

Autonomi och kvalitet

– ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige

Delredovisning 1:

Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna

Denna delredovisning är utarbetad av Evanthia Kalpazidou Schmidt i samarbete med Ebbe Krogh Graversen, Sanne Haase, Niels Mejlgaard, Thomas Kjeldager Ryan och Mads P. Sørensen. Delredovisningen har översatts till svenska.

Dansk Center for Forskningsanalyse vid Aarhus universitet svarar för innehållet (metod, resultat och slutsatser) i delredovisningen.

ISSN 1653-0942
978-91-86673-47-5
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2014

Förord

Det övergripande målet för svensk utbildningspolitik är enligt riksdagens beslut att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation som kännetecknas av hög kvalitet. För den högre utbildningen är målet att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Riksdagen och regeringen beslutade under 2010 att genomföra två reformer för att höja kvaliteten i den högre utbildningen. Den ena handlar om mindre styrning av universitet och högskolor (autonomireformen) och den andra handlar om kvalitetssäkring av utbildningen (kvalitetsreformen).

En viktig uppgift för riksdagens utskott är att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden. Den delredovisning som är publicerad i denna skrift ingår i utbildningsutskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete. Syftet med det projekt som redovisningen ingår i är att följa genomförandet och effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen och därigenom kunna dra lärdomar för framtiden. Den övergripande frågeställningen är om de båda reformerna främjar ökad kvalitet i svensk högre utbildning. Projektet utförs av Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) vid Aarhus universitet och kommer fram till 2016 att belysa genomförandet och effekterna av reformerna ur flera olika perspektiv. En styrgrupp med ledamöter från samtliga partier har inrättats av utbildningsutskottet för att följa projektet, men det är CFA som själva svarar för innehållet (metod, resultat och slutsatser) i respektive redovisning.

Autonomireformen och kvalitetsreformen är de senaste stora reformerna av svensk högre utbildning och ingår, som redovisningen visar, i en utveckling av det svenska högskoleväsendet som har pågått under lång tid. Sedan utbildningsutskottet i juni 2013 gav CFA uppdraget att följa reformerna har utvecklingen fortsatt ytterligare. Hösten 2013 remitterade regeringen en departementspromemoria med ett förslag om att införa en ny verksamhetsform – högskolestiftelser – för att öka lärosätenas autonomi och handlingsfrihet. Eftersom remissvaren visade att vissa frågor behövde utredas vidare sköt regeringen dock fram planerna på en stiftelsereform. I april 2014 tillsatte regeringen en utredning som bl.a. ska föreslå om och i så fall vilka övergripande förändringar av utbildningsutbudet som behöver göras för att bättre möta framtida behov. Regeringen har även tillsatt en utredning om hur kvalitetssäkringssystemet i framtiden ska organiseras och en utredning om ledarskapet vid universitet och högskolor.

I denna skrift publiceras den första delredovisningen som bl.a. beskriver autonomireformen och kvalitetsreformen i ett europeiskt perspektiv, med särskild uppmärksamhet på utvecklingen i Danmark och Norge. Av förklarliga skäl ger delredovisningen i sig endast en begränsad bild av hur reformerna har implementerats i högskolesektorn, och det är först när redovisningarna

från alla delstudier i projektet senare läggs samman som en mer komplett bild av reformernas effekter kan skönjas.

Betty Malmberg (M)

Ordförande i utbildningsutskottets styrgrupp för uppföljning och utvärdering

Caroline Helmersson Olsson (S)

Ledamot i utbildningsutskottets styrgrupp för uppföljning och utvärdering

Cecilia Nordling

Kanslichef, utbildningsutskottet

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	14
2 Ramvillkor för den högre utbildningen.....	16
2.1 Nya realiteter, utmaningar och ”drivers” i den högre utbildningen i Europa	16
2.2 Utbildningspolitiska koncept.....	18
2.3 Governance av högre utbildning	19
2.4 Kvalitetssäkringskonceptet.....	21
2.5 Monitorering av kvalitet.....	23
3 De senaste reformerna av det svenska högskolesystemet	28
3.1 Bakgrund till nuvarande system	28
3.2 Autonomireformen (2011)	30
3.3 Kvalitetsreformen (2011)	33
3.3.1 Bakgrund till kvalitetsreformen – utbildningsresultat i centrum.....	35
3.3.2 Kvalitetsutvärderingar av utbildningarnas resultat – förfarandet	37
3.3.3 Utvecklingen i det svenska kvalitetssäkringssystemet	38
3.3.4 Kvalitetsbegreppet i utbildningarna i den svenska kontexten	40
4 Autonomi- och kvalitetsreformerna i ett skandinaviskt och europeiskt perspektiv	43
4.1 Institutionell autonomi i ett skandinaviskt perspektiv	43
4.2 Kvalitetssäkring i ett skandinaviskt perspektiv	45
4.3 Autonomi- och kvalitetsreformerna i ett europeiskt perspektiv	46
4.4 En ram för det fortsatta arbetet.....	47
5 Referenser	50
6 Informanter från universitets- och högskolevärlden	61
Bilagor	
Det svenska högskolesystemet i korthet.....	62
Svensk kvalitetssäkring och europeiska standarder och riktlinjer	71
De senaste reformerna av de danska och norska högskolesystemen	73

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

År 2010 beslutade Sveriges riksdag att genomföra två betydande universitets- och högskolereformer, den första avseende styrning av de högre utbildningsinstitutionerna (autonomireformen), den andra avseende kvalitetssäkring av den högre utbildningen (kvalitetsreformen). Det överordnande och långsiktiga målet för svensk utbildningspolitik är, i enlighet med riksdagens beslut, att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation, som kännetecknas av hög kvalitet. För den högre utbildningen är målet att utbildning och forskning på universitet och högskolor ska upprätthålla en hög kvalitet i ett internationellt perspektiv, och att detta ska åstadkommas på ett effektivt sätt. För att stärka kvaliteten i verksamheten beslutade man att erbjuda universitet och högskolor större autonomi gentemot staten, och därigenom också avreglera institutionernas interna organisation. Parallellt med detta har man beslutat om riktlinjer och förfaranden för en förstärkt utvärdering och uppföljning av institutionernas arbete. Detta gäller särskilt kvaliteten på de högre utbildningarna.

Dansk Center for Forskningsanalyse, Institut for Statskundskab ved Aarhus universitet, har fått i uppdrag av riksdagens utbildningsutskott att undersöka implementering och effekter av de båda ovannämnda högskolereformerna: autonomireformen och kvalitetsreformen. Syftet är att undersöka i) hur autonomireformen och kvalitetsreformen implementeras i det svenska systemet för högre utbildning, och ii) de kortsiktiga såväl som de förväntade långsiktiga effekterna av reformerna, bl.a. i vilken utsträckning de främjar kvaliteten i den svenska högre utbildningen.

Detta projekt undersöker dessa överordnade frågor genom användning av en kombination av olika metoder och informationskällor. Hela uppföljningsprojektet omfattar sammanlagt fyra delundersökningar:

- En skrivbordsstudie, som studerar reformerna av den högre utbildningen med särskilt fokus på autonomireformen och kvalitetsreformen i ett europeiskt perspektiv, med särskild uppmärksamhet på liknande utvecklingar i Danmark och Norge.
- En intervjuundersökning på ledningsnivå för universitet och högskolor, som dokumenterar implementeringen av reformerna, och som dessutom undersöker effekter på institutionernas prioriteringar, kvalitetssäkringsarbete, utbudet av utbildningar och relationerna med det omgivande samhället.
- En enkätundersökning bland utbildningsledare, som sätter fokus på de effekter på utbildningarnas utformning och kvalitetssäkringsmekanismer som det nya systemet för kvalitetsutvärderingar har medfört.

- En fallstudie, som följer nio utvalda utbildningar över tid, med syfte att kartlägga effekterna av autonomi- och kvalitetsreformen på de akademiska miljöerna.

Den aktuella delredovisningen presenterar resultaten av den första studien, skrivbordsstudien, som utgör bakgrunden för hela projektet, som löper över en treårsperiod fram till början av 2016. Med utgångspunkt i en historisk genomgång av utvecklingen inom det svenska universitets- och högskolesystemet dokumenterar och diskuterar delredovisningen de svenska reformprocesserna i fråga om institutionell autonomi och kvalitet i utbildningarna. Delredovisningen jämför processerna med motsvarande utvecklingar i danska och norska utbildningssystem samt bredare europeiska tendenser.

De senaste reformerna av det svenska högskolesystemet

Universitets- och högskolesystemet i Sverige har som huvuduppgift att tillhandahålla utbildning och bedriva forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete, och att samverka med det omgivande samhället. Sveriges modell för universitet och högskolor överensstämmer med den humboldtska traditionen, där forskning och utbildning bedrivs sida vid sida på samma institution.

Totalt finns det i Sverige 31 lärosäten som staten är huvudman för. Av dessa är 14 universitet och 17 är högskolor. Dessutom finns det 17 privata lärosäten, s.k. enskilda utbildningsanordnare, varav 3 har rätt att tillhandahålla forskarutbildning. Lärosätena har olika storlek och inriktning. Oavsett storlek och geografisk belägenhet är deras uppgift att tillhandahålla utbildning, bedriva forskning av hög kvalitet och samverka med det omgivande samhället.

Begreppet ”högskola” används för all högre utbildning som faller under högskolelagen. Med denna samlade beteckning understryks de gemensamma kännetecknen för både universitet och högskolor. Sverige var ett av de första länderna som införde ett enhetligt nationellt högre utbildningssystem (genom 1977 års reform). I Sverige är det ingen skillnad på värdet av examina från de olika lärosätena.

I ett historiskt perspektiv har reformen från 1977 introducerat ett enhetligt, integrerat högre utbildningssystem, medan den efterföljande reformen 1993 fokuserade på den akademiska och finansiella autonomi vid lärosätena. Den nya autonomireformen från 2011, som fortsätter i samma spår som reformen från 1993, där beslut om utbildningarnas omfattning, orientering, lokalisering och innehåll decentraliserades, fokuserar på den organisatoriska och personalpolitiska autonomi och leder till en än större avreglering i fråga om lärosätenas organisation och anställningsförfaranden samt planering, innehåll och dimensionering av utbildningarna.

Autonomi, ansvar och kvalitet ses i dag som kärnbegrepp för att uppnå ett framgångsrikt resultat i form av konkurrenskraftiga högre utbildningssystem,

som är i stånd att tillgodose såväl akademiska som samhällliga hänsyn. Den svenska regeringen tillskriver den högre utbildningen en central roll i välfärdssamhället. Således ”har våra universitet och högskolor en central betydelse för välfärd, tillväxt och utveckling. Utbildning och forskning driver på samhällets modernisering och förnyelse”.

Med propositionen ”En akademi i tiden – Ökad frihet för universitet och högskolor” (prop. 2009/10:149) presenterade den svenska regeringen 2010 en autonomireform med ökad frihet och självbestämmande för lärosätena gentemot staten. Reformen som genomfördes 2011 leder till en vittgående avreglering av lärosätenas organisation, förfarandet vid anställning av lärare och utbildningsplaneringen. Universitet och högskolor är fortfarande statliga myndigheter, men de är fria att bestämma sin interna organisation (utom beslut om styrelse och rektor), vilka kategorier av lärare de önskar rekrytera samt anställningsförfarandena och befordringsgången. Regeringen fastställer dock riktlinjer för krav och bedömningskriterier vid anställning av professorer och lektorer. Flera av de särskilda reglerna i högskoleförordningen om tidsbegränsade anställningar avskaffas. När det gäller utbildningarna minskas detaljregleringen. Universitet och högskolor får sammantaget ett ännu större ansvar i fråga om att bestämma utbildningarnas innehåll och att planera och dimensionera utbildningarna, vilket infördes redan 1993.

Autonomireformen medför ett ökat ansvar för universitets- och högskoleledningen för att leva upp till sektorns målsättningar. Det är därmed en problemställning, huruvida reformen förstärker linjestyrningen, dvs. att reformen stärker ledningens ansvar och flyttar beslutsfattandet till den översta delen av organisationspyramiden. Hur reformen implementeras, och vilka effekter den har på högskoleutbildningarnas landskap i övrigt, har av naturliga orsaker ännu inte kartlagts. Bakgrundsstudien visar tills vidare att det svenska högskolesystemet 2013 präglas av en betydande variation i fråga om lärosätenas ledning och styrningsstruktur som effekt av autonomireformen. Fortsatta undersökningar inom uppföljningsprojektet kommer därför att kartlägga hur en ökad autonomi implementeras i praktiken, och vilka effekter detta har på lärosätenas strategiska överväganden och högskolelandskapet i stort. Ökad autonomi i kombination med ökad konkurrens kan leda till att lärosätena agerar strategiskt och fusionerar eller samkör sin aktivitet med andra lärosäten för att profilera sig och leva upp till kraven på hög kvalitet, profilering och samverkan.

Med propositionen ”Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen” (prop. 2009/10:139) föreslog regeringen att inriktningen på det nationella kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning skulle ändras för att motsvara de nya krav som ställs utifrån mål om större frihet, internationalisering och kvalitet. Sverige har användning för ett kvalitetssäkringssystem som styrker incitamenten att uppnå höga krav på resultat i utbildningarna. De universitet som har undervisning av hög kvalitet bör belönas genom ökad finansiering. I propositionen lägger regeringen fram ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem. Systemet består av kvalitetsutvärderingar av utbildningar på grundnivå,

avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av ”examenstillstånd”. Vidare föreslår regeringen att resurserna till undervisning på grundnivå och avancerad nivå fördelas, förutom på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer, på grundval av utvärderingar av utbildningarnas resultat. Utbildningarna utvärderas i fyraårscykler och avser i första hand bedömningen av utbildningarnas resultat. Utvärderingarna utförs av externa oberoende experter.

Det centrala argumentet för autonomireformen har varit att frihet främjar kvalitet och är en förutsättning för långsiktig kvalitetsutveckling. I och med kvalitetsreformen 2011 har det nationella kvalitetssäkringssystemet för universitet och högskolor ändrat fokus till att omfatta utbildningarnas resultat, dvs. att de processuella förhållandena relaterade till planering och genomförande av utbildningar inte längre ingår i utbildningsutvärderingarna. Medan utvärderingen av kvalitet i Sverige tidigare har haft fokus på lärosätenas kvalitetsarbete, alltså ett fokus på hur universitet och högskolor arbetar med kvalitet i utbildningarna, innebar 2011 års kvalitetsreform emellertid ett skifte av fokus mot utbildningarnas resultat. Det nya kvalitetssäkringssystemet baseras således på utvärderingar av de studerandes faktiska förvärvande av kunskaper mätt i form av studieresultat, och på om dessa motsvarar de uppställda målsättningarna för utbildningarna. Utvärdering av måluppfyllelse görs mot bakgrund av ”examensordningen i högskoleförordningen”. Kvaliteten på de studerandes självständiga arbeten får en särskild uppmärksamhet i bedömningen. Kompletterande dokumentation för måluppfyllelse rapporteras av lärosätena i en form av självvärdering, och i bedömningarna ingår också andra komponenter, såsom besök på lärosätena och intervjuer med studerande.

Tidigare skulle olika modeller för kvalitetskontroll både främja kvaliteten och vara utvecklingsorienterade. Det nya systemet ska enligt regeringen vara kvalitetsdrivande på ett annat sätt. En begränsad del av de totala resurserna till utbildning har sedan början av 2013 tilldelats på basis av kvalitetsutvärderingar. Syftet med kvalitetsbaserad resurstilldelning är att skapa incitament för högre kvalitet i utbildningarna. Utbildningarna med de bästa bedömningsresultaten blir således belönade i form av tilldelning av ytterligare resurser. Skrivbordsstudier och intervjuer med nyckelinformanter pekar på att implementeringen av kvalitetssäkringssystemet har lett till en debatt bland lärosätena, särskilt om grunderna för bedömningarna, men det har samtidigt lett till ökat fokus på kvalitetsarbetet på institutionsnivå, speciellt i fråga om examensarbeten och väglednings- och bedömningskriterier i samband med examination. Det nya kvalitetssäkringssystemet har kritiserats av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) för att det i vissa avseenden inte skulle leva upp till europeiska standarder och guidelines. Enligt ENQA tar kvalitetssäkringssystemet inte hänsyn till lärosätenas interna kvalitetsarbete. ENQA kritiserade också Högskoleverkets operationella oberoende gentemot regeringen.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ), som har till uppgift att utveckla kvalitetssäkringssystemet, framhåller att systemet fungerar, men att det kan utvecklas ytterligare. UKÄ presenterar i publikationen ”Reflektioner kring det nuvarande utvärderingssystemet – Erfarenheter 2011–september 2013”, en rad idéer för utvecklingen av systemet med utgångspunkt i de fastlagda principerna: resultatstyrning och användning av trestegsskala (mycket hög kvalitet, hög kvalitet, bristande kvalitet) vid bedömningar av utbildningsresultat. Andra aktörer förväntas på samma sätt ha synpunkter på utveckling av kvalitetssäkringssystemet.

Autonomi- och kvalitetsreformerna i ett skandinaviskt perspektiv

Vid närmare analys av högskolesystemet i Sverige jämfört med Danmark och Norge kan det konstateras att alla tre länderna har genomfört vittgående reformer av utbildningsramar och utbildningslagstiftning. Med utgångspunkt i New Public Management-ideologin har reformerna haft sikte på att ge lärosätena större frihet och autonomi att bestämma i frågor som rör intern organisation, governance-struktur och personalpolitik, men har samtidigt ställt större krav på ”accountability”. Det finns samtidigt tydliga tecken på att decentraliseringen av beslutsprocesserna på institutionsnivå har medfört en försvagning av det kollegiala inflytandet och de konsensusbaserade beslutsprocesserna. Danska lärosätens organisation och ledningsstruktur är det mest långtgående exemplet på koncentration av bestämmanderätt till ledningsnivån – och en förskjutning av makt och inflytande från medarbetare till universitetsledning.

Samtidigt har man genomfört en omläggning av de högre utbildningarnas organisation i form av fusioner, allianser och nya samarbetsformer bland lärosätena, vilket har inneburit en institutionell koncentration. I Danmark har de genomförda fusionerna haft till syfte att skapa en kritisk massa som förutsättning för att tillmötesgå krav på kvalitet och performance på lärosätena. I Norge har fusioner förekommit på frivillig basis. I Sverige finns det exempel på fusioner på frivillig basis mellan mindre lärosäten samt tätare samarbete mellan mindre och större lärosäten. Sverige har genom autonomireformen valt en mjukare styrningsform, jämfört med t.ex. Danmark och ett ”bottom-up”-tillvägagångssätt för att underlätta eventuella fusioner som initieras av lärosätena själva.

Tendensen i utbildnings- och forskningspolitiken i de tre länderna är i stor utsträckning densamma, nämligen ökad autonomi för lärosätena, samarbete och höjda krav på kvalitet, fokus på performance och profilering. Men tidsramen, tempot, intensiteten och räckvidden i genomförandet av reformerna är mycket olika. Medan Sverige påbörjade en reformprocess redan i början av 1990-talet, kom den stora reformprocessen i Danmark och Norge först i början av 2000-talet. Danmark är det land som har genomgått den mest genomgripande reformprocessen och på kortast tid.

Kvalitetssäkringsutveckling i ett skandinaviskt perspektiv visar att det finns olika traditioner för kvalitetssäkring av utbildningar. Sverige tog redan i slutet av 1960-talet initiativ till att utveckla ett nationellt kvalitetssäkringssystem. I Danmark kom kvalitetssäkringskonceptet i fokus först 20 år senare, medan något motsvarande skedde i Norge först i slutet av 1990-talet. I dag finns det olika kvalitetssäkringssystem och kvalitetsäkringsorgan, men också olika regelverk i de tre länderna. Danmark har nyligen gått från kvalitetssäkring av utbildningsprogram till ackreditering av lärosäten. I Norge koncentrerar man sig efter 2003 dels på lärosätesackreditering och granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem, dels på utvärdering av utbildningsprogram. Sverige har under tiden 1995–2000 haft en tradition med kvalitetssäkring av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem, medan tematiska utvärderingar har dominerat under tiden efter 2001. De senaste åren har man i Sverige dock upphört med tematiska utvärderingar och utvärderingar av lärosäten.

Det svenska kvalitetssäkringssystemet skiljer sig från det danska och det norska, men också från andra europeiska länders, i den centrala frågan om uppfattningen av kvalitetssäkringskonceptet samt i fråga om vilken praxis som används för att kartlägga kvalitet. Systemet fokuserar på kvalitetskontroll i första hand genom utvärdering av resultat. Systemet tar inte lärosätenas interna kvalitetsarbete i beaktande, men har ett antal mekanismer som förväntas vara kvalitetsdrivande. Dock betyder lärosätenas självvärderingar att deras interna kvalitetsarbete betraktas indirekt, även om de inte formellt ingår i systemet.

Autonomi- och kvalitetsreformerna i ett europeiskt perspektiv

Högskolesektorn har expanderat kraftigt i efterkrigstidens Europa. Med den hastiga industrialiseringen i större delen av Europa inklusive Sverige följde en markant utvidgning av antagningen till högre studier efter studentupproret 1968. Det etablerades universitet och högskolor, även i regioner utan tillgång till utbildning. Den andra stora vågen av ökade antagningar kom på 1980-talet och i slutet av 1990-talet, men senare frångick man i många europeiska länder strategin att utveckla nya universitet och högskolor till fördel för att utvidga befintliga lärosäten. Grunden till denna ändring i villkoren var ekonomisk press på de offentliga finanserna och därmed ett behov av effektiviseringar. Under den här perioden utvecklades också New Public Management-konceptet, som med EU som drivkraft har fått väsentlig betydelse för de europeiska lärosätenas utveckling. Universitet och högskolor fick större autonomi som medel att hantera en växande utbyggnad och samtidigt tillgodose pressen i riktning mot ”massifiering” och effektivisering. I det sammanhanget har Sverige i och med 1993 års reform legat i utvecklingens framkant om man jämför med resten av Europa. Sverige använde ”total quality management”-konceptet för att omstrukturera högskolesystemet. Med ökad autonomi följde

behovet av ökad kontroll av kvaliteten hos lärosätena som fick större autonomi för att stimulera ett självreglerande agerande. Samtidigt ställdes de inför ökade krav på "accountability", kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Sverige har därmed använt New Public Management för att upprätta en permanent kvalitetsutvecklingsprocess. En ökad autonomi och målstyrning används för att omdefiniera förhållandet mellan staten och högskoleväsendet.

De senaste decennierna har utvecklingen i Europa tagit utgångspunkt i Bolognaprocessen och Lissabonstrategin. Den förstnämnda användes vid de europeiska lärosätena som instrument för att uppnå tätare integrering av kvalitetssäkring och harmonisering av kvaliteten. Lissabonstrategin utgjorde i över tio år ramen för ett ökat europeiskt samarbete inom högre utbildnings- och forskningsfrågor med den ambitiösa utmaningen att göra EU till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen. Processen och strategin, som i dag har avlösts av Europa 2020, har fått stor betydelse i kraft av mer koordinerade strävanden mot att skapa ett europeiskt kunskapssamhälle.

För denna utbildnings- och forskningspolitiska ram har man dock satt frågetecken för att den skulle ha inneboende spänningar. Bland annat diskuteras det huruvida alla lärosäten bör sikta på att hantera utbildning, forskning och innovation, eller om det finns fördelar med att låta olika lärosäten utföra olika uppgiftstyper. Den här problematiken återfinns i det svenska högskolelandskapet; mindre högskolor och större universitet har samma typer av uppgifter (utbildning, forskning och samverkan), och de ställs inför samma höga krav på kvalitet, profilering och samverkan. Det bör dock noteras att även om de svenska lärosätena har samma uppgifter, är balanserna mellan dem varierande. De exempel¹ på fusioner och allianser som finns i Sverige kan vara tecken på att lärosätena agerar strategiskt och försöker identifiera samarbetspartner inom universitets- och högskolesystemet för att fullgöra sina uppgifter och tillmötesgå ökade krav på kvalitet.

