat

Regeringen anser att en god bild av utbildningsresultatets kvalitet ges genom att granska de självständiga arbeten som studenterna ska ha fullgjort inom ramen för kursfordringarna för examen. Sedan den 1 juli 2007 ingår självständiga arbeten i samtliga examensbeskrivningar som gäller i dag. Tidigare krävdes ett självständigt arbete endast för

kandidatexamen och magisterexamen samt för några få yrkesexamina. Däremot ställdes det ibland lokala krav på självständigt arbete även för övriga examina.

I propositionen Ny värld – ny högskola gjorde regeringen bedömningen att det för samtliga examina på grundnivå och avancerad nivå bör ställas krav på ett självständigt arbete, eftersom sådana arbeten är ett viktigt tillfälle för studenten att tillämpa vetenskaplig eller konstnärlig metod och visa sin vetenskapliga eller konstnärliga självständighet och mognad för yrkeslivet. Det självständiga arbetet är således viktigt för att visa om en student har uppnått kraven för en examen. Av det självständiga arbetet framgår om studenten har fått de kunskaper som han eller hon kan tillämpa och vidareutveckla med den grad av självständighet som krävs för att utöva det yrke som utbildningen förbereder för eller för att påbörja studier på nästa nivå. Detta inbegriper självständiga arbeten som är såväl tvärvetenskapliga som inriktade mot ett enda ämne, liksom arbeten som är både yrkesinriktade och forskningsförberedande.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi inom Finansdepartementet gav 1998 i uppdrag åt professor Kjell Härnqvist vid Göteborgs universitet att undersöka vilka krav som ställdes för examen vid olika universitet och högskolor. I sina slutsatser i rapporten En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65) pekade han på att det självständiga arbetet integrerar en rad ämnesanknutna kunskaper och metodologiska färdigheter med sådant som tillhör högskolestudiernas allmänna mål när det gäller självständigt arbete, kritisk förmåga och effektiv kommunikation.

Utvärderingsenheten vid Lunds universitet har inom ramen för sitt kvalitetsutvecklingsarbete tagit fram en modell och genomfört en försöksverksamhet med granskningar av självständiga arbeten. Resultaten av det arbetet presenterades i rapporten Direkt kvalitets-säkring – Bedömning av utbildningens resultat och relevans (rapport nr 2009:255). Självständiga arbeten vid tio utbildningar fördelade på samtliga utbildningsområden ingick. Därigenom kom såväl mer traditionella uppsatser som teknisk produktutveckling och konstnärliga produktioner att ingå. I studien konstaterades att den nya examensordningens krav på självständiga arbeten har påskyndat utvecklingen inom utbildningar där dessa arbeten tidigare hade en svag ställning. Erfarenheterna från Lunds universitet visade också att det är möjligt att identifiera kvalitetsaspekter som är gemensamma för högskoleutbildningar av mycket olika karaktär.

Regeringen anser mot denna bakgrund att de självständiga arbetena är ett viktigt resultat av en högskoleutbildning och bör utgöra en central del vid den kvalitetsbedömning som de sakkunniga gör vid utvärdering av utbildning. Detta gäller oavsett om det självständiga arbetet har formen av en vetenskaplig uppsats, ett konstnärligt uttryck eller en teknisk produktutveckling.

En granskning av självständiga arbeten bör enligt regeringens mening kunna ge en bild av kvaliteten på utbildningens samlade produktion av arbeten och inte vara fråga om en överprövning av den enskilda studentens prestation. De sakkunnigas bedömningar bör således inte innebära en förnyad granskning av samma typ som examinatorn redan

har genomfört. Bedömningen bör i stället syfta till att få en överblick av utbildningens samlade resultat med hänsyn till olika kvalitetsaspekter. Utgångspunkten bör vara de krav som högskolelagen ställer på de olika examensnivåerna och de examensmål som återfinns i de s.k. examensordningarna. Genom att granska olika kvalitetsaspekter på utbildningens samlade självständiga arbeten kan en väl underbyggd resultatbedömning göras och i de fall brister förekommer kan dessa motiveras och förklaras på ett tydligt sätt. Granskningen av de självständiga arbetena bör alltid relateras till lärosätets självvärdering där till exempel information om studenternas förutsättningar bör ingå för att belysa utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt. Detta beskrivs ytterligare längre fram.

I det tidigare nämnda uppdrag som regeringen avser att ge åt Högskoleverket att genomföra utvärderingar av utbildningar i enlighet med bedömningarna i denna proposition bör det ingå att utarbeta generella kvalitetsaspekter för självständiga arbeten. Inför varje utvärdering bör verket anpassa och konkretisera kvalitetsaspekterna för den utbildning som ska utvärderas. Det är av största vikt att det blir förutsägbart och transparent vad de självständiga arbetena bör värderas mot.

I propositionen Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89) gör regeringen bedömningen att det för yrkeslärarexamen bör göras ett undantag från kravet på självständigt arbete. För denna examen behöver därmed andra resultatmätt användas.

Lärosätenas självvärderingar och platsbesökens roll

En granskning av de självständiga arbetena ger, för merparten utbildningar, en god men likväl inte en fullständig bild av utbildningens sammantagna resultat, eftersom kraven för respektive examen omfattar mer än vad som kan förväntas framgå av ett självständigt arbete. Det är därför viktigt för de sakkunniga att få kompletterande information som underlag för att bedöma utbildningens samlade resultat. För flera yrkesinriktade utbildningar utgör t.ex. laborativa och kliniska färdigheter viktiga delar av målen för utbildningarna.

Lärosätenas självvärdering har, i kombination med platsbesök av sakkunniga vid lärosätena, två syften. Det ena syftet är att redovisa utbildningsresultat i relation till examensmål som inte visas genom studenternas självständiga arbeten eller enkäter till tidigare studenter. Det andra syftet är att redovisa och förklara förutsättningar som har en mer påtaglig betydelse för utbildningens resultat.

När det gäller lärosätenas redovisning av resultat bör bedömargrupperna inför varje utvärdering precisera vilka examensmål som de anser är särskilt relevanta för att bedöma resultat som avser utbildningens särart och som bedömargrupperna bör ges möjlighet att värdera i förväg och i samband med platsbesök vid universitet och högskolor.

Hur utbildningarna kan visas tillgodose högskolelagens och examensbeskrivningarnas krav på anställningsbarhet bör också ingå i lärosätenas redogörelse av utbildningens resultat. Den blir då ett komplement till den

bedömning av anställningsbarhet som bör ske genom en granskning av självständiga arbeten och enkäter till tidigare studenter.

Studenternas och tidigare studenter erfarenheter är också viktiga resultat som bör användas för att relatera till målen i högskolelagen och examensbeskrivningarna och som bör redovisas i lärosätenas självvärderingar. Resultat från kursvärderingar kan vara ett underlag för att redovisa studenternas erfarenheter, men även nationella studentenkäter kan utgöra ett sådant underlag, om så bedöms som ändamålsenligt. De flesta lärosäten genomför också studentbarometrar och liknande undersökningar för att ta del av studentsynpunkter på utbildningen. Dessa kan utgöra ytterligare ett underlag för lärosätenas självvärdering i de delar de avser utbildningens resultat. Studenternas erfarenheter bör även framgå vid de platsbesök som bör göras av bedömargrupperna och då kompletterande information kan ges till underlag i självvärderingar.

En viktig gränsdragning vid granskningen måste, enligt vad som tidigare har redovisats, ske mellan att ställa krav på *att* lärosätena uppnår målen och att inte ställa krav på *hur* de arbetar. Lärarnas och forskarnas frihet att välja arbetsmetoder och processer för att nå målen måste värnas. Det är en viktig del av den akademiska friheten. Lärosätena bör kunna redovisa och värdera den information som de anser väsentlig för att förklara kvaliteten på utbildningsresultaten. Till exempel kan det vara relevant för lärosätena att redogöra för specifika förhållanden av betydelse för utbildningens resultat.

