



LUND UNIVERSITY

Internationella utblickar i kvalitetssäkring av högre utbildning

Stråhlman, Christian

2013

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Stråhlman, C. (2013). *Internationella utblickar i kvalitetssäkring av högre utbildning*. [Publisher information missing].

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Internationella utblickar i kvalitetssäkring av högre utbildning

Erfarenheter av kvalitetssäkringssystem
i Nederländerna, Skottland, Ontario,
Australien, Danmark, Finland och Island

SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor

skriven av
Christian Stråhlman

September 2013

Inledning

SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor har sedan 2008 arbetat för att främja ett nationellt erfarenhetsutbyte inom högskolesektorn när det gäller kvalitetsutveckling inom forskning, utbildning och administration. I sin nuvarande form har expertgruppen fått uppdrag från SUHF:s förbunds församling som gäller för åren 2012-2013. Bland dessa uppdrag finns två som direkt rör utvecklingen av det svenska kvalitetsutvärderingssystemet:

- *att fortsatt följa det nya kvalitetsutvärderingssystemet, både genom deltagande inom Högskoleverkets (motsv.) grupperingar där så är lämpligt samt genom egna studier av utfallet av granskningarna,*
- *att arbeta med underlag för SUHF:s långsiktiga ställningstagande i frågan om nationellt kvalitetsutvärderingssystem.”*

Inför detta arbete har expertgruppen studerat nationella kvalitetssäkringssystem i andra länder. Under 2011 och 2012 genomförde expertgruppen studieresor till några länder med intressanta kvalitetssäkringssystem för att bilda sig en uppfattning om dessa och att utbyta erfarenheter med andra organisationer inom högskolesektorn. Vi har genom dessa studier dels kunnat ta fram underlag till SUHF:s ställningstagande om det svenska kvalitetssäkringssystemet, dels kunnat studera några exempel på hur kvalitetsarbetsgranskningar kan genomföras.

Denna rapport är en sammanställning av de erfarenheter vi har skaffat genom våra studieresor. Urvalet av länder har skett utifrån vårt uppdrag och i samråd med EUA:s enhet för Quality Management och Institutional Evaluation Programme. Expertgruppens ambition har varit att studera kvalitetssäkringssystemet, inte att studera alla aspekter av högskolesektorn i de granskade länderna. Den här rapporten tar därför inte hänsyn till alla de särskilda nationella förutsättningar som råder i varje land. Det har blivit tydligt för oss att sättet att organisera lärosätena, graden av lärosätesautonomi, landets storlek, politisk kultur och mycket annat har betydelse för vad som är möjligt att göra inom ett kvalitetssäkringssystem. Denna rapport är i första hand tänkt som ett underlag för diskussioner inom den svenska högskolesektorn om ett framtida nationellt kvalitetssäkringssystem. Förhoppningen är att vi genom rapporten kan bredda perspektiven och skissa på några olika sätt att utifrån internationella och nationella erfarenheter arrangera ett svenskt kvalitetssäkringssystem. Vi visar att olika sätt att organisera kvalitetssäkringssystem har sina olika förtjänster och problem. Samtidigt kan vi se att systemen trots sina olikheter har gemensamma drag. Expertgruppen menar att det finns mycket inspiration att hämta från internationella erfarenheter.

Rapporten består av två delar. Första delen är en beskrivning av vart och ett av de kvalitetssäkringssystem som vi har studerat. Rapporterna om Nederländerna, Skottland och Ontario grundar sig på de tre studieresor som expertgruppen i sin helhet genomförde. Utöver dessa tre gemensamma studieresor besöktes Australien av expertgruppens sekreterare Bengt-Ove Boström, som också har skrivit texten om Australiens system. På samma sätt besöktes Island av Anders Söderholm. Till dessa har tillfogats två korta beskrivningar av kvalitetssäkring i två av våra grannländer, nämligen Finland och Danmark.

I den andra delen diskuteras våra erfarenheter från arbetet. Vi tar upp några olika aspekter på hur man kan konstruera ett kvalitetssäkringssystem. Dessa olika teman har varit föremål för diskussion i expertgruppen under de två år som arbetet har pågått.

Nationella system

Nederländerna

Nederländerna införde ett nytt externt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning 2011. Nationellt ansvar för utvärderingar har NVAO¹, ackrediteringsorganisationen för Nederländerna och Flandern (motsvarande Universitetskanslersämbetet i Sverige). Kvalitetssäkringssystemet är i stora delar gemensamt för de båda länderna. Det system som refereras här är det som gäller för universiteten. Konstnärliga utbildningar ingår i systemet, men utbildning på forskarnivå gör det inte.

NVAO:s uttalade mål för sin verksamhet är att stimulera ett gott kvalitetsarbete på lärosätena, samtidigt som man utövar kontroll över programmens kvalitet. Kvalitetssäkringssystemet innehåller två komponenter: Granskningar av universitetens kvalitetsarbete samt programutvärderingar. De två komponenterna har olika syften. Programutvärderingar² används för att ackreditera alla program på grund- och avancerad nivå i en sexårscykel. Det krävs att en utbildning får en godkänd utvärdering för att lärosätet ska behålla sitt examenstillstånd. Kvalitetsarbetsgranskningarna³ å sin sida är frivilliga för lärosätet. Syftet med granskningen är att kontrollera om lärosätets interna kvalitetsarbete är välfungerande. Resultatet av en kvalitetsarbetsgranskning är att NVAO beslutar om de har förtroende för lärosätets kvalitetsarbete eller ej. Ett godkänt kvalitetsarbete premieras i systemet genom att det godkända lärosätet inte behöver låta sina utbildningsprogram genomgå fullskaliga programutvärderingar. Istället används en reducerad utvärdering som behandlar ett mindre antal kriterier. Framför allt är det kriterierna som behandlas kvalitetsarbete och processerna för utbildningen som faller bort. Utvärderingen ska genom reduktionen bli mindre arbetskrävande och därmed mindre resurskrävande för lärosätet. Det ger också lärosätena en möjlighet att stärka sin autonomi genom att de ges större möjligheter att utforma program och processer efter sina egna behov. Alla universitet har anmält sitt intresse att utvärderas med kvalitetsarbetsgranskningar.

Redan 2008, tre år innan systemet togs i bruk, gjorde man pilotstudier av kvalitetsarbetsgranskningarna. Målet med piloterna var att testa systemet mot NVAO:s mål, nämligen att minska byråkratin, öka transparensen och utveckla högre kvalitet. En del justeringar av metoden gjordes efter pilottesterna. Granskningarna genomförs med självvärdering och två platsbesök från en bedömaregrupp.

Programutvärderingarna fokuserar på innehåll och utfall i utbildningen. Den reducerade utvärderingen har ett strikt fokus på lärandemål och läranderesultat samt lärmiljön (totalt tre kriterier), medan en fullständig utvärdering även behandlar processer för kvalitetssäkring, personal och service till studenter (totalt 16 kriterier). Omdöme ges på en fyrgradig skala. Underkänt innebär att man får en chans till förbättring, annars dras examensrätten in efter en viss tid. Lärandemål och läranderesultat är mycket viktiga för omdömet. Man bedömer bland annat om de satta lärandemålen är genomtänkta och realistiska. Man bedömer också om utbildningen har förutsättningar att uppnå och examinera lärandemålen på ett korrekt sätt. Även i Nederländerna ingår studenters självständiga arbeten som ett underlag till bedömningen, där sådana finns. Syftet med det är främst att bedöma om lärosätet kan examinera sådana arbeten på ett korrekt sätt. Det är inte, som i det svenska systemet, ett direkt mått på utbildningens kvalitet.

