

# Budgetpropositioner, utskottsbetänkanden och särpropositioner 1992/93–2007/08

– *Bilaga till granskningsrapport RiR 2008:19  
Hög kvalitet i högre utbildning?*



## Innehåll

1	Syfte med genomgången	5
2	Högskolereformen – beslut och genomförande	7
	Prop. 1992/93:1 om universitet och högskolor – frihet för kvalitet	7
	Bet. 1992/93:UbU3 Ny högskolelag m.m.	8
	Ytterligare särpropositioner riksdagsåret 1992/93	9
	Budgetpropositionen 1992/93	10
	Budgetpropositionen 1993/94	10
	Prop. 1993/94:177 Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft	11
	Utskottsbetänkande 1993/94:UbU12 Utbildning och forskning	12
	Budgetpropositionen 1994/95	12
	Särpropositioner riksdagsåret 1994/95	15
	Budgetpropositionen 1996/97	15
	Prop. 1996/97:141 Högskolans ledning, lärare och organisation	18
	Bet. 1997/98:UbU3 Högskolans ledning, lärare och organisation	19
	Budgetpropositionen 1997/98	19
3	Fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen	25
	Budgetpropositionen 1998/99	25
	Budgetpropositionen 1999/2000	28
	Prop. 1999/2000:28 om studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan	31
	Budgetpropositionen 2000/01	31
	Bet. 2000/01:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning	34
	Budgetpropositionen 2001/02	35
	Prop. 2001/02:15 Den öppna högskolan	38
	Budgetpropositionen 2002/03	38
	Budgetpropositionen 2003/04	41
	Budgetpropositionen 2004/05	43
	Bet. 2004/05:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning	46
	Prop. 2004/05:162 Ny värld – ny högskola	46
	Bet. 2005/06:UbU3 Ny värld – ny högskola	46
	Budgetpropositionen 2005/06	47
	Bet. 2005/06:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning	49
4	Omorientering av högskolepolitiken?	51
	Budgetpropositionen 2006/07	51
	Prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet.	54
	Budgetpropositionen 2007/08	55
	Referenser	59



# 1 Syfte med genomgången

Inom ramen för den granskning som redovisas i RiR 2008:19 *Hög kvalitet i högre utbildning?* har en genomgång gjorts av budgetpropositioner, utskottsbetänkanden och särpropositioner under perioden 1992/1993–2007/2008. Genomgången utgör ett underlag för att belysa en av revisionsfrågorna – har regeringen i sin rapportering till riksdagen givit en heltäckande bild av kvaliteten i grundläggande högre utbildning?

Syftet med genomgången är att visa dels hur styrningen av den grundläggande högre utbildningen utvecklats, dels hur frågor om kvalitet har behandlats. I genomgången har särskilt noterats hur aktuellt kvalitetsläge har kommenterats respektive år i budgetpropositionerna. Vidare redovisas i genomgången viktigare särpropositioner som format villkoren för och styrningen av den högre utbildningen samt uttalanden i betänkanden från riksdagens utbildningsutskott med betydelse i sammanhanget.



## 2 Högskolereformen – beslut och genomförande

Grunden för 1993 års högskolereform lades med förslagen i prop. 1992/93:1 om universitet och högskolor – frihet för kvalitet. Där- efter återkom regeringen med kompletterande förslag i några särpropositioner riksdagsåren 1992/93 och 1993/94.

Efter allmänna val hösten 1994 följde regeringsskifte. I budgetproposition- en 1994/95 bekräftades reformbeslutet (med ett undantag – det nya resurstilldelningssystemet försågs inte med en kvalitetspremie). Reformens genomförande följdes upp i budgetpropositionerna 1995/96–1997/98.<sup>1</sup>

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

Utgångspunkt för förslagen i prop. 1992/93:1 formulerades som följer:

Att stärka Sverige som kunskapsnation är enligt regeringsförklaringen en av regeringens huvuduppgifter. Att både öka antalet högskole- utbildade och att höja kvaliteten inom utbildning och forskning kommer att vara avgörande för Sveriges framtida utveckling. (s. 1)

Regeringen menade att den tilltagande internationella konkurrensen och speciellt Sveriges integrering i det europeiska samarbetet skärpte kvalitetskraven på all utbildning och forskning:

Ökad frihet för universitet och högskolor är enligt propositionen väsentligt för att möta de framtida utmaningarna. (s. 1)