Det andra syftet med självvärderingen, att redovisa och förklara vissa förutsättningar för utbildningens kvalitet, är viktigt för att belysa utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt. Genom att efterfråga viss information från samtliga utbildningar blir det möjligt att göra jämförelser mellan liknande utbildningar på olika lärosäten. Regeringen ser framför allt ett par kvalitetsaspekter som ett lärosäte i självvärderingen bör redovisa och värdera i relation till utbildningsresultaten: lärarkompetensen och tillgång till lärare samt studenternas förutsättningar.

Det är relevant att bedömargrupperna ber lärosätena redovisa och förklara den samlade lärarkompetensen och tillgången till lärare som finns för utbildningen, eftersom den är en viktig förutsättning för att uppnå mål som avser att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. Den vanligaste kritiken mot de utbildningar som utvärderades 2001–2006 gällde den kritiska och kreativa miljön. Det handlade om brist på tillräcklig lärarkompetens eller en alltför liten eller splittrad miljö. Kritik riktades också mot bristande forskningsanknytning i utbildningen. Lärarsituationen vid lärosätena har således varit föremål för återkommande kritik i samtliga utvärderingar (Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006, Rapport 2007:31 R). Vidare refererade regeringen i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:UbU1, rskr. 2007/08:70) till att det i de flesta av Högskoleverkets ämnes- och programutvärderingar beskrivs hur bristen på ekonomiska resurser har lett till kvalitetsproblem i form av allt färre antal timmar lärarledd undervisning. Regeringen vill dock betona att bedömningen av lärarkompetensen måste anpassas till respektive utbildning och bör inte värderas isolerat. Om generella krav på t.ex. antal

disputerade lärare ställs för samtliga utbildningar, riskerar utvärderingen att blir alltför normerande och styrande. En del av universitetens och högskolornas kritik mot tidigare genomförda utbildningsutvärderingar har handlat om detta. Regeringen menar att lärarkompetensen och tillgången till lärare bör bedömas i relation till de mål som utbildningen ska uppnå och till de faktiska utbildningsresultaten.

Studenternas förutsättningar att uppnå kraven för examen kan vara en annan viktig information i självvärderingen för att belysa utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt. Universiteten och högskolorna bör utgå från att de personer som antagits har förutsättningar att nå målen för utbildningen. Studenternas förutsättningar eller bakgrunder från studieovana miljöer kan dock ge sämre förutsättningar för en utbildning att nå mycket goda resultat, vilket är rimligt att beakta vid bedömning av utbildningen.

Regeringen anser att det är viktigt att de studenter som påbörjar en utbildning ges stöd och stimulans att också slutföra utbildningen inom avsedd tid. Att följa en viss termins antagna studenter och deras fortsatta registreringar termin efter termin kan ge indikationer på utbildningsresultaten från kvalitetssynpunkt. Data om dessa studenters prestationer kan ge ett grovt mått på vilka framsteg som görs under utbildningsförloppet, liksom en bild av bortfallet av studenter. Det finns en mängd skäl till varför studenter avbryter sina studier eller varför det tar lång tid för studenterna att nå examen. Men genom att jämföra likvärdiga utbildningar kan stora avvikelser från genomsnittet vara en signal om brister i utbildningen.

Platsbesökets roll bör vara att ge bedömargrupperna som granskar utbildningen möjligheter till kompletterande granskning med universitetens och högskolornas självvärderingar som underlag och att de därigenom får en fördjupad information om utbildningen. För utbildningar där de självständiga arbetena ännu är en relativt ny företeelse och för utbildningar med stora inslag av t.ex. kliniska och laborativa färdigheter eller scenisk framställning kan platsbesök utgöra ett väsentligt komplement till de självständiga arbetena och enkäter till tidigare studenter för att bedöma utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt. Sådana färdigheter är centrala i många utbildningar och för studentens framtida yrkesutövning, men framgår inte alltid med självklarhet av de skriftliga självständiga arbeten som studenterna utför. För vissa utbildningar utmynnar det självständiga arbetet i t.ex. en produkt eller en konstnärlig produktion som kräver elektronisk dokumentation eller direktobservation. Observationer av detta slag kan därför vara relevant för att bedöma resultat som avser utbildningens särart.

Självvärdering, i kombination med platsbesök, bör således bidra till att resultatgranskningen blir så allsidig som möjligt. De sakkunniga bör också kunna säkerställa att bedömningen av resultaten är ett uttryck för utbildningens kvalitet och inte begränsad till enskilda studenters prestationer.

Begreppet anställningsbarhet har de senaste åren kommit alltmer i fokus, såväl i Sverige som internationellt. Ett grundläggande syfte med högre utbildning, tillsammans med bildning och personlig utveckling, är att studenterna efter sin utbildning har de kunskaper och kompetenser som gör att de kan fungera väl på arbetsmarknaden. Det handlar exempelvis om att den examinerade studenten ska kunna verka inom ramen för en anställning, men också ges förutsättningar för andra delar av yrkeslivet såsom entreprenörskap. Även de kunskaper och kompetenser som gör att den examinerade kan fungera på en alltmer föränderlig arbetsmarknad innefattas i begreppet. Anställningsbarhet i denna breda bemärkelse, dvs. utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden, är ett viktigt resultat som bör inkluderas i kvalitetsutvärderingarna.

Kopplingen mellan högre utbildning och arbetsliv är ett av tre huvudmål med Bologna-processen. Detta låg därför till grund för utformningen av de nya examensbeskrivningarna vid examensreformen 2007. I propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) angavs att examensbeskrivningarna klart bör tillgodose kravet på anställningsbarhet, dvs. att studenterna vid examen ska ha visat kompetens som gör att de kan fylla en funktion på arbetsmarknaden inom det område som utbildningen avser.

Både högskolelagen och examensbeskrivningarna i bilagorna till de förordningar som ansluter till lagen innehåller således krav som avser utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden. Av högskolelagens beskrivning av utbildning framgår bl.a. att utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet och att utbildning på avancerad nivå ska utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet (1 kap. 8–9 §§). I målen för olika yrkesexamina har ett stort antal av målen en direkt relevans för den framtida yrkesutövningen.

Tidigare studenter, som har avlagt examen och varit yrkesverksamma i några år, kan ge svar på både hur de som yrkesverksamma anser att de uppnått förväntade utbildningsresultat och hur de upplever utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden. Detta görs lämpligen genom enkäter till tidigare studenter. Statistiska centralbyrån genomför återkommande enkätstudier riktade till före detta studenter några år efter examen. Enkäterna innehåller en kartläggning av deras arbetsuppgifter och vilka krav dessa ställer på olika typer av kunskaper, färdigheter och förhållningssätt. De tillfrågade redovisar därefter om sådana moment har ingått i utbildningen och hur de bedömer kvaliteten i denna skolning. Regeringen anser att det är ytterst viktigt att få en god bild av utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden. Tidigare studenters synpunkter kan enligt regeringens mening vara ett viktigt underlag för bedömningen av utbildningens resultat. I dagsläget finns det dock endast ett begränsat antal personer som har slutfört sin utbildning enligt den examensordning som trädde i kraft 2007. I det uppdrag att genomföra kvalitetsutvärderingar av utbildningar som regeringen avser att ge Högskolverket bör ingå att skyndsamt genomföra ett utvecklingsarbete så att tidigare studenters synpunkter kan ingå i utvärderingen. Många

universitet och högskolor gör även egna enkäter av liknande slag som en viktig del av det interna kvalitetssäkringsarbetet. Resultaten av dessa kan utgöra ett underlag för att redovisa utbildningsresultaten i lärosätets självvärdering.