Expertgruppen träffade lärosätesrepresentanter som ansåg att den reducerade utvärderingen har två fördelar: Det spar tid och utvärderingen blir mer fokuserad på utbildningen än på byråkratiska processer. Det senare bedöms som viktigt, eftersom det har gjort utvärderingarna

¹ NVAO, <http://nvaio.com/>

² http://nvaio.com/three_steps_of_accreditation

³ http://nvaio.com/institutional_audit

intressantare för alla inblandade. Man har idag mer utvecklande samtal mellan utvärderare och utvärderade. Erfarenheterna från pilotstudien av kvalitetsarbetsgranskningarna har varit blandade. Man upplevde att självvärderingsprocessen, platsbesöken och rapporterna var givande. Man ansåg också att arbetet hade stimulerat kvalitetsutveckling. Dock var arbetet mycket byråkratiskt krävande, trots NVAO:s ambition att minska byråkratin.

Det finns inget nationellt utvärderingssystem för forskarutbildningen. Det finns heller inga planer på att införa ett sådant system.

NVAO erbjuder också lärosätena att utvärdera specifika områden där lärosätena anser sig vara särskilt framstående ("*distinctive feature*")⁴. Man kan till exempel vara *distinctive* inom internationalisering, jämställdhet, hållbar utveckling, samverkan med näringslivet, etc. När ett lärosäte ansöker om att bli utvärderade konstruerar NVAO en utvärderingsmetod specifikt för den aktuella granskningen. Normalt kommer man överens om förutsättningarna inför varje utvärdering, eftersom det är upp till varje lärosäte att definiera sitt/sina områden för *distinctiveness*. Inom områden där många lärosäten är intresserade sätter NVAO dock upp fastare kriterier. Idag finns utarbetade kriterier för *distinctiveness* inom internationalisering, "small scale and intensive education"⁵ och entreprenörskap. En godkänd utvärdering påverkar inte övriga utvärderingar, ackreditering eller resursfördelning. Lärosätena bekostar utvärderingarna ur egen budget och använder dem huvudsakligen i sin marknadsföring och i sitt interna kvalitetssäkringsarbete.

NVAO är, liksom tidigare Högskoleverket, medlemmar i den europeiska kvalitetssäkringsorganisationen ENQA. För att vara medlem i ENQA måste en organisation regelbundet genomgå en utvärdering av sina kvalitetssäkringsmetoder så att de överensstämmer med *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG)⁶. NVAO genomgick nyligen, liksom Högskoleverket, en utvärdering för ENQA-medlemskap. Bedömmargruppen ansåg att systemet hade "*substantial compliance*" med och rekommenderade fortsatt medlemskap i ENQA⁷.

Skottland

Skottlands nationella kvalitetssäkringssystem togs i bruk 2003. Det organiseras av Skottlands kvalitetssäkringsorganisation *QAA Scotland*⁸ och finansieras av *Scottish Funding Council* (SFC), organisationen som fördelar statsanslagen till universiteten. Systemet omfattar alla tre cykler av universitetsutbildningen, och inkluderar även konstnärlig utbildning. Det baseras på det så kallade "*Scottish Quality Enhancement Framework (QEF)*"⁹ som har tagits fram av QAA i samarbete med studentorganisationen *NUS Scotland* och universitetens organisation *Universities Scotland*. QEF består av fem komponenter:

- *Enhancement Themes*

⁴ Distinctive (Quality) Feature, http://nvaio.com/distinctive_feature

⁵ Detta avser en särskild form av utbildningsprogram/kurser där utbildningstakten är mycket hög och där lärosätet har rätt att ta ut högre studieavgifter. Utbildningen riktar sig till särskilt duktiga och motiverade studenter.

⁶ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, [http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf)

⁷ Report of the Panel of the external review of NVAO, http://nvaio.com/page/downloads/Panel_report_external_review_of_NVAO_September_2012.pdf

⁸ QAA Scotland är en underorganisation till den brittiska organisationen *Quality Assurance Agency (QAA)*, <http://www.qaa.ac.uk/Pages/default.aspx>

⁹ Quality Enhancement Framework, <http://www.qaa.ac.uk/Scotland/AboutUs/Pages/Quality-enhancement-framework-in-Scotland.aspx>

- *Enhancement-Led Institutional Review (ELIR)*
- *Institution-Led Quality Review*
- *The engagement of students in quality management*
- *Institutional provision of an agreed set of public information*

*Enhancement themes*¹⁰ är nationellt samordnade "projekt" som syftar till att utveckla förutsättningarna för studenternas lärande vid lärosätena. Ett tema fokuserar en aspekt av utbildningen eller lärandet. Flera teman kan pågå parallellt. Varje tema ska vara utvecklande för lärosätena och kvaliteten på utbildningen generellt i Skottland.

Enhancement-led institutional review (ELIR) är den enda komponenten som, vid sidan av sitt genomgående utvecklingsbetonade syfte, också till viss del har en kontrollerande funktion. En ELIR genomförs på vart och ett av universiteten under en fyraårscykel. Till sin form liknar ELIR en kvalitetsarbetsgranskning. Inför en ELIR ska universitetet beskriva sitt genomförda kvalitetsarbete och dess resultat i en självvärdering. Två platsbesök görs av en panel av bedömare bestående av sex personer. Bedömarna ingår i en pool av personer som rekryteras och utbildas av QAA Scotland. Poolen omfattar totalt ungefär 60 personer, varför samma person kan engageras i flera ELIR under en och samma cykel. Platsbesöket leder till en rapport som ställs till universitetet. Rapporten ska innehålla ett omdöme, som för godkänt lyder: "*There can be confidence in the institution's current, and likely future, management of the academic standards of its awards and the quality of the student learning experience it provides*". Gruppen har alternativen att uttala "*limited confidence*" och "*no confidence*" för universitetets kvalitetsarbete. Det finns inga formella sanktioner kopplade till ett negativt betyg. ELIR leder inte heller till någon form av ackreditering. I teorin är det möjligt att dra in finansieringen till underkända lärosäten, men det har aldrig inträffat. Konsekvenserna av ett underkänt betyg kan ändå bli betydande. Det enda underkända betyg som hittills utdelats ledde till omfattande åtgärder på det aktuella universitetet, inklusive rektorns avgång. Universitetet fick åter ett godkänt betyg efter två särskilda uppföljningsgranskningar, ett respektive två år efter den första granskningen.

Expertgruppen mötte uppfattningen att det var centralt för lärosätena att uppfylla akademiska standarder för sina utbildningar, även om dessa inte granskas. Det nationella systemet förutsätter att standarder upprätthålls och fokuserar istället på lärosätenas utvecklingsbehov. Den resultatkontroll som genomförs görs på lärosätenas initiativ. Detta kräver omfattande och robusta interna kvalitetssäkringssystem.

Det ska påpekas att ELIR är designat för att i första hand passa lärosätenas utvecklingsbehov, inte statens kontrollbehov. Platsbesöket och rapporten ska verka för att utveckla lärosätenas kvalitetsarbete utifrån QEF. Erfarenheter från ELIR sammanställs regelbundet av QAA Scotland i nationella rapporter.

Institution-led quality review är den skotska motsvarigheten till Sveriges programutvärderingar. De ingår i QEF, men organiseras och genomförs av lärosätena utan inblandning av QAA Scotland. Det är upp till varje lärosäte att besluta om formerna för sina programutvärderingar. Utvärderingarna är en viktig komponent i lärosätenas interna kvalitetssäkring. Utvärderingen behöver inte göras på programnivå/examensnivå, men den måste vara återkommande. En mångfald av kriterier kan ingå. Det ska finnas komponenter som garanterar att utbildningen lever upp till det gemensamma kvalifikationsramverket. På de lärosäten vi har besökt förekommer granskning av examensarbeten som en del i det lokala kvalitetssäkringssystemet. Det finns inga externa sanktioner kopplade till utvärderingarna, men det lärosäte som saknar fullskaliga och robusta utvärderingssystem kan räkna med kritik i ELIR.

¹⁰ Enhancement Themes, <http://www.enhancementthemes.ac.uk/>

Även om det inte förekommer statlig ackreditering av program så ackrediteras de facto vissa program som leder till "yrkesexamina" genom olika intresseorganisationer eller specialistmyndigheter. Särskilt gäller detta legitimationsyrken, där lärosätena måste utforma läroplanen efter de krav som ställs av den legitimerande organisationen.