En ram för det fortsatta arbetet

Autonomi- och kvalitetsreformerna har implementerats i Sverige under de senaste tre åren. I takt med att den politiska detaljstyrningen av universitet och högskolor har minskat, har behovet av uppföljning och utvärdering av deras verksamhet ökat. Vilka effekter de båda reformerna sammantaget har haft på kvaliteten hos högskoleutbildningarna är av naturliga skäl ännu inte kartlagt. Att studera kvalitetssäkringssystemets konsekvenser för utbildningarnas utbud och innehåll och de båda reformernas effekter på det svenska högskolelandskapet är ett komplext företag, och reformers fulla effekter kan bara undersökas i ett längre tidsperspektiv.

¹ Högskolan på Gotland är fusionerad med Uppsala universitet (juli 2013), och Dans- och cirkushögskolan, Operahögskolan i Stockholm och Stockholms dramatiska högskola gick ihop om att etablera Stockholms konstnärliga högskola (januari 2014).

En kartläggning av sammanhanget mellan ökad autonomi, nya modeller för kvalitetssäkring och lärosätenas implementering av de båda reformerna är inte desto mindre av stor betydelse på medellång och lång sikt för att kunna komma fram till hur kvaliteten på de svenska högskoleutbildningarna ska främjas. Centrala frågor om hur lärosätenas arbete med att säkerställa och utveckla hög kvalitet påverkas av reformerna, och vilka effekter och eventuella sideeffekter de ger upphov till, kräver närmare undersökningar.

Uppföljningsprojektet har som överordnat syfte att studera implementeringen av autonomi- och kvalitetsreformerna och samtidigt undersöka effekterna av reformerna, särskilt då om reformerna främjar kvaliteten i det svenska högskolesystemet. Studien har initierats av riksdagens utbildningsutskott som uppföljning av reformerna och har därför sin utgångspunkt i statens behov av evidensbaserad kunskap och styrning av verksamheten. Den föreliggande delredovisningen är baserad på en skrivbordsstudie och intervjuer av nyckelinformanter, och har haft som syfte att ge en bakgrund till det fortsatta arbetet med efterföljande delundersökningar.

1 Inledning

I juli 2013 fick Dansk Center for Forskningsanalyse vid Aarhus universitet i uppdrag av riksdagens utbildningsutskott att undersöka implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige, nämligen autonomi- och kvalitetsreformerna.

Syftet med uppgiften är att undersöka i) hur autonomireformen och kvalitetsreformen implementeras i det svenska högskolesystemet och ii) kortsiktiga såväl som långsiktiga effekter av reformerna, särskilt då om reformerna främjar kvaliteten hos det svenska högskolesystemet.

Uppföljningsprojektet undersöker dessa överordnade frågor genom en kombination av metoder och uppgiftskällor. Det omfattar följande delundersökningar:

- En skrivbordsstudie som dokumenterar och diskuterar de svenska högskolereformerna de senaste tio åren med särskilt fokus på 2011 års autonomi- och kvalitetsreformer och sätter in dessa i ett internationellt perspektiv. I delundersökningen sätts de svenska reformprocesserna i relation till mer generella tendenser i fråga om institutionell autonomi och kvaliteten hos de högre utbildningarna i Europa och riktar härvidlag särskild uppmärksamhet mot utvecklingen och tendenserna i Danmark respektive Norge.
- En intervjuundersökning på ledningsnivå för universitet och högskolor som dokumenterar lärosätenas arbete med implementering av de båda reformerna och samtidigt undersöker reformernas effekter på lärosätenas prioriteringar, kvalitetssäkring, utbudet av utbildningar och relationen till det omgivande samhället.
- En enkätundersökning bland utbildningsledare som sätter fokus på effekterna hittills av det nya nationella systemet för kvalitetsutvärderingar för utbildningarnas utformning och kvalitetssäkringsmekanismer.
- En fallstudie som följer utvalda högskoleutbildningar över tid i syfte att undersöka effekterna av autonomireformen och kvalitetssäkringssystemet för de akademiska miljöerna. Bland annat studeras lärosätenas prioriteringar, strategier, kvalitetsarbete och implikationer för utbildningarnas kvalitet.

I den här delredovisningen presenteras resultaten av den första delstudien, nämligen en skrivbordsstudie som samtidigt lägger grunden för det fortsatta projektet som kommer att pågå fram till början av 2016. Med utgångspunkt i en historisk genomgång av utvecklingen i det svenska universitets- och högskolesystemet kommer delredovisningen att dokumentera och diskutera de svenska reformprocesserna för den högre utbildningen i frågor om institutionell autonomi och kvalitet. Dessutom kommer delredovisningen att jämföra utvecklingen på området med den motsvarande utvecklingen i det danska och det norska systemet och de bredare europeiska tendenserna.

Skrivbordsstudien baserar sig på policydokument, rapporter, utredningar och annan dokumentation, såväl som översikter av akademisk litteratur och

ett mindre antal telefonintervjuer med nyckelinformanter och forskare inom svensk forsknings- och utbildningspolitik.

Rapporten består av sammanlagt tre delar. I den första delen diskuteras de ändrade ramvillkoren för den högre utbildningen i Europa, och det sätts upp en ram för de kommande delarna genom en presentation av centrala begrepp i den aktuella internationella debatten om autonomi och kvalitet i högre utbildning. Del två handlar om de senaste reformerna av det svenska universitets- och högskolesystemet med fokus på autonomi och kvalitet. Del tre diskuterar de svenska autonomi- och kvalitetsreformerna i ljuset av en jämförelse med skandinavisk och europeisk utveckling.

2 Ramvillkor för den högre utbildningen

2.1 Nya realiteter, utmaningar och ”drivers” i den högre utbildningen i Europa

Under de senaste decennierna har den högre utbildningen varit en mycket viktig del av den internationella och nationella politiska dagordningen på grund av sektorns betydelse för tillväxt och konkurrenskraft, skapande av arbetstillfällen och social utveckling. Samtidigt har utbildningssektorn under den här perioden undergått stora förändringar. Det har skett en markant ökning av antalet studerande, en samtidig ökning av antalet lärosäten samt budgetnedskärningar i många länder på grund av finanskrisens inverkan på den offentliga utgiftsnivån. Det har under de senaste tio åren skett en internationalisering av utbildning och forskning och en globalisering av marknaden för högre utbildning. Till exempel har de asiatiska utbildningssystemen genomgått stora förändringar, och ett hittills aldrig skådat antal studerande har sökt in på de bästa utbildningarna i Nordamerika och Europa. Lärosätena har därmed förändrats under perioden när det gäller organisation, styrning och finansiering. I många europeiska länder, inte minst i Nordeuropa, har man försökt styra processen genom lagstiftning med hjälp av mer eller mindre lyckade reformer.

Strävandena efter att finna lösningar på europeiskt plan och integrera europeisk högre utbildning och forskning har förstärkts. Förutom de nationella initiativen för att modernisera den högre utbildningen finns det en växande press för reformer inom Europeiska unionen (EU). De mest betydelsefulla drivkrafterna i den processen har varit Bolognaprocessen² och Lissabonstrategin³.

Bolognaprocessen är ett ”bottom-up”-initiativ som har som syfte att harmonisera all högre utbildning i Europa och skapa det europeiska området för högre utbildning (European Higher Education Area)⁴. Lissabonstrategin kan

² Bolognaprocessen är det breda europeiska samarbetet om de högre utbildningarna, som har sin utgångspunkt i Bolognadeklarationen av den 19 juni 1999. Denna antogs av de europeiska ministrarna med ansvar för högre utbildning. Syftet med Bologna-processen är att skapa en gemensam europeisk arena för högre utbildning med fri rörlighet för studerande, forskare och färdigutbildade samt att göra europeisk högre utbildning attraktiv för studerande från andra världsdelar. Bolognaprocessen omfattar i dag 47 länder.

³ Centrala element i Lissabonstrategin (2000–2010) och den efterföljande Europa 2020-strategin med fokus på hållbar ekonomisk tillväxt är moderniseringen av universiteten. Lissabonstrategin antogs av Europeiska rådet i Lissabon i mars 2000, men fick bara delvis framgång, eftersom EU:s medlemsländer var skeptiska till att avstå bestämmanderätt till EU på området. I kommunikéer från 2005 och 2006 rekommenderar EU-kommissionen bl.a. en ökad geografisk forskarmobilitet samt ökad synlighet och attraktion för det gemensamma europeiska utbildningsområdet och den europeiska forskningsarenan i världen. Nyligen framställde kommissionen förslag om en reformstrategi för modernisering av högre utbildning, som siktar på att stärka mobilitet och samarbete över gränserna och locka till sig de bästa akademikerna och forskarna utanför EU.

⁴ De centrala fokusområdena i det gemensamma europeiska utbildningsområdet omfattar mobilitet för studerande och forskare, sambanden mellan utbildning, forskning och

omvänt betecknas som ett ”top-down”-initiativ med syfte att göra EU till den mest dynamiska och konkurrenskraftiga (kunskapsbaserade) ekonomin i världen. Sammanhanget mellan Bolognaprocessen och Lissabonstrategin grundlades i Berlin 2003, och därmed bekräftades det nära sambandet mellan europeisk utbildning och forskning.

År 2003 inledde EU:s ministerråd en debatt om de europeiska universiteterna, där man satte fokus på den nationella överregleringen, hindren för synergi och betydelsen av fragmenteringen av det europeiska högre utbildningslandskapet för kunskapsproduktionen i Europa. I sin uppföljning 2005 framlade EU-kommissionen en ”modernisation agenda for universities”, som en del av Lissabonstrategin. Kommissionen understryker därmed universitetens roll för att uppnå målet om att skapa en gemensam europeisk forskningsarena genom att modernisera universiteterna och förstärka de tre polerna i kunskaps-triangeln – utbildning, forskning och innovation. År 2007 framhäver Europeiska rådet att globaliseringens utmaningar förutsätter att de europeiska universiteterna uppnår global konkurrenskraft. I ett meddelande till Europeiska rådet 2009 understryker kommissionen återigen betydelsen av att investera i forskning och utveckling, innovation och utbildning för att komma ur den ekonomiska krisen. I meddelandet ”European Higher Education in the world” understryker kommissionen att de europeiska högskoleutbildningarnas fortsatta attraktionskraft är beroende av fortsatt förbättring av kvaliteten på utbildningarna. Vidare pekar kommissionen på betydelsen av de högre utbildningarna för genomförandet av Europa 2020-strategin och Europas konkurrenskraft: ”Education, and in particular higher education, is at the heart of the Europe 2020 Strategy and of Europe’s ambition to become a smart, sustainable and inclusive economy” (Europeiska kommissionen 2013).

Reformvägen i många europeiska länder drivs således på av rekommendationer på EU-nivå om behovet av att komma över fragmentering, överdetaljerade nationella regleringar, bristfälliga utbildningar, begränsad autonomi och tendenser till likriktning, samt bristande konkurrens om studerande, forskare och resurser. Många europeiska länder satte i gång omfattande reformer av högskoleutbildningarna för att möta internationaliseringens och globaliseringens utmaningar. En viktig utgångspunkt i dessa processer har varit att stimulera kvalitet. Men utvecklingen av dynamiska utbildningssystem av hög kvalitet åstadkoms på olika sätt och beror på politiska prioriteringar och skillnader i debatterna i medlemsländerna. Inte desto mindre har de olika processerna under det senaste decenniet och EU-budgetens växande andel av medlen till forskning, innovation och utveckling skapat en gemensam ram för modernisering av universitet och högskolor samt för en viss harmonisering av kvalitetsbegreppet och kvalitetssäkringen.

Med utgångspunkt i ett tydliggörande av statens styrningsperspektiv diskuteras i följande avsnitt centrala utbildningspolitiska begrepp och governance-

innovation, transparens och kompatibilitet i det europeiska utbildningsområdet, kvalitetssäkring och en europeisk dimension i utbildningarna.

begrepp, bl.a. autonomi- och kvalitetssäkringskoncepten med syftet att sätta ramen för det fortsatta arbetet i rapporten.

2.2 Utbildningspolitiska koncept

Konceptet om lärosätenas autonomi, tolkat som en ökad frihet för de statliga lärosätena att själva bestämma över sin verksamhet inom vissa områden, är centralt för de senaste årens reformer. Konceptet är emellertid inte otvetydigt. Olika intressen inom utbildningspolitiken lägger in olika betydelser i begrepp som styrning och kvalitet. Med utgångspunkt i detta diskuteras här kortfattat tre olika typer av logik (statslogiken, marknadslogiken och utförarlogiken eller den akademiska logiken) som en gemensam ram för förståelsen av de reformer som kommer att presenteras i rapporten (jfr Benner et al. 2010, Clark 1983).

Tabell 1 En typologi av centrala begrepp inom utbildningspolitiken

	Statslogik	Marknadslogik	Utförarlogik/ akademisk logik
Styrning	Statliga medel och kontroll över enskilda lärosäten	De enskilda lärosätena som fria aktörer på en öppen marknad	Akademisk frihet och möjligheter till lokal anpassning
Kvalitet	Effektiv användning av statliga medel för att skapa socialt välstånd och välutbildade medborgare De två viktigaste strategierna för att uppnå detta: Mångfald eller enhetlighet i systemet	Utbildning och forskning som tillmötesgår avnämarnas behov och krav: Anställningsbarhet Hur man drar fördel	Utbildning och forskning som tillmötesgår vetenskaplig kvalitet: Forskningsbaserad grundutbildning Akademisk frihet, vetenskaplighet, originalitet
Extern finansiering	Komplement till statliga medel	Inflytande över inriktningen på utbildning och forskning	Extra resurser och ökad frihet, men också byråkrati och konkurrens
Profilering	Arbetsdelning för optimalt utnyttjande av samhällets resurser	Hitta nischer som är konkurrenskraftiga och marknadsföra dessa på marknaden	Vetenskapligt och samhällsrelevant forskning och utbildning
Samverkan	Bidra till verkställande, men också till demokratisk och regional utveckling	Marknadsetablering, patent och teknologioverföring	Kunskapsförmedling
Globalisering	Nya rambetingelser som man måste anpassa sig efter	Nya marknader att konkurrera på öppnar sig – som hot och möjligheter, kommersialisering och akademisk kapitalism	De problem som forskning och utbildning ska bidra till att lösa blir mer och mer komplexa och kräver samarbete över gränserna

Källa: Baserat på Benner et al. 2010.

Idealiskt sett framställer modellen de olika intressenternas sätt att använda begreppen på. *Statslogiken* representerar hur aktörer på politisk nivå använder begreppen. Det är t.ex. riksdagen, regeringen, departementen och andra myndigheter. *Marknadslogiken* representerar arbetsmarknadens och näringslivets användning av begreppen, medan *utförligiken/den akademiska logiken* refererar till lärosätenas användning av samma begrepp. Enligt Unemar Öst (2009) utmanas både statslogiken och utförligiken/den akademiska logiken av marknadslogiken och av det faktum att det har kommit in nya aktörer i utbildningspolitiken. Statslogiken har likaså utmanats av många regeringar och av de europeiska stats- och regeringsledarnas betoning på forskning och utbildning som avgörande bidrag till ekonomisk tillväxt, innovation och konkurrenskraft. Detta har medverkat till att betydelsen hos statslogiken har förändrats och nu i än högre grad närmar sig marknadslogiken. Samtidigt har lärosätena bidragit till att utmana utförligiken/den akademiska logiken genom att i allt större omfattning bygga upp sina aktiviteter i samarbete med externa partner, att etablera en plattform på marknaden och att därigenom närma sig marknadslogiken, vilket implicerar att göra utbildning och forskning till en ”handelsvara”.

2.3 Governance av högre utbildning

I litteratur om högre utbildning kan man identifiera tre koncept som de centrala för de senaste decenniernas governance av högre utbildning. Det handlar om *New Public Management*, *entreprenörism* och *akademisk kapitalism* (jfr Clark 1998, Ferlie et al. 1996, Slaughter & Leslie 1997, Sporn 2006). Koncepten kan sammanfattas såhär:

– *New Public Management*

New Public Management (NPM) har till syfte att omstrukturera den offentliga sektorn, reducera statliga utgifter och initiera organisatorisk transformering för att uppnå verksamhetseffektivitet inom sektorer som sociala tjänster, hälso- och sjukvård, utbildning etc. (Ferlie et al. 1996). Ökad ”managerialism” och marknadsorientering, ”value for money” och ”doing more with less” blev tillsammans med performanceindikatorer och granskningsystem trenden under 1980-talet och 1990-talet.

På området för högre utbildning kom NPM att omdefiniera förhållandet mellan staten och lärosätena. I många europeiska länder har NPM betytt förändringar på makronivå och i kontexten för lärosätena. Det senare förväntas öka de externa finansieringskällorna och demonstrera effektivitet och relevans gentemot olika externa intressentgrupper. Det sociala kontraktet mellan lärosätena och staten skiftade samtidigt karaktär (Gumbort 2005). I många länder ledde en stram ekonomisk prioritering och nedskärningar till ett skifte bort från en statlig kontrollmodell till en statlig tillsynsmodell med ökad grad av autonomi (ex-ante-kontroll ersattes med ex-post-kontroll och

tillsyn från den s.k. utvärderande staten; se Dill 1998). Decentralisering av bestämmanderätten och andra ändringar i relationerna mellan lärosätena och staten ledde till att lärosätesledningarna fick större betydelse och inflytande (jfr Askling & Henkel 2000, Enders et al. 2011). Ändringarna utmanade samtidigt forskarnas och lärarnas uppfattning av de högre utbildningarnas funktion. Många akademiker argumenterade för att deras uppfattning av ökad autonomi inte gav större frihet för den enskilde akademiske medarbetaren, snarare tvärtom (Bennich-Björkman 2004).

– *Entreprenörialism*

Den ökande institutionella autonomi medförde större krav på ”accountability”, utvärdering och kontrakt-management. Lärosätena agerade strategiskt för att anpassa sig till de förändrade villkoren, och begreppet det *entreprenöriella och responsiva universitetet* etablerades. Konceptet utvecklades av Clark (1998) baserat på en studie av fem lärosäten (bl.a. Chalmers), bl.a. av deras kapacitet i fråga om att svara mot de nya externa kraven. Clark identifierade fem faktorer av betydelse för utvecklingen av det entreprenöriella universitetet: förstärkt styrningskärna, integrerad entreprenöriell kultur, diversifierad finansiering, stimulerande akademisk miljö samt expanderande periferi med tekniköverföring och partnerskap med externa organisationer.

– *Akademisk kapitalism*

Under de senaste decennierna och med utgångspunkt i teorier om *akademisk kapitalism*, har det utvecklats ett nytt governance-koncept (Slaughter & Leslie 1997), där man har använt en marknadsorienterad och vinstdriven policy för högre utbildning (Altbach 2004). Konceptet akademisk kapitalism framhäver de högre utbildningarnas övergång från social institution till konkurrensutsatt industri (Gumport 2000) baserad på värden som ekonomisk rationalitet, tillgång och efterfrågan. Studenterna uppfattas som konsument, och universitetet differentierar sina uppdrag och profilerar sig, för att tillfredsställa de olika konsumentgruppernas behov. Det medför strukturella och organisatoriska förändringar på lärosätesnivå.

Många regeringar har svarat med att ytterligare utvidga lärosätenas autonomi och ställa högre krav på strategisk ledning och profilering (jfr Askling 2012). Enligt Slaughter & Cantwell (2012) har den akademiska kapitalismen i Europa utvecklats och brett ut sig på mycket kort tid – jämfört med i USA där den utvecklades långsamt.

En central aktör i det här sammanhanget är EU-kommissionen som oftast på uppmaning från EU:s stats- och regeringschefer och bl.a. mot bakgrund av ökade anslag till forskning och utbildning i EU:s budget (jfr Horizon 2020) argumenterar för reformer, övergripande och i de enskilda medlemsländerna, som kan förbättra produktiviteten och sektorns totala samhälleliga utdelning, bl.a. genom att uppmuntra regeringarna till effektivitetsreformer som ska bidra till innovation, tillväxt och sysselsättning och medverka till att göra EU till ett ledande kunskapssamhälle.

2.4 Kvalitetssäkringskonceptet

Kvalitet i betydelsen akademisk spetskompetens har varit av central betydelse för den högre utbildningen. Fram till 1970-talet kontrollerades kvaliteten externt med hjälp av t.ex. juridiska villkor för etablering av lärosäten, regler för utnämning av professorer och antagning av studerande. Detta sätt att säkerställa kvaliteten genom offentligt finansierade, europeiska högre utbildningar var allmänt förekommande fram till 1970-talet, när kvalitetssäkringskonceptet introducerades för första gången i samband med nya riktlinjer och krav på "accountability" (jfr Schwartz & Westerheijden 2004). Från att vara i periferin har kvalitet och kvalitetssäkring blivit ett centralt tema för universitets- och högskoleutbildningar i ett världsperspektiv.

Den politiska debatten om kvaliteten intensifierades under 1980-talet och början av 1990-talet till följd av implementeringen av NPM. Debatten startade med "accountability" och "value for money" och de därmed följande kraven på förbättrad kvalitet och kvalitetsutvärderingar. Det sattes snabbt fokus på ackreditering av den högre utbildningen och lärosätena (El-Khawas 2006).

I den högre utbildningens omorganiseringsprocess under de senaste decennierna har kvalitetssäkring uppfattats som en viktig del av universitetens moderniseringsagenda (Morley 2003). Kvalitetssäkring av högre utbildning i Europa har varit en av de viktigaste drivkrafterna i Bolognaprocessen (Schwarz & Westerheijden 2004). Bolognaprocessen har skapat en ram för harmonisering av kvalitetssäkringen. De europeiska standarderna och riktlinjerna har varit utgångspunkten för konsensus om god praxis och mekanismer för kvalitetssäkring. Men det är inte okomplicerat att tala om en europeisk kvalitetssäkring. Det finns stora skillnader i debatten om kvalitet i den högre utbildningen och forskningen i Europa, men samtidigt kan en rad överordnade tendenser som kännetecknar situationen i många europeiska länder identifieras, vilket är av betydelse för debatten i de enskilda medlemsländerna (jfr EUA 2011, Kalpazidou Schmidt 2011).

En av de gemensamma tendenserna är ett växande intresse för kvalitetssäkringens *resultat* och *effekter*. Drivkrafterna bakom den här utvecklingen är bl.a. marknadsorientering, fokus på tillväxt och sysselsättning, organisatoriska och budgetmässiga anpassningar/nedskärningar och krav på redovisning av resultat ("accountability").

En annan tendens, som hör tätt samman med den första, är ett ökande fokus på de *kvantitativa utvärderingarna* och *indikatorerna*. Rankningar är ett sådant instrument. Det används av beslutsfattare och lärosäten för att främja specifika politiska dagordningar. Utvecklingen i riktning mot ökad användning av kvantifierbara data indikerar att fokus på den högre utbildningen håller på att flyttas från kvalitetsprocesser till kvalitetsresultat (jfr EUA 2011).

En tredje tendens som bör nämnas i det här sammanhanget hänför sig till transformationen av lärosätenas autonomi. Sedan 1980-talet och 1990-talet har de flesta europeiska länder i samband med stigande institutionell autono-

mi efter hand gett upp den *direkta kontrollen* över kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Ansvaret för kvalitetsutveckling ligger (och gör det fortfarande) i första hand hos lärosätena, medan ansvaret för utbildningsprogram på europeiska universitet traditionellt har omfattats av statlig styrning och kontroll. Monitorering av praxis genom utvärdering av kvaliteten hos program och lärosäten har skiftat över tid, från att primärt ha varit statliga till att bli kvasistatliga eller icke-statliga institutioner, ofta kallade utvärderingsinstitut, ackrediteringsråd eller utvärderingsagenturer (med överlappande arbetsuppgifter och oklara gränser i förhållande till andra intressenter – jfr Schwarz & Westerheijden 2004).

I samband med kvalitetssäkring har begrepp⁵ som programutvärdering, granskning och ackreditering blivit allmänna efter 1990-talet. Att ackrediteringar kom i centrum för debatten har enligt Härmäläinen et al. (2001) att göra med: i) brist på förtroende och krav på "accountability" (dvs. en NPM-dagordning), ii) en gemensam arbetsmarknad och de studerandes mobilitetskrav (dvs. Bolognadagordningen) och iii) den globala marknaden för högre utbildning (dvs. en globaliseringsdagordning).