Utbildningar med ett specifikt yrke som mål finns främst bland utbildningar som leder till en yrkesexamen. I examensbeskrivningarna för dessa utbildningar finns oftast tydliga krav på kunskaper och förmågor som krävs för att bli yrkesverksam och som utbildningen bör granskas mot. Många utbildningar har emellertid en mindre specifik arbetsmarknad och från vilka de examinerade återfinns inom breda samhällssektorer. Men även för dessa utbildningar är anställningsbarhet ett viktigt resultat. För dessa utbildningar anges kraven på anställningsbarhet i stor utsträckning genom krav på kompetenser som gör att studenterna vid examen kan få användning av sin utbildning inom det område som utbildningen avser. Det handlar framför allt om kunskaper som är överförbara mellan olika ämnesområden, t.ex. kommunikationsförmåga och förmåga att söka information samt att självständigt tillägna sig nya kunskaper. Genom att utvärderingarna sker mot examensbeskrivningarna kan en anpassning ske till respektive utbildnings särart även i detta avseende. Anställningsbarhet bör således enligt regeringens mening integreras som en naturlig del i utvärderingen av hur utbildningarna uppfyller de krav som ställs på utbildningarna enligt högskolelagen och examensbeskrivningarna i de förordningar som ansluter till lagen.

När examensbeskrivningarna togs fram medverkade avnämare för att anställningsbarhet skulle avspeglas i målen på ett relevant sätt. En ytterligare utgångspunkt för examensbeskrivningarna är att de ska ge utrymme för att lärosätena på eget initiativ i dialog med studenter och avnämare ska kunna genomföra förändringar av utbildningens innehåll.

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att utbildningarnas användbarhet för arbetslivet bedöms i de kommande utvärderingarna. Därför bör bedömargrupperna ha representation från relevanta yrkesgrupper eller lärare som har en gedigen erfarenhet från verksamhet utanför högskolan.

Som framgår ovan bör enkäter till tidigare studenter utgöra ett bedömningsunderlag då ett samlat omdöme om utbildningens ska ges. Men olika aspekter på anställningsbarhet kan även inkluderas i övriga bedömningsunderlag, dvs. de självständiga arbetena och lärosätenas självvärderingar.

Ett samlat omdöme om utbildningen

Högskoleverkets utvärderingar bör som ovan har redovisats resultera i ett samlat omdöme om utbildningens kvalitet. Verket bör för varje kvalitetsutvärdering redovisa detta till regeringen. Resultatet av utvärderingarna bör påverka lärosätets resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå enligt vad som närmare presenteras i avsnitt 5. Utvärderingarna bör även innebära att examenstillstånd kan ifrågasättas om en utbildning uppvisar allvarliga brister. Bestämmelser om tillstånd att utfärda examen och återkallelse av tillstånd finns i 1 kap. 14 §

högskolelagen och lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Som underlag för det samlade omdömet bör studenternas självständiga arbeten, universitetens och högskolornas självvärderingar inklusive platsbesök och enkäter till tidigare studenter ingå.

Det samlade omdömet bör indelas i en flergradig skala. I regeringens uppdrag till Högskoleverket att föreslå ett nytt system för kvalitetsutvärdering angavs att utbildningarna skulle resultera i omdömen i fyra nivåer. I det förslag som verket har lämnat med anledning av uppdraget görs bedömningen att det är lämpligare att en tregradig skala används, eftersom arbetet med att ta fram och använda graderade bedömningskriterier är nytt och kräver metodutveckling. Mot bakgrund av vad verket har anfört gör regeringen bedömningen att utvärderingarna i den första fyraårscykeln bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en tregradig skala. Inför den andra fyraårscykeln bör dock en skala med fler steg övervägas för att nyansera bedömningarna ytterligare.

De tre omdömena på skalan bör, i huvudsak, motsvara följande och resultera i nedan angivna åtgärder.

1. Utbildningen uppvisar genomgående allvarliga brister. Enligt 1 kap. 14 § högskolelagen ska lärosätet ges viss tid att avhjälpa bristerna. Finns bristerna därefter kvar, får Högskoleverket besluta att återkalla examenstillståndet enligt samma paragraf. För enskilda utbildningsanordnare gäller enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina att beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställan av Högskoleverket. Innan Högskoleverket gör en sådan framställning ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse (7 §).
2. Utbildningen har sammantaget god kvalitet. I enskilda delar kan utbildningen förbättras i relation till någon kvalitetsaspekt.
3. Utbildningen har hög kvalitet på de självständiga arbetena, självvärderingen och resultaten av enkäter till tidigare studenter. Lärosätet bör tilldelas kvalitetsbaserade resurser.

Ett självständigt arbete ingår sedan 2007 i kraven för samtliga examina och är viktigt för att visa om studenten har uppnått kraven för examen. Regeringen anser att de självständiga arbetena för merparten av utbildningarna bör utgöra den centrala delen i det samlade omdöme som ges för utbildningen.

För många utbildningar kan det, som tidigare framhållits, finnas särskilda skäl att ge andra relevanta utbildningsresultat än självständiga arbeten en ökad betydelse i det samlade omdömet. Sådana resultat bör redovisas i lärosätenas självvärderingar och vid platsbesök och avse framför allt resultat relaterade till examensmål som anger utbildningens särart och som inte visas genom studenternas självständiga arbeten.

Till ovanstående bedömningar av utbildningsresultat bör resultaten från enkäter till tidigare studenter läggas. Med hjälp av utfallet från enkäterna kan bedömningen av utbildningsresultat antingen bekräftas eller förstärkas.

Som ovan har redovisats infördes för några examina självständiga arbeten i examensbeskrivningarna först vid examensreformen 2007, varför det i dessa fall finns begränsad erfarenhet av sådana arbeten.

Erfarenheterna kan även variera, eftersom de självständiga arbetena historiskt har haft olika tyngd inom olika utbildningsområden. I den första fyraårscykeln är det därför särskilt viktigt att betona andra utbildningsresultat än självständiga arbeten vid bedömning av utbildningar där självständiga arbeten tidigare inte har ingått i kraven för examen.

Självvärderingens syfte, förutom att redovisa utbildningsresultat, är enligt vad som ovan har sagts att förklara förutsättningar som har en mer påtaglig betydelse för utbildningens resultat, t.ex. lärarkompetens och tillgång till lärare samt studenternas förutsättningar. Helhetsomdömet om utbildningen bör, när så är befogat, kunna påverkas i positiv riktning med hjälp av en sådan förklaring.

Regeringen anser att det är angeläget att det blir förutsägbart och transparent hur de olika bedömningsunderlagen kommer att tillämpas och viktas. Inför varje utbildningsutvärdering bör det vara en viktig uppgift för Högskoleverket och dess sakkunniga att, inom ramen för fastställda kvalitetsaspekter, anpassa och konkretisera såväl aspekterna som hur det samlade omdömet bör tas fram.

Utbildningar som leder till examina

Utvärdering av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå bör avse samtliga statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen samt enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Detta överensstämmer med vilka som i dag omfattas av Högskoleverkets utvärderingar.

De utbildningar som bör utvärderas är de som leder fram till de examina som anges i examensordningarna. I examensordningarna som gäller för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan anges både generella examina och yrkesexamina. När det gäller övriga universitet och högskolor anges såväl generella examina och yrkesexamina som konstnärliga examina. Nedan följer en redogörelse för dessa.