Engagement of students in quality management ses som en central kvalitetsfråga. Det inbegriper studenternas deltagande i kvalitetsarbete på alla nivåer, från kurs- till rektorsnivå. QAA Scotland, Universities Scotland och *Scottish funding council* (SFC) finansierar gemensamt *Sparqs*, en organisation som verkar för detta syfte. Sparqs stödjer effektiv studentrepresentation genom utbildning av studenter och studentkårer. Det finns ingen liknande verksamhet på nationell nivå i Sverige.

Provision of public information innebär att lärosätena ska tillhanda hålla viss information om utbildningen och dess kvalitet för nuvarande och blivande studenter, arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer samt SFC.

Sammanfattningsvis konstaterar man att kvalitetssäkringssystemet i Skottland drivs med ett utvecklingssyfte (*enhancement*) och att de kontrollerande komponenterna är indirekta och begränsade. Systemet är en produkt av att flera aktörer inom sektorn arbetar gemensamt för att upprätthålla kvaliteten i systemet och förtroendet för utbildningen. De skottiska universitet vi har mött värnar starkt sin autonomi och menar att systemet är balanserat för att inte inkräkta på lärosätenas självstyre.

Ontario (Kanada)

Ontario är en provins i den federala staten Kanada. Ansvaret för högre utbildning vilar nästan helt på provinserna. Alla frågor som rör utformning, finansiering och dimensionering av högre utbildning hanteras på provinsnivå. Alla provinser har ett utbildningsdepartement och en minister med ansvar för högre utbildning. Den federala nivån ansvarar dock för finansieringen av forskning, infrastruktur och innovationsfrågor, samt har kontroll över det nationella studiemedelssystemet.

Alla större universitet och colleges har offentlig finansiering. Konstnärlig utbildning ingår i universitetssystemet och är oftast integrerad i de större universiteten. Universiteten har stor organisatorisk och finansiell autonomi.

Ansvaret för kvalitetssäkring ligger helt på universiteten. Kvalitetssäkringssystemet "ägs" av universiteten genom *Council of Ontario Universities* (COU)¹¹, vilket är Ontarios motsvarighet till SUHF. Det finns ingen direkt inblandning eller påverkan på systemet av provinsiella eller federala myndigheter/departement. Utvärdering av *graduate programmes* har ägt rum i universitetsgemensam regi sedan tidigt 80-tal. 1996 började man även genomföra "audits" av universitetens egna processer för att utvärdera program (undergraduate). Det nuvarande kvalitetssäkringssystemet utvecklades inom COU under två års tid och togs i bruk 2010. Hela systemet manifesteras av ett *Quality Assurance Framework*¹² - det dokument som beskriver de kvalitetssäkringsprocesser som universiteten gemensamt har enats om. Quality Assurance Framework kompletteras på varje lärosäte av en *Institutional Quality Assurance Process (IQAP)* - ett lokalt beslutat dokument som ska beskriva hur Quality Assurance Framework implementeras på varje lärosäte. För att praktiskt genomföra kvalitetssäkringssystemet har COU skapat ett *Quality Council*¹³. Denna organisation fyller samma funktion i Ontarios kvalitetssäkringssystem som

¹¹ Council of Ontario Universities, <http://www.cou.on.ca/>

¹² Quality Assurance Framework, <http://www.cou.on.ca/related-sites/the-ontario-universities-council-on-quality-assura/policies/quality-assurance-framework---guide.aspx>

¹³ <http://www.cou.on.ca/related-sites/the-ontario-universities-council-on-quality-assura/about/what-we-do>

Universitetskanslersämbetet gör i det svenska. Quality Council ansvarar för genomförandet av de gemensamma åtagandena i Framework samt godkänner varje lärosätes IQAP.

Ett annat utmärkande drag är att universiteten gemensamt, genom OCAV, har enats om "*degree level expectations*" för alla utbildningsnivåer inom universiteten. Det är en samling lärandemål (*intended learning outcomes*) som närmast kan liknas vid den svenska examensordningen. Dock, där examensordningen i Sverige är tillkommen genom regeringsbeslut är istället Ontarios motsvarighet tillkommen utan inblandning av provinsiella eller federala myndigheter/departement. Degree level expectations skapades eftersom det fanns ett intresse bland Ontarios universitet att etablera en gemensam standard för lärandemål. De aktuella degree level expectations antogs av COU 2006 och gäller som standard för alla Ontarios universitet. Företrädare för COU berättade att processen att ta fram lärandemål har inneburit att lärosätena har gått från att bygga utbildningen på "input" till att bygga på "learning outcomes". Lärandemålen är nu upptagna som en bilaga till Quality Assurance Framework och utgör grunden för de kriterier som utvärderingarna ska använda.

QAF består av fyra delar:

- *Protocol for New Program Approval*
- *Protocol for Expedited Approval*
- *Protocol for the Cyclical Review of Existing Programmes*
- *Audit process*

Protocol for New Program Approval beskriver en process för "examensrättsprövningar" på såväl grundnivå som avancerad nivå (*undergraduate* och *graduate*). Utmärkande är att prövningen initieras och genomförs av universitetet självt innan programmet ackrediteras av Quality Council. När ett nytt program initieras på lärosätet ska en detaljerad beskrivning av programmet författas för internt godkännande. Ett internt godkänt förslag ska underställas en extern bedömaregrupp som lärosätet tillsätter. Bedömningsprocessen är mycket lik en svensk examensrättsprövning. Bedömarna skriver en rapport om det nya programmet och ger rekommendationer till förändringar, och eventuellt en avrådan att starta programmet. Universitetet ska svara på rapporten och göra erforderliga förändringar. Först när detta är klart kan universitetet skicka in förslaget till Quality Council för ackreditering. På grundval av beskrivningen, rapporten och genomförda åtgärder fattar Quality Council ett beslut att ackreditera, att föreslå ytterligare åtgärder, eller att avslå. Grundläggande principer för processen finns i QAF. Universitetet har dock stor frihet att utforma processen själv, så länge det framgår av IQAP hur man gör.

Protocol for Expedited Approval beskriver en process för hur mindre, men inte obetydliga, ändringar i program ska hanteras. De kräver en intern process på universiteten, som ska framgå av IQAP, men kräver inte extern utvärdering eller ackreditering. Ändringarna i programmen ska rapporteras årligen till Quality Council.

Protocol for the Cyclical Review of Existing Programmes beskriver en process för programutvärderingar. Varje program ska genomgå processen minst vart åttonde år. Åter igen framgår grunderna i processen av QAF, medan universiteten reglerar detaljerna i IQAP. Extern utvärdering initieras av universiteten när som helst inom de åtta åren. Utvärderingen genomförs av universitetets tillsatta externa bedömare, och bedömningen sker enligt de kriterier som framgår av QAF och IQAP. Bedömarna ska lämna utvecklingsrekommendationer till universitetet samt en rekommendation huruvida programmet ska ackrediteras. Universitetet kommenterar rekommendationerna, och därefter sänds det samlade underlaget till Quality Council för ackrediteringsbeslut.

Audit process. Auditen är Quality Councils sätt att förvissa sig om att universiteten följer sina egna

IQAP. Audit initieras av Quality Council vart åttonde år. Quality Council tillsätter en panel som granskar en självvärdering av universitetet samt genomför platsbesök. Auditen resulterar i ett betyg samt rekommendationer. Vid brister görs en uppföljning efter en tid. Det finns inga formella sanktioner vid ett underkänt betyg, men det tas för givet att varje universitet följer rekommendationerna.

Eftersom QAF bara anger en miniminivå av kriterier kan varje universitet skärpa utvärderingarna på det sätt man önskar. Det står också lärosätena fritt att komplettera de gemensamma lärandemålen med egna lärandemål. Detta betyder till exempel att man kan samordna QAF-utvärderingarna med andra utvärderingar av "*professional bodies*" och ämnesspecifika ackrediteringar.