De senaste åren har kvalitetssäkring som statligt redskap fått en konkurrent i det stigande antalet internationella rankningar. Dessa riskerar bl.a. på grund av verkningarna på nya och kommande studerande att försvaga de nationella kvalitetssäkringsinstitutionernas inflytande (jfr Westerheijden et al. 2007, Stensaker et al. 2011). Internationella rankningar kan med rätta betecknas som en manifestation av den globala konkurrenspräglade miljön och samtidigt som en drivkraft bakom förändringsprocesserna. Hantering av rankingslistor har ökat pressen på universiteten för att utveckla den globala utbildnings- och forskningsmarknaden. Hazelkorn (2007) menar att "rankings are provoking an important debate about the quality and performance of Higher Education institutions, how they should be defined and measured, by whom and for what purpose". Universitetsledningarna använder rankningar för att upprätthålla och bygga upp lärosätets ställning och anseende. Studenter använder rankningar för att välja utbildningsprogram, företag använder dem som måttstock när de väljer vilka lärosäten de ska rekrytera från, medan åter andra använder dem som instrument för att implementera politiska beslut. Rankningar har dock kritiserats för brister eller t.o.m. systematiska fel eftersom de använder indikatorer som inte mäter kvalitet utan bara sådant som det är möjligt att mäta. De ignorerar institutionell diversitet, olikheter i forskningsområden, publikationsformer (de tar ofta inte hänsyn till publikationer i bokform), språk (favoriserar engelska) och geografi. Den allvarligaste skevheten med systemen är emellertid att de favoriserar naturvetenskap och medicin, bara tar mindre hänsyn till ingenjör- och samhällsvetenskap och helt eller nästan helt ignorerar humaniora (Kalpazidou Schmidt 2012c). Margison och van der Wende (2007) understryker svårigheterna och subjektiviteten med rankningar: "A better approach to rankings begins from the recognition

⁵ För en diskussion om de olika begrepp som används inom kvalitetssäkring hänvisas till avsnittet nedan som behandlar monitorering av kvalitet.

that all rankings are partial in coverage and contain biases, and that all rankings are purpose driven”.

2.5 Monitorering av kvalitet

Det är inte oproblemiskt att använda de begrepp som förekommer i samband med kvalitetssäkring av högre utbildning, eftersom det råder en viss osäkerhet om vad som karakteriserar dem. Dessutom används begreppen på olika sätt i olika länder. Här nedan presenteras de mest allmänt förekommande begreppen i kvalitetssäkringsteori och kvalitetssäkringspraktik.

Kvalitetssäkring (quality assurance) refererar till regeringarnas politik som ställer krav på extern kontroll av lärosäten när det gäller att garantera ”value for money”. Monitorering är ett centralt element i processen. En kvalitetssäkringspolicy kan vara av rådgivande karaktär eller vara obligatorisk och kräva implementering. De flesta länder har skapat nya institut, oberoende eller kvasioberoende organ för att utföra extern kvalitetssäkring (El-Khawas 2006). Man skiljer mellan intern och extern kvalitetssäkring. Den första kategorin är relaterad till den policy och praxis som lärosätena själva övervakar för att förbättra kvaliteten på aktiviteterna, medan den externa kvalitetssäkringen refererar till statens politik samt den praxis som har till syfte att säkerställa kvaliteten hos lärosäten och program på ett nationellt plan (Dill & Beerkens 2010).

Kvalitetsutveckling (quality improvement eller quality enhancement) hänvisar till en policy som siktar på att förbättra lärosätena genom systematiska insatser och skiljer sig från en policy som betonar att lärosätena ska rätta sig efter externa kvalitetssäkringsdirektiv. Konceptet, som ofta används i vetenskapliga skrifter, står i motsatsförhållande till politisk terminologi (El-Khawas 2006).

Utvärdering är ett brett begrepp som omfattar sådan kvalitetsutveckling och sådana kvalitetssäkringsaktiviteter som normalt inte direkt leder fram till godkännandeprocesser. Utvärdering är en samlingsbeteckning, ett slags instrument för bedömningar som genomförs i en rad olika sammanhang och med en rad olika tekniker och metoder (Kalpazidou Schmidt 2009).

Bedömningar (assessment) är ett snävare begrepp än utvärdering (används ofta som synonym) som används i kvalitetssäkringssammanhang. I detta sammanhang är bedömning som regel relaterad till tekniska initiativ gällande identifikation och utvärdering av effekten hos aktiviteter såsom undervisning eller de studerandes läranderesultat. Mer sällan används bedömningar för att utvärdera effekterna av ett akademiskt program (El-Khawas 2006).

Programutvärdering fokuserar på kvaliteten hos utbildningsprogram och är ofta komparativ till sin natur. Det kan t.ex. vara en jämförande utvärdering av nationella utbildningsprogram i ämnen som kemi eller statskunskap (Hansen forthcoming).

Akreditering är en mer formell godkännandeprocess som inbegriper institutionaliserade och systematiskt utförda utvärderingar av lärosäten eller program. Även om akreditering ofta är en process med multipla steg, garanterar akrediteringen bara en minimistandard eller grundläggande kvalitet (Westerheijden 2007). Eftersom den bygger på en bestämd uppsättning kriterier, uppfattas akreditering ofta som mer rigorös än utvärdering (Sursock 2011).

Granskning (auditing) refererar till kvalitetsutveckling, kvalitetssäkring och kapacitetsuppbyggande med särskilt fokus på bedömning av styrkor och svagheter i kvalitetssäkringssystem och kvalitetssäkringspraxis med krav på uppföljning och rekommendationer av förändringar. Granskning används ofta vid utvärderingar av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem och är därmed ett indirekt sätt att försöka påverka kvaliteten (Hansen forthcoming).

Accountability är en bred term som refererar till allmänna trender om regeringarnas krav på ansvar som en förutsättning för beviljande av medel och som innebär nya skyldigheter för lärosätena. Hur man från politiskt håll kräver accountability varierar, och det kan vara riktat mot lärosätenas performance generellt, men kan också gälla särskilda frågor, t.ex. ekonomiskt ansvar (El-Khawas 2006).

Performance-finansiering refererar till en mekanism som lärosätena använder för att utvärdera sina aktiviteter och resultat baserat på indikatorer som är definierade av regeringen i ett visst land. Den statistik som produceras insamlas centralt och används för att bedöma lärosätenas performance och tilldelade resurser (El-Khawas 2006).

En typologi av kvalitetssäkringskoncept baserat på de mest centrala koncepten som används vid kvalitetssäkring presenteras i tabellen nedan.

Tabell 2 En typologi över kvalitetssäkringskoncept

	Utvärdering	Akreditering	Granskning
Primärt mål	Kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring	Kvalitetssäkring Formella godkännandeprocesser	Kvalitetsutveckling, kvalitetssäkring och kapacitetsuppbyggande
Typiskt använt för	Utbildningar, lärosäten, ämnesområden eller hela systemet	Utbildningar eller lärosäten	Lärosäten, fakulteter o.d.
Fokus	Systematisk analys som i typfallet resulterar i rekommendationer	Bedömning av i vilken omfattning förhandsdefinierade kriterier är uppfyllda	Bedömning av kvalitetssäkringssystem och praxis

	Utvärdering	Ackreditering	Granskning
Typ av slutsats	Bedömning och rekommendationer	Beslut, t.ex. godkänt/icke godkänt	Bedömning kompletterad med krav på uppföljning och/eller rekommendationer till utveckling. Om de används i ett ackrediteringskoncept, kan beslut användas
Bedömningsgrund	Expertpanelens bedömningar utifrån egna mål	Kriterier definieras externt	Expertpanelens bedömning av god praxis och lärosätets egna definierade mål. Kriterier, om det används inom ackrediteringskonceptet
Självvärdering	Beskriver och analyserar styrkor och svagheter i arbetet med att uppnå egna mål	Dokumenterar huruvida utbildningen eller lärosätet uppfyller förhåndsdefinierade kriterier	Beskriver systemen och deras användning i praktiken
Sammansättning av expertpanel	Beror på objektet och kommer typiskt sett att omfatta lärare, arbetsgivare och studerande med kunskap om utvärderingens subjekt	Lärare, arbetsgivare och studerande med kunskap om ämnesområdet inom utbildningsprogrammet. Lärosätetsackreditering inbegriper särskilt människor med kännedom om kvalitetssäkring och ledarskap	Studerande och näringslivet med erfarenhet inom ledarskap och kvalitetssäkring
Institutionsbesök	Dialog med lärare och studenter, möjligen besök	Dialog med ledning, lärare, studenter, kvalitetssäkringsansvariga och utvalda miljöer, eventuellt besök	Dialog med ledning, lärare, studenter, kvalitetssäkringsansvariga och utvalda miljöer
Rapportering	Rekommendationer om eventuell uppföljning	Bedömning av i vilken omfattning kriterierna har uppfyllts	Bedömning av styrkor och svagheter i systemet och rekommendationer om uppföljning

Källa: ACE Denmark: Ackreditering och extern kvalitetssäkring i ett internationellt perspektiv.

Hur man definierar kvalitet i en bestämd kontext är därmed av avgörande betydelse för utfallet av kvalitetssäkringen, eftersom begreppet inte är neutralt utan kopplat till ideologi och makt (jfr Barnet 1994). Stensaker & Harvey

(2011) understryker att debattens kärna är vem det är som definierar begreppet kvalitet och på vilket sätt. Harvey & Williams (2010) anser att "analysis of quality should not be detached from purpose and context and that quality has political dimensions and is about more than (consumer)⁶ satisfaction".

Ser man närmare på förändringarna på institutionell nivå i fråga om överföring av ansvar när det gäller de senaste decenniernas kvalitetssäkring, kan man konstatera en tämligen klar tendens till att kvalitetssäkringsprocesserna har gynnat starkare lärosätesledning. Detta märks i samband med växande centralisering av den information som kvalitetssäkringssystemen förutsätter, samt tydligare delegering av ansvar, och som kopplas till kvalitetssäkring på lärosätena (jfr Stensaker 2008). Kvalitetssäkringen har blivit mer formaliserad och centraliserad i och med inrättandet av särskilda enheter på lärosätena för att hantera processen. Som Dill (1995) anför, utvecklas kvaliteten *inom* lärosätena – den kan inte inspekteras *utifrån*. En central fråga är huruvida processen med att samla in data som krävs vid extern kvalitetssäkring och ackreditering verkligen motiverar lärosätena att engagera sig i kvalitetsförbättring, eller om kvalitetssäkring och ackreditering uppfattas som ännu en börda som läggs på dem utifrån, och som för övrigt kan sakna samband med lärosätenas faktiska liv (jfr Swartz & Westerheijden 2004). Om så är fallet, finns det risk att den totala arbetsbördan ökar med byråkrati och redogörelser som inte tillför något reellt värde. Det som man ofta verkar förbise i processen är "the dynamics and self-referential character of organizational developments and the interpretive autonomy of the actors involved" (Vettori & Lueger 2011), dvs. hur kvalitetssäkringen uppfattas av de direkt berörda, av aktörerna i olika kontexter ("översättning" eller implementering i konkreta situationer) och att den riskerar att bli bristfällig, varvid processerna kan komma att förlora i värde.

Ökad institutionell autonomi och införande av nya styrningsmekanismer på lärosätena har otvivelaktigt omdefinierat ramarna för kvalitetssäkring på lärosätesnivå. Lärosätena formulerar strategier för att hantera externa kvalitetssäkringskrav, och de agerar som "strategiska aktörer" i samband med kvalitetssäkring och krav på redovisning. Dessutom strävar en del av dem efter att differentiera sig i förhållande till andra lärosäten (eller bygga upp allianser). De profilerar sig för att tillmötesgå en ökad nationell och internationell konkurrens (jfr Kalpazidou Schmidt et al. 2007, Strehl et al. 2007). Enligt Stensaker (2008) är situationen att "quality assurance triggers discussions and debates about the institutional identity of universities and colleges, forcing them to reinvent themselves as organisations and rethink their missions and profiles".

Den centrala frågan i kvalitetssäkringsprocesser är vad det är som ska säkras, dvs. "vad är kvalitet" och om man över huvud taget kan "definiera kvalitet". En exakt definition av ett så komplext begrepp som kvalitet i högre utbildning är oundvikligen reduktiv, och därmed oundvikligen snedvridande.

⁶ Refererar till studenter som konsumenter.

I denna studie behandlas därför begreppet med utgångspunkt i *kvalitetssäkringsperspektiv* och genom en beskrivning av hur kvalitet bedöms och utvärderas i de skandinaviska länderna.

Debatten om möjligheterna och begränsningarna med kvalitetssäkring, och vad man kan uppnå med den, är i dag än mer aktuell än tidigare (Brennan & Shah 2000, Westerheijden et al. 2007). Det är inte ovanligt att höga förväntningar på kvalitetssäkringsresultat och kvalitetssäkringseffekter har efterföljts av blandad performance och oönskade bieffekter såsom ökad byråkrati. Det råder dock knappast något tvivel om att kvalitetssäkring driver fram diskussioner inom lärosätena som kan vara kvalitetsdrivande samtidigt som den uppmuntrar till en omprövning av lärosätenas uppdrag och uppgiftsuppfyllande.

3 De senaste reformerna av det svenska högskolesystemet

3.1 Bakgrund till nuvarande system

Statliga universitet och högskolor i Sverige är förvaltningsmyndigheter under regeringen och omfattas av den statliga styrningen som utövas genom mål- och resultatstyrning, där centrala instrument är finansiering och reglering. Den svenska förvaltningsmodellen karakteriseras av en hög grad av delegerat ansvar för myndigheterna, där mål- och resultatstyrning utgör en del av den ekonomiska styrningen. Viktiga styrdokument för universitet och högskolor är högskolelagen, högskoleförordningen samt regleringsbrevet och budgetpropositionen (SOU 2008:104).

Den nuvarande universitets- och högskolelagen (högskolelagen) infördes den 1 juli 1993; den föregicks av propositionen ”Universitet och Högskolor – Frihet för kvalitet” (prop. 1992/93:1). Högskolelagen stipulerar universitetens och högskolornas uppgifter som ”dels utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, dels forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete”. I budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) introduceras en ny uppgift, nämligen att interagera med det omgivande samhället, samverka och informera samhället om institutionernas verksamhet. I propositionen från 2008, ”Ett lyft för forskning och innovation” (prop. 2008/09:50), preciserades detta ytterligare och utvidgades. Det framgår att i framtiden ska fler forskningsresultat vara till nytta för samhället i högre grad än vad som tidigare varit fallet.

Högskolelagen omfattar också andra aspekter som ska tas i beaktande i universitetens och högskolornas verksamhet. Det görs t.ex. gällande att uppgifter bör genomföras på ett sådant sätt att det finns en nära koppling mellan forskning och undervisning, och att aktiviteter organiseras så att man uppnår en hög kvalitet både i utbildning och i forskning samt i konstnärligt utvecklingsarbete. Samtidigt ligger det i lärosätenas uppgift att samverka med det omgivande samhället. Vidare finns det bestämmelser som ålägger universitet och högskolor att vara uppmärksamma på att främja jämställdheten mellan män och kvinnor, att främja förståelsen för andra länder och internationella relationer och att främja och utvidga rekryteringen till universitet och högskolor (1 kap. 3–5 §§).

Med hänvisning till Bolognaprocessen infördes i början av 2000-talet ett nytt nationellt utvärderingssystem för samtliga universitets- och högskoleprogram och kurser. Som en kvalitetsindikator i utvärderingarna användes antalet vetenskaplig personal med doktorsgrad. I ett system som består av diverse lärosäten med olika uppgifter och mål och olika hög grad av forskningsaktivitet ledde införandet av indikatorer för forskningskvalitet till en aktualisering av frågan om lärosätenas enhetlighet, där mindre högskolor och större univer-

sitet har samma typ av uppgifter (nämligen utbildning, forskning och samverkan; jfr Askling 2012b).

Under åren 2007 och 2011 togs det ytterligare steg i riktning mot en decentralisering av bestämmanderätten. Det grundläggande målet med regeringens politik för den högre utbildningen blev att förbättra kvaliteten. Ökad autonomi ansågs som en förutsättning för en sådan utveckling. Lärosätena uppmanades att bli mer uppmärksamma på kvaliteten på utbudet av utbildningar, på att stötta de bästa av sina forskare och att ansöka om ökad tilldelning av externa medel.

Under den senare halvan av 00-talet tillsatte den svenska regeringen två utredningar, en om resurstilldelningssystemet, dels för utbildning, dels för forskning och forskarutbildning (SOU 2007:81), och en om institutionell autonomi och akademisk frihet (SOU 2008:104). SOU 2007:81 hade särskilt fokus på design av ett resursallokeringsystem baserat på indikatorer som effektivitet och kvalitet i forskning och undervisning. Utredningen ifrågasatte just enhetligheten i systemet (för många olika uppgifter och mål). Utredningen skisserade ett framtidsscenario bestående av ett högskolelandskap med stora universitet som kompletterades av mindre lärosäten specialiserade på forskning, undervisning och yrkesutbildningar.

Den svenska regeringens politik i slutet av 00-talet var att utveckla ett globalt, resultatorienterat och konkurrenskraftigt högskolesystem. Regeringen lade med hjälp av olika propositioner en grund för mindre detaljstyrning, ökat självstyre och mer frihet för universiteten och högskolorna inom en samlad politisk ram:

Det finns flera skäl för detta. För det första anser regeringen att ökad frihet är viktigt med hänsyn till universitetens och högskolornas särskilda roll i samhället. För det andra ser regeringen ökad frihet som ett sätt att åstadkomma hög kvalitet i verksamheten. För det tredje behöver universitet och högskolor enligt regeringens mening ökad frihet för att kunna både samverka och konkurrera effektivt i dagens globaliserade och föränderliga värld. (prop. 2009/10:149)

Självständighet, ansvar och kvalitet är begrepp som ofta går igen och som framhävs i strävandena efter att uppnå ett framgångsrikt resultat. Diskussionen om vad autonomi, ansvar och kvalitet innebär och hur kvaliteten bör kontrolleras och utvärderas i det svenska högskolesystemet har varit intensiv, men känns igen från debatten i samband med universitetsreformen 1993. Begreppen uppfattas dock på ett annat sätt i dag. Det visar sig bl.a. i hur man använder begrepp som autonomi, ansvar och kvalitet; olika aktörer och intressenter har sina egna definitioner av begreppen, som de försöker tillskriva allmän giltighet och innebörd (jfr Benner et al. 2012).

Vid utgången av 1980-talet hade de svenska universiteten förvandlats från institutioner som styrdes av en "akademisk oligarki" till en mer "pluralistisk arena". Denna process fortsatte under 1990-talet efter hand som ytterligare reformer genomfördes. 1993 års reform innebar stora förändringar och en stark avreglering av utbildningsutbudet och studieorganisationen, tillsättningen av professorer, karriärvägar för lärare, institutionell organisation och dis-

ponering av resurser. En ny högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100) trädde i kraft, varefter universitetens styrelser omstrukturerades och externa medlemmar fick majoritet i styrelserna. År 1997 ersattes rektorerna som universitetens styrelseordförande av externa representanter. Samtidigt övertog styrelserna ansvaret för att föreslå tillsättningen av rektorerna (prop. 1996/97:1).

Med frihet och autonomi i centrum har man satt i gång reformer av de svenska högskolornas självstyre under perioden 1993–2011 inom följande områden: i) akademiskt eller ämnesinriktat (curriculum, program, forskning), ii) finansiellt, iii) organisatoriskt och iv) personalpolitiskt (eget ansvar för rekrytering, lön och befordran).

Reformen av de högre utbildningarna från 1993 fokuserade på den akademiska och finansiella självständigheten, medan reformerna från 2011, som kan betraktas som en fortsättning av 1993 års reform (som redovisas här nedan) har haft fokus på det organisatoriska och personalpolitiska självstyret och kvalitetssäkring i överensstämmelse med den allmänna tendensen till ett stärkande av forskning och högre utbildning i Europa⁷.

3.2 Autonomireformen (2011)

Med propositionen ”En akademi i tiden – Ökad frihet för universitet och högskolor” (prop. 2009/10:149) presenterade den svenska regeringen en autonomireform med ökad frihet och ökat självbestämmande för de statliga universiteten och högskolorna. Reformen trädde i kraft i januari 2011 och hade syftet att ”öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den nuvarande myndighetsformen. Skälen är bl.a. universitetets och högskolors grundläggande uppgift att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen samt regeringens bedömning att lärosätenas frihet och självbestämmande behöver öka för att Sverige ska kunna bedriva utbildning och forskning av internationellt konkurrenskraftig kvalitet”.

Reformen leder till en vittgående avreglering av lärosätenas organisation, förfarandet vid anställning av lärare och planeringen av utbildningarna. Universitet och högskolor är fortfarande statliga myndigheter, men de är fria att bestämma sin interna organisation (med undantag för beslut om styrelse och rektor), vilka kategorier av lärare de vill rekrytera (för utbildning och forskning ska det finnas professorer och lektorer anställda som lärare), anställningsförfaranden och befordringsgång. Regeringen fastställer riktlinjer för krav och bedömningskriterier vid anställning av professorer och lektorer. Flera av de särskilda reglerna i högskoleförordningen (1993:100) om visstidsanställningar avskaffas. Studenternas inflytande är fortsatt säkerställt. Samtidigt upphör bestämmelserna i högskolelagen (1992:1434) om ”fakultetsnämnd och särskilda organ” att gälla. När det gäller utbildningarna minskas

⁷ Utvecklingen ligger i linje med de allmänna strävandena inom EU mot att främja kvalitet och autonomi för lärosätena (jfr också EUA 2012).

samtidigt detaljregleringen. Universitet och högskolor får sammantaget ännu större ansvar i fråga om att bestämma utbildningarnas innehåll och planering och att dimensionera utbildningarna: ”Regeringens bedömning är bl.a. att regleringsbrev för universitet och högskolor bör minska i omfattning. Målen för antalet examina bör också avskaffas. I stället bör universitet och högskolor få ett större ansvar att planera och dimensionera utbildningarna.”

Ett centralt argument för reformen och lärosätenas ökade självständighet gentemot staten har varit att frihet främjar kvalitet och är en förutsättning för långsiktig kvalitetsutveckling:

Ett andra skäl till ökad frihet är enligt regeringens mening att en långtgående decentralisering av verksamhetsnära beslut främjar utvecklingen av kvaliteten i utbildning och forskning. Större frihet från reglering av riksdag och regering ger universitet och högskolor bättre förutsättningar att anpassa verksamheten efter dess förutsättningar och behov – och av allt snabbare förändringar i dessa. Höjd kvalitet förutsätter frihet att hitta nya former, dra lärdomar av vad som har gjorts, möta förändringar i avnämningens behov eller studenternas efterfrågan, m.m. (prop. 2009/10:149 s. 15, Ds 2009:21)

Redan i och med reformen 1993 presenterades en ny linje i den svenska utbildningspolitiken i riktning mot ökad autonomi och decentralisering. Syftet var också den gången att höja kvaliteten och effektiviteten i den högre utbildningen. Ansvaret för att uppfylla dessa mål lades på universiteten och högskolorna (prop. 1992/93:1). I propositionen ”Gränslös kunskap – Högskolan i globaliseringsens tid” (prop. 2008/09:175) understryks betydelsen av hög kvalitet i högre utbildning och forskning för Sveriges fortsatta utveckling som kunskapsnation.

Regeringen fortsatte i samma spår och med hänvisning dels till Globaliseringsrådets rapport ”Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin” (Ds 2009:21), dels till Bolognaprocessen och till ”European Higher Education Area”. Även genom referenser till länder som Australien argumenteras i förslaget för att sammanlänka ökad autonomi, kvalitetskontroll och finansiering (prop. 2009/10:139). En begränsad del av de totala resurserna för utbildning på bachelor- och kandidatnivå tilldelas därför sedan början av 2013 på basis av kvalitetsutvärderingar.

I Sverige fördelas grundläggande medel till forskning och forskarutbildning traditionellt mellan universitet och högskolor utifrån historiska och politiska hänsynstaganden. År 2009 infördes emellertid indikatorer i resurstilldelningen av *forskningsmedel* i form av lärosätenas förmåga att dra in externa medel samt (en kombination av) antalet publiceringar och citeringar. Resursfördelningssystemet för *utbildning* på grundnivå och avancerad nivå har sedan 1993 varit helt baserad på antalet studerande, omräknat till helårsstudenter, och deras prestationer mätt i antalet ”avklarade poäng”, omräknat i helårsprestationer.