Den reform som föreslogs i propositionen omfattade en ny högskolelag, en strategi för förändring av den svenska högskolan och nya principer för dimensionering och resurstilldelning. Regeringen betonade:

En grundsten i detta system är universitetsautonomi med en stor inre frihet för beslut grundade på vetenskap och beprövad erfarenhet. Denna frihet förenas med kvalitetskontroll för att säkerställa att utbildningsnivån upprätthålls. (s. 20)

Den nya högskolelagen föreslogs innehålla grundläggande mål och förutsättningar med innebörd bl.a. att högskolans verksamhet ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning och att de ska anpassas så att en hög kvalitet nås. Vidare föreslogs ett effektivitetskrav med ansvar för lärare, övrig personal och studenter att de tillgängliga

---

<sup>1</sup> Riksdagsåret 1995/96 lämnades inte någon budgetproposition till riksdagen till följd av omläggningen av det statliga verksamhetsåret.

resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Enligt lagen skulle också ett krav vara att verksamheterna ska bedrivas så att jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas.

I en kommentar till författningsförslaget tydliggjorde regeringen att kravet på hög kvalitet i 4 § innebär

dels att kvantiteten får underordnas kvaliteten, dels att universitet och högskolor inte ska ge sig in på områden där man inte förmår hålla godtagbar kvalitet. (s. 79)

Regeringen konstaterade behov av att höja kvaliteten inom utbildning och forskning ytterligare och att varje universitet och högskola bör ansvara för sin egen utvärderingsverksamhet. Som komplement förutsågs nationella utvärderingar som skulle utföras av olika oberoende grupper och organ och med användning av olika metoder.<sup>2</sup>

I propositionen skisserades vidare grunddrag i ett nytt system för resurstilldelning för utbildning och forskning. Resurser till grundutbildningen skulle komma att tilldelas utifrån kvalitet, studenternas val och effektivitet i resursanvändningen.<sup>3</sup>

## Bet. 1992/93:UbU3 Ny högskolelag m.m.

I utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU3 tillstyrktes i allt väsentligt regeringens förslag i prop. 1992/93:1. Samtidigt behandlades 120 motionsyrkanden i anslutande frågor. Med anledning av motioner som tagit upp frågan om forskning vid de mindre och medelstora högskolorna föreslog utskottet att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna att resurserna vid dessa högskolor borde förstärkas.

Med anledning av en motion som uttryckte oro för att propositionens resonemang om att vissa praktiska utbildningar till stor del bör baseras på beprövad erfarenhet skulle innebära vissa risker för ambitionen att all högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig grund, fann utskottet att denna farhåga inte var befogad. Samtidigt betonade utskottet vikten av att utbildningar som i dagsläget hade alltför svag vetenskaplig grund skulle stärka detta genom att forskning utvecklas.

En motion invände mot den paragraf i lagförslaget som ställer krav på att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt med motiveringen att det bör vara varje högskolas ensak att formulera egna principer för

---

<sup>2</sup> I propositionen hänvisades till det nyligen inrättade nationella utvärderingssekretariat som sedermera blev Kanslersämbetet.

<sup>3</sup> Merparten av resurserna skulle tilldelas med en per capita tilldelning upp till antal helårsprestationer eller examina i lärosätets utbildningsuppdrag. En del av anslaget tänktes komma att tilldelas efter i förväg fastställda och kända kvalitetsindikatorer. Därtill förutsågs "en rörlig resurs" som varje aktiv student skulle föra med sig till universitetet eller högskolan. (s. 73)



resursutnyttjandet. Utskottet föreslog avslag på motionen med följande motivering:

[det har] ett positivt värde att i lagen markera att både personal och studenter har ett ansvar för att resurserna utnyttjas effektivt i syfte att hålla en hög kvalitet i verksamheten. (s. 19)

I en annan motion framfördes uppfattningen att huvudprincipen för utvärdering av kvalitet bör vara att den sker i förhand i samband med tjänstetillsättningar och vid utdelning av forskningsanslag. Utskottet delade motionärernas uppfattning om vikten av noggrannhet vid tjänstetillsättningar och anslagsutdelning. Samtidigt noterade utskottet att propositionen när det gällde utvärdering i egentlig mening framhöll att representanter för olika avnämare – näringslivet, staten, landstingen, kommunen – deltar i utvärderingsprocessen i den utsträckning som kan vara motiverat. Med detta ansåg utskottet att motionärernas syfte var tillgodosett och föreslog avslag på motionens yrkande.