Det ska noteras att studenter inte ingår i utvärderingsprocessen per automatik. Naturligtvis kan studenter inkluderas via IQAP, men expertgruppen har förstått att bedömarna oftast nöjer sig med att träffa studenter under platsbesöken. Studenter ingår typiskt sett inte i paneler. Studenterna har heller ingen plats i Quality Council.

Besluten av Quality Council kan överklagas till en överklagandenämnd som verkar inom Quality Council, men som fattar oberoende beslut.

Även om den provinsiella politiska nivån inte blandar sig i processen direkt så respekteras Quality Councils beslut av ministern och departementet. Inget program får offentlig finansiering om det inte är ackrediterat.

De lärosätesrepresentanter som expertgruppen har mött var alla i stort sett nöjda med systemet. Alla betonade värdet av att universiteten hade stor egen påverkan på systemet, samtidigt som gemensamma regler var till hjälp för sektorn. Man påtalade också att det var ett hårt jobb som låg bakom att man kunde enas om Quality Assurance Framework och lärandemålen. Ett universitet påpekade att systemet var mer kostnadseffektivt än tidigare system. Inget av de universitet vi mötte hade ännu genomgått en audit och kunde inte bedöma den processen. Ett universitet påpekade att ett kvalitetssäkringssystem som ägdes av COU gjorde att man kunde undvika onödig detaljstyrning från provinsregeringens sida.

Australien

En viktig del av bakgrunden till det nya nationella system för kvalitetssäkring som Australien för närvarande håller på att implementera är att högre utbildning är en av Australiens viktigaste exportinkomster. Ungefär en fjärdedel av landets studenter kommer från andra länder, och flera australiensiska "providers" av högre utbildning opererar även utanför Australien. En "provider" av högre utbildning kan vara såväl ett offentligt finansierat universitet som privata företag av vitt skilda storlekar. Australien har cirka 40 offentligt finansierade universitet och cirka 120 privata entreprenörer som bedriver högre utbildning.

Efter ett antal fall av kvalitetsproblem och skandaler som riskerade skada den australiensiska högre utbildningens internationella rykte beslöt regering och parlament att sektorn måste ges en starkare reglering. Problemen gällde främst mindre entreprenörer med otillräckliga resurser och kompetens, men även inom den offentligt finansierade sektorn förekom enstaka uppseendeveckande händelser.

Där fanns en federalt organiserad granskning av universiteten som bäst kan beskrivas som en kvalitetsarbetsgranskning. Denna utfördes av organisationen *Australian Universities Quality Agency* (AUQA). Man granskade med hjälp av peer review universitetens arbete för att uppnå sina "missions". Vidare hade det federala parlamentet 1995 antagit dokumentet *Australian Qualifications Framework* (AQF), som specificerar olika slag av examina och relationen mellan

dessa. Tanken var att AQF skulle skapa större enhetlighet i det totala utbildningssystemet, och därmed en möjlighet att ”varudeklarerar” vad olika utbildningar i Australien innebär. Detta dokument hade dock snarast karaktären av riktlinjer. Det uppfattades inte som bindande. En särskild organisation arbetar dock med frågor anknutna till AQF.

På grund av kvalitetsproblemen och skandalerna fanns bland politiker, och även inom delar av sektorn, således en uppfattning om att den australiensiska högre utbildningens internationella varumärke behövde skyddas genom federala åtgärder. Genom att skapa en lagstiftning på nationell nivå kunde man också underlätta för de providers som ville operera i flera delstater. I december 2011 antogs ”the TEQSA Act” och i januari 2012 inrättades *Tertiary Education Quality and Standards Agency* (TEQSA)¹⁴, som i enlighet med den nya lagstiftningen gavs i uppdrag att reglera och övervaka sektorn. Inledningsvis hade man diskuterat en reglering som liknade den som användes för den finansiella sektorn, men efter protester från och diskussioner med sektorn beslöt man att använda en mindre rigorös och mer anpassad reglering. Anpassningen innebar bland annat att olika slag av aktörer inom högre utbildning kunde bedömas olika på grund av att de var förknippade med olika stora ”risker”.

Universitetsföreträdare bidrog i hög grad till denna anpassning. Detta arbete ledde fram till tre ”*regulatory principles*” som skulle begränsa TEQSA:s möjligheter att ”regulate” i enlighet med en övergripande proportionalitetsprincip. Man talar om att TEQSA:s endast ska agera när det är nödvändigt, att agerandet ska avspegla eventuell risk och att agerandet ska vara proportionerligt.

Enligt den nya regleringen har TEQSA en grundläggande uppgift som avser möjligheten för ”providers” av högre utbildning att över huvud taget bedriva verksamhet inom sektorn. För att få bedriva verksamhet måste en provider ansöka om och beviljas registrering av TEQSA. Registrering kan beviljas under en period av som längst sju år. Vill en provider erhålla förnyad registrering ska ny ansökan lämnas till TEQSA senast ett halvår innan den gällande går ut. Registreringsperiodens längd beror av hur stort förtroende TEQSA hyser för den sökande.

För att beviljas registrering måste den sökande svara mot ett antal *Provider Standards* och *Qualification Standards*. Dessa utgör tillsammans *Threshold Standards*¹⁵, dvs. den ”tröskel som måste passeras.

Qualification Standards utgör en tolkning av Australian Qualifications Framework avseende den högre utbildningen. *Provider Standards* består av tre delar – *Registration Standards*, *Category Standards* och *Course Accreditation Standards*. *Registration Standards* rör i allt väsentligt de förutsättningar och de ledningssystem en provider måste ha för att få bedriva verksamhet. *Category Standards* specificerar vilka slag av providers som får finnas.

De ”providers” som vill få rätten att själva ackreditera sin utbildning bör ansöka om det i samband med ansökan om registrering. Alla universitet har idag rätt till ”Self Accreditation”, och förväntas få det även fortsättningsvis. Beviljas de inte den rätten kan de i enlighet med *Category Standards* inte heller behålla sin universitetsstatus. För att beviljas Self Accreditation måste en provider inför registrering (och omregistrering) svara mot *Course Accreditation Standards*. De behandlar följande områden:

- Course design is appropriate and meets the Qualifications Standards
- Course resourcing and information is adequate
- Admission criteria are appropriate
- Teaching and learning are of high quality

¹⁴ TESQA, <http://www.teqsa.gov.au/>

¹⁵ Standards Framework, <http://www.comlaw.gov.au/Details/F2012L00003/Download>

- Assessment is effective and expected student learning outcomes are achieved
- Course monitoring, review, updating and termination are appropriately managed

Providers som inte erhåller rätten till Self Accreditation måste få sina "courses of study", d.v.s. utbildningsprogram, ackrediterade av TEQSA, som då tillämpar *Course Accreditation Standards* i varje enskilt ärende.

Utöver dessa *Threshold Standards (Provider Standards och Category Standards)* kommer att finna tre grupper av standards som mer har status av riktlinjer – *Teaching and Learning Standards, Research Standards och Information Standards*.

Utöver beslut om registrering har TEQSA möjlighet att ingripa under registreringsperioden. Man talar om tre generella slag av riskområden som kan ge anledning till ingripande: "Risk to students", "Risk of provider collapse" och "Risk to sector reputation for quality".

TEQSA ska även bedriva verksamhet som syftar till *utveckling* (enhancement). Det görs genom tematiska projekt där man genom utredningar/forskningsprojekt belyser intressanta generella kvalitetsproblem. Valet av teman grundas på överväganden av vilka områden som kan bedömas som risker för hela sektorn. Denna del av TEQSA:s verksamhet är under utveckling.