Utbildningens kvalitet hade tidigare inte direkt samband med resurstilldelningen. Men fr.o.m. 2013 får universitet och högskolor med utbildningar som fått högsta betyg (mycket hög kvalitet) i Universitetskanslersämbetets utvär-

deringar möjlighet att mot bakgrund av denna betygssättning bli belönade ekonomiskt. Avsikten med kvalitetsbaserad resurstilldelning är att skapa incitament för högre kvalitet i utbildningarna. Den svenska regeringen framhäver samtidigt att det nya resursallokeringsystemet inte innebär minskade resurser i jämförelse med hur det är i dag. Kvalitetsbaserad resursallokering utgör en mindre del, 1,5 procent, av de totala resurserna till utbildning, och genomförs med medel som lösgörs från andra reformer. Detta görs för att undvika risken att urholka resursunderlaget för de andra utbildningarna och för att inte skapa stora olikheter mellan lärosätenas möjligheter att bedriva utbildning i övrigt (prop. 2009/10:139). Enligt regeringen kräver ett kvalitetsdrivande system följande:

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.

Utgångspunkten för styrningen av de svenska universiteten och högskolorna är därmed att riksdagen och regeringen anger de överordnade målen för universitetens och högskolornas drift, medan lärosätena får det fulla ansvaret för uppgifternas genomförande. Enligt regeringen klarade man av denna princip i och med 2011 års kvalitetsreform; kvalitetsstyrningssystemet har nyorienterats för att därmed precisera ansvarsfördelningen mellan universiteten och statens kvalitetssäkringsinstitut och ligga i linje med lärosätenas nyvunna ökade frihet. Med 1993 års reform ökades lärosätenas autonomi genom avreglering och förenkling av regelverket samtidigt som två nya stiftelsehögskolor etablerades⁸. Syftet med 2011 års reform är att fortsätta i samma spår för att ytterligare förbättra villkoren för de högre utbildningarna. Tabell 3 illustrerar de viktigaste kännetecknen för styrningsmodellen i reformerna från åren 1977, 1993 och 2011.

Tabell 3 Sammanfattning av karakteristika för 1977, 1993 och 2011 års reformer

1977 års governance-modell	1993 års governance-modell	2011 års governance-modell
Governance baserat på lagstiftning	Governance baserat på mål och resultat	Governance baserat på mål, resultat och kvalitet
Detaljerade beslut från regeringen	Beslutsfattande på lärosätetsnivå	Beslutsfattande på lärosätetsnivå

⁸ Den planerade stiftelsereformen har skjutits på framtiden, eftersom frågan kommer att utredas ytterligare.

1977 års governance-modell	1993 års governance-modell	2011 års governance-modell
Resurser till de olika utbildningssektorerna och de olika fakulteterna	Resurser till varje universitet och högskola, uppdelat på utbildning respektive forskning/forskarutbildning	Resurser till varje universitet och högskola, uppdelat på utbildning respektive forskning/forskarutbildning
Resurser beroende av input	Resurser beroende av output för utbildning	Resurser beroende av output och kvalitet
Ett system med statliga lärosäten; mycket få privata lärosäten	Konkurrens mellan lärosäten, nya självägande lärosäten samt transparenta och tydliga regler för lärosäten infördes	Konkurrens mellan lärosäten baserat på kvalitet. Strategiska samarbeten

Framtaget av HSV 1998.

Bakgrunden till autonomireformen är således att man ökar lärosätenas ansvar för att utforma sin egen verksamhet på ett sådant sätt att hög kvalitet utvecklas och upprätthålls. Autonomireformen innebär ökat ansvar för universitets- och högskoleledningen för att man i tillräckligt hög grad ska uppnå fastställda mål. I ett styrningsperspektiv utgör autonomi- och kvalitetsreformen dock ett instrument för statens kontroll av den verksamhet som den finansierar. Det är emellertid ännu inte klarlagt huruvida reformen också flyttar beslutsfattandet inom universitet och högskolor till den högsta ledningen, så som kritikerna av autonomireformen hävdar (jfr Sundberg 2013). Autonomireformen ger mer plats till tätare samarbete och fusioner mellan lärosätena. Hur reformen kommer att påverka högskoleväsendet i dess helhet är därför en annan central fråga som bör undersökas utifrån ett styrningsperspektiv.

3.3 Kvalitetsreformen (2011)

Enligt den svenska regeringen ska universitet och högskolor tillhandahålla utbildningar av hög kvalitet, utgöra en kritiskt reflekterande kraft i samhället och fungera som ett växthus för ny kunskap och innovation. Vidare heter det:

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. (prop. 2009/10:139)

I överensstämmelse med propositionen ”Fokus på kunskap – Kvalitet i den högre utbildningen” (prop. 2009/10:139) beslutades i juni 2010 att det skulle införas ett kvalitetssäkringssystem bl.a. med motiveringen att ”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 finansi-

är, dels för de individer som på olika sätt investerar i utbildning”. I propositionen föreslogs att fokus för det nationella kvalitetssäkringssystemet för högre lärosäten skulle ändras till att riktas mot utbildningarnas resultat. Planeringen och genomförandet av utbildningarna undersöktes således inte som tidigare.

Det nya kvalitetssäkringssystemet baseras på utvärderingar av de studerandes faktiska studieresultat, och huruvida dessa motsvarar de förväntade examensmålsättningarna. Utvärdering av måluppfyllelse görs i relation till ”examensordningen i högskoleförordningen”. Kvaliteten hos studenternas självständiga arbeten får särskild uppmärksamhet i bedömningen, och annan dokumentation av måluppfyllelse rapporteras av institutionerna i en form av självvärdering. Ytterligare bedömningar består av nuvarande studerandes uppfattning av graden av måluppfyllelse⁹. Systemet ska i alla avseenden präglas av likvärdighet, transparens och förutsägbarhet.

De nya kvalitetsutvärderingarna av utbildningarna inleddes vid årsskiftet 2010/11 (utförs av Universitetskanslersämbetet¹⁰) och ligger sedan 2013 till grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning. År 2013 omfattade den kvalitetsbaserade resurstilldelningen 95 miljoner kronor, och 195 miljoner kronor 2014. Systemet förväntas vara fullt utbyggt 2015 och kommer därefter att ha 295 miljoner kronor till sitt förfogande. Universitet och högskolor med utbildningar av hög kvalitet kommer som tidigare nämnts att bli belönade genom ökad finansiering. Resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska därmed tilldelas dels på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer (”avklarade poäng”), dels på grundval av utvärderingar av utbildningarnas resultat (prop. 2009/10:139).

Det viktigaste bedömningsunderlaget för det nya kvalitetssäkringssystemet, förutom de studerandes självständiga arbeten, är lärosätenas självvärderingar. När det gäller syftet med självvärderingarna är detta beskrivet enligt följande (HSV 2010:22, s. 12):

Lärosätenas självvärdering har två syften. Det första, och viktigaste, är att möjliggöra en bredare och mer fullständig resultatredovisning än bara den som kan ske genom de självständiga arbetena. Detta eftersom de självständiga arbetena inte kan täcka alla de mål som ska uppnås för en viss examen. I självvärderingen bör lärosätet därför redovisa, analysera och värdera resultaten i förhållande till samtliga mål som utvärderingen ska ske mot. Redovisningen ska syfta till att visa för de sakkunniga att studenterna når målen i examensbeskrivningarna. Den bör därför innehålla tydliga belägg för att målen har nåtts, snarare än hänvisningar till de förutsättningar och processer som ska leda till måluppfyllelse, t.ex. kursplaner. Men lärosätet kan göra en viss redovisning av förutsättningar och

⁹ Från starten ingick frågeformulär till alumner i utvärderingsprocessen, men de fick utgå p.g.a. de sedvanliga problemen med frågeformulär såsom låg grad av respons, validitet och reliabilitet.

¹⁰ Universitetskanslersämbetet (UKÄ) är en myndighet för högskoleväsendet, grundat 2013. UKÄ utvärderar kvaliteten i den högre utbildningen, utövar tillsyn över universitet och högskolor, undersöker effektiviteten och är ansvarig för statistik och uppföljning på området, uppgifter som tidigare utfördes av Högskoleverket.

processer för att visa hur man säkerställer att studenterna verkligen når målen.

I bedömningarna ingår också andra element såsom besök¹¹ på lärosätena och intervjuer med studenter. Dessa instrument har dock använts i mindre utsträckning i utvärderingarna.

3.3.1 Bakgrund till kvalitetsreformen – utbildningsresultat i centrum

Bakgrunden för det nya kvalitetssäkringssystemet är att det kvalitetssystem som skulle ha genomförts under perioden 2007–2012 lades ned under hösten 2008 efter kritik från universitetet och högskolor, särskilt på grund av den stora mängden data som skulle lämnas till HSV.

Debatten om ett nytt kvalitetssäkringssystem startade redan 2007 och inbegrep Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Sveriges förenade studentkårer (SFS). SUHF kritiserade Högskoleverkets utvärderingar i en rapport i november 2008 (preliminär rapport från SUHF:s arbetsgrupp för diskussion kring Högskoleverkets utvärderingar av kvaliteten i lärosätenas utbildningar). Kritiken gick ut på ”att resultaten av utbildningen, den verkliga kvaliteten, granskas så lite. Studenternas examination, examensarbeten och framför allt den nytta de har av utbildningen i sina fortsatta liv måste utgöra en avgörande del av kvalitetsutvärderingarna” (pressmeddelande från SUHF 2008-11-11: ”Sveriges lärosäten underkänner Högskoleverkets granskningar”). I en rapport från HSV (2009:13 R) konstaterar man att den första genomgången av utbildningarnas utvärderingar kännetecknades av tekniska och metodiska problem.

På Regeringskansliets initiativ utarbetade en grupp med representanter för Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer under hösten 2008 ett förslag till system för utvärdering av kvaliteten i utbildningarna. Förslaget skulle ligga till grund för kvalitetsbaserad resurstilldelning. Gruppen presenterade sitt arbete i januari 2009 i promemorian ”Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem” (U2009/723/UH).

Baserat på denna promemoria beslutade den svenska regeringen i mars 2009 att ge Högskoleverket i uppdrag att föreslå ett nytt system för bedömning av kvalitet i tätt samarbete mellan universitet och högskolor, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer (U2009/1444/UH). I direktivet förklarades att arbetet skulle koordineras med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Det tillkännagavs också att Högskoleverket skulle hjälpa departementet att utveckla grundläggande principer för hur kvaliteten på utbildningarnas resultat ska kunna utgöra grundvalen för ett generellt system för utvärdering av kvaliteten. Högskoleverket presenterade rapporten ”Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets

¹¹ Detta har nu genomförts som en webbaserad intervju med representanter för de aktuella utbildningarna på universitet och högskolor.

förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar” (U2009/3620/UH) i september 2009.

Regeringen begärde i samband med detta att systemet skulle utformas så, att det kunde ligga till grund för en del av lärosätenas resurstilldelning. Det kom att innebära att beslut om utbildningarnas kvalitet graderas på en skala i stället för att som tidigare ange om kvaliteten är tillräcklig för att behålla rätten att tillhandahålla utbildningen. Högskoleverket presenterade ett system för utvärdering av utbildningarnas resultat med utgångspunkt i ”hur väl utbildningarna säkerställer att studenterna når målen i högskoleförordningens examensbeskrivningar” (U2009/3620/UH).

Det centrala i Högskoleverkets förslag var att utvärderingen fokuserade på graden av överensstämmelse mellan de studerandes faktiska studieresultat och de förväntade studieresultaten, så som det beskrivs i högskolelag och högskoleförordningens examensordning. Högskoleverket påpekade att utbildningarnas villkor och processer inte ingick i utvärderingarna. Högskoleverkets förslag accepterades inte. Utbildningsdepartementet presenterade ett resultatbaserat förslag till kvalitetssäkring i propositionen ”Fokus på kunskap – Kvalitet i den högre utbildningen” (prop. 2009/10:139).

Orsaken till att regeringen presenterade sitt eget förslag var enligt uppgift följande:

... 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.

Vidare heter det:

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 ... 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. (prop. 2009/10:139 s. 13)

Regeringen uttalade att intentionen därmed har varit att undvika att inskränka lärosätenas autonomi. Efter en diskussion med intressenter och aktörer började implementeringen av det nya kvalitetssäkringssystemet 2011.

3.3.2 Kvalitetsutvärderingar av utbildningarnas resultat – förfarandet

Kvalitetsutvärderingarna av utbildningar som leder till examen på grundnivå och avancerad nivå omfattar som nämnts ovan huvudsakligen utvärderingar av utbildningarnas resultat. Resultatbedömningar företas av externa och oberoende sakkunniga. Som sakkunniga betecknas i detta sammanhang såväl experter i ämnet som studerande och representanter för näringslivet. Resultatbedömningen bygger enligt regeringens proposition på en genomgång av de studerandes självständiga arbeten och universitetens och högskolornas egna bedömningar av utbildningarnas resultat (självvärderingar) i kombination med lärosätesbesök från de sakkunnigas sida. Ytterligare bedömning baseras på dokumentation i form av nuvarande och tidigare studerandes uppfattning av uppnådda resultat. Systemet ska i alla avseenden präglas av likvärdighet, transparens och förutsägbarhet (prop. 2009/10:139, HSV 2012:21 R).

Kvalitetsutvärderingar i Sverige har tidigare haft fokus på processer, på hur universitet och högskolor arbetar. Med propositionen skiftade fokus emellertid till utbildningarnas resultat, dvs. på vad som konkret uppnås och på om utbildningarna håller vad de lovar. Det betyder att utbildningar utvärderas utifrån omfattningen av de studerandes faktiska studieresultat i förhållande till förväntade examensmålsättningar. Ansvaret för utbildningarnas potential och genomförande inklusive utformningen av system för utvärdering av egen verksamhet (självvärdering) ligger hos universitet och högskolor.

Om en utbildning har allvarliga brister kan dess examenstillstånd ifrågasättas. Utbildningarnas resultat gäller de läranderesultat som utbildningarna ska uppfylla och som föreskrivs i högskolelagen samt i de examensbeskrivningar som finns med i de förordningar som är kopplade till högskolelagen. Kraven gäller målen för vad de studerande ska uppnå för att få ut en viss examen. Högskoleförordningens examensbeskrivningar reviderades 2007 och är baserade på "lärandemål". Staten stipulerar härmed överordnade läranderesultat för olika högre utbildningar.

Det finns examensbeskrivningar för de allmänna och konstnärliga examina på grundnivå, avancerad nivå och forskarutbildningsnivå samt för yrkesexamina. Antalet lärandemål i examensbeskrivningarna för de generella examina är åtta på kandidatnivå, nio för masterexamen, medan det varierar när det gäller yrkesexamina. Examensbeskrivningarna tar utgångspunkt i Bologna-processens intention om att utveckla den högre utbildningen i riktning mot mer kompetensbaserade färdigheter. Målen i examensbeskrivningarna följer en taxonomi indelad i tre "kunskapsformer": i) "kunskap och förståelse, ii) färdighet och förmåga, samt iii) värderingsförmåga och förhållningssätt" (UKÄ 2013a).

Vid varje utvärdering företas ett urval av mål för de respektive utbildningarna. De förväntas avspegla utbildningen i dess helhet. Vidare utvärderas forskarutbildningarna regelbundet. Om dessa inte uppfyller kraven för examina på forskarnivå, kan lärosätena förlora rätten att utfärda examina.

Själva förfarandet består i att lärosätena skickar förteckningar över studenternas självständiga arbeten till UKÄ:s webbaserade system, som genom stickprov väljer ut 5–24 arbeten per examen (och lärosäte). Dessa uppgifter fördelas mellan sakkunniga i respektive bedömningspaneler till genomläsning och bedömning. Utvärderingen bygger på stickprov av de studerandes examensarbeten, lärosätenas självvärdering samt intervjuer med studerande. Bedömningspanelerna föreslår de målsättningar som ska ingå i utvärderingen samt de kriterier som används vid utvärderingen.

Utvärderingen avslutas med en rapport från UKÄ och ett beslut på tre-stegsskalan ”mycket hög kvalitet”, ”hög kvalitet” och ”bristande kvalitet”. Varje utvärdering tar ca 10–15 månader att genomföra. I december 2013 hade 1 323 utbildningar utvärderats. Av dessa hade 211 fått beteckningen ”mycket hög kvalitet”, 912 ”hög kvalitet” och 200 ”bristande kvalitet”.

UKÄ prövar också ansökningar om examenstillstånd på grundnivå och avancerad nivå. Reglerna för vem som får lov att utfärda examen är olika beroende på typen utbildning och examen, och är också starkt kopplade till kvaliteten på utbildningen. Universiteten har generellt tillstånd att utfärda *högskoleexamen*, *kandidatexamen*, *magisterexamen*, *masterexamen*, *licentiatexamen* och *doktorsexamen*. Statliga högskolor har tillstånd att utfärda *högskoleexamen*, *kandidatexamen* och *magisterexamen*. Statliga högskolor kan begära tillstånd att utfärda *masterexamen* eller *licentiatexamen* och *doktorsexamen* inom ett vetenskapligt område. Examenstillstånd för yrkesorienterade grader eller konstnärliga grader prövas alltid av UKÄ. Enskilda utbildningsanordnare saknar omvänt generellt examenstillstånd. De måste alltid ansöka om tillstånd hos regeringen. Vid prövning av ett visst examenstillstånd sammanställer UKÄ en bedömningspanel, som arbetar utifrån kvalitetsaspekter omfattande utbildningarnas förutsättningar (lärarkompetens, utbildningsmiljö och infrastruktur), utformning (förväntade studieresultat, undervisning, kurslitteratur och examination) och resultat (säkerställande av examensmål och säkerställande av utbildningskvalitet). För statliga högskolor är det UKÄ som bestämmer om högskolan ska beviljas examenstillstånd, medan det för de enskilda utbildningsanordnarna är regeringen som fattar beslut om tillstånd.

3.3.3 Utvecklingen i det svenska kvalitetssäkringssystemet

Efter inrättandet av Högskoleverket 1995 har olika komponenter ingått i kvalitetssäkringssystemet, och samtidigt har fokus i kvalitetssäkringsprocessen flyttats över tid. Under perioden 1995–2000 dominerades kvalitetssäkringssystemet av utvärderingar av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem (”kvalitetsarbetsbedömningar”). Under åren 1995–2002 genomfördes två rundor av utvärdering av alla universitet och högskolor. Dessutom prövade man lärosätenas ansökningar om tillstånd att genomföra examinationer. Egentliga utvärderingar av utbildningarna genomfördes under den här perioden endast i mindre omfattning.

Ett nytt kvalitetssäkringssystem presenterades 2001, bestående av utvärdering av både lärosäten och utbildningar vart sjätte år. Någon egentlig ny runda

med ”kvalitetsarbetsbedömningar” för alla universitet satte man inte i gång under den här perioden. I stället fokuserade man på specifika aspekter av kvalitet såsom likvärdighet, mångfald och internationalisering. Dessa bedömningar blev kända som tematiska studier av högre utbildning. Prövning av lärosätenas ansökningar om tillstånd att utfärda examina fortsatte på samma sätt som tidigare. När samtliga program under perioden 2001–2006 hade blivit utvärderade, införde man en ny modell för utvärdering av utbildningar för perioden 2007–2012. Denna modell lades dock ned på hösten 2008 på grund av kritik från lärosätena, som ansåg att systemet inte hade tillräckligt fokus på kvalitet och för att ha metodologiska problem. Syftet med modellen var emellertid att lägga ett större ansvar på varje lärosäte, vilket skulle göra lärosätena bättre på att själva kvalitetssäkra utbildningarna.

År 2011 infördes det nuvarande systemet, och utvärderingarnas fokus flyttades från lärosätenas och utbildningarnas kvalitetsarbete till utbildningarnas resultat. Både Utbildningsdepartementet och universitetens representanter delade före detta system den uppfattningen, att undersökningen av resultat borde ha en mer framträdande plats i det nya utvärderingssystemet.

Som utvärderande myndighet och utvecklare av metoder för att utvärdera utbildningsresultat på basis av de studerandes självständiga arbeten påpekade HSV några metodiska problem med modellen och beslöt 2012 att revidera systemet, vilket kom att innebära att bara program där det ingår minst fem självständiga projekt från de senaste tre åren har möjlighet att ingå i kvalitetsbedömningen. Samtidigt fastslog HSV att man senare skulle återkomma till hur utbildningar som inte ingår i systemet skulle utvärderas (HSV 12-4013-10, Lundmark & Sjölund 2012).

Sammanfattningsvis har fyra olika kvalitetsutvärderingssystem använts i Sverige under de senaste 20 åren. Även om systemen har gemensamma kännetecken, är de olika på tre viktiga punkter, nämligen syfte, fokus och implementering. De skiljer sig dessutom åt i frågan om utvärderingscykler och åtgärder till följd av utvärderingarna. Nedanstående tabell illustrerar de kvalitetssäkringssystem som har använts sedan 1995.

Tabell 4 Likheter och skillnader mellan de svenska kvalitetsutvärderingssystemen för högre utbildning sedan 1995

<i>System</i>	<i>Intention</i>	<i>Fokus</i>	<i>Implementering</i>	<i>Sanktion</i>	<i>Cykel</i>
1995–2000	Förbättringar	Villkor och förfarande	Ad hoc	–	–
2001–2007	Förbättringar* och kontroll	Villkor och förfarande	Total **	X	6 år
2008–2010	Kontroll och förbättringar	Villkor och förfarande och resultat	Total Strategisk ****	X	6 år ***
2012–2014	Kontroll och förbättringar	Resultat	Total	X	4 år

Källa: Sedigh 2013.

*Fet stil indikerar styrkan i intention och fokus.

**Alla program har blivit utvärderade under den angivna tidscykeln (HSV Rapport 2012:21 R).

***Ursprungligen beslutat sex år, men förkortat till tre år.

**** Utvärderingen av programmet hade tre faser. I den första fasen utarbetade institutet en samlad nationell undersökning av de stora ämnesområdena. I nästa fas skapades ett urval av enskilda program på grundval av denna undersökning. I den tredje fasen undergick de utvalda programmen en djupgående bedömning (HSV Rapport 2012:4 R).

3.3.4 Kvalitetsbegreppet i utbildningarna i den svenska kontexten

I autonomi- och kvalitetssäkringsreformerna i det svenska högskolesystemet finns det sammanfattningsvis två viktiga led i styrningen av utbildningarna. Det första är systemet för tilldelning av resurser, det andra är kvalitetsutvärderingssystemet och prövningarna av rätten att utfärda examina. Bådadera grundar sig på kvalitetsbegreppet.

Att universitet och högskolor ska sträva efter hög kvalitet är inte någon ny målsättning. Kvalitet har alltid varit ett viktigt element i den akademiska traditionen. Inom forskningen är de självreglerande mekanismerna mycket starka, särskilt referentgranskningssystemet. När det gäller utbildningarna har de externa kvalitetsdrivande incitamenten däremot varit svagare. Det har varit upp till lärare och lärosäten att utveckla och upprätthålla hög kvalitet (jfr Ekberg 2012). Om man definierar kvalitet i en strikt mening, utgörs riktvärdena för kvalitet i utbildningen av målen i examensordningen i den svenska högskoleförordningen, som i form av kunskaps- och kompetensnivåer anger vilka krav som ska uppfyllas för varje examen.

Kvalitetssäkring sker dels internt inom lärosätena, dels via UKÄ. Lärosätenas kvalitetssäkring baseras på de akademiska idealen och på yrkesetiska normer som ska präglade högre utbildning och vetenskaplig kunskapsbildning (högskolelagen 1992:1434). Ansvar för organisering av detta ligger hos universiteten och högskolorna och deras ledning. Den nationella kvalitetssäkringen, dvs. kvalitetssäkringen av all högre utbildning, ligger hos UKÄ. Kvalitetssäkringen av lärosätena sker, som tidigare nämnts, dels genom UKÄ:s periodiska kvalitetsutvärderingar, dels genom prövning av lärosätenas rätt att utfärda examina för de olika utbildningsområdena.