I examensordningen i bilagan till högskoleförordningen finns det sammantaget 35 yrkesexamina på grundnivå och avancerad nivå. Varje yrkesexamen har sina egna mål i examensordningen, och utbildningarna är generellt sett sammanhållna fram till examen. Det kan dock förekomma att utbildningar som leder till en yrkesexamen ges vid samma lärosäte med flera olika inriktningar. Som exempel kan nämnas specialistsjuksköterskeexamen, där mål för utbildningens inriktningar finns specificerade i examensordningen. För civilingenjörsexamen finns däremot inga mål för inriktningar angivna, men flera olika inriktningar ges av lärosätena. Enligt regeringens mening är det viktigt att utvärderingarna både lämnar utrymme för olika inriktningar och synliggör dessa i utvärderingarna.

Det finns fyra generella examina på grundnivå och avancerad nivå. På grundnivå finns högskoleexamen och kandidatexamen. På avancerad nivå finns magisterexamen och masterexamen. På motsvarande sätt finns det fyra konstnärliga examina på grundnivå och avancerad nivå, som på

samma sätt som de generella examina ges specifika inriktningar av lärosätena. Generella examina utvärderades i den tidigare utvärderingscykeln utifrån huvudämne. Sedan examensreformen 2007 talas i stället i examensbeskrivningarna om det huvudsakliga området för utbildningen eller huvudområde. Det är bl.a. inom huvudområdet som det självständiga arbetet ska genomföras. Enligt regeringens mening är det därför ändamålsenligt att organisera kvalitetsutvärdering av utbildningar som leder till generella och konstnärliga examina efter huvudområde.

Ett sätt för studenter att nå en generell examen är att studera på ett utbildningsprogram som kan vara innehållsligt breda eller tydligt inriktade mot ett specifikt yrkesområde, t.ex. vissa personalvetar- eller ekonomprogram. Ett av de utmärkande dragen och en av styrkorna med det svenska utbildningssystemet är att det finns möjlighet för studenter att själv välja de kurser som han eller hon vill ska ingå i en examen. Det ger många studenter stor frihet att på egen hand utforma sin utbildning. Inom ett utbildningsprogram kan det vara lättare att se hur utbildningen i sin helhet uppnår kraven för en generell examen. De studenter som väljer att själva sätta samman kurser måste dock kunna lita på att även deras utbildning kvalitetssäkras och att de genom valda kurser kan uppfylla kraven för att få en examen.

En konsekvens av att utvärdera utbildningar som leder till olika examina blir att en mindre andel av den högre utbildningen inte kommer att ingå i den nu planerade fyraårscykeln. Så var fallet också under utvärderingscykeln 2001–2006. Regeringens uppfattning är dock att all högre utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå bör kunna bli föremål för kvalitetsutvärdering. Utvärderingar av utbildningar eller kurser som inte leder till någon examen bör dock ske i annan ordning. Högskoleverket har därför i januari 2010 fått i uppdrag att klarlägga vilka utbildningar som inte leder till någon examen och granska dessa utifrån de kvalitetskrav på högre utbildning som uttrycks i 1 kap. högskolelagen (U2009/427/UH). Uppdraget innefattar även att föreslå sanktioner för lärosäten med utbildningar och kurser som inte uppfyller kraven.

Kvalitetssäkring av utbildningsutvärderingar

Det är enligt regeringens uppfattning angeläget att utvärderingsmodellen återkommande blir föremål för extern kvalitetssäkring och att den kan utvecklas löpande. En extern och oberoende part bör därför få i uppdrag att genomföra en utvärdering av den första fyraårscykeln med utbildningsutvärderingar som underlag för ställningstaganden av vilka förändringar som eventuellt kan behöva göras inför kommande fyraårscykel. Såväl berörda parter erfarenheter som internationella erfarenheter bör vägas in. Grunden bör fortsatt vara inriktningen mot ökad autonomi för universitet och högskolor.

Därutöver förutsätts Högskoleverket säkerställa en kontinuerlig kvalitetssäkring av sitt arbete med utbildningsutvärderingar. Några större förändringar bör dock inte genomföras av verket under den första fyraårscykeln för att garantera stabilitet och likvärdighet mellan

Utvärdering av utbildning på forskarnivå

Högskoleverket har sedan 2001 i uppgift att utvärdera utbildning på forskarnivå. Detta presenterades i propositionen Studentinflytande och kvalitet i högskolan (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180).

Med anledning av propositionen Forskarutbildning med profilering och kvalitet (prop. 2008/09:134) beslutade riksdagen om en ny ordning för tillstånd för högskolor som inte är universitet att utfärda examina på forskarnivå (bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276). Den nya ordningen innebär bl.a. att högskolor som inte är universitet kan få tillstånd att utfärda examen på forskarnivå inom ett visst angivet område. Högskoleverket beslutar om sådana tillstånd. För tillstånd att utfärda konstnärlig examen på forskarnivå beslutar Högskoleverket även i fråga om universiteten. Vidare innebär den nya ordningen att Högskoleverket även för universiteten kan besluta om att en viss examen på forskarnivå inte får utfärdas, om kraven för examen inte är uppfyllda (1 kap. 11 § högskolelagen). Kvalitetssäkringen av utbildning på forskarnivå har med denna ordning skärpts och kommit att i högre utsträckning än tidigare motsvara vad som gäller för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

En skillnad jämfört med utbildning på grundnivå och avancerad nivå är dock att det för utbildning på forskarnivå finns en särskild bestämmelse med krav på att utbildningen och forskningen vid högskolan har en tillräcklig kvalitet och omfattning (6 kap. 5 c-d §§, högskoleförordningen). En annan skillnad är att forskarutbildningen inte ingår i samma resurstilldelningssystem som utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Av bl.a. dessa skäl omfattas inte utbildning på forskarnivå av de förändringar av utvärderingsmodellen och resurstilldelningen som presenteras i denna proposition.

Högskoleverket bör dock som hittills löpande utvärdera forskarutbildningen. Högskoleverket bör få besluta att organisera dessa utvärderingar med kortare periodicitet än hittills om det bedöms vara mer ändamålsenligt. Till exempel kan det vara lämpligt att utvärdering av utbildning på forskarnivå samordnas med utvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå inom samma utbildningsområde.

Tillstånd att utfärda examen och återkallelse av sådana tillstånd

Högskoleverket genomför både prövningar av ansökningar om tillstånd att utfärda examen och, inom ramen för kvalitetsutvärdering av utbildningar, granskningar av huruvida universiteten och högskolorna uppfyller kraven för de examina som de utfärdar. Om kraven för en viss examen inte uppfylls, kan ett tillstånd att utfärda examen återkallas.

Av bestämmelserna i 1 kap. 12 § högskolelagen framgår att det är Högskoleverket som beslutar om tillstånd att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor och på forskarnivå för högskolor som inte är universitet. För tillstånd att utfärda konstnärlig

forskarexamen beslutar Högskoleverket även i fråga om universiteten. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbrukuniversitet och Försvarshögskolan. För enskilda utbildningsanordnare lämnar regeringen, efter prövning av Högskoleverket, tillstånd att utfärda examina. Detta regleras i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.

För att få tillstånd att utfärda en examen ska utbildningen uppfylla de krav som ställs i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordningsbestämmelser. Med sådana förordningsbestämmelser avses kraven i examensbeskrivningarna som i dag regleras i bilagor till högskoleförordningen, förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

Regeringen anser att en fortsatt viktig del i Högskoleverkets arbete för hög kvalitet inom högre utbildning är att pröva ansökningar om examenstillstånd. Regeringen bedömer att det inte behöver göras några ändringar av de bestämmelser i högskolelagen eller i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina som reglerar examenstillstånd. Regeringen vill dock understryka vikten av att Högskoleverkets prövningar av examenstillstånd har samma utgångspunkter som kvalitetsutvärdering av utbildningar. Prövningarna bör således ge svar på om lärosätena når eller har förutsättningar att nå de av riksdag och regering uppställda målen för den utbildning som leder fram till en viss examen, medan lärosätena ansvarar för hur utbildningen ska genomföras för att nå upp till dessa mål.