TEQSA:s olika aktiviteter kommer, enligt vad som nu sägs, inte att bedrivas med peer review. De tematiska studierna kommer att utföras av utredare/forskare. Registrering och riskbevakning kommer i stor utsträckning att göras på grundval av skriftlig dokumentation. När dialog behöver föras mellan TEQSA och providers kommer det normalt att ske genom kontakt mellan TEQSA:s tjänstemän och företrädare för berörd provider. TEQSA kommer i samtliga fall att ha möjligheten att använda sig av "experter", vilket naturligtvis kan vara en sådan person vi skulle uppfatta som en peer. TEQSA har tydligt dock gjort klart att man inte kommer att använda peer review som granskningsmetod.

Danmark

Det danska folketinget beslutade i juni 2013 om ett nytt kvalitetssäkringssystem för de danska utbildningarna¹⁶. I det nya systemet betonas lärosätenas eget ansvar för kvalitetssäkringen. Man vill skärpa kraven på lärosätenas systematiska kvalitetsarbete.

Utvärderingarna ska grunda sig på kriterier för *kvalitet* och *relevans*. Kriterierna ska vara sådana att det enskilda lärosätet ska kunna utveckla ett kvalitetssäkringssystem som tar hänsyn till lärosätets karaktär. Kvalitetskriterierna utgår från *European Standards and Guidelines for Quality Assurance (ESG)*¹⁷. Lärosätena ska kunna visa att de har beredskap att hantera kvalitetsproblem i enskilda utbildningar. Relevanskriterierna ska säkra att utbildningen uppfyller arbetsmarknadens behov. Däri ingår dialog med alumner och avnämare.

Inom Danmarks kvalitetssäkringssystem finns en rollfördelning mellan Danmarks Akkredieringsinstitution (ACE Denmark)¹⁸ och Akkrediteringsrådet¹⁹. I huvudsak går fördelningen ut på att Akkrediteringsinstitutionen genomför utvärderingar med externa sakkunniga och författar ackrediteringsrapporter, och Akkrediteringsrådet fattar beslut om ackreditering med ackredieringsrapporterna som grund. Ackredieringsbeslutet fattas alltså av ett

¹⁶ "Forslag til Lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner", Folketingstidende, Lovforslag nr L 137, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145213>

¹⁷ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, [http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf)

¹⁸ Danmarks akkrediteringsinstitution, <http://akkr.dk/>

¹⁹ Akkrediteringsrådet, <http://akkrediteringsraadet.dk/>

oavhängigt råd som inte ligger under myndigheten Danmarks Akkredieringsinstitution. Akkrediteringsrådet har nio medlemmar som utses av utbildningsministern. Två ledamöter ska utses på förslag från studenterna.

Den avgörande förändringen i Danmarks nya system är en förskjutning från programutvärderingar till kvalitetsarbetsgranskningar på lärosätetsnivå. Akkrediteringen av lärosätena ska grundas i en utvärdering (*auditering*) av om lärosätets interna kvalitetssäkringssystem är tillräckligt effektiva, både vad gäller existerande utbildningar och inrättande av nya utbildningar. Det är uttryckligt skrivet i den nya akkrediteringslagen att systemet ska uppfylla *European Standards and Guidelines for Quality Assurance* (ESG). Akkrediteringsinstitutionen blir genom lag ålagd att upprätthålla medlemskapet i ENQA och sin registrering i EQAR. Lagen föreskriver också att Akkrediteringsrådet kan besluta att ett lärosäte ska granskas av en annan operatör än Akkredieringsinstitutionen. Denna måste dock vara registrerad i EQAR.

En godkänd akkreditering ger lärosätet rätt att inrätta och upprätthålla utbildningar utan särskild extern kvalitetsgranskning av Akkrediteringsinstitutionen. Lärosätena kan självackreditera utbildningar. Däremot införs en s.k. *prækvalifikation* vid inrättande av nya utbildningar. Prækvalifikationen är ett beslut som fattas av ansvarig utbildningsminister om att en ny utbildning får ges. Syftet är att ”säkra en överordnad balans i den samlade utvecklingen av den högre utbildningen så att det inte sker en överetablering av vissa utbildningar eller ämnesområden“, och så att de utbildningar som startar är ”ändamålsenliga sett i ett samhällsekonomiskt och utbildningspolitiskt perspektiv“ (författarens översättning).

”Prækvalifikationen” ska också säkra att utbildningarna får en jämn geografisk spridning och att nya utbildningar ska bidra till att täcka påvisade kompetensbehov i arbetslivet. Vilka detaljerade kriterier som ska användas i prækvalifikationen beslutas av ministern. Detta system är en nyordning då det tidigare var Akkrediteringsinstitutionen som, liksom Universitetskanslersämbetet i Sverige, hade rätt att ge enskilda utbildningar rätt att starta. Det är värt att påpeka att Danmark har ett annorlunda resurstilldelningssystem än Sverige, utan takbelopp. I en prækvalificering ligger också implicit ett löfte från staten om att finansiera utbildningen. Likafullt har denna del av systemet kritiserats av de danska universiteten som menar att det är starkt inkräktande av deras autonomi.

Som en reservlösning finns det en möjlighet att ackreditera utbildningarna styckevis. Sådan programutvärdering ska användas när lärosätet inte har fått en godkänd lärosätessackreditering. Akkrediteringslagen ger också Akkrediteringsinstitutionen en möjlighet att granska enskilda kvalitetsaspekter i enskilda utbildningar. Sådana granskningar, som Akkrediteringsinstitutionen beslutar om, kan ske ”på förekommen anledning” oavsett om lärosätet är ackrediterat eller ej.

Finland

Finlands lärosäten lyder under ett kvalitetssäkringssystem som bygger på auditeringar/kvalitetsarbetsgranskningar. Enligt nu gällande lagstiftning²⁰ ska varje lärosäte auditeras regelbundet, med högst sex års mellanrum. Lärosätena kan låta sig auditeras av *Rådet för utvärdering av högskolorna* (RUH), som i sin auditeringshandbok²¹ beskriver sin auditeringsmetod. Lärosätena har dock rätt att låta sig auditeras av någon annan inhemsk eller utländsk kvalitetssäkringsorganisation. På samma sätt tillåts RUH operera utomlands.

²⁰ 87 § universitetslagen

²¹ Auditeringshandbok för högskolornas kvalitetssystem för åren 2011-2017, http://www.kka.fi/index.phtml?C=994&l=sv&product_id=232&s=213

Auditeringarna utgår från principen om utvecklande utvärdering. Syftet är att hjälpa högskolorna att i sin verksamhet identifiera styrkor, god praxis och områden som behöver utvecklas. Det är utsagt att auditeringsmodellen ska stödja högskolornas autonomi och strategiska utveckling. Auditeringen fokuserar rutinerna inom kvalitetsarbetet²² och vilken verkan de har.

Island

Det isländska kvalitetssystemet infördes 2011/2012 och bär ett tydligt släktskap med det skotska systemet. Systemets övergripande funktion och design ligger på en av regeringen skapad *Quality Board* som fattar alla avgörande beslut och vars medlemmar är hämtade internationellt. Företrädare för de isländska lärosätena och studenterna samlas i ett *Quality Council* som är rådgivande i policyfrågor till Quality Board och även i förhållande till lärosätena. *Rannís* (The Icelandic Centre for Research) är en myndighet etablerad av regeringen men, som det sägs, oberoende av regeringen. Rannís fungerar som hemvist för det isländska forskningsrådet, internationella samarbetsprogram inom högskoleområdet, samt analys och främjandeuppgifter i övrigt. Rannís är även den organisation som sköter allt administrativt arbete kring det isländska kvalitetssystemet.²³

Kvalitetssystemet (*Quality Enhancement System*) beskrivs utförligt i en särskild *QEF Handbook*²⁴. Systemet bygger på ett antal grundläggande principer (*cornerstones*) som systemets detaljutformning vilar på. Principerna formar en sorts "kvalitetsideologi" och är följande:

1. "*Ownership of quality and standards*" som innebär att de självständiga akademiska institutionerna i slutänden själva måste äga kvalitetssäkringen och leda kvalitetsarbetet.
2. "*Enhancing the quality of the student learning experience and safeguarding standards*" vilket pekar på att systemet ska utveckla kvalitet såväl som säkra den.
3. "*Involvement of students*" för att understryka att studenterna inte är passiva mottagare av utbildning utan aktiva och delaktiga i lärandet.
4. "*International and Icelandic perspectives*" för att betona att högre utbildning i grunden alltid är internationellt orienterad och måste utvecklas i harmoni med internationella överenskommelser och trender men samtidigt klara av att tillgodose de nationella behoven.
5. "*Independence and partnership*" som klargör att exekveringen av kvalitetssystemet måste ske i fullt oberoende av Quality Board men att utformning, diskussion och förändring måste ske i nära partnerskap med lärosäten och andra intressenter. I detta sammanhang så står, enkelt uttryckt, Quality Board för oberoendet och Quality Council för partnerskapet.