Kvalitetsutvärderingssystemet fokuserar primärt på kvalitetskontroll, vilket innebär att utveckling inte är det primära fokus för systemet, utan att systemet innehåller mekanismer som förväntas vara kvalitetsdrivande. Det är upp till lärosätena själva att identifiera svagheter och vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till dessa. Regeringsbeslutet (2010) anger således: "Förklaringar till resultat och åtgärder för att utveckla verksamheten ska framöver sökas av lärosätena själva." Det betyder att det är lärosätena som identifierar de instrument som de ska använda för att utveckla kvaliteten på utbildningarna. Lärosätena baserar sig på de examensmål som formulerades i högskoleförordningen av år 2007 och regeringens krav på att "kvalitet är att utbildningarna säkerställer att studenterna når examensmålen".

Skrivbordsstudien och intervjuer med nyckelinformanter¹² pekar på att implementeringen av kvalitetssäkringssystemet har lett till en debatt bland lärosätena, särskilt om grunden för bedömningarna, men det har samtidigt medfört ett ökat fokus på kvalitetsarbetet på lärosätetsnivå, speciellt i fråga om examensarbeten och väglednings- och bedömningskriterier i samband med examina. Det nuvarande svenska kvalitetssäkringssystemet har dock endast i mindre grad genererat upplysningar som återkoppling till lärosätena och utbildningarna. Därmed har samspelet mellan intern och extern kvalitetsutvärdering inte varit fullt utvecklat (jfr UKÄ 2013b).

Det nya kvalitetssäkringssystemet har kritiserats av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) för att i vissa avseenden inte leva upp till europeiska standarder och riktlinjer. Enligt ENQA (2012) tar kvalitetssäkringssystemet inte hänsyn till lärosätets interna kvalitetsarbete. Detta element bör enligt ENQA stärkas i ett utvecklingsperspektiv, och man pekar på behovet av att se över och revidera bedömningskriterierna. ENQA kritiserade också Högskoleverkets operationella oberoende i förhållande till regeringen.

I publikationen ”Reflektioner kring det nuvarande utvärderingssystemet – Erfarenheter 2011–september 2013”, summerar UKÄ (2013b) erfarenheterna från arbetet med det nya utvärderingssystemet och framhåller att systemet fungerar, men att det kan utvecklas ytterligare. Samtidigt presenterar UKÄ några nya idéer för utvecklingen av systemet – fortfarande baserade på principen om resultatorientering och på användningen av en trestegsskala. UKÄ skissar följande:

- Begreppet resultat bör utvecklas. Ett bredare underlag i bedömningen av en del utbildningar skulle kunna öka acceptansen av systemet.
- Utförligare information och bättre beskrivning av vad bedömningspanelen uppfattar som ett problem i en viss utbildning: Man bör ange förslag till lösningar och förbättringar. Balansen mellan kontroll och utveckling bör ändras, och utvecklingsdragen bör bli betydligt starkare representerade.
- Experterna bör ges större utrymme och deras iakttagelser tillmätas ytterligare vikt i slutbedömningen.
- En utvärdering av lärosätets kvalitetssäkringssystem bör ingå i kvalitetsbedömningen.
- Utbildningarnas bidrag till att förbättra arbetskraftens delaktighet på arbetsmarknaden och i näringslivet bör spela en tydligare roll i kvalitetsutvärderingarna.
- Oavsedda effekter av systemet i form av incitament till enkelriktning och strömlinjeformning bör undvikas genom att uppmuntra till mångfald i utbildningarna.
- Kalibreringen mellan utvärderingsprojekten bör förstärkas med hjälp av tydligare riktlinjer för bedömningspanelerna.

¹² En lista över nyckelinformanter finns i avsnitt 6.

- De studerandes perspektiv i utvärderingarna bör förstärkas.

4 Autonomi- och kvalitetsreformerna i ett skandinaviskt och europeiskt perspektiv

4.1 Institutionell autonomi i ett skandinaviskt perspektiv

Det råder en bred politisk enighet i Skandinavien om att länderna ska bli ännu mer kunskapsbaserade och bättre på att hantera de globala utmaningarna. Lärosäten som tillhandahåller utbildning och forskning av hög kvalitet ses därför som helt avgörande för att främja kvaliteten och stärka länderna som kunskapssamhällen.

I detta perspektiv har de högre utbildningssystemen i Skandinavien reformerats på bara ett fåtal år. Reformerna sträcker sig ut över kvalitets- och autonomifrågor och har haft sikte på att

- förstärka den institutionella autonomin genom att begränsa den direkta statskontrollen
- diversifiera finansieringen och göra en större del av denna resultat- och konkurrensbaserad
- öka kvaliteten och attraktionskraften hos de högre utbildningarna
- utveckla adekvata kvalitetssäkringssystem
- etablera en kritisk massa för att förstärka lärosätenas profil mot bakgrund av den ökade internationella konkurrensen om kunskap och resurser.

Sverige, Norge och Danmark har genomfört en serie reformer av lagstiftningen för den högre utbildningen. I samband med detta har man fattat beslut om omfördelning av inflytande, makt och det kollegiala inflytandet och de konsensusbaserade beslutsprocesserna. Med större institutionell autonomi har rektorers och styrelser makt utvidgats, medan den vetenskapliga personalens inflytande har minskat. Danska lärosätens organisation och ledningsstruktur är det mest vittgående exemplet på förskjutning av makt och bestämmanderätt inom lärosätena.

Samtidigt är lärosätenas finansiella autonomi fortfarande begränsad, även om staten fortsatt är den dominerande finansieringskällan, trots en markant utökning av den externt finansierade verksamheten under senare år (jfr Ekberg 2012).

Medan den institutionella autonomin således ökas gentemot staten, har man genomfört förändringar av det sätt på vilket staten utövar inflytande och kontroll över den högre utbildningen. Staten har i och med reformerna inte fått minskat ansvar för dessa, utan har i stället tagit till andra medel gentemot lärosätena. I och med autonomireformerna utövas statlig kontroll inte längre genom normativ lagstiftning, utan inflytande och styrning sker med hjälp av resultatbaserade finansieringsformer, strategiska satsningar och användning av kvalitetssäkringssystem.

Samtidigt har man genomfört en omläggning av lärosätenas organisation i form av fusioner, allianser och andra nya samarbetsformer mellan universitet och mellan universitet och andra högre utbildningsinstitutioner (och sektorsforskningsinstitutioner), vilket har inneburit en institutionell koncentration. I Danmark har fusioner genomförts för att skapa den kritiska massa som är en förutsättning för att tillmötesgå externa krav på kvalitet och performance vid universiteten. I Norge baserades fusioner av högskolorna på ”bottom up”-initiativ. I Sverige finns det exempel på fusioner mellan mindre lärosäten och tätare samarbeten mellan mindre och större lärosäten. Sverige har genom 2011 års autonomireform valt en mjukare styrningsform, jämfört med t.ex. Danmark, och ett ”bottom-up”-tillvägagångssätt för att underlätta eventuella fusioner som har initierats av lärosätena själva.

Även om tendensen i utbildnings- och forskningspolitiken i de tre länderna är densamma, nämligen ökad autonomi för lärosätena, samarbete och ökat krav på kvalitet, performance och profilering, är timing, tempo, intensitet och räckvidd i genomförandet av reformerna olika. Danmark och Norge startade med att reformera sina utbildningssystem under 1990-talet och genomförde omfattande reformer av högskoleväsendet i början av 2000-talet. I det avseendet är Danmark det land som implementerade mest vittgående reformer på kortast tid. Sverige införde mål- och resultatstyrning, kvalitetssäkring och performance-orienterad finansiering redan i och med utbildningsreformen från 1993 och fortsätter i samma spår med 2011 års autonomi- och kvalitetsreform.

Tabellen nedan illustrerar de viktigaste reformerna och förändringarna i systemen för högre utbildning i Skandinavien.

Tabell 5 Översikt över skandinaviska reformer av högre utbildning och forskning

	1993–1999	2000–2006	2007–2013
DK	1993: Organisatorisk budgetmässig autonomi för universiteten, förstärkt ledning, externa representanter i de styrande organen 1999: Utvecklingskontrakt	2003: Ny universitetslag: Offentliga, självägande lärosäten, styrelser med extern majoritet (ordföranden extern) 2006: Globaliseringsstrategi	2007/08: Fusioner av lärosäten (och sektorsforskningsinstitutioner) Nytt kvalitetssäkringsorgan ACE Denmark 2010: Introduktion av performance-baserad finansiering av forskning 2013: Nytt kvalitetssäkringssystem och kvalitetssäkringsorgan: Dansk Akkrediteringsinstitution

	1993–1999	2000–2006	2007–2013
NO	1994: Fusioner av 98 högskolor till 26 statliga högskolor, införande av ett binärt system	2002/2004: Implementering av Kvalitetsreformen med m.m. output-baserad finansiering Nytt kvalitetssäkringsorgan, NOKUT 2003: Högskolor måste ansöka om universitetsstatus 2005: Ny universitetslag: ökad institutionell autonomi	
SE	1993: Ny universitets- och högskolelagstiftning: Decentralisering, management baserat på mål och resultat, kvalitetssäkring, "accountability" och performance-baserad finansiering av utbildningen 1997: Alla lärosäten får forskningsmedel. 1998: Styrelser med extern ledning 1999: Nya regleringar angående HR baserat på forskningsproduktion och pedagogiska och andra meriter	1999/2000: Lärosätena måste ansöka om förändrad status från högskolor till universitet 2006: Globaliseringsrådet Intensifiering av implementeringen av Bolognaprinciperna	2009: Nytt finansieringsystem – gradvist mer performance-baserad forskningsfinansiering 2011: Autonomireform: ökad frihet och ökat självbestämmande, avreglering i fråga om institutionernas organisation, anställning av lärare och planering av utbildningar 2011: Kvalitetssäkringsreform: fokus på resultat 2013: Nytt kvalitetssäkringsorgan, UKÄ

Framtaget av Kalpazidou Schmidt 2012a.

4.2 Kvalitetssäkring i ett skandinaviskt perspektiv

Sett i ett historiskt perspektiv har Skandinavien kännetecknats av olika traditioner för kvalitetssäkring av utbildning. Sverige tog redan i slutet av 1960-talet initiativ till att utveckla ett nationellt kvalitetssäkringssystem¹³. I Danmark kom kvalitetssäkringskonceptet i fokus 20 år senare, medan det i Norge skedde först i slutet av 1990-talet. I dag finns det olika kvalitetssäkringssystem och kvalitetssäkringsinstitut, men också regelverken är olika i de tre länderna (jfr Hansen forthcoming).

¹³ UKÄ publicerade de första utvärderingsrapporterna på 1960-talet. Samtidigt sattes institutionaliseringen av utvärderingen i gång i slutet av 1960-talet och tog fart i början av 1970-talet. UKÄ satsade på utvärdering som ett särskilt problemområde och siktade på att utveckla ett instrument för att mäta kvaliteten på verksamheten i den högre utbildningen (för en mer detaljerad beskrivning av förloppet, se Gröjer 2004).

Danmark har nyligen gått från kvalitetssäkring av utbildningsprogram till ackreditering av lärosäten i regi av Danmarks Akkrediteringsinstitution. I Norge har "Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen" (NOKUT) sedan inrättandet 2003 koncentrerat sig på lärosätesackreditering och utvärdering av utbildningsprogram. Sverige har under perioden 1995–2000 haft en tradition av kvalitetssäkring av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem, medan tematiska utvärderingar har dominerat under tiden efter 2001. De senaste åren har man i Sverige dock upphört med tematiska utvärderingar och utvärderingar av lärosäten.

Det svenska kvalitetssäkringssystemet skiljer sig från det danska och det norska, men också från de andra europeiska ländernas i fråga om uppfattningen av kvalitetssäkringskonceptet samt i den praktiska instrumentella hanteringen av kvalitetsutvärderingen. Systemet fokuserar på kvalitetskontroll av resultat, så planering och genomförande av utbildningar står inte primärt i fokus. Systemet tar inte lärosätenas interna kvalitetsarbete i beaktande, men har en del mekanismer som förväntas vara kvalitetsdrivande.

4.3 Autonomi- och kvalitetsreformerna i ett europeiskt perspektiv

I ett europeiskt perspektiv är tendenser till ökad autonomi och förstärkt kvalitetssäkring kännetecknande inte bara för de skandinaviska länderna. Den högre utbildningen är på reformdagordningen inom hela EU (jfr Maaseen 2008).

Högskolesektorn har expanderat kraftigt i efterkrigstidens Europa. Med den hastiga industrialiseringen i större delen av Europa inklusive Sverige följde en markant utvidgning av antalet studieplatser efter studentupproret 1968. Det inrättades universitet och högskolor, även i regioner utan tillgång till utbildning. Denna utbyggnad ägde rum både i de skandinaviska länderna och i många andra europeiska länder (Kyvik 2009). Den andra stora vågen av utbyggnad kom på 1980-talet och i slutet av 1990-talet, varefter man frångick strategin om att utveckla nya universitet och högskolor till förmån för en utvidgning av befintliga lärosäten i många europeiska länder. Grunden till denna förändring av bakgrundsvillkoren var den ekonomiska pressen på de offentliga finanserna och det därav följande behovet av effektiviseringar. Under den perioden utvecklades också New Public Management-idéerna (Maassen & Stensaker 2003) som har fått väsentlig betydelse för lärosätenas utveckling. Universitet och högskolor fick större autonomi som medel att hantera den växande utbyggnaden och tillgodose behovet av "massifiering" och effektivisering. Man kan konstatera att Sverige i och med 1993 års reform i det sammanhanget har legat i framkant med utvecklingen i resten av Europa. Med ökad autonomi följde behovet av ökad kontroll av kvaliteten, inte bara på utbildningarna utan också på forskningen (Benner et al. 2010, Huisman 2009).

Utvecklingen i Europa har det senaste decenniet tagit utgångspunkt i de målsättningar som formulerades i Bolognaprocessen och Lissabonstrategin. Det förstnämnda används vid de europeiska lärosätena som instrument för att uppnå en tätare gemensam europeisk integrering av kvalitetssäkring och harmonisering av kvalitet. Lissabonstrategin däremot utgjorde i över tio år ramen för ett ökat europeiskt samarbete inom utbildnings- och forskningsfrågor med den ambitiösa målsättningen att göra EU till den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen och skapa en hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och större social samhörighet. Processen och strategin har emellertid fått stor betydelse i kraft av mer koordinerade strävanden mot att skapa en europeisk kunskapsarena, liksom det bland de europeiska universiteten har etablerats ett förstärkt samspel mellan utbildning, forskning och innovation.

Benner et al. (2010) anför att denna utbildnings- och forskningspolitiska ram har en rad inneboende spänningar. Särskilt diskuterar författarna om alla lärosäten bör sikta på att hantera utbildning, forskning och innovation samtidigt, eller om det finns fördelar med en institutionell arbetsfördelning, där olika lärosäten utför olika uppgiftstyper. Denna problemställning är relevant i en svensk kontext: mindre högskolor och större universitet har samma typer av uppgifter, nämligen utbildning, forskning och samverkan, och de ställs därmed inför samma höga krav på kvalitet, profilering och samarbete med det omgivande samhället. De exempel på fusioner och allianser som man ser numera i Sverige är tecken på att lärosätena, som har fått större handlingsfrihet genom den nya autonomireformen, söker strategiska samarbetspartner för att tillmötesgå ökade krav på hög kvalitet.

4.4 En ram för det fortsatta arbetet

Sverige satsar på kunskap och innovation som en avgörande förutsättning för att hantera de möjligheter och risker som följer av den globala utvecklingen. Universitet och högskolor har en central betydelse för välfärd, sysselsättning och ekonomisk utveckling, eftersom forskning och utbildning är centrala drivkrafter för samhällenas modernisering och förnyelse. Ökad autonomi för lärosätena betraktas som en förutsättning för utbildning och forskning av hög kvalitet, men också som en förutsättning för att kunna tillmötesgå växande krav på interaktion och samarbete med samhället i övrigt och för ett framgångsrikt deltagande i den internationella konkurrensen om kunskap och resurser.

För att tillgodose statens behov av överordnad styrning av resurser och ”accountability” har universitet och högskolor, samtidigt som de har fått ökad autonomi gentemot staten, fått ett nytt kvalitetssäkringssystem som i viss mån påverkar resursallokeringen till lärosätena; en begränsad del av resurserna tillförs lärosätena mot bakgrund av utvärderingen av utbildningarnas resultat.

Autonomi och kvalitetssäkring följs därmed åt i Sverige, vilket också är fallet i de flesta andra europeiska länder.

Autonomi och kvalitetssäkring är långt ifrån oproblematiske koncept att hantera. Forskning visar att regeringar och lärosäten agerar utifrån flera olika organisationsideal med diverse styrnings- och ledningsmodeller och varierande uppfattningar om kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Åtgärder vidtas utan att man nödvändigtvis har klara, entydiga svar på vad som leder till framgång, vad som bara leder till framgång i begränsad omfattning, och vad som är effektivt för att kunna styra och leda universitet och högskolor (Larsen et al. 2009). Lärosätena ställs i dag inför den dubbla rollen att vara kunskapsproducenter, samtidigt som deras instrumentella roll i att uppnå nationella mål som tillväxt och välfärd blir allt viktigare (jfr Benner 2008). Universitet och högskolor förväntas med andra ord anordna och tillhandahålla utbildning och forskning som kan inordnas i ett marknadsbaserat organisations- och belöningsystem. Universitet och högskolor agerar strategiskt i det nya högskolelandskapet.

Autonomi- och kvalitetsreformerna har implementerats i Sverige under de senaste tre åren. I takt med att den politiska detaljstyrningen av universitet och högskolor har minskat, har behovet av uppföljning och utvärdering av verksamheten ökat (jfr SOU 2007:75, prop. 2009/10:175). Vilka effekter de båda reformerna totalt sett har haft på kvaliteten i de högre utbildningarna är av naturliga orsaker ännu inte kartlagt. Att studera kvalitetssäkringssystemets konsekvenser för utbildningarnas utbud och innehåll och de båda reformernas effekter på det svenska högskolelandskapet är ett komplext företag, och reformernas fulla effekter kan bara undersökas i ett längre tidsperspektiv. Styrningen i högskolesystemet och kvalitetssäkringsprocesserna i systemet kan svårigen analyseras åtskilt från såväl den totala politiken för högre utbildning som lärosätenas interna organisatoriska dynamik. Ytterligare undersökningar är därmed nödvändiga för att inhämta ny kunskap om samspelet mellan den ökade autonomin, konkreta styrningsmodeller och kvalitetsutvecklingen av utbildningarna. Fortsatta undersökningar inom uppföljningsprojektet kommer därför att försöka kartlägga hur ökad autonomi implementeras i praktiken, och vilka effekter den har på lärosätenas strategiska överväganden och högskolelandskapet i stort.

En kartläggning av sammanhanget mellan ökad autonomi, nya modeller för kvalitetssäkring och lärosätenas implementering av de båda reformerna är inte desto mindre av stor betydelse på medellång och lång sikt för att kunna dra slutsatser om hur kvaliteten i den svenska högre utbildningen främjas. Centrala frågor om hur lärosätenas arbete med att säkerställa och utveckla hög kvalitet påverkas av reformerna, och vilka effekter och eventuella sideeffekter de ger upphov till, behöver undersökas närmare.

Under de närmaste åren kommer Center for Forskningsanalyse att fortsätta undersökningarna av implementering och effekter av autonomi- och kvalitetsreformerna. Genom att använda såväl kvalitativa som kvantitativa metoder kommer uppföljningsprojektet att försöka dokumentera såväl lärosätenas

arbete med att implementera reformerna som reformernas effekter på olika nivåer inom lärosätena. Undersökningarna riktar således fokus mot universitets- och högskoleledning, utbildningsledare, studerande, alumner och representanter för avvärmare och näringsliv, med syfte att presentera en bred bild av reformernas följder och då inte minst deras effekter totalt sett på kvaliteten i svensk högre utbildning.

5 Referenser

Aagaard, K. & Mejlgaard, N. (eds). 2012. Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet. Aarhus Universitetsforlag.

ACE Denmark, Akkreditering og ekstern kvalitetssikring i et internationalt perspektiv.

<http://akkr.dk/wp-content/uploads/akkr/Internationaltperspektiv.pdf>.

Akkrediteringsrådet 2012. Høringssvar til forslag til ny lov om akkreditering av videregående uddannelsesinstitutioner og ændring af en række uddannelseslove, København.

http://acedenmark.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/Aktuelt/Nyheder/Akkrediteringsraadets_hoeringssvar_til_forslag_til_ny_akkrediteringslov.pdf.

Altbach, P. 2004. Globalisation and the university: Myths and realities in an un-equal world. *Tertiary Education and Management*, 10 (1), 3–25.

Askling, B. 2012a. Expansion, självständighet, konkurrens. Vart är den högre utbildningen på väg? Göteborgs universitet.

Askling, B. 2012b. Enhetlighet och/eller profilering i det svenska högskolelandskapet? *Pedagogisk Forskning i Sverige 2012, årgång 17*.

Askling, B. & Henkel, M. 2000. Higher education institutions. I Kogan, M.; Bauer, M.; Bleiklie, I.; Henkel, M. (eds). *Transforming higher education. A comparative study*. London: Jessica Kingsley.

Barnet 1994. Power, Enlightenment and Quality Evaluation. *European Journal of Education* 29 (2).

Benner, M. 2008. Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning. Stockholm: Sister.

Benner, M.; Stensaker, B. & Unemar-Öst, I. 2010. Universitets- och högskolepolitiken. Avsikter och konsekvenser för de nya lärosätena.

Bennich-Björkman, L. 2004: Överlever den akademiska friheten? En intervjustudie av svenska forskares villkor i universitetens brytningstid. Stockholm: Högskoleverket.

Bergen Declaration 2005. The European Higher Education Area – Achieving the Goals, Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19–20 May 2005.

Berlin Communiqué 2003. Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003.

Björklund, S. 1996. *En författning för disputation*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.

Bologna Declaration 1999.

<http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>.

Brennan, J. & Shah, J. 2000. *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. Buckingham: Open University Press.

Clark, B. R. 1998. *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. Oxford: Pergamon-Elsevier Science.

Clark, B. R. 1983. *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

Council of Europe 1995. The organisation of quality assurance. Report DECS LRP 95/30. Strasbourg.

Danish Ministry of Science, Technology and Innovation, 2006. Research to be strengthened with fewer Danish universities. Press release, 4 October 2006.

Danish Ministry of Science, Technology and Innovation 2005. A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area Bologna Working Group on Qualifications Frameworks.

Danish Ministry of Science, Technology and Innovation, 2003. Act on Universities of May 28, 2003, Explanatory notes. Copenhagen.

Danish Ministry of Science, Technology and Innovation, 2000. University Performance Contracts – The Danish Model.

Danmarks Akkrediteringsinstitution. <http://akkr.dk/akkreditering/>.

DEA 2011. *Taxametersystemet under lup*. http://dea.nu/sites/default/files/Taxametersystemet%20under%20lup_til%20web.pdf.

Dill, D. 1998. Evaluating the "evaluative state": Implications for research in higher education. *European Journal of Education*, 33 (3), 361–377.

Dill, D. 1995. Through Deming's eyes: a cross-national analysis of quality assurance policies in higher education. Paper presented at the ENQAAHE 3rd meeting, Utrecht.

Dill, D. & Beerkens, M. (eds) 2010. *Public Policy for Academic Quality. Analysis of Innovative Policy Instruments*. Higher Education Dynamics 30. Springer.

Ds 2013:49 Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet. Utbildningsdepartementet.

Ds 2009:21 Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. Globaliseringsrådets slutrapport. Stockholm: Globaliseringsrådet.

Ekberg, T. 2012. *Högskolelandskap i förändring, Vetenskap för profession*. Rapport nr 19, 2012.

El-Khawas, E. 2006. Accountability and Quality Assurance: New Issues for Academic Inquiry. I Forest, J.; Altbach, Ph. (eds). *International Handbook in Higher Education*. Springer, Vol. 18.

Enders, J.; de Boer, H.F. & Westerheijden, D. (red.) 2011. *Reform of higher education in Europe*. Rotterdam: Sense Publisher.

ENQA 2012. Swedish National Agency for Higher Education: Review of ENQA Membership. April 2012.