Om Högskoleverket vid kvalitetsutvärdering av utbildningar finner att kraven för en viss examen inte är uppfyllda, ska verket enligt 1 kap. 14 § högskolelagen uppmana universitetet eller högskolan att inom viss tid avhjälpa bristerna. Finns bristerna helt eller till väsentlig del därefter kvar, får Högskoleverket besluta att lärosätet inte längre får utfärda en sådan examen som bristerna avser. Gäller bristerna en utbildning som ges av Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan fattas beslut om återkallelse av examenstillstånd av regeringen efter framställan av Högskoleverket. För enskilda utbildningsanordnare gäller enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina att beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställan av Högskoleverket. Innan Högskoleverket gör en sådan framställan ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse.

Inom ramen för Bologna-processen har den europeiska sammanslutningen för utvärderingsorganisationer, ENQA, utvecklat riktlinjer för bl.a. nationella utvärderingsorgan. Enligt dessa riktlinjer ska nationella utvärderingsorgan genomgå extern granskning vart femte år för att få medlemskap i ENQA. Högskoleverkets utvärderingsverksamhet har granskats av ENQA och 2006 beslutade dess styrelse att godkända Högskoleverket som medlem. I beslutet konstateras att bristen på överklagandemöjlighet av beslut om examenstillstånd behöver klargöras och övervägas. Högskoleverket har därför uppmärksammat regeringen på detta och föreslagit att frågan om överklagandemöjlighet bör utredas (U2007/302/UH). Regeringen avser att se över denna fråga i särskild ordning.

5.1 Nuvarande resurstilldelningssystem

Det nuvarande resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor infördes verksamhetsåret 1993/94 och bygger på ett anslag för grundläggande högskoleutbildning bestående av ett s.k. takbelopp och ersättning för särskilda åtaganden. Ersättningen för takbeloppet utgör den maximala ersättningen som ett lärosäte kan få och bygger på antalet studenter och deras prestationer i form av helårsstudenter respektive helårsprestationer. Ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer skiljer sig åt mellan olika utbildningsområden, t.ex. samhällsvetenskap, medicin eller teater.

Principerna för resurstilldelningssystemet godkändes av riksdagen i december 1992 med anledning av propositionen Universitet och högskolor – Frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). Den närmare utformningen av resurstilldelningssystemet presenterades i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens, som riksdagen godkände (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). Sedan resurstilldelningssystemet infördes verksamhetsåret 1993/94 har endast mindre ändringar gjorts. Från och med verksamhetsåret 1994/95 inkluderades det särskilda lokalanslaget i grundutbildningsanslaget och under följande år har vissa justeringar gjorts för att inkludera t.ex. studenternas försäkringsskydd, kopieringsavtal och premier för de statliga avtalsförsäkringarna i ersättningen för grundutbildning. I övrigt är principerna för resurstilldelningssystemet oförändrade sedan verksamhetsåret 1993/94.

I propositionen Universitet och högskolor – Frihet för kvalitet anförde regeringen att resurstilldelningssystemet även skulle bestå av en del baserad på kvalitetsindikatorer. Hur denna del skulle utformas var dock inte klart när systemet infördes, utan fortsatte att utredas. Även när den närmare utformningen av resurstilldelningssystemet presenterades i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens anförde regeringen att resurstilldelningssystemet borde innehålla en kvalitetspremie. Utbildningsutskottet framhöll vid behandlingen av propositionen att det nya systemet så snart som möjligt borde tillföras incitament för universiteten och högskolorna att aktivt arbeta med kvalitetsfrågorna och förutsatte att regeringen skulle återkomma med förslag under budgetåret.

I propositionen Utbildning och forskning – Kvalitet och konkurrenskraft (prop. 1993/94:177) presenterade regeringen ett system där resurstilldelningssystemet kompletterades med en del som syftade till att främja kvaliteten. För varje lärosäte föreslogs att fem procent av de totala resurserna för grundutbildning, exklusive medel för särskilda åtaganden, skulle avsättas för en kvalitetsdel. Kanslersämbetets omdöme om kvaliteten vid lärosätet skulle sedan berättiga till hela, halva eller ingen del av det avsatta beloppet. I enlighet med förslaget i propositionen godkände riksdagen principerna för utformningen av kvalitetsdelen i resurstilldelningssystemen för den grundläggande högskoleutbildningen (bet. 1993/94:UbU12, rskr. 1993/94:399).

Innan systemet hade hunnit att börja tillämpas beslutade dock riksdagen att ändra tidigare riksdagsbeslut och inte koppla

Kanslersämbetets kvalitetsbedömningar till resurstilldelningen efter förslag i propositionen Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:UbU15, rskr. 1994/95:108). Motiveringen var att det interna kvalitetsarbetet bäst sker utan koppling till resurstilldelningen.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, bet. 2009/10:UbU1, rskr. 2009/10:126) aviserade regeringen sin avsikt att återkomma till riksdagen med förslag på hur en modell med kvalitetsbaserad resurstilldelning kopplad till ett nytt kvalitetssäkringssystem bör utformas med syfte att bl.a. möta de nya krav som ställs utifrån regeringens målsättningar om ökad frihet och kvalitet för universitet och högskolor.

5.2 Komplettering av resurstilldelningssystemet

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska, förutom på grundval av antal helårsstudenter och helårsprestationer, fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat.

Regeringens bedömning: Universitet och högskolor bör få kvalitetsbaserad resurstilldelning för de utbildningar på grundnivå eller avancerad nivå som efter kvalitetsutvärdering av utbildningsresultat ges det högsta omdömet. Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör viktas mot antalet helårsstudenter på de aktuella utbildningarna. Fördelningen bör grunda sig på bedömningar från de fyra senaste årens utvärderingar av utbildningar.

Resursutredningens förslag: Ett system för kvalitetsbaserad resurstilldelning ska införas för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen ska baseras på resultatet av utvärderingar utförda vart fjärde år av lärosätspaneler. Kvalitetsutvärderingarna ska avse universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsstrategier, arbete med samverkan och kvalitetsarbete. Ett högt betyg ska resultera i fler tilläggsbelopp till det berörda lärosätet.

Remissinstanserna: De flesta universitet och högskolor och några andra remissinstanser kommenterade förslaget. En majoritet av dessa är övervägande negativa, även om ett större antal av dem ser positivt på principen om att en hög kvalitet kan premieras i resurstilldelningen. *Uppsala universitet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola, Sveriges lantbruksuniversitet, Karlstads universitet, Högskolan i Jönköping, Mälardalens högskola, Högskolan på Gotland, Högskolan i Skövde, Försvarshögskolan, Danshögskolan, Konstfack, Sveriges förenade studentkårer, Högskoleverket, Saco* och *TCO* tillstyrker eller uttalar sig positivt vad gäller denna princip.