Systemet i sig har ett antal olika delar som är relaterade till varandra.

Institution-led reviews at the subject level - Varje lärosäte gör själv kvalitetsutvärderingar på program/ämnesnivå på det sätt som man själv finner lämpligt vad gäller ämnesuppdelningar och tidpunkt. Hela lärosätet ska utvärderas inom ramen för en fem-årscykel och lärosätena ska göra en plan för hela cykeln som också ska godkännas av Quality Board. Quality Board utser en representant i utvärderingsgruppen för varje program/ämne. Det finns även ett antal krav på hur utvärderingarna ska genomföras men det lämnas ändå stor frihet att utforma utvärderingarna på det sätt som bäst passar det enskilda lärosätet.

Quality Board-led reviews at the institutional level - Varje lärosäte utvärderas lärosätesövergripande en

²² Audieringshandboken använder begreppet "kvalitetshandtering" för dessa rutiner.

²³ <http://www.vt.is/english/>

²⁴ <http://www.vt.is/qef/qef-handbook/>

gång vart femte år. Detta är i grunden en utvärdering av lärosätets kvalitetsarbete och förtroendet för de processer och arbets sätt som finns etablerade på respektive lärosäte.

Annual meetings with a member of the board - Det sker ett årligt möte mellan Quality Board och varje lärosäte för en friare diskussion kring kvalitet och kvalitetsarbete samt en genomgång av de under året utförda program- och ämnesutvärderingarna.

Quality Council-led enhancement workshops and conferences - Quality Council arrangerar varje år särskilda tematiska möten och konferenser för att stimulera kvalitetsarbetet och kvalitetsutvecklingen vid de isländska universiteten.

Special Quality Board-led reviews - På förekommen anledning så kan särskilda utvärderingsinsatser göras. Det kan vara på ministeriets initiativ, på begäran av ett lärosäte eller grundat på överväganden av Quality Board. När sådana initiativ tas så kvarstår dock oberoendet för Quality Board vad gäller genomförande och bedömningar som följer av sådana reviews.

Det finns även en del i det isländska systemet som hänger samman med ett tidigare system för ackreditering. Detta är för närvarande inte är fullt integrerat med det nya systemet.

Det isländska systemet framstår som robust och värdegrundsdrevet. Det är även konsistent i den meningen att de olika komponenterna har en klar relation till varandra och fyller olika syften inom ramen för det övergripande systemet. Utvecklingskomponenten är tydlig. Systemet driver även kontrollfrågorna och har den särskilda möjligheten att uppmärksamma tillfälliga eller mer direkt behov av insatser som kan uppkomma inom systemet.

Diskussion

Autonomi och förtroende

Det finns en större diskussion om autonomi nära kopplad till diskussionen om kvalitetssäkring. Det nuvarande svenska systemet introducerades i propositionen *Fokus på kunskap*²⁵ som en autonomireform. Ansatsen var att regeringens detaljreglering av högskolorna skulle minska genom att kvalitetssystemet fokuserade utbildningens resultat, och inte processerna som ledde fram till resultatet. Bedömningen i propositionen var att lärosätena skulle ha stor frihet att utveckla kvaliteten i utbildningarna, samtidigt som det allmänna hade ”ett intresse av att säkerställa att uppställda mål nås av universitet och högskolor och att skattemedel används effektivt.” Regeringen noterade också att ”[d]et 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.”

Balansen mellan lärosätenas frihet och det allmännas intresse av att kontrollera att utbildningen håller hög kvalitet har varit central även i de utländska system vi har studerat. Emellertid har expertgruppen inte i något fall mött en uppfattning att kvalitetsarbetsgranskning, som ju är en processgranskning, i sig utgör ett hinder för lärosätenas autonomi.

I Nederländerna kan lärosätena förtjäna en större autonomi gentemot staten genom att vinna statens förtroende. Genom att visa upp ett väl fungerande internt kvalitetsarbete får lärosätena en ökad autonomi och en minskad statlig kontroll av utbildningen. Lärosätena får därigenom en större frihet att utforma sitt läroplanssystem. Syftet med kvalitetsarbetsgranskningar blir då att visa upp för staten att man är värd att lita på.

Det danska systemet bygger på en liknande premiss. Genom att godkännas i en kvalitetsarbetsgranskning slipper ett lärosäte att låta sina utbildningar genomgå programutvärderingar. Det är värt att notera att det danska systemet med kvalitetsarbetsgranskningar uttryckligen införs för att ge lärosätena större autonomi. Det sägs också att systemet kan införas då tidigare utvärderingar av program har visat att en stor majoritet håller hög kvalitet. På så sätt kan man säga att lärosätena har vunnit granskarens förtroende.

I både Nederländernas och Danmarks fall ska man notera att kvalitetsarbetsgranskningarna inte kontrollerar att kvalitetsarbetet genomförs på ett särskilt föreskrivet sätt, utan att det bedrivs utifrån lärosätets förutsättningar och att det ska leda till kvalitetsutveckling. Den uppfattning som expertgruppen har mött är att om granskningarna utformas så att de kontrollerar att kvalitetsarbetet är ändamålsenligt för det egna lärosätet så finns det ingen egentlig inskränkning i autonomi. Situationen är naturligtvis en annan om kvalitetsarbetet ska uppfylla detaljerade föreskrifter.

Situationen är också annorlunda i Skottland och Ontario eftersom lärosätena i princip själva ”äger” systemen. Skotska universitet verkar under mycket stor institutionell autonomi och deras kvalitetsarbete måste ses i det ljuset. Universitetet tar ett mycket stort eget ansvar för kvalitetsutvecklingen av utbildningen. Det nationella kvalitetsutvecklingssystemet har utformats av lärosäten, finansärer och studenter i samråd, och det har först därefter vunnit politiskt stöd. De universitetsrepresentanter som vi har mött har visat en stor känsla för ägarskap för kvalitetsarbetsystemet, och det tycks finnas en hög grad av förtroende för det bland granskare och granskade.

Systemet i Ontario har växt ur universitetens eget upplevda behov av att kvalitetssäkra sina

²⁵ Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen, Prop. 2009/10:139, <http://www.regeringen.se/sb/d/12489/a/142211>

utbildningar. Expertgruppen har uppfattat att lärosätena därmed känner ett stort ägarskap för systemet och värnar rätten att hålla granskningarna inom sektorn utan statlig/provinsiell inblandning. Det kräver ett stort mått av förtroende mellan universiteten, Quality Council och provinsregeringen/departementet. I och med konstruktionen av kvalitetssystemet finns det ett inbyggt behov av att alla parter att litar på varandra. I Sverige finns det inte ett motsvarande förtroende mellan högskolorna, Universitetskanslersämbetet och regeringen - varken i praktiken eller i kvalitetssäkringssystemets konstruktion. Då det svenska systemet är rent kontrollerande finns det inga incitament inom systemet för att utveckla ett förtroende mellan Universitetskanslersämbetet och lärosätena, även om det är vore en fördel av många andra skäl.