<http://www.hsv.se/download/18.1c6d4396136>

bbbed2bd80002238/HSV_review-ENQA-Criteria-Report-April2012.pdf.

ENQA 2005. Standards and guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.

EUA 2012. How does quality assurance make a difference? A selection of papers from the 7th European Quality Assurance Forum, Tallinn University, Estonia.

EUA 2011. Building bridges: Making sense of quality assurance in European, national and institutional contexts. A selection of papers from the 5th European Quality Assurance Forum. EUA case studies 2011.

European Commission 2013. European higher education in the world. COM(2013) 499 final. Brussels, 11.7.2013.

European Commission 2011. Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems. COM(2011) 567 final, Brussels 20.9.2011.

European Commission 2009. Annual Report on research and technological development activities of the European Union in 2008. COM(2009) 558 final. Brussels, 22.10.2009.

European Commission 2008. Progress in higher education reform across Europe, Governance and Funding Reform, Volume 2: Methodology, performance data, literature survey, national system analyses and case studies. Directorate General for Education and Culture.

European Commission Communication 2005. Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy.

European Council 2007. (OR. en) 16616/07, CONCL 3, Bruxelles, December 14, 2007.

Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. 1996. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.

FIVU, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser 2013. *Bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af nye videregående uddannelser*. København. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152480>.

FIVU, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser 2012. *Danmark Løsningernes land. Styrket samarbejde og bedre rammer for innovation i virksomhederne*. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser. København. <http://fivu.dk/publikationer/2012/filer-2012/danmark-loesningernes-land.pdf>.

Frølich, N.; Kalpazidou Schmidt, E. & Rosa, M. J. 2010. Funding systems for Higher Education and their impacts on institutional strategies and academia: a comparative study between Denmark, Norway and Portugal. *International Journal of Educational Management*, vol. 24, nr 1.

Grifoll, J.; Leiber, T.; Moldt, C.; Salado-Rasmussen, J. & Sørensen, M. 2012. Measuring the impact of external quality assurance – Or: Preparing external quality assurance for a greater impact on higher education. I Crozier, F. et al. (eds). *How does quality assurance make a difference? A selection of papers from the 7th European Quality Assurance Forum*, The European University Association, s. 27–34.

Gröjer, A. 2004. *Den utvärdera(n)de staten. Utvärderingens institutionalisering på det högre utbildningsområdet*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Gumport, P. 2005. The organisation of knowledge: Imperatives for continuity and change in higher education. I Bleiklie, I. & Henkel, M. (red.): *Governing knowledge. A study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer.

Gumport, P. 2000. Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives. *Higher Education* 39 (1), s. 67–91.

Haikola, L. 2013. Svenska Dagbladet, Brännpunkt, 2013-09-25. Utvärderingen är rättvisande. http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/utvarderingen-ar-rattvisande_8551022.svd.

Hansen, H. F. 2013. "Systemic evaluation governance. New logics in the development of organisational fields", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (3), s. 47–64.

Hansen, H. F. 2012a. "Fusionsprocesserne. Frivillighed under tvang", i Aagaard, K. A. & Mejlgaard, N. (red.) 2012. *Dansk Forskningspolitik efter Årtusindskiftet*, Aarhus Universitetsforlag, s. 195–227.

Hansen, H. F. 2012b. "Systematisk kvalitetsarbejde i skandinavisk højere uddannelse: Et varieret fænomen" i Kallerud, E. (ed.). *Forskningspolitikk*, NIFU, nr. 2, 35. årgang.

Hansen, H. F. (forthcoming). Quality Agencies: The Development of Regulating and Mediating Organizations in Scandinavian Higher Education.

Hansen, H. F. 2009. Educational Evaluation in Scandinavian Countries: Converging and Diverging Practices? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 53 (1), s. 71–87.

Harvey, L. & Williams, J. 2010. Fifteen years of quality in higher education, *Quality in Higher Education*, 16 (1), s. 3–36.

Hazelkorn, E. 2007. How do rankings impact on Higher Education. OECD, Programme on Institutional Management in Higher Education-INFO, December 2007.

HSV Rapport 2012:21 R. *Från granskning och bedömning av kvalitetsarbete till utvärdering av utbildningsresultat – ger utvärderingen en bild av kvaliteten på utbildningen vid universitet och högskolor?* Högskoleverket.

HSV 2012:15 R. *Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014. Examina på grundnivå och avancerad nivå (fastställd 21/12,2010, reviderad 19/6, 2012).* Högskoleverket.

HSV Rapport 2012:4 R. *National quality assurance system for the period 2007–2012.* Revised 11 December 2007. Högskoleverket.

HSV 2011. *Universitet och högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2011.* Rapport 2011:8 R. Stockholm: Högskoleverket.

HSV 2011:4 R. *Generell vägledning för självvärdering i Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014.* Högskoleverket.

HSV 2011-02-11. *Nytt kvalitetsutvärderingssystem 2011–2014.* Högskoleverket.

HSV 12-4013-10. *Beslut om riktlinjer för val av mål för utvärdering av utbildningar som leder till generell examen eller yrkesexamen (omgång 2 – 2011).* Högskoleverket.

HSV 2010. *Samverkan mätt med kvantitativa mått – en kartläggning.* Högskoleverket.

HSV 2010:22 R. *Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014.* Högskoleverket.

HSV 2009:25. *Kvalitetsutvärdering för lärande. Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildning.* Högskoleverket.

HSV 2009:13 R. *Hur har det gått? En sammanställning av Högskoleverkets utvärderingsverksamhet 2008.* Högskoleverket.

HSV 2007:59 R. *Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012.* Högskoleverket.

- HSV 1998. *The Current Swedish Model of University Governance – Background and Description*. Högskoleverket.
- Huisman, J. (ed.). 2009. *International perspectives on the Governance of Higher Education*. New York: Routledge.
- Hämäläinen, K.; Haakstad, J; Kangasniemi, J.; Lindeberg, T. & Sjölund, M. 2001. Quality Assurance in the Nordic Higher Education – Accreditation-like practices. *ENQA Occasional papers 2*. Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- Högskoleförordningen (1993:100). Svensk författningssamling.
- Högskolelagen (1992:1434). Svensk författningssamling.
- Kalpazidou Schmidt, E. 2012a. University Funding Reforms in the Nordic Countries. I Maruyama, F. & Dobson, I. (eds). *Cycles of University Reform: Japan and Finland Compared*. Centre for National University Finance and Management, Tokyo, Japan.
- Kalpazidou Schmidt, E. 2012b. Perspectives on Quality Assurance in National and Institutional Contexts. I Charlier, J.-E. ; Croché, S. & Leclercq, B. (eds). *Contrôler la Qualité dans L'Enseignement Supérieur*. Université Catholique de Louvain. Academia L'Harmattan.
- Kalpazidou Schmidt, E. 2012c. Internationalisering af Dansk forskning. I Aagaard, K. & Mejlgaard, N. (eds), 2012. *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet*. Aarhus Universitetsforlag.
- Kalpazidou Schmidt, E. 2011. Nordic Higher Education Systems in the European Higher Education Area and the European Research Area. *Education et Sociétés, vol. 24, nr 1*.
- Kalpazidou Schmidt, E. 2009. Evaluation. I *Handbook on the Socialisation of Scientific and Technological Research*. Bijker, W. E. & d'Andrea (eds). Social Sciences and European Research Capacities (SS-ERC). Rome.
- Kalpazidou Schmidt, E.; Langberg, K., & Aagaard, K. 2007. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Denmark. In Strehl, F.; Reisinger, S. & Kalatschan, M. (eds). *Funding systems and their effects on higher education systems*. International Report, OECD-IMHE Study.
- Kyvik, S. 2009. *The dynamics of change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Larsen, I.; Maassen, P. & Stensaker, B. 2009. Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education 21* (3), s. 41–59.

Lindberg-Sand, Å. 2011. *Koloss på lerfötter? Utveckling av metodik för ett resultatbaserat nationellt kvalitetssystem i svensk högre utbildning*. Lunds universitet: Centre for Education and Development, CED.

LOV-2005-04-01-15, Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). Norges Kunnskapsdepartement. Oslo.

Lundmark, A. & Sjölund, M. 2012. *Håller utvärderingsmetoden tillräcklig kvalitet? En uppföljning vid Uppsala universitet av Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014*. Första omgången. Uppsala universitet.

Maassen, P. 2008. The Modernisation of European Higher Education: National Policy Dynamics. I Amaral, A.; Bleiklie, I. & Musselin, C. (eds). *From Governance to Identity*. Springer.

Maassen, P. & Stensaker, B. 2003. The Interpretations of Self-Regulation: The Changing State – Higher Education relationship in Europe. I Roddy Begg (eds). *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Kluwer Academic Publishers.

Marginson, S. & van der Wende, M. 2007. To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education. *Journal of Studies in International Education*, Vol. 11, No. 3/4, Fall/Winter 2007, s. 306–329.

Melin, G. & Blomkvist, L. 2011. *Förändringsprocesser vid nordiska universitet*. Faugert & Co Utvärdering AB.

Michelsen, S. & Aamodt, P.O. 2006 (eds). *Evaluering av Kvalitetsreformen. Kvalitetsreformen møter virkeligheten*. Delrapport 1. Oslo.

Morley, L. 2003. *Quality and Power in Higher Education*. SRHE and Open University Press. Berkshire, England.

NOKUT Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen 2013. <http://www.nokut.no/no/>.

NOKUT Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen 2011, NOKUTs programevalueringer – prosesser, resultater og kvalitetseffekter. http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Rapporter/UA%202011/NOKUTs_programevalueringer_prosesser_resultater_og_kvalitetseffekter_2011.pdf.

NOKUT Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen 2009, 'Strategiplan. Strategi for videreutvikling av NOKUT 2010-14'. http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Generell/Strategi/2010/NOKUT_Strategiplan.pdf.

Norges Kunnskapsdepartement 2009. Tilstandsrapport for høyere utdanning. Oslo: Statens trykksaksentral.

Norges Kunnskapsdepartement. St.meld. nr. 7 (2007–2008). Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning.

Norwegian Ministry of Education and Research 2005. OECD thematic review of tertiary education. Country background report for Norway. Oslo.

NOU 2006:19. Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

NOU 2000:14. Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge. (Mjøs-utvalget).

Regeringens beslut 2010. Riktlinjer för kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå (Bilaga till regeringsbeslut 2010-07-08, nr 11:1, Regeringsbeslut U2010/4164, 3546, 3552/UH).

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012 Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor.

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Prop. 2009/10:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.

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

Prop. 2009/10:65 Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.

Prop. 2008/09:175 Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid.

Prop. 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation.

Prop. 2006/07:43 Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses.

Prop. 1997/98:1 Budgetpropositionen för 1998.

Prop. 1996/97:1 Förslag till statsbudget för budgetåret 1997.

Prop. 1992/93:1 Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.

Prop. 1992/93:169 Högre utbildning för ökad kompetens.

Reichert, S. & Tauch, C. 2003. *Trends in learning structures in European higher education III. Bologna four years after: steps towards sustainable reform of higher education in Europe*. First draft. Graz.

Sarauw, L. L. 2011. *Kompetencebegrebet og andre stileøvelser: Fortællinger om uddannelsesudviklingen på de danske universiteter efter universitetsloven 2003*. Ph.d.-afhandling, DPU, Aarhus universitet.

Schwarz, S., & Westerheijden, D. F. (eds) 2004. *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer.

Sedigh, M. 2013. The influences of the Swedish quality evaluation system 2011–2014, on the higher education institutes' internal quality management. Report for the Swedish Higher Education Authority, UKÄ.

SIU 2011. *Bolognaprocessen 2020*, Styrelsen for International Uddannelse. <http://fivu.dk/uddannelse-og-institutioner/internationalisering/internationalt-samarbejde-om-uddannelse/bologna-processen/de-nye-prioriteter-for-bologna-processen.pdf>.

Slaughter, S. & Cantwell, B. 2012. Transatlantic moves to the market: The United States and the European Union. *Higher Education*, 63 (5), s. 583–606.

Slaughter, S. & Leslie, L. 1997. *Academic capitalism. Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Smeby, J. C. & Stensaker, B. 1999. National quality assessment systems in the Nordic Countries: developing a balance between external and internal needs? *Higher Education Policy*, 12, s. 1–12.

SOU 2012:1 Tre blir två – Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2008:104 Självständiga lärosäten. Betänkande av Autonomiutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2007:81 Resurser för kvalitet. Slutbetänkande av Resursutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av Styretredningen. Stockholm 2007.

SOU 2005:48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. Delbetänkande av Resursutredningen. Stockholm 2005.

Sporn, B. 2006. Governance and administration: Organisational and structural trends. I *International Handbook of Higher Education vol. 18*. (Forest J. & Altbach, Ph. (eds)). Springer.

Statsministeriet 2006. Fremgang, fornyelse og tryghed – strategi for Danmark i den globale økonomi. København.

Stensaker, B. 2008. Outcomes of Quality Assurance: A Discussion of Knowledge, Methodology and Validity. *Quality in Higher Education*, 14 (1), s. 3–13.

Stensaker, B. 2006. Kvalitet og evaluering – fagpersonalets synspunkter og involvering. I Michelsen, S. & Aamodt, P.O. 2006 (red.). *Evaluering av Kvalitetsreformen. Kvalitetsreformen møter virkeligheten. Delrapport 1*. Oslo.

Stensaker, B. & Harvey, L. 2011, *Accountability in Higher Education. Global Perspectives on Trust and Power*. New York: Routledge.

- Stensaker, B.; Langfeldt, L.; Harvey, L.; Huisman, J. & Westerheijden, D. F. 2011. An in-depth study on the impact of external quality assurance. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 36 (4).
- Stortingsmelding (St.meld.) nr. 7 (2007–2008). Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning. Oslo.
- Stortingsmelding (St.meld.) nr. 27 (2000–2001). Gjør din plikt – Krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning. KUF. Oslo.
- Strehl, F.; Reisinger, S. & Kalatschan, M. 2007. *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. International Report, OECD-IMHE, 2007.
- SUHF 2011. *Sluttrapport från SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor 2010–2011*, oktober 2011. www.suhf.se/web/SLUTRAPPORT_FRAN_SUHFs_EXPERTGRUPP_FOR_KVALITETSFRAGOR_2010-2011.aspx.
- SUHF 2009. *Sluttrapport från SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor 2008–2009*, oktober 2009. www.suhf.se/web/slutrapport_kvalitetsfragor.aspx. Besökt den 10 juli 2013.
- SUHF 2008. *Preliminär rapport från SUHF:s arbetsgrupp för diskussion kring HSV:s utvärderingar av kvaliteten i lärosätenas utbildningar*. November 2008.
- SUHF 2008. Pressmeddelande 2008-11-11: Sveriges lärosäten underkänner Högskoleverkets granskningar.
- Sundberg, E. 2013. *Autonomireformen – Vad hände med det kollegiala styret?* Uppsala universitet. Statsvetenskapliga institutionen, C-uppsats.
- Sundquist, B. 2010. *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?* Hedemora: Gidlunds förlag.
- Sursock, A. 2011. *Examining Quality Culture Part II: Processes and Tools – Participation, Ownership and Bureaucracy*. Brussels.
- Trow, M. 1996. On the Accountability of Higher Education in the United States. I Maassen, P. & van Vught, F. (eds). *Inside academia: New challenges for the academic profession*. Utrecht.
- UKÄ 2013. Årsrapport. Universitet och Högskolor.
- UKÄ 2013a. <http://www.ukambetet.se/utbildningskvalitet/kvalitetsapekterochvillkorforexamenstillstand.4.782a298813a88dd0dad800011489.html>. Universitetskanslers-ämbetet 2013.

UKÄ 2013b. Reflektioner kring det nuvarande utvärderingssystemet. Erfarenheter 2011–september 2013. Universitetskanslersämbetet 2013.

Unemar Öst, I. 2009. Kampen om den högre utbildningens syften och mål. En studie av svensk utbildningspolitik. *Örebro Studies in Education* 27.

Vettori, O. & Lueger, M. 2011. No short cuts in Quality Assurance – Theses from a sense-making perspective. In Building bridges: Making sense of quality assurance in European, national and institutional contexts. *A selection of papers from the 5th European Quality Assurance Forum. EUA case studies 2011*.

Westerheijden, D. F. 2007. The changing concepts of quality in the assessment of study programmes, teaching and learning. I Cavalli, A. (ed.) *Changing concepts of quality in assessment*. London: Portland Press Ltd.

Westerheijden, D. F.; Stensaker, B. & Rosa, M. J. (eds) 2007. *Quality Assurance in Higher Education: Trends in Regulation, Translation and Transformation*. Dordrecht: Springer.

Öquist, G. & Benner, M. 2012. *Fostering breakthrough research: A comparative study*. Akademirapport. Kungl. Vetenskapsakademien.

6 Informanter från universitets- och högskolevärlden

Berit Askling, professor emerita, Göteborgs universitet

Torsten Nybom, vicerektor, Örebro universitet

Anders Flodström, professor, Kungliga Tekniska högskolan, f.d. universitetskansler, Högskoleverket

Åsa Kettis-Lindblad, utvärderingschef, Uppsala universitet

Mehdi Zadeh, vetenskaplig rådgivare, Universitetskanslersämbetet

Lena Adamson, docent, rådgivare, Europarådet, f.d. huvudsekreterare och ställföreträdande myndighetschef, Högskoleverket

Tack

Dansk Center for Forskningsanalyse vill tacka de nyckelpersoner i Sveriges universitets- och högskolevärld som har delat sina iakttagelser och synpunkter med oss. Stort tack också till Hanne Foss Hansen, Noline Frølich och Lena Eriksson för värdefulla kommentarer på denna skrivbordsstudie.

BILAGA 1

Det svenska högskolesystemet i korthet

Det svenska högskolesystemet

I Sverige finns det sammanlagt 31 universitet och högskolor, för vilka staten är huvudman. Av dessa är 14 universitet och 17 är högskolor. Dessutom finns det 17 lärosäten med ”enskild huvudman”, s.k. enskilda utbildningsanordnare, varav 3 har rätt att tillhandahålla forskarutbildning¹⁴.

De statliga lärosätena har olika storlek och orientering, och detsamma gäller för enskilda utbildningsanordnare. Bland dessa märks både relativt stora universitet och mindre högskolor med tydlig profilering. Några universitet är således mycket stora med flera tusen medarbetare och studenter – varav Lunds, Uppsala, Göteborgs och Stockholms universitet är störst – medan andra lärosäten inte har fler anställda än en fakultet eller en stor institution vid ett större universitet. Bland de mindre lärosätena finner man de konstnärliga högskolorna i Stockholm.

Universitets- och högskolesystemet i Sverige har som huvuduppgifter att tillhandahålla utbildning, bedriva forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete och samverka med det omgivande samhället. Det svenska högskolesystemet består av såväl mindre högskolor, vissa med konstnärlig inriktning som erbjuder ett brett spektrum av yrkesinriktade utbildningar, som stora universitet med ett mer varierat utbildningsutbud och tyngre element av forskning. Den uttalade målsättningen – att båda typerna av lärosäten ska bidra med både utbildningar och forskning av hög kvalitet – är oberoende av lärosätenas storlek och geografiska läge. Denna målsättning ska dessutom bidra till den ekonomiska utvecklingen i regionerna och lägga grunden för en bred rekrytering.

Ett brett definierat samhällsansvar är en politiskt definierad prioritering för universitet och högskolor, som enligt vad som stadgats av Sveriges riksdag ska ”samverka med det omgivande samhället, informera om verksamheten och verka för att forskningsresultat ska komma till nytta” (högskolelagen (1992:1434)). Genom ökad antagning till studier har universitet och högskolor samtidigt fungerat som buffert mot stigande arbetslöshet under perioder av lågkonjunktur, dels på grund av regeringens särskilda satsningar, dels på grund av lärosätenas förmåga att erbjuda utbildningsplatser i ett antal som överskrider vad de årliga anslagen varit avsedda för. Intentionen med högskolan är att den ska kunna rekrytera brett och främja den allmänna utbildningsnivån. Därtill kommer att universitet och högskolor ska främja och bredda rekryteringen till högskolan. Samtidigt har högskolorna en bred folkbildande

¹⁴ Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm.

uppgift som består i att främja förståelsen för förhållanden i andra länder och internationella förhållanden i övrigt.

Universitets och högskolors organisation och verksamhet regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Riksdagen har antagit högskolelagen, dvs. överordnade bestämmelser och målsättningar för utbildningen, medan det är regeringen som beslutar om högskoleförordningen med mer detaljerade bestämmelser för universitetens och högskolornas verksamhet. Universitet och högskolor är mål- och resultatstyrda. Det innebär att regeringen anger målen för verksamheten, medan lärosätena själva redogör för resultaten. Inom ramen för lagen fattar lärosätena själva de flesta besluten, som t.ex. om organisation, intern fördelning av resurser och utbildningsutbud. Målen för universitet och högskolor framgår av lag och förordningar samt av ett årligt regleringsbrev. Lärosätena ska enligt regleringsbrevet självständigt redogöra för resultaten av utbildningarna, i form av helårsstudenter och helårsprestationer. Utbildningens innehåll och utformning styrs genom mål som studenterna ska uppnå. Målen beskrivs i examensordningen som anger vilka examina som ska utfärdas, antalet högskolepoäng som de ska omfatta och vilka kunskaps- och färdighetsmål som gäller för varje examen (UKÄ 2013a). Det är Utbildningsdepartementet som har huvudansvaret för universitet och högskolor¹⁵ när det gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå, forskarutbildning och forskning. Under varje mandatperiod presenterar regeringen en lägesrapport över utvecklingen på forskningsområdet och ett förslag till insatsområden för riksdagen. I budgetförslaget från 2008 framhäver regeringen att svenska universitet och högskolor ska drivas effektivt och hålla hög internationell kvalitet, eftersom kvalitet är avgörande för att stärka Sveriges konkurrenskraft (prop. 2008/09:50). För att uppnå bättre kvalitet i högre utbildning och forskning understryker regeringen att det samtidigt finns behov av ökad koncentration av expertis vid universiteten, vilket sker genom att lärosätena *profilerar sig* och *samverkar* (prop. 2011/12:1).

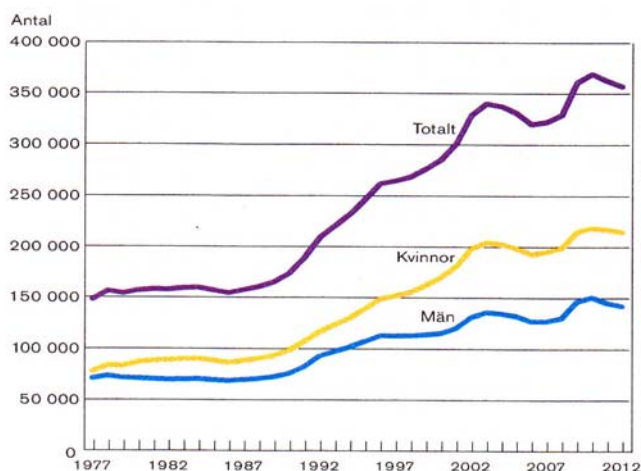
Begreppet högskola används för all högre utbildning som sorterar under högskolelagen, och understryker de gemensamma kännetecknen för både universitet och högskolor. Sverige var ett av de första länderna som introducerade ett enhetligt, nationellt högskolesystem (1977 års reform) för all högre utbildning. I Sverige är det därför ingen skillnad på värdet av ECTS och examina från olika lärosäten. Under det senaste decenniet har uppfattningen om enhetlighet emellertid blivit utmanad, dock utan att man formellt har ifrågasatt den speciella svenska grundmodellen.

Fakta och siffror

Det finns i dag över 350 000 studerande på grundnivå och avancerad nivå. Därav är cirka en tredjedel deltids- eller distansstuderande. Antagningen av studerande varierar under åren och har påverkats dels av demografiska faktorer, dels av konjunkturen. Antalet helårsstuderande har totalt sett ökat kon-

¹⁵ Med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet.

stant sedan början av 1990-talet, dock med en minskning under perioden 2004–2008 och 2012, vilket först och främst hänger ihop med arbetsmarknadskonjunkturer och storleken på ungdomskullarna (UKÄ 2013). Antalet studerande under denna period skulle ha varit ännu mindre, om det inte hade varit för en ökad rekrytering av internationella studerande. De närmaste åren förväntas efterfrågan på studieplatser sjunka som resultat av mindre årskullar och införandet av studieavgifter för icke-EES-medborgare samt schweiziska medborgare (tillämpas från 2011).