Flera remissinstanser, bl.a. *Luleå tekniska universitet, Malmö högskola, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan Väst, Sveriges universitetslärarförbund* och *Statskontoret*, är negativa eller tveksamma till kvalitetsbaserad resurstilldelning. *Blekinge tekniska högskola* och *Statskontoret* ser risk för en negativ spiral, dvs. att

universitet och högskolor med sämre undervisning ges mindre resurser och därmed ytterligare försämrade förutsättningar att bedriva utbildning. *Högskolan i Gävle* anser att resurser bör gå till verksamheter som sviktar snarare än till de som redan uppnår god kvalitet. *Malmö högskola* anser att ett system med kvalitetsbaserad resurstilldelning bryter mot principen att studenterna ska ha rätt att få en likvärdig utbildning oavsett lärosäte. *Malmö högskola* framför också att det är en grundbult i Bologna-processen att en rimlig kvalitet kan garanteras på alla utbildningar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Hög kvalitet premieras

Vid de nationella utvärderingarna av utbildningar som genomfördes av Högskoleverket 2001–2006 bedömdes endast om utbildningen uppfyllde godtagbar kvalitet eller inte. Om utbildningen inte uppfyllde kravet på godtagbar kvalitet, fick lärosätet sitt examenstillstånd för den aktuella utbildningen ifrågasatt. Bland de utbildningar som bedömdes hålla godtagbar kvalitet förekom dock stora skillnader, från utbildningar som precis uppnådde kraven för godtagbar kvalitet till utbildningar som höll en hög kvalitet. Regeringen anser att det är viktigt att de universitet och högskolor som uppnår en hög kvalitet i sina utbildningar uppmuntras och får en bekräftelse genom en ökad resurstilldelning. Vid kvalitetsutvärdering av utbildningar bör därför enligt vad som har redovisats i avsnitt 4 ett omdöme ges utbildningen enligt en tregradig skala. Universitet och högskolor med utbildningar som får det högsta omdömet bör enligt regeringen få kvalitetsbaserad resurstilldelning.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Malmö högskola* och *Mälardalens högskola*, invänder mot att principen om likvärdig utbildning vid samtliga universitet och högskolor frångås om lärosäten med högre utbildningskvalitet ges en extra medelstillsdelning. Regeringen delar inte den uppfattningen, utan anser att målet om en likvärdig utbildning i hela landet är relevant i betydelsen att all utbildning vid universitet och högskolor ska hålla en hög kvalitet. Det innebär dock inte att kvaliteten överallt ska vara exakt densamma. Det är inte möjligt att uppnå, eftersom det skulle innebära att kvalitetsutveckling antingen sker på samma sätt och samtidigt vid alla universitet och högskolor eller inte sker alls.

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att det finns ett tydligt kvalitetsincitament i resurstilldelningen, vilket saknas i dag. Även om regeringen inte principiellt ser ett problem i att hög kvalitet premieras när det gäller resurstilldelning, är emellertid invändningarna relevanta så till vida att det inte skulle vara rimligt om en mycket stor del av resurserna till högre utbildning skulle tilldelas baserat på kvalitetsutvärdering av utbildning. Det skulle skapa alltför stora skillnader i förutsättningarna att kunna genomföra verksamheten. Regeringens förslag avser därför endast en mindre del av de totala resurserna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

För att stimulera till ökad kvalitet i utbildning på grundnivå och avancerad nivå föreslår regeringen att det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå kompletteras med en tilldelning baserad på utvärderingar av utbildningars resultat.

Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör påbörjas 2013 och vara fullt utbyggd 2015. De medel som fördelas bör utgöra en väsentlig del av det utrymme som uppstår inom ramen för lärosätenas ordinarie takbelopp genom regeringens bedömningar i propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) om att studieavgifter bör införas för tredjelandsstudenter. Regeringen avser att lägga ett slutgiltigt förslag om dessa medel i budgetpropositionen för 2011.

Det är enligt regeringens mening angeläget att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen inte i sig medför att något lärosäte får minskade resurser jämfört med i dag. De universitet och högskolor med utbildningar som vid kvalitetsutvärdering av utbildningsresultat får det högsta omdömet bör få ett extra tillskott av resurser, medan övriga utbildningar bör få ersättning enligt det nuvarande resurstilldelningssystemet. Regeringen anser därmed inte att det finns fog för *Blekinge tekniska högskolas* och *Statskontorets* farhågor om att universitet och högskolor med sämre undervisning skulle ges mindre resurser och därmed ytterligare försämrade förutsättningar att bedriva utbildning. Ett system med att tilldela medel till lärosäten med utbildningar som har en hög kvalitet i alla relevanta delar syftar till att vara kvalitetsdrivande genom att skapa incitament för samliga universitet och högskolor att sträva mot en allt högre kvalitet i utbildningarna, utan att samtidigt urholka resurserna för övrig utbildning.

Kvalitetsbaserad resurstilldelning ska gälla för utbildning på grundnivå och avancerad nivå som anordnas av statliga universitet och högskolor samt av de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Dessa enskilda utbildningsanordnare får i dag medel av staten enligt samma principer som statliga universitet och högskolor. När det gäller övriga enskilda utbildningsanordnare som i dag omfattas av utvärderingssystemet regleras förhållandet med staten för några genom avtal, medan det för andra inte finns några avtal. Regeringen avser att återkomma i fråga om statens förhållande till de enskilda utbildningsanordnarna. I det sammanhanget kommer även frågan om huruvida de ska ingå i den kvalitetsbaserade resurstilldelningen att hanteras.

Fördelning av kvalitetsbaserade resurser

Enligt det system för kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå som regeringen presenterar i denna proposition bör Högskoleverket lämna ett samlat omdöme om varje utvärderad utbildning till regeringen. Underlaget för kvalitetsbaserad resurstilldelning utgörs av utbildningar med det högsta omdömet.

Fördelningen av medel bör baseras på antalet helårsstudenter inom de utvärderade utbildningarna vid respektive universitet och högskola som får det högsta omdömet. På så sätt återspeglas att olika utbildningar är olika stora och att universiteten och högskolorna kan ha olika stora volymer studenter på respektive utbildning. Om två universitet eller högskolor får det högsta omdömet för en viss utbildning, kommer därmed det lärosäte som har fler helårsstudenter på den utvärderade

utbildningen att tilldelas mer resurser jämfört med det lärosäte som har färre studenter på den utvärderade utbildningen.

Tillgängliga medel bör fördelas årligen baserat på de bedömningar som har gjorts vid de fyra senaste årens utvärderingar. Härigenom uppnås en dämpande effekt som innebär att resultatet av utvärderingarna inte slår igenom med full kraft för ett lärosäte beroende på vilka utbildningar som Höskoleverket granskat ett enskilt år. Om fördelningen endast sker utifrån ett år i taget, skulle effekten av ett enskilt års resultat kunna variera kraftigt och därmed kunna orsaka stora svängningar i tilldelningen av resurser. För att ytterligare uppnå en dämpande effekt gör regeringen bedömningen att de utbildningar som utvärderas respektive år under utvärderingscykeln sammanlagt bör omfatta ungefär lika många helårsstudenter.

Trots att den presenterade kvalitetsbaserade resurstilldelningen bygger på antalet helårsstudenter på de utvärderade utbildningarna, vill regeringen betona att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör fördelas till lärosätet som helhet i likhet med vad som gäller generellt för fördelning av resurser till utbildning. Det är därefter varje lärosäte som får besluta hur resurstillskottet ska användas och fördelas internt. Det är regeringens övertygelse att det är universiteten och högskolorna själva som är bäst lämpade att avgöra hur de totalt sett uppnår hög kvalitet inom utbildningarna och hur resurserna bäst fördelas inom lärosätet.

I och med att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör ske utifrån antalet helårsstudenter på utbildningar som ges det högsta omdömet bör ingen åtskillnad mellan utbildningar med olika ersättningsbelopp för helårsstudenter och helårsprestationer göras. Skälen till detta är främst, som framgår ovan, att resurserna bör tilldelas ett lärosäte och inte en viss utbildning. En konsekvens av att fördelningen görs med samma belopp per helårsstudent blir att det proportionerligt får en större effekt för universitet och högskolor med humanistiska och samhällsvetenskapliga utbildningar som uppnår det högsta omdömet.