Det system som nu är på väg att införas i Australien kan sägas vara "riskbaserat". Ju mer risk ett lärosätets verksamhet antas vara förknippat med desto större kontroll vill den australiensiska staten ha över lärosätets verksamhet. Systemet inkluderar också en klassificering av lärosäten. För att en "provider" ska få rätt att kalla sig universitet måste man förtjäna ett sådant förtroende som ger rätt för lärosätet att ackreditera sina egna utbildningar. För andra "providers" av högre utbildning sker ackrediteringen av deras utbildningsprogram av den federala granskningsmyndigheten TEQSA. Alla måste dock i de "risk assessments" som regelbundet görs visa att man förtjänar förtroendet att förmedla högre utbildning – och för universiteten del att själva få ackreditera sina utbildningar. Förtjänar man inte det förtroendet kan registreringen som legitim förmedlare av högre utbildning helt eller delvis återkallas. Bedömningen av förtroende bygger i allt väsentligt på bedömningar av lärosätets förutsättningar och processer.

Fördelningen av ansvar

Ett kvalitetssäkringssystem innebär ett samspel mellan internt kvalitetsarbete och kvalitetssäkring som initieras utifrån. Under expertgruppens studiebesök har vi sett olika sätt att fördela ansvaret för kvalitetssäkringen mellan staten och lärosätena.

Varje lärosäte måste bedriva internt kvalitetsarbete oavsett hur den externa kvalitetssäkringen är designad. För att nå bra resultat i en resultatbaserad utvärdering måste man likväl ha arbetat med kvalitetsfrågor internt. Frågan är då vilket utvärderingssystem som är mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Om det finns en extern utvärderingsprocess är det önskvärt att den ska vara kvalitetsdrivande i sig själv. En bra utvärdering understödjer det interna kvalitetsarbetet och tillför värdefull information. En ackrediterande utvärdering måste också i någon mening kunna mäta utbildningens kvalitet för att ha ett värde och vara legitim.

I Sverige har vi under ett decennium haft externa utvärderingar på programnivå utförda av Högskoleverket. Externt initierade programutvärderingar förekommer även i Nederländerna och Danmark. Bland våra grannländer finns liknande programutvärderingar även i Norge. Det finns emellertid stora skillnader hur man väljer att fördela ansvaret för programutvärderingarna.

I propositionen *Fokus på kunskap* markerar den svenska regeringen att lärosätena har det huvudsakliga ansvaret för kvalitetsarbetet. Samma bedömning görs i ESG och har förts fram av ENQA och EUA. Liknande tankegångar har vi mött i alla länder som vi har besökt. I Danmark leder denna tanke till att programutvärderingar fasas ut från kvalitetssystemet, i takt med att lärosätena blir ackrediterade med kvalitetsarbetsgranskningar. Det betyder inte att externa granskningar försvinner på programnivån, men det åläggs lärosätet att på egen hand säkra att denna typ av utvärdering sker. Fördelen, enligt den danska regeringen, är just att lärosätena kan anpassa denna typ av utvärderingar efter sina egna behov. I Nederländerna finns liknande tankar, även om externa programutvärderingar inte helt fasas ut.

I Skottland, och delvis även i Island, har denna utveckling tagit ytterligare ett steg. Där leder utformningen av systemet naturligt till att det mesta kvalitetsarbetet, inklusive utvärderingar av

program, sker på lärosätetsnivån. Den nationella nivån utövar mycket liten direkt kvalitetskontroll över lärosätena eftersom upprätthållandet av akademiska standarder tas för given. Den nationella nivån kräver att programutvärderingar genomförs av lärosätena själva, samtidigt som det står lärosätet fritt att utforma utvärderingarna efter sina egna behov. Detta står i bjärt kontrast till svenska programutvärderingar som till form och innehåll inte anpassas till det enskilda lärosätets behov och endast begränsat till ämnesområdets behov. I Skottland är det inte uttalat att programutvärderingarna ska ha ett utvecklande syfte, men det har blivit en naturlig följd av att lärosätena själva ansvarar för utformningen. Det australiensiska systemet, som ibland uppmålas som mer kontrollerande än andra, är faktiskt besläktat med det skotska. Universitetet förutsätts vara lärosäten som förtjänar förtroende att ackreditera sina egna utbildningar, och man kontrollerar regelbundet att de faktiskt förtjänar det förtroendet. Den stora skillnaden är att systemet också omfattar ”providers” som inte får detta förtroende att själva ackreditera sina utbildningar - och att Australiens system i huvudsak syftar till att kontrollera att en miniminivå vad gäller förutsättningar och processer (standards) inte underskrids, medan det skotska med sina ELIR är ett uttalat utvecklingsinriktat system. Det behöver också sägas att Australiens riskbaserade system troligen också kommer att visa sig vara ett avsevärt mer resurskrävande system än det skotska.

I en stor majoritet av de länder som tillämpar kvalitetsarbetsgranskningar genomförs dessa av kvalitetssäkringsorganisationer av samma typ som Universitetskanslersämbetet. Oftast är dessa statligt styrda, dock med mer eller mindre grad av autonomi. Ontario är ett specialfall där en universitetsorganisation organiserar utvärderingar och granskningar som ingår i det gemensamma nationella kvalitetssystemet. Detta sker utan statlig inblandning. Expertgruppen har inte funnit några exempel inom Europa där en nationell universitetsorganisation eller rektorskonferens genomför eller samordnar kvalitetsarbetsgranskningar på frivillig grund. EUA genomför visserligen kvalitetsarbetsgranskningar genom *Institutional Evaluation Programme* (IEP), men är inte verksamma inom något särskilt nationellt system. En viktig orsak till att kvalitetsarbetsgranskningar ej genomförs eller samordnas av nationella universitetsorganisationer kan var det faktum att sådana granskningar ingår i många nationella kvalitetssystem.

Man kan också se att rektorskonferenser och liknande sammanslutningar av lärosäten har spelat olika roller i samband med framtagande och genomförande av de nationella kvalitetssystemen. Sverige (där regeringen bestämt systemets utformning och Universitetskanslersämbetet driver systemet) och Ontario (där systemet tagits fram och ägs av lärosätenas intresseorganisation COU) utgör här motpoler. I det senare fallet har COU haft en aktiv och helt avgörande roll i utformningen av kvalitetssystemet. COU har enat lärosätena kring gemensamma mål och processer. I samtliga granskade länder har lärosätenas intresseorganisationer strävat efter att påverka kvalitetssystemet. Hur framgångsrika de har varit skiljer sig dock. Det ska också noteras att även om lärosätena i Ontario själva äger kvalitetssystemet så har studentorganisationernas möjligheter att påverka det varit i stort sett obefintliga.

I ett internationellt perspektiv är det vanligt att skilja på utvärderingen av utbildningen och det faktiska ackrediteringsbeslutet. I Sverige är det universitetskanslern, i egenskap av myndighetschef på Universitetskanslersämbetet, som såväl ansvarar för att utvärderingar genomförs och sedan fattar det formella beslutet att ackreditera utbildningen. Ett vanligt sätt att fatta ackrediteringsbeslut är genom en nämnd eller ett råd med bred representation. Danmark kan tjäna som exempel på denna ordning, där Akkrediteringsrådet är en självständig organisation (organisationsformen liknar den som tillämpas av de svenska nämndmyndigheterna Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd). Rådet utses av utbildningsministern, men har representation från lärosäten, studenter, avnämare och internationella experter.

Kvalitetsarbetsgranskningar

I denna rapport har vi beskrivit flera kvalitetssäkringssystem som innehåller kvalitetsarbetsgranskningar som en bärande komponent. Centralt för vilken funktion kvalitetsarbetsgranskningarna fyller är i hur stor grad de fokuserar kontroll eller utveckling. Flera system vi har sett är ackrediterande, vilket med nödvändighet innebär att det måste finnas ett kontrollerande perspektiv i granskningen. Ontarios *Audit process* kan tas som exempel på en strikt kontrollerande form av kvalitetsarbetsgranskning. De flesta granskningar har dock ett utvecklande syfte, även om de samtidigt är ackrediterande. Vi har i Sverige erfarenhet från flera omgångar av kvalitetsarbetsgranskningar. Den första cykeln hade ett uttalat utvecklingsyfte – granska för att främja – medan den senaste (som avbröts) innebar att ett lärosätes kvalitetsarbete kunde ”underkännas”. Vad ett underbetyg skulle leda till var dock inte helt klarlagt, och utreddes sedan inte heller eftersom cykeln avbröts.