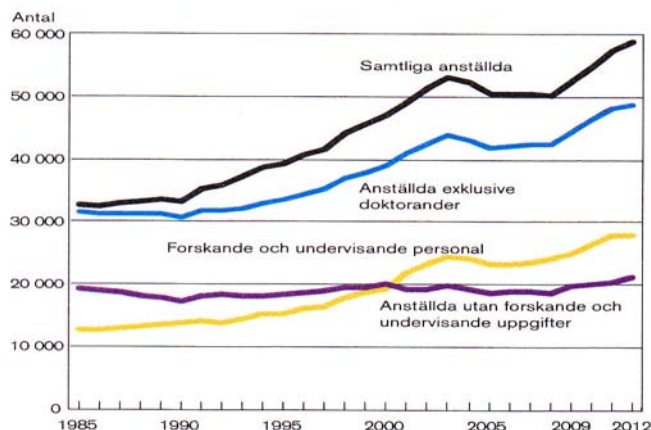
Figur 8. Antal registrerade studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå per hösttermin 1977–2012. Antalet studenter minskade höstterminen 2012 jämfört med höstterminen 2011, men i ett längre perspektiv var antalet studenter på en hög nivå.

Källa: UKÄ 2013.

Andelen studerande som fullföljer sina studier har sjunkit de senaste åren, efter att ha visat en markant ökning sedan början av 1990-talet, både på de vanliga utbildningsprogrammen och på distansutbildningarna. Genomförandeprocenten, dvs. ”avklarade poäng” i relation till ”registreringspoäng”, på de högre utbildningarna har således sjunkit från 83 procent 2004/05 till 78 procent 2009/10. Den största nedgången märks inom de fristående distanskurserna. Läsåret 2011/12 tog 59 000 personer examen på grundnivå eller avancerad nivå (HSV 2011, UKÄ 2013).

År 2012 finns det ca 73 400 personer anställda vid lärosätena. Detta gör högskoleväsendet till den största statliga arbetsplatsen i Sverige. Cirka 65 procent av de anställda inom högskolan arbetar med forskning och undervisning. Antalet anställda har ökat successivt sedan början av 1990-talet, med undantag för perioden 2004–2009, när antalet minskade – för att åter stiga 2009, åtföljt av en ökning i tillförseln av resurser. Andelen administrativ och teknisk personal ligger stort sett på samma nivå. Antalet forskare och under-

visare har däremot ökat, liksom antalet lektorer och professorer, i synnerhet antalet kvinnliga professorer (totalt 24 procent 2012). Den största ökningen återfinns i kategorin ”övrig forskande och undervisande personal” som i första hand utgörs av yngre, inte fast anställda forskare med extern finansiering (HSV 2011, UKÄ 2013).



Figur 51. Antalet anställda vid universitet och högskolor 1985–2012 (helårspersoner). Den forskande och undervisande personalen har ökat i antal, medan antalet anställda som inte har forskande och undervisande uppgifter har varit ungefär detsamma.

Källa: UKÄ 2013.

Sverige är ett av de länder som satsar mest på högre utbildning och forskning. Både när det gäller resurser och timmar är det forskningen som dominerar sektorn, såtillvida att lärosätenas verksamhet har blivit alltmer forskningsintensiv. År 2012 var universitetens och högskolornas intäkter till forskning och forskarutbildning 34,9 miljarder svenska kronor. Forskningen vid universitet och högskolor har vuxit på senare år i takt med regeringens ökade satsning på forskning och innovation; ökningen är 5 miljarder svenska kronor under åren 2009–2012, vilket förväntas fortsätta fram till 2016 med en ytterligare tillförsel av 4 miljarder svenska kronor. Medan forskningsintäkterna har stigit de senaste åren, har utbildningsintäkterna på grundnivå och avancerad nivå sjunkit (UKÄ 2013).

Högskoleväsendets totala intäkt uppgick till ca 60,7 miljarder svenska kronor 2012 – vilket motsvarade ca 2 procent av svensk BNP. Nästan 90 procent av finansieringen kommer från offentliga medel (65 procent är medel från staten). Knappt hälften av intäkterna används till utbildningar på grundnivå och avancerad nivå, och resten går till forskning och forskarutbildning. Forskning och utbildning finansieras på olika sätt. Utbildning finansieras genom direkta anslag, medan forskning finansieras dels genom direkta anslag (46 procent), dels genom forskningsråden och andra statliga myndigheter (26 procent). Privata stiftelser och organisationer utgör andra viktiga finansieringskällor (prop. 2009/10:65, UKÄ 2013).

Det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning presenterades i propositionen "Högre utbildning för ökad kompetens" (prop. 1992/93:169) och var en del av 1993 års högskolereform. Systemet ledde till ökad frihet för lärosätena i frågor som gällde studieorganisation, utbildningsutbud, antagning av studenter och resursanvändning. De ekonomiska resurserna till lärosäten, kurser och program, när det gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå, har traditionellt allokerats på grundval av antalet antagna studerande uttryckt i helårsstudenter och helårsprestationer ("avklarade poäng"). Kompensationen per "helårsstudent" respektive "helårsprestation" varierar ämne för ämne. Regeringen fastställer ett årligt finansieringstak för varje lärosäte. En mycket begränsad del av resurserna har sedan 2013 tilldelats på basis av utvärderingar av kvaliteten på utbildningarna.

Tidigare reformer av det svenska högskolesystemet

1977 års reform

Högre utbildning i Sverige har traditionellt påverkats av de tyska utbildningsidealerna. Den första egentliga (genomgripande) reformen av svensk högre utbildning genomfördes 1977 som reaktion på en stor expansion av antalet studerande. Processen startade 1968 med arbetet i den s.k. U-68 kommittén och pågick i närmare tio år. Trots en del efterföljande reformer bygger det svenska systemet än i dag på denna reform, vilket innebär en integrerad struktur och ett enhetligt system (jfr Askling 2012a).

De statliga högskoleutbildningarna i Sverige samlades i ett system med ett gemensamt, relativt detaljerat system av regler, och detta infördes samtidigt för alla lärosäten. Samma institutionella struktur och samma regler för sammanställning av de interna beslutsprocesserna och organen infördes på alla lärosäten – oberoende av storlek, profil eller uppgift. Särskilda beslutsorgan för utbildningar inrättades på grundnivå – *en* kommitté per studieprogram eller grupp av utbildningar. Samtidigt infördes "fakultetsnämnder" för forskning och doktorandutbildningar. De studerande och den administrativa personalen garanterades inflytande över dessa organ på bekostnad av professorernas och lektorernas inflytande. Vidare öppnade man för externa intressenter i lärosätenas styrelser och i kommittéer för utbildningarna för att säkerställa den offentliga kontrollen och samspelet med arbetsmarknaden. I det sammanhanget inrättades ytterligare tolv högskolor, de flesta tidigare seminarier och lärarseminarier. Trots det faktum att all högre utbildning förväntades vara baserad på en vetenskaplig grund och ha anknytning till forskning, tilldelades inte högskolorna några permanenta forskningsresurser. Detta ledde till en

debatt om hur begreppet ”forskningsanknytning”¹⁶ skulle tolkas (Björklund 1996).

I och med reformen 1977 poängterade man kraftigt den högre utbildningens instrumentella roll i samhället och dess utveckling. Starka högre utbildningar betraktades som ett redskap för att nå ett system kännetecknat av social jämlikhet, demokratisering och regional decentralisering och som ett instrument för att uppfylla arbetsmarknadens behov av yrkesutbildad arbetskraft. År 1979 infördes en tillgångsbegränsning på kandidatutbildningar, varvid utbildningarnas dimensionering kontrollerades centralt av Universitets- och högskoleämberget (UHÄ) på grundval av överväganden om utsikter för den framtida arbetsmarknaden och särskilt näringslivets behov. Det innebar ett fastställande av antalet utbildningsplatser (Askling 2012a, HSV 1998).

1977 års reform bestod först och främst av

- introduktion av ett enhetligt, integrerat system som en garanti för jämförbarhet av examina och ”credits” tvärs över lärosätesgränserna
- inrättande av nya högskolor i hela landet – utan möjlighet till forskning och etablering av forskarutbildning
- tillkännagivande av universitetens och högskolornas ansvar för rekrytering av studerande med icke-akademisk bakgrund och bättre rikstäckande tillgång till högre utbildningar (bl.a. infördes en regel om att universiteten kunde anta personer över 25 år, om dessa hade minst fyra års arbetslivserfarenhet, även om de allmänna kriterierna för antagning inte var uppfyllda)
- överföring av vissa administrativa och ekonomiska beslut från regeringen, riksdagen och UHÄ till lärosätena
- introduktion av anknytning till arbetslivet (HSV 1998).

Debatten om och kritiken mot 1977 års reform

På 1980-talet inleddes i Sverige en uppgörelse med reformerna från 1970-talet, inte minst principerna om anknytning till arbetslivet och samhällsanpassningen. Återigen fokuserade man på de akademiska värdena, och särskilt två huvudelement från 1977 års reform, nämligen centraliseringen och dimensioneringen av utbildningarna, kritiserades av såväl riksdagen som akademikerna och studentorganisationerna.

Det framgick av reformen från 1977 att det var regeringen som beslutade, dels om utformningen av utbildningarna med yrkesorienterad, fastlagd utbildningsgång (bestående av korta kurser i många ämnen), vilket innebar att de studerande hade få egna valmöjligheter, dels dimensioneringen och lokaliseringen av utbildningarna. Det sistnämnda gjorde det svårt att anpassa de tillgängliga utbildningsprogrammen efter den lokala efterfrågan. Framför allt blev dessa beslut inte särskilt väl underbyggda, när det visade sig vara svårt att göra prognoser om samhällets framtida behov av specialiseringar, men också av arbetsmarknadens behov av antalet akademiker (jfr Askling 2012a).

¹⁶ Forskningsanknytning betyder att forskning och utbildning bedrivs sida vid sida inom samma institution och berikar varandra.

Mot slutet av 1980-talet, och under inflytande av internationella strömningar för mer mål- och resultatorienterade styresformer (vilket också innebar större krav på autonomi) växte kritiken mot idéerna från 1970-talet.

1993 års reform

Den växande kritiken mot situationen inom utbildningssektorn på 1980-talet och början av 1990-talet ledde fram till en ny reform av högskoleväsendet. Högskoleutredningens förslag lades fram 1992 i betänkandet "Frihet, ansvar, kompetens".

Reformen 1993 hade sin bakgrund i statens övergång till mål- och resultatstyrning i förvaltningen. Före reformen hade de studerande kritiserat kvaliteten på undervisningen och examinationerna. Dessutom fanns det ett missnöje med de ekonomiska prioriteringarna till området i statsbudgeten. De studerande ansåg att högskolesektorn hade vuxit utan att få nödvändiga resurser för en ökande mängd undervisningsuppgifter, som de för övrigt menade blev nedprioriterade av lärosätena till förmån för forskningsuppgifterna (Askling 2012b).

Reformen antogs genom en bred politisk majoritet och ledde till ett radikalt skifte i förhållandet mellan staten och lärosätena, som fick en betydande grad av autonomi i fråga om utformningen av verksamheten. De centrala elementen i reformen var, förutom autonomi, avreglering och decentralisering (HSV 1998).

Man införde ett nytt resursallokeringsystem för utbildningarna baserat på antalet registrerade studerande och "avklarade poäng". Det vill säga att man i Sverige etablerade ett output-baserat utbildningssystem. Det öppnade för ekonomiska incitament till lärosätena, och det var upp till lärosätena att självständigt besluta om utbud av program och kurser samt antagningen av studerande. Efter en ansökningsrunda på initiativ av utbildningsministern blev två lärosäten samtidigt ombildade till självägande s.k. stiftelsehögskolor, nämligen Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Syftet var att bereda väg för att göra fler lärosäten självägande, men när en ny regering kom till makten upphörde denna process. Debatten om ägarförhållanden har emellertid hamnat på dagordningen igen, men den planerade stiftelsereformen har uppskjutits och kommer att utredas ytterligare (Ds 2013:49).

År 1994 beslutade riksdagen om införande av en resurstilldelning baserad på universitetens och högskolornas interna kvalitetsarbete, men detta blev aldrig genomfört på grund av regeringsskiftet. År 1992 inrättades Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor med syftet att utvärdera lärosätenas kvalitetssäkringssystem. Därmed införde man en "mild" form av kvalitetskontroll i Sverige. Samtidigt lade regeringen ned UHÄ, och efter ett par år ersattes Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor, som hade bytt namn till Kanslersämbetet, av Högskoleverket (HSV), som vid sidan av utvärderingsuppgifterna fick ansvar för bl.a. tillsyn samt informations- och koordinationsuppgifter.

Utbildningsinstitutionerna fick samtidigt rätt att dimensionera utbildningar och verksamhetsområden, vilket ledde till en explosion i antalet antagna studerande, men också en kraftig breddning av antalet nya program och kurser. På 1990-talet steg antalet studerande således med omkring 80 procent. Samtidigt öppnade 1993 års reform för större frihet för lärosätena, ökad ”accountability” och externa utvärderingar. Institutionsledarnas roll övergick från en ledning som byggde på konsensusbeslut till modeller med mer utövande roller (Sundqvist 2010, Askling & Henkel 2000).

Reformen appellerade till akademiska värden och återknöt till Humboldts ideal och till Magna Charta-resolutionen från Bologna (1988) och implicerade samtidigt väsentliga förändringar gentemot det överreglerade systemet från 1977 med dess snäva koppling till samhällets och arbetsmarknadens behov. De flesta akademiker välkomnade denna reform (Askling 2012b).

1998: Nya justeringar i det svenska utbildningssystemet

År 1997 uppnåddes det enighet i riksdagen om ny lagstiftning på området (prop. 1997/98:1) som trädde i kraft 1998, och den innebar att

- alla styrelser för universitet och högskolor skulle ledas av en extern person, alltså någon utanför lärosätet
- i stället för tilldelning till varje fakultet skulle allokering av resurser till forskning och forskarutbildning tilldelas de fyra vetenskapsområdena (humaniora/samhällsvetenskap/juridik, medicin, naturvetenskap och teknologi) med start från 1999
- HSV fick bemyndigande att ge högskolor rätt att utfärda doktorsgrader och bedriva forskning inom ett eller flera vetenskapsområden
- lektorer som var kvalificerade att inneha en professur fick rätt att bli utnämnda till professorer efter ansökan och en lämplighetsbedömning från fall till fall; det tillfördes dock inga resurser i samband med utnämningarna.

En ny epok kännetecknad av expansion började på 1990-talet och fortsatte på 2000-talet, när det skedde en ökning/fördubbling av antalet studerande på grundutbildningarna (från ca 170 000 år 1990 till över 350 000 år 2010). Samtidigt som antalet studerande steg, inrättades nya högskolor.¹⁷ Askling (2012b) sammanfattar utvecklingen således:

I en tillbakablick kan man konstatera två vågor av förändring, som svept fram i det svenska högskolesystemet: En första våg under 1960-talet, som innebar olika strukturella ansatser för att kunna ta emot den ökande mängden studenter, en andra våg med början under 1980- och 1990-talen som innebar olika modeller för att kunna leda och administrera den allt större volym och de alltmer ökade kostnader, som den första vågen fört med sig. Men medan den första vågen bars upp av uppfattningen om den expanderande högskolans socioekonomiska betydelse för utvecklandet av det svenska välfärdsprogrammet, så har den andra vågen burits fram av

¹⁷ De senaste är Södertörn, Malmö och Gotland 1997/98. Under 1990-talet fick flera högskolor status som universitet, i första omgången Karlstad, Växjö och Örebro och en tid senare Mittuniversitetet.

mer internationellt förankrade marknadsekonomiska argument som beto-
nar den högre utbildningens betydelse för de olika staternas "överlevnad"
på en hårdare internationellt konkurrenspräglad kunskapsmarknad.

BILAGA 2

Svensk kvalitetssäkring och europeiska standarder och riktlinjer

Kvalitetsfrågorna i den högre utbildningen kom upp på den europeiska dagordningen först i samband med Bolognaprocessen och målet om att skapa European Higher Education Area. För den högre utbildningen i Europa har kvalitetssäkring varit en av de viktigaste drivkrafterna i Bolognaprocessen (Schwarz & Westerheijden 2004, Reichert & Tauch 2003). De länder som har undertecknat Bolognadeklarationen från juni 1999 förbinder sig till ”the promotion of European cooperation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies”. Processen har med andra ord satt upp en ram för europeisk konvergens inom kvalitetssäkring.

Redan på ministermötet i Prag 2001 uppmanades medlemmarna att målinrikta fokus på samarbete i kvalitetssäkringsfrågor. I Berlinkommunikén (2003) ingick standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring för första gången i de gemensamma prioriteringarna. I Bergendeklarationen (2005) godkände ministrarna för högre utbildningar ”common standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area” och ”the principle of a European register of quality assurance agencies based on national review”.

Under mötet i Bergen uppnåddes enighet om två viktiga policydokument:

- European Standards and Guidelines (ESG) som togs fram av European Association for Quality Assurance, och som är centralt för medlemsländernas arbete med kvalitetssäkring. ESG behandlar således både lärosätenas och kvalitetsinstitutens arbete. När medlemsländernas kvalitetsinstitut ansöker om medlemskap i European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) finns det en rad specifika förhållanden som det ska redogöras för, och som ansökarlandet bör uppfylla, liksom man löpande ser över hur medlemmarna uppfyller ESG (ENQA 2005).
- Qualification Framework for the European Higher Education Area (QF-EHEA) även känt som Bologna Framework, som består av en rad examensmål för de tre utbildningsgraderna (kandidat-, master- och doktorsgradsutbildning), och som medlemsländerna förväntas harmonisera sina examensmål efter.

Medlemmarna av Bolognaprocessen har accepterat att bidra till etableringen av ett kvalitetssäkringssystem som lever upp till Bologna Framework och ESG. Enligt ENQA levde det nya svenska kvalitetssäkringssystemet inte upp till de europeiska standarderna och riktlinjerna. Det ledde till att HSV år 2012 fick status som ”member under review”. Det beslutet grundar sig på en rapport från en internationell expertpanel under ENQA som undersökte HSV:s utbildningsutvärderingar. ENQA sammanfattar att

The Review Panel found that HSV was well managed and organised, and that it had had considerable success in engaging HEIs and students with the design of those practical aspects of the new system over which it was given control. However, the extent to which the new system was prescribed cast doubts on HSV's operational independence. The system is not aligned with the fundamental principles of ESG.

Panelen drog vidare den slutsatsen att kvalitetssäkringssystemet uppvisade "full compliance" med två av ENQAs medlemskriterier¹⁸ (2, 3), "substantial compliance" med tre kriterier (4, 6, 8) och "partial compliance" med tre kriterier (1, 5, 7). Kritiken från ENQA gällde utformningen av systemet och vad organisationen ser som politisk styrning av kvalitetssäkringsprocessen. Bland de brister som organisationen har påpekat kan nämnas att

- systemet tar inte hänsyn till lärosätenas interna kvalitetsarbete
- det råder oklarhet om bedömningskriterierna (bristande förhandskänedom om kriterierna och inkonsekvent användning av dem)
- systemet saknar utvecklingsperspektiv (ENQA 2012).

Redan under våren 2012 beslutade regeringen emellertid att HSV skulle omorganiseras, och i januari 2013 upphörde HSV som myndighet. Utvärderingsverksamheten övertogs av den nya myndigheten Universitetskanslersämbetet (UKÄ). UKÄ valde att överta HSV:s status som medlem "under review", vilket innebär att ENQA kommer att behandla det svenska kvalitetssäkringssystemet under sommaren 2014.

Universitetskansler Lars Haikola (Svenska Dagbladet, Brännpunkt den 25 september 2013) betonar i samband med ENQA, att man i det svenska systemet vill veta om utbildningen håller vad den lovar, vilket betyder utvärdering baserad på en annan ideologi än den som är förhärskande i de flesta europeiska länder. Haikola skriver bl.a. följande:

ENQA har en utvärderingsideologi, som utgår från varje lärosätes eget resultat och nationella mål. Sverige gör något nytt inom utvärdering av högre utbildning – som i dag är den största statliga sektorn – men även stora utbildningskulturer som Nederländerna och Australien betonar resultatet av utbildningen, och detta är sannolikt framtiden – vilket inte utesluter att utvärdering fungerar som en stark utvecklingskraft.

Det svenska kvalitetssäkringssystemet skiljer sig således från de europeiska, dels i uppfattningen av kvalitetssäkring, dels i den praktik som används vid kartläggningen av kvalitet.

¹⁸ För mer information om grunden för ENQA:s beslut, se Swedish National Agency for Higher Education: Review of ENQA Membership 2012.

BILAGA 3

De senaste reformerna av de danska och norska högskolesystemen

Danmark

Institutionell autonomi

Det danska högskolesystemet är ett differentierat system som tillhandahåller utbildningar av varierande längd och inriktning och med olika antagningskrav. Systemet består av åtta universitet och sju yrkeshögskolor (university colleges), som är självägande institutioner inom den offentliga förvaltningen med stadgar godkända av Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddaning. Dessutom finns det fyra högre konstnärliga och kulturella lärosäten, tio maritima lärosäten och cirka tio yrkesakademier.

Högskolesystemet har under de senaste 10–15 åren genomgått en regelrätt våg av reformer. Reformerna har företagits i syfte att skapa ramar, så att universiteten kan utveckla strategiska utbildnings- och forskningsprioriteringar och förbättra interaktionen med den privata sektorn. De överordnade målen kan sammanfattas i tre teman: kvalitet, fusioner och koncentration samt interaktion och synergi (Kalpazidou Schmidt 2012a).

De danska reformprogrammen är ett resultat av en rad huvudströmningar som i hög grad är influerade av internationella idéer och tendenser. Universitetslagen från 1993 återinförde organisatorisk och budgetmässig autonomi på universiteten, förstärkte ledningen, införde externa representanter i de styrande organen, och har därmed fungerat som hävstång för den nya universitetslagen som antogs 2003 (jfr Hansen 2000). Den nya universitetslagen gav lärosätena ökad självständighet och rätt att etablera sig som självägande. Universitetslagen likställde som något nytt universitetens skyldighet att sprida kunskap (*third mission*) med traditionella forsknings- och utbildningsaktiviteter. Lagen ledde till genomgripande förändringar i universitetens ledningsstruktur, avskaffade den kollegiala styrningsmodellen och införde styrelser med extern majoritet samt ordförande som tillsattes av vetenskapsministern.

Danska universitet styrdes tidigare i grundläggande överensstämmelse med ett Humboldtinspirerat ideal om en hög nivå av självstyre och forskningsfrihet, men ideal om effektivisering och professionalisering av universitetsledningen blev emellertid avgörande för reformer av universitetsstrukturen efter 2003. Från 1970 till 2003 hade Styrelseslagen tillförsäkrat de studerande och den heltidsanställda vetenskapliga personalen på alla nivåer medinflytande i universitetsledningen. Med den nya lagen framtogs universitetens anställda

och studerande rätten att välja ledning, liksom att en rad kollegiala organ lades ned till förmån för professionaliserade ledningsorgan med extern majoritet. Om autonomi före lagen ansågs som den individuella medarbetarens rätt till forskningsfrihet och inflytande över styrningen av lärosätet, tockades nu autonomi i högre grad på lärosätetsnivå med en mycket större frihet för ledningen. Det senare slår i särskilt hög grad igenom i och med en lagändring 2011, som utvidgar universitetsledningarnas handlingsfrihet – dock under ansvar för avtal och mål som ska tillstyrkas av ministern.

2003 års universitetslag efterföljdes 2007/08 av en fusionsprocess som resulterade i färre universitet (de tidigare nämnda åtta i stället för tolv) och en koncentration av offentligt finansierad forskning på universiteten. Syftet med fusionsprocessen har varit att förbättra kvaliteten på performance och effekt samt att skärpa universitetens profil i ett internationellt perspektiv (jfr Kalpa-zidou Schmidt 2012b). En lång rad lärosäten slogs ihop till stora universitet, som således i dag omfattar traditionella universitetsinstitut, större delen av de tidigare sektorsforskningsinstitutionerna och en del University Colleges. Därefter har flera av lärosätena själva inlett en ny våg av organisatoriska reformer för att möta den stigande internationella konkurrensen (Hansen 2012a).