De fyra första åren

Höskoleverket har presenterat en plan för när olika utbildningar ska utvärderas. I enlighet med den kommer ett fåtal universitet och högskolor med utbildningar inom ett begränsat antal områden att utvärderas mer sällan. Konstnärliga utbildningar ska t.ex. utvärderas först under det fjärde året i den första cykeln. Regeringen är medveten om att vissa universitet och högskolor därmed inte kan bli aktuella för att tilldelas kvalitetsbaserade resurser förrän i den andra eller tredje fördelningen av resurser, men menar att detta är en ofrånkomlig effekt av att inte samtliga utbildningar kan utvärderas samtidigt.

Hur mycket resurser ett lärosäte kan få genom den kvalitetsbaserade resurstilldelningen kommer således att variera beroende på hur många utbildningar som ett visst år tilldelas omdömet hög kvalitet. Regeringens bedömning är att systemet inte kommer att fungera optimalt om vare sig en alltför liten eller en alltför stor andel av de utvärderade utbildningarna får omdömet hög kvalitet. I en situation där de utbildningar som ett visst år har fått det högsta omdömet sammantaget omfattar få helårsstudenter,

skulle de tilldelade resurserna bli oproportionellt höga. Under uppbyggnadsskedet bör därför den kvalitetsbaserade tilldelningen till ett lärosäte begränsas till högst tio procent av respektive lärosätes takbelopp. När samtliga utbildningar har utvärderats och tilldelningen baseras på utfallet av de senaste fyra årens utvärderingar uppnås en dämpande effekt.

Regeringen gör bedömningen att det kan finnas behov av att utforma systemet för kvalitetsbaserad resurstilldelning för att möjliggöra justeringar med syfte att utveckla systemet och anpassa till rådande förhållanden.

6 Genomförande och konsekvenser

6.1 Genomförande

6.1.1 Kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Utbildning som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå bör utvärderas av Högskoleverket. Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga. Utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en tregradig skala. Utvärderingen bör ske i fyraårscykler.

Det är viktigt att det närmare utvecklandet och framtagandet av systemet för utvärderingar av utbildningar sker i samverkan med universitet och högskolor, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges förenade studentkårer och företrädare för yrkeslivet. För att ge tid till en sådan process bör det nya utvärderingssystemet inte påbörjas förrän vid årsskiftet 2010/11.

Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör starta 2013 och då grundas på de omdömen från utvärderingar av utbildningar som redovisas till regeringen till och med sommaren 2012. De sista utvärderingarna i den första fyraårscykeln bör vara genomförda till sommaren 2014, och kunna utgöra ett underlag för resurstilldelning i budgetpropositionen för 2015.

6.1.2 Kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem

Förslaget i denna proposition innebär att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, förutom på grundval av helårsstudenter och helårsprestationer, fördelas på grundval av utvärderingar av utbildningars resultat. Fördelningen bör bygga på bedömningar av de fyra senaste årens utvärderingar. Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör påbörjas 2013 och baseras på genomförda utvärderingar. Den bör vara fullt utbyggd 2015.

6.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Eventuella merkostnader som kan uppstå på grund av ett införande av ett nytt kvalitetssäkringssystem ska finansieras inom ramen för universitetens och högskolornas samt Högskoleverkets anslag. Förslagen och bedömningarna beräknas därför i denna del inte ha några konsekvenser för statsbudgeten.

För att stimulera till ökad kvalitet i utbildningen föreslår regeringen att det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå kompletteras med en tilldelning baserad på utvärderingar av utbildningars resultat. De medel som fördelas bör utgöra en väsentlig del av det utrymme som uppstår inom ramen för lärosätenas ordinarie takbelopp genom regeringens bedömningar i propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65) om att studieavgifter bör införas för tredjelandsstudenter. Regeringen avser att lägga ett slutgiltigt förslag om dessa medel i budgetpropositionen för 2011. Det är enligt regeringens mening angeläget att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen inte i sig medför att något lärosäte får minskade resurser jämfört med i dag. Regeringens presenterade resurstilldelningssystem innebär således att de universitet och högskolor med utbildningar som ges det högsta omdömet vid utvärderingar får ett extra tillskott av resurser, medan övriga utbildningar får ersättning enligt det nuvarande resurstilldelningssystemet.

6.2.2 Konsekvenser för universitet och högskolor

När den politiska styrningen minskar blir en konsekvens att universitetens och högskolornas ansvar för den egna organisationen och det egna interna kvalitetssäkringssystemet ökar. En ökad frihet innebär att lärosätenas eget ansvar för att bedriva och vidareutveckla en verksamhet av hög kvalitet ytterligare betonas. Det innebär inte minst ökade krav på högskoleledningarna.

6.2.3 Konsekvenser för Högskoleverket

En konsekvens av att styrningen av universiteten och högskolorna minskar är att behovet av en nationell kvalitetssäkring och tillsyn ökar. Högskoleverket är den myndighet under regeringen som enligt sin instruktion har till uppgift att bl.a. granska kvaliteten i högskoleutbildning.

Det nationella kvalitetssäkringssystemet bör gå från att genomföra granskningar av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete till att utgöras av utvärderingar av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av examenstillstånd. Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och prövningar genomförs.

Högskoleverkets uppdrag bör förtydligas så att verket får som huvuduppgift att svara för utvärdering och tillsyn. Utvärderingarna bör präglas av relevans, likvärdighet, transparens och förutsägbarhet. Det ställer höga

krav på Högskoleverket att organisera de olika utvärderingarna utifrån en sådan gemensam grund för bedömningar av utbildningar. Prop. 2009/10:139

Sammanfattning av betänkandet Resurser för kvalitet (SOU 2007:81)

Prop. 2009/10:139
Bilaga 1

Nedan sammanfattas den del i betänkandet som berörs i denna proposition (avsnitt 3.1.8).

Kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Utredningens utgångspunkt är att hög kvalitet ska belönas. Utredningen föreslår därför att ett högt betyg i lärosätesutvärderingarna ska belönas med att lärosätet får möjlighet att tillämpa fler tilläggsbelopp inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Utredningen föreslår att ett intermediärt organ i form av en nämnd bildas. Denna nämnd fattar beslut om underlag till regeringens förslag till riksdagen om anslag till utbildning och forskning vid universitet och högskolor. Den föreslagna nämnden ska ansvara för resurstilldelningssystemet och dess vidareutveckling samt för andra till systemet eventuellt anknutna kompletterande finansieringsstrukturer. Intermediären inrättar internationella lärosätespaneler med kvalificerade akademiska företrädare. I dessa paneler ingår även svenska observatörer, vilka har i uppgift att bidra med kunskap om svensk utbildning och forskning. Lärosätespaneler ska genomföra kvalitetsutvärderingar vart fjärde år av universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsstrategier, arbete med samverkan och kvalitetsarbete. En kvalitetsrelaterad tilldelning införs för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den grundas på resultatet av lärosätespanelernas utvärderingar och består av ytterligare tilläggsbelopp som stärker kvaliteten i utbildningen.

Förteckning över de remissinstanser som har avgett yttrande över betänkandet Resurser för kvalitet (SOU 2007:81)

Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Högskoleverket, Överklagandenämnden för högskolan, Vetenskapsrådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Blekinge tekniska högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Verket för innovationssystem, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Teologiska Högskolan Stockholm, Ersta Sköndal högskola AB, Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen, Stiftelsen Stockholms Musikpedagogiska institut, Ericastiftelsen, Stiftelsen Rödakorshemmet, Sophiahemmet ideell förening, Beckmans skola AB, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungl. Vetenskapsakademien, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges förenade studentkårer (SFS), Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för strategisk forskning, Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges universitetslärarförbund.