Kvalitetsarbetsgranskningar kan innehålla ett brett spektrum av kriterier, vilket våra internationella exempel visar. De kan därför fyllas med det innehåll som kvalitetssäkringssystemet och lärosätena har behov av. En utgångspunkt bör dock vara *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG)²⁶ del 1, som ställer upp de kriterier som de europeiska länderna har enats om ska ingå i det interna kvalitetsarbetet.

Ett krav man bör kunna ställa på ett kvalitetssäkringssystem är att det ska vara fullständigt, d.v.s. det ska kunna garantera med rimlig säkerhet att kvaliteten i varje enskild utbildning är tillräcklig. Detta är inte minst viktigt ur den enskilde studentens perspektiv. Studenten förväntar sig att kvalitetssäkringssystemet tillser att kvaliteten är god, inte bara generellt utan också på den egna utbildningen. En invändning mot kvalitetssäkringssystem som bygger på kvalitetsarbetsgranskningar är just att risken är större att enstaka dåliga utbildningar finns kvar trots att lärosätet på pappret har hög kvalitet. Systemet förmår inte identifiera dåliga miljöer. Oavsett metod för kvalitetssäkringen och fördelningen av ansvar mellan olika aktörer bör man alltså se om systemet som helhet klarar att hantera det som är undermåligt. Där kvalitetsarbetsgranskning är huvudmetod behöver granskningen vara skarp. Det kan därför vara betydande skillnad mellan en ackrediterande kvalitetsarbetsgranskning och en rent utvecklande kvalitetsarbetsgranskning. I de länder som har ackrediterande kvalitetsarbetsgranskningar, t.ex. Danmark och Nederländerna, där programutvärdering kan strykas eller förenklas om kvalitetsarbetet är fullgott ska lärosätena kunna visa att man kan identifiera och hantera kvalitetsbrister. I Danmark och på Island finns möjligheten att granska enskilda kvalitetsaspekter ”på förekommen anledning”. På Island är detta mest formaliserat. Där kan granskning ske på ministeriets initiativ, på begäran av ett lärosäte eller grundat på överväganden av Quality Board. En liknande funktion finns i Nederländerna, men utgörs där av ett fristående ”inspektorat” som kan ingripa mot enskilda kvalitetsbrister och andra ”tillsynsärenden”.

Examensrättsprövningar

I Danmark, Nederländerna och Ontario finns examensrättsprövningar eller någon form av ackreditering av nya utbildningsprogram. De två senare liknar det svenska systemet. Danmark sticker ut genom sin tilltänkta präkvalifikation. Det avviker från de övriga genom att inte grundas i första hand på en kvalitetsgranskning – alltså en bedömning av universitetets förmåga att ge en utbildning av hög kvalitet – utan snarare på en ekonomisk och politisk bedömning. I det danska systemet har ministern alltid sista ordet när en ny utbildning ska startas. Som kontrast kan

²⁶ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, [http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf)

nämnas att när Australien beslutade om sitt nya system släpptes också antagningen till kurser på grundläggande nivå fri, bortsett från antagningen till vissa professionsutbildningar.

När det gäller hur en examensrättsprövning ska utformas är vår erfarenhet att variationerna är ganska små eftersom en examensrättsprövning måste grundas på en granskning av förutsättningar och processer. Den intressanta frågan är snarare om en sådan granskning ska finnas eller ej. I Skottland, Finland och Australien ligger rätten att starta program på universiteten direkt, och det förutsätts att lärosätena har en intern process för kvalitetsgranskning. Genom att lärosätena har ett ackrediterat kvalitetsarbete anses man kunna starta utbildningar på egen hand. Ett system som tillämpar kvalitetsarbetsgranskningar med lärosätesackreditering kan alltså innebära att vissa rättigheter flyttar från ett ackrediteringsorgan till lärosätena själva.

Sanktioner

Det svenska kvalitetssäkringssystemet är kopplat till ett starkt sanktionsinstrument – möjligheten för Universitetskanslersämbetet att dra in examensrätten. Att ha sådana sanktioner är vanligt i system där den externa kvalitetssäkringen innehåller programutvärderingar. Att i kvalitetssäkringssystemet tillåta att ett externt organ kan dra in examensrätten för enskilda examina/program förutsätter naturligtvis att utvärderingar sker på programnivå/examensnivå, även om det inte är självklart att det ackrediterande organet själv genomför utvärderingarna. I Ontario kan man se hur Quality Council kan dra in examensrätter baserat på utvärderingar som lärosätena själva har genomfört.

I Australien utgör möjligheten att helt eller delvis återkalla registrering som förmedlare av högre utbildning ett starkt sanktionsinstrument - liksom möjligheten att för andra ”providers” av högre utbildning än universitet att neka ackreditering av program.

Ett specialfall är Skottland som nästan helt saknar sanktioner kopplat till kvalitetssystemet. Det är också påtagligt att de få sanktioner som finns används i mycket liten utsträckning. När expertgruppen frågade om detta återkommer universiteten och QAA till ett enskilt fall där ett universitet blev underkänt i en kvalitetsarbetsgranskning (ELIR) 2004. Detta fall ledde inte till några sanktioner. Däremot verkar det ha varit en mycket traumatisk upplevelse, inte bara för universitetet utan för hela sektorn. Ifrågasättandet ledde till rektorns avgång samt att man direkt inledde ett omfattande kvalitetsutvecklingsprogram. Universitetet blev sedermera godkänt i en uppföljnings-ELIR och några officiella sanktioner behövde aldrig sättas in. Vi blev också informerade om att Skottland före 2003 hade ett system med nationell programackreditering. I det systemet blev mer än 99 % av utbildningarna godkända. Det förefaller alltså som att ifrågasättandena är mycket få, men att de som ändå sker innebär en mycket stor prestigeförlust. Det tycks finnas en mycket stor respekt för ELIR och dess resultat, även då sanktioner saknas.

Peer-review

Inom Europa är peer-review den helt dominerande metoden i kvalitetsutvärderingssystemen, så även i det svenska. Det normala är att granskning utförs av kommittéer eller paneler som består av akademiska lärare, studenter och avnämare. I Australien har expertgruppen dock mött ett system som inte bygger på peer-review. Att utbildningarna och lärosätena ska granskas av peers har setts som en självklarhet i Sverige, och därför finns det troligen inget skäl att överväga ett system utan detta.

I Europa pågår ännu en diskussion om studenternas roll i kvalitetsgranskningar, även om studenter idag har en självklar plats som peers eller deltagare i de flesta kvalitetssystem. Sverige

har varit en föregångare vad gäller studentdeltagande i kvalitetssystemet, och studenter har ingått som likvärdiga medlemmar i granskningspaneler. På senare år har Skottland lagt mycket stor kraft på att öka och förbättra studenternas deltagande i kvalitetssäkring.

Skräddarsydd ackreditering

I Nederländerna mötte expertgruppen en typ av skräddarsydd ackreditering som benämndes *distinctiveness*. Poängen är att det lärosäte som så vill kan få någon särskild aspekt av sitt kvalitetsarbete ackrediterat. I Nederländerna är det motsvarigheten till Universitetskanslersämbetet som utför ackrediteringen, men i princip skulle någon annan organisation kunna anordna denna typ av granskningar. Modellen har väckt expertgruppens intresse eftersom det skulle kunna stimulera en ökad mångfald bland våra lärosäten om lärosätena ges möjlighet att visa upp särskilda styrkeområden. En sådan skräddarsydd granskning skulle få ske utanför det ordinarie nationella kvalitetssystemet och vara frivilligt.