Reformvågen baserades på en globaliseringsstrategi ("Fremgang, fornyelse og tryghed – strategi for Danmark i den globale økonomi", Statsministeriet 2006), dvs. en nationell plan som skulle bemöta utmaningarna i den globala ekonomin. De viktigaste universitetsorienterade, politiska målen som införts inom ramarna för denna strategi hänför sig till följande intentioner:

- En mer direkt koppling av tilldelningen av grundmedel till kvaliteten hos aktiviteter och resultat.
- En ökning av andelen studerande i högre utbildning från 45 till 50 procent och ett incitament till att snabbare fullfölja studierna.
- En fördubbling av antalet doktorander.
- Ett ökat fokus på internationalisering.
- Införande av ett system med ackreditering för alla utbildningar.

I centrum för reformerna står emellertid intentionen om ett markant fokus på samspelet mellan den högre utbildningen och näringslivet. Utbildning och forskning ska i ökande omfattning legitimeras genom samhällsrelevans och användningsorientering. Med samhällsrelevans menas som huvudregel det som efterfrågas på marknaden. Senast har man ställt upp en rad målsättningar för sektorn i den danska regeringens innovationsstrategi (FIVU 2012). I innovationsstrategin konstateras att utbildning är ett medel för att öka samhällets innovationskapacitet. I förlängningen av detta är det ett självständigt mål att utbildning ska leda till ekonomisk tillväxt och värdeökning. Universitetet ska tillhandahålla vetenskapliga kandidater som kan uppfylla det samhällsrelevanta kompetensbehovet (Sarauw 2011).

Danmark delar sitt fokus på att kvalificera sig till en attraktiv position i den globala kunskapsekonomin med resten av Europa, och en rad av de danska

reformprogrammen har drivits av en önskan att anpassa sig till målsättningarna i Bolognaprocessen och Lissabonstrategin. Danmark har genom universitetslagen 2003 anpassat sig till Bolognaprocessens gemensamma europeiska meritssystem medan examensstrukturen i tre grader formellt infördes 1994 (SIU 2011).

Styrningsreformer och förändringar i finansieringsstrukturerna går hand i hand i den nyare utvecklingen inom högskoleväsendet i Danmark. Efter 1999 har utvecklingskontrakt ingåtts mellan de ministerier som har ansvaret för högre utbildningar och lärosätena, som ett målstyrningsredskap, men fr.o.m. 2010 har uppfyllandet av målen i dessa kontrakt varit en förutsättning för (delar av) finansieringen. På utbildningsområdet har det s.k. taxametersystemet sedan 1980-talet (förändrat till STÅ-systemet 1994) använts som budgetmodell för resursfördelningen mellan lärosätena. Systemet är output-styrt och går kortfattat ut på att lärosätena tar emot ett ekonomiskt bidrag som motsvarar deras antal studentårsverken angivet i ECTS-poäng och avlagda examina (Kalpazidou Schmidt 2012a, DEA 2011).

Om universitet och yrkesinriktade utbildningar tidigare körde i helt åtskilda spår, har det nu kommit ökat näringslivsfokus på universiteten och en akademisering av yrkesutbildningarna, som genom ett regeringsbeslut 2011 lades in under samma ministeriella styrning som universiteten. Den högre utbildningens institutionella struktur har också undergått våldsamma förändringar i form av fusioner och organisatoriska omläggningar efter millennieskiftet. Samtidigt har det uppstått en betydande konkurrens mellan lärosätena om att locka till sig studerande.

New Public Management-idéer verkar vara en underliggande styrningsbakgrund bakom reformerna av högskolesystemet i Danmark. Även om man inte kan säga att det finns en fullständig konsistent och entydig riktning i åtgärderna, pekar de dock i stort sett på en önskan att stärka kontrollen över produktiviteten och effektiviteten hos lärosätena. Det har därför i stor utsträckning införts kontrakts- och incitamentsstyrning, konkurrens och outcome-baserade kvalitetsmål som premiss för resursallokeringen, och därtill kommer en betydande specialisering och professionalisering av ledningspraxis vid lärosätena (Aagaard & Mejlgaard 2012). Reformerna har väckt internationell uppmärksamhet, i första hand eftersom de har varit starkt politiskt styrda. Den samtidigt ökade resurstillförseln, särskilt till lärosäten med forskning, har dock bidragit till att främja den allmänna acceptansen av reformerna.

Kvalitetssäkring

Om de traditionella idealen för kvalitetssäkring av utbildningar och forskning grundar sig på systeminterna mekanismer, har lärosätena under de senaste 10–15 åren underkastats nya externa kvalitetssäkringssystem. Fram till 2013 utövades det danska kvalitetssäkringssystemet genom

- ackreditering av utbildningar (en förutsättning för att erhålla offentliga medel)
- interna kvalitetssäkringsförfaranden (införda av lärosätena)
- användning av externa examinatorer (ett system som infördes för ca 150 år sedan).

Under ett antal år har samtliga högskoleutbildningar måst genomgå en omfattande ackrediteringsprocess som förutsättning för att kunna tillhandahålla en viss utbildning. Detta innebar dokumentation av förfaranden för kvalitetsarbete, forskningsbaserad undervisning och tillfredsställande uppfyllande av kravet på att utbildningen ska vara relevant i en arbetsmarknadskontext. Genom reformen av kvalitetssäkringssystemet är det i framtiden lärosätet självt som ska ackrediteras.

Utbildningsutvärderingarna kommer att fasas ut över en fyraårsperiod, samtidigt som lärosätesackrediteringarna fasas in. Syftet med den nya kvalitetssäkringen är att lärosätena får möjlighet att själva fastställa hur kvaliteten och relevansen av deras utbildningar kan säkerställas. Detta lägger ett betydligt större ansvar för det utbildningsmässiga kvalitetsarbetet på lärosätena, som dock kommer att bli ackrediterade utifrån en samlad bedömning av om de i tillräckligt hög grad har etablerat en struktur och ett förfarande för det löpande och systematiska arbetet med att säkerställa utbildningskvalitet (Danmarks Akkrediteringsinstitution 2013).

Kriterierna för lärosätesackrediteringen anges i den nya lagen som

- kvalitetssäkringspolitik och kvalitetssäkringsstrategi
- kvalitetsledning och organisation
- utbildningarnas kunskapsgrund
- utbildningarnas nivå och innehåll
- utbildningarnas relevans.

Man lägger vikt vid att kvalitetssäkringen på lärosätena ska ha en ledningsmässig, organisatorisk och kulturell förankring i alla delar av lärosätet. Om det tidigare var åtskilda kvalitetsinstitut (EVA ackrediterade yrkesinriktade kandidatutbildningar, yrkesakademiska utbildningar och maritima utbildningar, medan ACE Denmark var ansvarigt för universitetens kvalitetssäkring), är också kvalitetssystemet för den högre utbildningen nu samlat i ett organ, den Danske Akkrediteringsinstitution. I stort sett hela det danska högskoleväsendet omfattas av kvalitetssäkringssystemet, som har ett klart styrningsmässigt syfte (jfr Hansen 2013).

Genom positiv lärosätesackreditering uppnår ett lärosäte rätten att anordna och tillhandahålla nya utbildningar under förutsättning att det lämnas ett förhandsgodkännande av dessa utbildning. ”Villkorad positiv ackreditering” innebär dels att den/de nya utbildningar som lärosätet vill anordna och tillhandahålla ska utbildningsackrediteras, dels att man rättar till sådana förhållanden som inte har varit tillfredsställande i lärosätesackrediteringen. Vidare sätts ett uppföljande ackrediteringsförfarande i gång för lärosätet inom en

period av högst två år. ”Negativ lärosätesackreditering” omöjliggör att man arrangerar nya utbildningar på lärosätet. Därutöver har en negativ ackreditering som konsekvens att lärosätets samtliga befintliga utbildningar ska genomgå ackreditering, liksom att det ska läggas upp en plan för när lärosätet totalt sett kan återansöka om ackreditering (jfr Danmarks Akkrediteringsinstitution 2013, FIVU 2013).

Externa åtgärder för kvalitetssäkring har således implementerats i Danmark, men det är ännu relativt ovisst hur kvalitetssäkringen i praktiken kommer att påverka kvaliteten på själva utbildningarna. Genomförandet av kvalitetssäkringssystem i det danska utbildningssystemet har dock fört med sig en rad organisatoriska och kulturella förändringar internt inom lärosätena. Interna åtgärder som ska hantera kvalitet har satts i gång parallellt med de externa systemen.

Ett förhållande är de ledningsmässiga och strukturella förändringar som har följt i kölvattnet på kvalitetssäkringen, ett annat är konsekvenserna för den faktiska undervisningen och lärandet inom den högre utbildningen, som är ett långt mer komplext sammanhang (Grifoll et al. 2012). Därför bör sammanhangen mellan kvalitetssäkringssystemen och lärosätenas performance undersökas närmare (Hansen 2013).

Norge

Institutionell autonomi

Det norska högskolesystemet består av 8 universitet, 8 vetenskapliga (specialiserade) högskolor och 19 högskolor med statligt ägarskap. Norge har också en rad privata lärosäten, varav 23 uppbär statligt bidrag. Samtliga lärosäten är reglerade i enlighet med lagen om universitet och högskolor. Norge har genomgått en expansion av utbildningarna i likhet med de omgivande skandinaviska länderna.

Liksom Sverige har Norge upprättat ett sammanhängande system för högre utbildning, där universitet, högskolor och yrkeshögskolor är underställda samma lagstiftning och administration, vilket innebär att högskolesektorn i Norge är mer forskningsorienterad än i de flesta andra europeiska länder. Det har gett högskolorna möjlighet att uppnå universitetsstatus, vilket bedöms vara en drivkraft för förbättringar av kvaliteten på utbildnings- och forskningsområdet.

År 2003 genomfördes en genomgripande reform av det norska högskolesystemet, den s.k. kvalitetsreformen¹⁹ (jfr Stortingsmelding nr. 27, 2000-01). Det överordnade syftet var att ”Norge ska bli en ledande kunskapsnation. Reformen ska på ett markant sätt leda till bättre kvalitet i högre utbildning och forskning”. Kvalitetsreformen består av en studiereform och en styrnings-

¹⁹ Där kvalitetssäkring bara är *en* del av reformen.

reform, och den tar utgångspunkt i Bologna-processen, vilket innebär en harmonisering i fråga om utformning av utbildning och kvalitetssäkring. Reformen överensstämmer därmed med internationella tendenser i övrigt, men kan också ses som ett led i de norska reformerna av den offentliga sektorn.

Med syftet att ”studenten ska lyckas” var det kvalitetsreformens målsättning att inrätta en samlad lärandemiljö med en reviderad gradstruktur (den presenterades med studiereformen). De instrument som togs i bruk för att nå målen med studiereformen var nya undervisnings- och bedömningsformer, en ny betygsskala, en ny studiefinansiering och ett nytt kvalitetssäkringssystem.

För att främja kvaliteten beslöt man i samband med introduktionen av ett kvalitetssäkringssystem att inrätta ett nytt Nationellt organ för kvalitet i utbildningen (NOKUT). I detta sammanhang underströk man i lagen internationaliseringens betydelse för kvaliteten på forskning och utbildning.

Styrnings- och ledningsreformerna kom att omfatta lärosätenas autonomi och den nationella koordineringen av högre utbildning. Genom reformen fick lärosätena en ökad frihet när det gäller akademiska, finansiella och organisatoriska frågor. Samtidigt föreslog man en ny finansieringsform där en betydande del av budgetallokeringen skulle baseras på uppnådda resultat inom utbildning och forskning. Genom reformen fastslogs det också att Norge inte behövde fler breda universitet, medan högskolorna fick möjlighet att uppnå universitetsstatus.

Ett av syftena med den norska kvalitetsreformen var vidare att stärka ledningsfunktionen på alla nivåer. Reformen öppnade för ett större antal externa styrelseledamöter vid lärosätena och gav möjlighet att anställa ledare på mellannivå (rektorer skulle även i fortsättningen utnämnas). Lärosätena fick därmed fria händer att välja en organisationsform som passade bäst till deras storlek och akademiska profil. Det ingick också som en genomgående princip att styrningsmodellen skulle ha legitimitet bland anställda och studerande.

Som en konsekvens av reformen finns det i dag två olika organisationsmodeller för lärosätena: en ”traditionell” modell där rektor utnämns av anställda och studerande, samt en modell där styrelsen anställer rektorn direkt.

Kvalitetsreformen fick som konsekvens att man 2005 beslöt att anta en ny universitets- och högskolelag (LOV-2005-04-01-15) som fungerar som ram för en starkare koordinerad politik (i förhållande till både statliga och privata lärosäten). Det var en central målsättning att utöka autonomi vid lärosätena, för att rusta dem bättre för den internationella konkurrensen om kunskap och utbildning.

År 2006 genomförde man i Norge en utvärdering av kvalitetsreformen som bl.a. konstaterade att det var svårt att mäta reformens inverkan på kvaliteten hos högre utbildning och forskning. Utvärderingsrapporten konstaterar att vidsträckt autonomi har lett till ökad konkurrens mellan lärosätena, samtidigt som man har fått mer professionella och strategiska ledningar. De anställdas formella medbestämmande har samtidigt försvagats. Internationaliseringen, som var ett viktigt element i reformens intention om att förstärka kvalitetsutvecklingen, bedöms inte ha ökat i betydelse. Däremot noterade man en ökad

driftseffektivitet (som resultat av lärosätenas förstärkning av den strategiska ledningen), en ökad forskningsperformance (både kvalitets- och kvantitetsmässigt), en betydande tillväxt i antalet antagningar till universiteten samt förbättringar av de studerandes resultat (Michelsen & Aamodt 2006). Utvärderingen pekade också på att fokuseringen på undervisning har ökat risken för att balansen mellan forsknings- och undervisningsresurser snedvrids till förmån för undervisningen (Frølich et al. 2010).

De senaste tre åren har fokus på lärosätena i stigande grad riktats mot koncentration och kritisk massa (för högre kvalitet både i utbildning och forskning samt ett intensifierat samspel med samhället i övrigt). Ett annat fokus har legat på att understödja lärosätenas strävanden mot att bli bättre regionala, nationella och internationella aktörer.

Det finns i Norge en viss tradition av sammanslagningar och fusioner på frivillig basis. I mitten av 1990-talet fusionerades 98 mindre högskolor till 26 statliga högskolor²⁰ och ett binärt system upprättades. Det förväntas fler fusioner och allianser mellan lärosäten i det norska högskolelandskapet (jfr Melin & Blomkvist 2011).

Kvalitetssäkring

Kvalitetsreformen har medfört en rad åtgärder för att säkerställa och utveckla kvaliteten inom högre utbildning i Norge, bl.a. ett ackrediteringssystem. Dessa åtgärder inriktar sig mot att förändra det som man betecknar som det institutionella och individuella beteendet (jfr Stensaker 2006).

Som tidigare nämnts vilar ansvaret för extern kvalitetssäkring av universitet och högskolor på det oberoende organet NOKUT. Universitet och högskolor är samtidigt ansvariga för att det finns ett internt kvalitetssäkringssystem och att det görs regelbundna utvärderingar och uppföljningar. NOKUT företar i första hand granskningar av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem i en cykel om sex år. Alla norska lärosätens kvalitetssäkringssystem bedöms genom granskningar. Dessa har fokus på det systematiska arbetet med kvalitetssäkring internt på universiteten samt på de statliga och privata högskolorna, bl.a. på hur det enskilda lärosätet förvaltar sitt ansvar för utbildningskvalitet (NOKUT 2013). Dessutom har lärosätena olika rättigheter beroende på typen av lärosäte. Lärosäten utan rättighet att ta fram nya utbildningar, däribland utbildningar med doktorsgrad, ska få dessa ackrediterade. Lärosäten kan flyttas upp i lärosäteshierarkin genom ackreditering.

Tekniskt går det till på så sätt att en expertpanel beslutar om granskning av lärosätets kvalitetssäkringssystem mot bakgrund av besök, genomgång av lärosätets årsrapporter o.d. Om expertpanelen bedömer att systemet inte är

²⁰ År 2009 fusionerades Tromsø universitet och Højskolen i Tromsø. Højskolen i Oslo och Højskolen i Akershus har sedan augusti 2011 fusionerats till Højskolen i Oslo og Akershus. Andra lärosäten som är aktuella för fusionering är Højskolen i Staffeldtsgate och Medie-højskolen Gimlekollen, högskolorna i Tromsø, Trondheim, Vestfold och Buskerud samt Innlandsuniversitetet. Det har också funnits exempel på lärosäten som har diskuterat fusioner, men sedan gått isär.

tillfredsställande, sätter man i gång en uppföljningsprocess inom sex månader. Om lärosätets kvalitetssäkringssystem efter den tiden fortfarande bedöms som icke tillfredsställande, förlorar lärosätet rätten att anordna nya utbildningar. Ett lärosäte utan lärosätesackreditering förlorar samtidigt rätten att ansöka om ackreditering för nya utbildningar. Å andra sidan har positiva granskningsresultat lett till större frihet för universitet och högskolor. Så länge kvalitetssäkringssystemet på det enskilda lärosätet är tillfredsställande, har universitetet rätt att anordna nya utbildningar.

Det norska kvalitetssäkringssystemet har både en utvecklande och en kontrollerande funktion, då man parallellt med kvalitetskontrollen också ger råd om förbättringsmöjligheter. Processen är baserad på fördefinierade kriterier som bl.a. fokuserar på motivering av kvalitetsarbete och kvalitetskultur, kvalitetssäkringssystemets förankring och utveckling, kvalitetssäkring av nya och befintliga utbildningar samt uppföljning, användning och förmedling av insamlad information.

I utvärderingen²¹ av den samlade kvalitetsreformen drogs slutsatsen att kvalitetssäkringssystemet ännu inte hade fått synliga effekter på kvalitetsutvecklingen, men att lärosätena däremot hade lagt ned mycket arbete på att utveckla nya studieprogram och erbjudanden. Vidare konstaterade utvärderingen att det hade lagts in fler rapporteringskrav i systemen, varav en del på universiteten och högskolorna har uppfattats som överformaliserade och byråkratiska, men som enligt de vetenskapliga medarbetarna har haft en positiv effekt på kvaliteten i form av förbättringar av undervisningen samt synliggörande och uppmärksamhet bland personalen på betydelsen av kvalitet. NOKUT:s arbete hade enligt utvärderingen ännu inte fått någon märkbar effekt, särskilt inte på universiteten (jfr Michelsen & Aamodt 2006).

Utvärderingsresultat som dessa är inte ovanliga (Stensaker 2006). Kvalitetssäkringssystem kan leda till större byråkratisering, men sätter kvaliteten i centrum för debatten. Det är inte ovanligt att interna kvalitetssäkringssystem med större ägande och därmed större engagemang på lärosätetsnivå uppfattas

²¹ Norges Forskningsråd har nyligen initierat en forskningsbaserad utvärdering av kvaliteten på universitet och högskolor. Syftet är att "bedöma om de utbildningar som erbjuds vid norska universitet och högskolor ligger i linje med målen i kvalitetsreformen och i överensstämmelse med forskningsbaserad kunskap om vad som ger god utbildningskvalitet". Utvärderingen ska komplettera pågående projekt inom NOKUT, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) och inom ramen för programmet Forskning og innovasjon i utdanningssektoren (FINNUT). Utvärderingen följer en tidigare utvärdering (Michelsen och Aamodt, 2007; se <http://www.nifu.no/files/2013/04/Utværdering-av-Kvalitetsreformen-Sluttrapport.pdf>) av kvalitetsreformen.

som mer positiva än externa utvärderingar. Förbättringar av de interna utvärderingssystemen av kvalitet sker dock ofta som respons på externa initiativ. Det är därför viktigt att hitta en balans mellan extern påverkan och utvecklingen av kvalitetssäkring vid de enskilda lärosätena.

2011/12:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning
2011/12:RFR2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om forsknings- och innovationsfrågor
2011/12:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft
2011/12:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk samekonvention
2011/12:RFR5	NÄRINGSUTSKOTTET eHälsa – nytta och näring
2011/12:RFR6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Frågeinstituten som kontrollinstrument Volym 1 och 2
2011/12:RFR7	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna utfrågning på temat Missbruks- och beroendevård – vem ska ansvara för vad? torsdagen den 24 november 2011
2011/12:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning
2011/12:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 8 december 2011 om järnvägens vinterberedskap
2011/12:RFR10	KULTURUTSKOTTET Verksamheten vid scenkonstallianserna – En utvärdering
2011/12:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Kunskapsöversikt om nationella minoriteter
2011/12:RFR12	UTBILDNINGSUTSKOTTET Rapporter från utbildningsutskottet Förstudie – utbildningsvetenskaplig forskning Breddad rekrytering till högskolan
2011/12:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdeskatt
2011/12:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter
2011/12:RFR15	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Arbetsmarknadspolitik i kommunerna Del 1 Offentligt seminarium Del 2 Kunskapsöversikt
2011/12:RFR16	NÄRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om life science-industrins framtid i Sverige

2012/13:RFR1	FINANSUTSKOTTET Statlig styrning och ansvarsutkrävande
2012/13:RFR2	FINANSUTSKOTTET Utfrågningsprotokoll EU, euron och krisen
2012/13:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter
2012/13:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet
2012/13:RFR5	FÖRSVARSUTSKOTTET FöU Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde
2012/13:RFR6	CIVILUTSKOTTET Kontraheringsplikt vid tecknandet av barnförsäkringar
2012/13:RFR7	KU, FiU, KrU, UbU, MJU och NU Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?
2012/13:RFR8	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen
2012/13:RFR9	UTBILDNINGSUTSKOTTET Förstudier om – Förskolan – Utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande
2012/13:RFR10	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan
2012/13:RFR11	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om folkhälsofrågor onsdagen den 27 mars 2013
2012/13:RFR12	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Mogen eller övermogen? – arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium om erfaren arbetskraft
2012/13:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om sjöfartens kapacitetsmöjligheter
2012/13:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om flygtrafikledningstjänsten – har vi landat i den bästa lösningen?
2012/13:RFR15	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om oredlighet i livsmedelskedjan
2012/13:RFR16	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om hur ny kunskap bättre ska kunna komma till användning i skolan
2012/13:RFR17	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om en fossiloberoende fordonsflotta

2013/14:RFR1	SOCIALUTSKOTTET Etisk bedömning av nya metoder i vården – en uppföljning av landstingens och statens insatser
2013/14:RFR2	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2013/14:RFR3	KULTURUTSKOTTET En bok är en bok är en bok? – en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag
2013/14:RFR4	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om funktionshinderspersion i kulturarvet
2013/14:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
2013/14:RFR6	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt
2013/14:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2013
2013/14:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmark- nadens förutsättningar
2013/14:RFR9	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus
2013/14:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Subsidiaritet i EU efter Lissabon
2013/14:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Utvärdering av skattelättnader för utländska experter, specialister, forskare och andra nyckelpersoner
2013/14:RFR12	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om PISA-undersökningen
2013/14:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om icke smittsamma sjukdomar – ett ökande hot globalt och i Sverige (onsdagen den 4 december 2013)
2013/14:RFR14	KULTURUTSKOTTET För, med och av – en uppföljning av tillgängligheten inom kulturen
2013/14:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om OECD:S handlingsplan mot skatte- baserodering och vinstförflyttning
2013/14:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Framtidens flyg

- 2013/14:RFR17 KONSTITUTIONSUTSKOTTET
Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen
1995–2012
- 2013/14:RFR18 SOCIALUTSKOTTET
Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om socialtjänstens
arbete med barn som far illa
- 2013/14:RFR19 UTBILDNINGSPÄREKOTTET
Utbildningsutskottets seminarium om utbildning för hållbar utveck-
ling inklusive entreprenöriellt lärande
- 2013/14:RFR20 KULTURUTSKOTTET
Offentlig utfrågning
För, med och av – en uppföljning av tillgänglighet inom kulturen