## Ytterligare särpropositioner riksdagsåret 1992/93

Under riksdagsåret återkom regeringen med förslag rörande grundutbildningen i ytterligare tre propositioner.

I prop. 1992/93:42 om förstärkning av den grundläggande högskoleutbildningen m.m. lades förslag om för att stärka kvaliteten i den högre utbildningen genom förbättrad tillgång på forskarutbildade lärare, ett program för pedagogisk utbildning av högskolelärare samt vissa per capita-förstärkningar.

I prop. 1992/93:169 om högre utbildning för ökad kompetens återkom regeringen bl.a. med förslag till konkret utformning av det nya resurstilldelningssystem som enligt beslut på grundval av prop. 1992/93:1 skulle träda i kraft fr.o.m. budgetåret 1993/94.

I prop. 1992/93:231 om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet föreslog regeringen att Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping ombildades till stiftelsehögskolor. I denna proposition återkom regeringen till reformstrategin:

Mångfald även i institutionella former är ett starkt redskap för främjande av den dynamik och den flexibilitet som i större utsträckning kommer att behövas i framtiden. (s. 11)

Enligt regeringens mening väntades konkurrens mellan olika organisationsformer bl.a.

ge upphov till högre effektivitet i resursanvändningen och stimulans till ökad omsorg om studenterna. (s. 12)

## Budgetpropositionen 1992/93

I den budgetproposition som förelades riksdagen våren 1993<sup>4</sup> konstaterades att det genom frigörelsen av universitet och högskolor hade skapats förutsättningar för större variation och hög kvalitet.

Att lyckas med dessa ambitioner är avgörande för att förse arbetsmarknaden med kvalificerad arbetskraft, men också för att ge varje student möjlighet att tillvarata sina personliga utvecklingsmöjligheter. (s. 11)

Regeringen betonade:

Vidsynthet och kvalitet i det offentliga samtalet förstärks genom akademiska institutioner med en friare och mer självständig ställning. [...] Universitetskanslerns uppdrag är, med den nya myndighetsstrukturen inom utbildningsväsendet, att tillse att kvalitetsambitionerna upprätthålls och att stimulera till förbättringar där detta bedöms vara nödvändigt. Som sista åtgärd, om kvaliteten för någon utbildning underskrider de uppsatta kvalitetskraven, kan rätten för ett lärosäte att examinera inom ämnet eller utbildningen ifråga dras in. (s. 11)

I budgetpropositionen underströks att också utbildningsområdet måste hushålla väl med resurserna:

Utgångspunkten har varit att trots kärva statsfinansiella omständigheter fortsätta arbetet med kvalitetsförstärkning. Detta innebär att de besparingar som genomförs i mycket liten utsträckning berör själva verksamheten i skola, vuxenutbildning, folkbildning, högre utbildning och forskning. (s. 15)

## Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 1992/93?

Regeringen konstaterade:

I många avseenden håller det svenska utbildningsväsendet hög kvalitet, vilket framgår bl.a. av den granskning som OECD har gjort under det gångna året. Samtidigt står det klart att de senaste decenniernas kostnadsökningar och högre personaltäthet inte har resulterat i en motsvarande kvalitetshöjning. (s. 5)

## Budgetpropositionen 1993/94

I budgetpropositionen<sup>5</sup> våren 1994 konstaterades inledningsvis:

I de senaste årens reformarbete har en viktig utgångspunkt varit att de nya och högre kvalitetsambitionerna endast kan uppnås, om vi kan åstadkomma större mångfald och variation inom utbildningsväsendet – när det gäller utbildningsvägar, upplåtelseformer, och pedagogiska metoder. Detta kan i sin tur endast uppnås, om de enskilda aktörerna – skolor, universitet och högskolor – och

---

<sup>4</sup> Prop. 1992/93:100 bil. 9.

<sup>5</sup> Ibid.

ytterst de närmast berörda – lärare, familjer, elever och studenter – får ett avgörande inflytande över utbildningarna. [...] Ett minst lika viktigt skäl till avreglering är att framtiden kräver just mångfalden av kombinationer och lösningar, där förmågan till lyhördhet, kvalitetsmedvetande och snabb anpassning är av avgörande betydelse. Ett utbildningsväsende vars uppgift är att förbereda människor för den verkligheten måste präglas av samma egenskaper. (s. 6)

Vidare uttalades:

Studenterna och deras val är det nya universitets- och högskolesystemets viktigaste kvalitetsgaranter. Kanslersämbetet har emellertid också en nyckeluppgift. På regeringens uppdrag skall Universitetskanslern årligen redovisa sina bedömningar av kvaliteten vid universiteten och högskolorna. Särskild vikt skall fästas vid kvaliteten i ett internationellt perspektiv. I det nya universitetssystemet kommer Kanslersämbetets arbete med fortlöpande utvärdering av kvaliteten i den högre utbildningen att spela en väsentlig roll för att garantera en hög kvalitativ standard på utbildningen. (s. 11)

I propositionen kommenterades den överföring till stiftelseform av Chalmers och Högskolan i Jönköping som skulle vara genomförd den 1 juli 1994:

Stiftelseformen skapar en konstruktiv spänning gentemot de statliga universiteten till gagn för kvaliteten. (s. 10)

## Prop. 1993/94:177 Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft

I prop. 1993/94:177 lade regeringen förslag till den aviserade tredje delen i det nya resurstilldelningssystemet. I stället för ett system med kvalitetsindikatorer föreslogs ett system med kvalitetsbelopp.

Enligt regeringens uppfattning skall de lärosäten som aktivt arbetar med sin kvalitetsutveckling antingen erhålla hela eller halva kvalitetsbeloppet. Enbart det lärosäte som uppenbart nonchalerar arbetet med kvalitetsutveckling, t.ex. genom att inte ens utarbeta ett acceptabelt program, bör helt gå miste om kvalitetsbeloppet nästa treårsperiod. (s. 82–83)

Till grund för tilldelningen skulle ligga ett skriftligt utlåtande från Kanslersämbetet sammanfattat på ett sådant sätt att det framgick vilket kvalitetsbelopp lärosätet vore berättigat till. Systemet skulle införas fr.o.m. den treåriga budgetperioden 1997–1999.

## Utskottsbetänkande 1993/94:UbU12 Utbildning och forskning

Utskottet tillstyrkte i betänkandet 1993/94:UbU12 att resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen skulle fullföljas med regeringens förslag i prop. 1993/94:177. Den metod som regeringen föreslagit ansåg utskottet vara klart bättre än en metod med mer mekaniskt fungerande kvalitetsindikatorer.<sup>6</sup> En fördel var också att det föreslagna systemet skulle komma att vinna acceptans hos de berörda, alltså universitetet och högskolorna. Utskottet konstaterade vidare att kvalitetspremien enligt regeringens förslag inte var kopplad till lärosätenas faktiska antal helårsstudenter eller faktiskt genomförda helårsprestationer. Utskottet föreslog att riksdagen skulle godkänna vad regeringen anfört om principer för utformning av kvalitetsdelen i resurstilldelningssystemet.

## Budgetpropositionen 1994/95

I den första budgetproposition som förelades riksdagen av den nya regering som tillträtt efter valet 1994<sup>7</sup>, formulerades följande övergripande mål för högskolan:

Den svenska högskolan skall erbjuda utbildning av hög och likvärdig kvalitet vid universitet och högskolor i alla delar av landet. Den bidrar därmed till en regionalt balanserad utveckling. Utbildning som anordnas eller finansieras av staten skall även fortsättningsvis vara avgiftsfri. (s. 79)

[En examen ska vara] lika mycket värd oavsett var det utfärdats. Detta skall den statliga examensrätten garantera. Om studenternas frihet skall ha någon reell innebörd måste studenterna under sin studietid kunna byta studieort och därvid ha möjlighet att tillgodoräkna sig redan genomförda studier. (s. 80)

För att befrämja målet föreslogs bl.a. att professorer skulle få inrättas även vid de mindre och de medelstora högskolorna:

Avgörande för grundutbildningens kvalitet är att forskningsanknytningen i grundutbildningen säkras även vid de högskolor som idag saknar egen fakultetsorganisation. [...] Det förtjänar att framhållas att det är viktigt för forskningens legitimitet och de mindre och medelstora högskolornas anseende att samma kvalitetskriterier gäller för all forskning oavsett lärosäte. Kraven på kvalitet är det huvudsakliga motivet för att alla högskolor bör ha rätt att inrätta

<sup>6</sup> I motioner som yrkade avslag till förslaget framhölls bl.a. att program för kvalitetsutveckling kan vara ett gott redskap för att utveckla kvaliteten. Kanslersämbetets roll när det gäller att granska kvaliteten ansågs vara viktig. Däremot skulle enligt motionärerna vare sig det interna kvalitetsarbetet eller dialogen med ämbetet vinna på att vara kopplad till resurstilldelningen. (s. 57–58)