Spontana remissvar har inkommit från Uppsala teknolog- och naturvetarkår, Lärarnas Riksförbund, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Ladokkonsortiet, Fackförbundet ST, Almega, Erik Sandewall, Uppsala studentkår, Lärarförbundet, Svensk sjuksköterskeförening, Madeleine Cesar m.fl., Stockholms universitets studentkår, Teknikföretagen, Svenska Läkaresällskapet, Naturvetareförbundet och Jörgen Ohlsson.

Sammanfattning av Högskoleverkets remissvar över betänkandet Resurser för kvalitet (U2009/7008/UH)

Prop. 2009/10:139
Bilaga 3

Högskoleverket argumenterar för ett resurstilldelningssystem som tydligare än det nuvarande premierar kvalitet före kvantitet. Motivet för detta är dels de kvalitetsdrivande effekter som ekonomiska incitament ofta har, dels de strukturförändrande drivkrafter i riktning mot samarbete, profilering och koncentration som ett sådant system kan förväntas ha.

Till skillnad från resursutredningen (Resurser för kvalitet SOU 2007:81) anser Högskoleverket att en kvalitetsbaserad tilldelning av resurser för utbildning bör baseras på utvärdering av utbildningar, och inte på lärosätesgranskningar. Det främsta motivet för detta är att om granskningarna genomförs på lärosätesnivå så uteblir incitamenten för strukturförändringar inom lärosätena. Ett mer uppenbart motiv är att om resurser för utbildning ska fördelas utifrån kvalitet, så bör de baseras på utvärderingar av kvaliteten i utbildningarna och inte på generella förutsättningar för kvalitet på lärosätesnivå.

I utvärderingar som ska utgöra grund för resurstilldelning föreslås en liknande utvärderingsmetodik att tillämpas som i de ämnes- och programutvärderingar som Högskoleverket genomförde 2001–2006, och som nu tillämpas i våra fördjupade utbildningsutvärderingar. Det innebär att granskningarna genomförs av externa bedömaregrupper (expertpaneler) enligt den metod som brukar benämnas kollegial utvärdering (peer review). Metoden består av komponenterna självvärdering, extern bedömning, rapport och uppföljning.

Förteckning över de remissinstanser som har avgett yttrande över Högskoleverkets remissvar till betänkandet Resurser för kvalitet (U2009/7008/UH)

Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Verket för högskoleservice, Överklagandenämnden för högskolan, Vetenskapsrådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Blekinge tekniska högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan i Stockholm, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges förenade studentkårer (SFS), Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling och Sveriges universitetslärarförbund.

Spontana remissvar har inkommit från Lärarnas Riksförbund, Naturvetarförbundet och Ladokkonsortiet.

Sammanfattning av promemorian Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem (U2009/723/UH)

Utgångspunkten för arbetsgruppens förslag till ett nytt utvärderings-system som ska kunna generera extra resurser till utbildningen är det studentcentrerade synsätt som finns på utbildning i det nya Bologna-systemet. Detta innebär att man för varje utbildning utgår från examensmålen för utbildningen och utvärderar hur väl man uppfyller dessa. Centralt i denna utvärdering är resultaten av utbildningen, såväl ur studentens synpunkt som ur lärosätets respektive samhällets.

Grundmodellen som föreslås är att delar av det totala utvärderings-systemet kan premieras i ett nytt resurstilldelningssystem. Dessa delar ska fokusera på resultat. Kärnan i ett nytt utvärderingssystem och den del som ska kunna generera en extra resurstilldelning bör utgöras av tre indikatorer; de resultatnära indikatorer som rör hur man inom utbildningen säkerställer att studenterna når examensmålen, examinationens relevans, granskningar av studenters prestationer i form av det självständiga arbetet/examensarbetet eller motsvarande, samt studenternas erfarenheter av utbildningen och dess resultat. En viktning mellan dessa tre indikatorer måste utredas. Denna viktning måste troligen se olika ut beroende på utbildningens karaktär och ska göras i samråd mellan Högskoleverket och de utbildningar som ska utvärderas före utvärderingens start. Utgångspunkterna för dessa bedömningar ska utgå från i förväg fastställda kriterier.

En kvalitetsbaserad tilldelning av resurser bör baseras på utvärdering av utbildningar och utvärderingarna bör genomföras i fyraårscykler enligt den så kallade peer review-modellen. Den resurstilldelande delen måste vara en välintegrerad del av det totala utvärderingssystemet. Systemet ska präglas av relevans, likvärdighet, transparens och förutsägbarhet och det ska vara utformat så att det stimulerar och ger utrymme för utveckling och nytänkande i utbildningens planering och utförande. Systemet måste fokusera på saker som tydligt ingår i lärares och studenters dagliga undervisningsverksamhet. Ett resursgrundande kvalitetsutvärderingssystem måste baseras inte bara på aktuell utvärderingsforskning utan också om aktuell forskning om studenters lärande samt utgöra ett stöd i utbildningens planering och utförande samtidigt som det också är kvalitetsdrivande. Utvecklingen av systemet ska göras i samråd med sektorn för delaktighet och ansvarskännande och därmed ökad legitimitet.

Sammanfattning av Högskoleverkets rapport Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar (U2009/3620/UH)

Regeringen gav den 5 mars 2009 ett uppdrag till Högskoleverket att lämna förslag till hur ett nytt system för utvärdering av utbildningar baserat på kvalitet närmare ska kunna utformas. Rapporten slutredovisades den 15 september 2009.

Högskoleverkets förslag bygger på 2007 års examensordning som i sin tur delvis bygger på europeiska överenskommelser för den högre utbildningen inom ramen för Bolognaprocessen. Detta medför att de föreslagna utbildningsutvärderingarna blir en del av en europeisk kvalitetssyn som innefattar begrepp som lärandemål, lärcentrerad undervisningsplanering och ett tydligt studentcentrerat perspektiv. Högskoleverkets förra systemet innehöll fem komponenter; det nya kommer att innehålla två, nämligen examensrättsprövningar och utbildningsutvärderingar.

Utbildningsutvärderingarna ska präglas av transparens och förutsägbarhet. De är uppbyggda på tre kvalitetsindikatorer *lärandemål och examination*, *läranderesultat* och *studenternas erfarenheter och inflytande*. Varje indikator har en till tre bedömningsgrunder som ska bedömas utifrån kända, och i förväg utarbetade, bedömningskriterier. De ska resultera i en sammanvägd bedömning av hela utbildningen.

Huvudfrågan som ställs i de nya utvärderingarna är om och hur väl utbildningarna säkerställer att studenterna når målen i högskoleförordningens examensbeskrivningar. I den första indikatorn ska man visa att utbildningen är planerad så att dess lärandemål täcker samtliga kunskapsformer i de nationella examensbeskrivningarna och att de examineras på ett relevant sätt. Den andra indikatorn består av granskningar av studenternas självständiga arbete och den tredje av student- och alumnenkäter.

Högskoleverket föreslår en graderad bedömning av utbildningarna med tre steg: *Utmärkt god kvalitet*, *Godtagbar kvalitet* och *Ej godtagbar kvalitet*. En utbildning som får omdömet *Ej godtagbar kvalitet* bör få sitt examenstillstånd ifrågasatt och eventuellt återkallat. De ska kunna bidra med tydlig information till studenterna, stimulera en förbättrad koppling mellan utbildningarna och dess användbarhet för både studenter och arbetsmarknad. Det ska också kunna ge underlag för fördelning av resurser på grundnivå och avancerad nivå när riksdag och regering fattar sådana beslut.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2010

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Olofsson, Ask, Björklund, Krantz, Ohlsson

Föredragande: statsrådet Krantz

Regeringen beslutar proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap –
kvalitet i den högre utbildningen