<sup>7</sup> Prop. 1994/95:100 bil. 9. Denna budgetproposition omfattade perioden 1 juli 1995 t.o.m. december 1996 och markerade därmed övergången från ett statligt verksamhetsår juli–juni till ett verksamhetsår som överstämmer med kalenderåret.

professurer. [---] Vid tillsättande av en professur skall högskoleförordningens nuvarande föreskrifter, med nödvändiga anpassningar, tillämpas. På så vis upprätthålls kvalitetskraven. (s. 104)

I propositionen betonades betydelsen av internationalisering och av jämställdhet:

För att kunna delta i det internationella utbytet av kunskaper och information krävs att den inhemska verksamheten håller hög kvalitet. (s. 81)

Högskolans kvalitetsutveckling gynnas av att människor med skilda erfarenheter har ett jämbördigt samarbete. Genom att kvinnor och män under sin uppväxt utvecklat olika referensramar finns det en kvalitetspotential i samverkan mellan könen. För att den potentialen skall komma till nytta måste samverkan ske under jämlika villkor. [---] Kvinnornas frånvaro ger dessutom kvalitetsförluster i forskningen och undervisningen. (s. 82)

Dessutom underströks vikten av de studerandes delaktighet och engagemang:

All utbildning skall bedrivas med högsta möjliga kvalitet och vara anordnad på ett sätt som främjar gott samarbete mellan lärare och studenter. [---] Studenternas åsikter är av stort värde för att höja utbildningens kvalitet, varför studenternas egna bedömningar och erfarenheter av kurserna bör ingå som en naturlig del av institutionernas kvalitetsarbete. (s. 101)

Enligt regeringens mening var det också väsentligt att uppmärksamma det inre arbetet inom utbildningssystemen, dvs. kvaliteten i det kunskapsarbete som sker i klassrum och föreläsningssalar:

Om allt för få söker sig till teknisk och naturvetenskaplig utbildning, kan det bero på att undervisningen på dessa områden inte i tillräcklig grad har anknytning till människors vardagsförståelse och konkreta erfarenheter. Detta är viktiga aspekter som även måste uppmärksammas i det kvalitetsarbete som genomförs i högskolan. (s. 4)

Mot bakgrund av det svåra statsfinansiella läget föreslogs i propositionen besparingar inom högskolan, något som bl.a. innebar att ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer skulle reduceras med 3,2 procent.

Samtidigt menade regeringen:

Trots besparingar måste särskilda insatser göras för att öka kvaliteten i alla delar av utbildningsväsendet. (s. 5)

De konstnärliga och idrottsliga områdena har undantagits från besparingar. Inom dessa områden bör inte heller fler studenter tas in. Skälet till detta är att det är svårare att med bibehållen kvalitet ta in fler studenter eftersom dessa utbildningar i hög grad är individuellt baserade. De påfrestningar som universitet och högskolor under de närmaste åren måste gå igenom gör det än mer angeläget att vidareutveckla det goda kvalitetsarbete som nu påbörjats inom högskolan. (s. 88)

Ett viktigt avsnitt i propositionen handlade om den ny tillträdde regeringens ställningstagande vad gällde den högskolereform som beslutats av riksdagen under den föregående mandatperioden.

Under rubriken 'Staten garanterar högskolans självständighet' uttalades:

Det statliga ansvaret handlar om att garantera god kvalitet i undervisning, upprätthålla rättssäkerhet, främja inflytande och insyn. Härigenom garanteras också forskningens frihet liksom att forskningsresultat fritt och öppet kan spridas. De offentliga universiteten och högskolorna har därmed möjligheter att i sin verksamhet stå fria från intressen utanför högskolan. (s. 80–81)

Genom 1993 års universitets- och högskolereform befestes inriktningen mot en ökad självständighet, decentralisering samt kvalitet och effektivitet i den högre utbildningen. (s. 78–79)

Denna ökade självständighet för lärosätena hade samtidigt skärpt deras ansvar för kvaliteten i verksamheten:

Det yttersta ansvaret för kvaliteten och kvalitetsarbetet ligger hos styrelse och rektor. Kvalitetsarbetet måste genomsyra hela verksamheten. (s. 83)

På en viktig punkt ifrågasattes dock de tidigare besluten, nämligen införande av en s.k. kvalitetspremie. Enligt den nya regeringens mening skulle inte varje lärosätes arbete med kvalitetsutvecklingsprogram och Kanslersämbetets bedömning av detta arbete kopplas till resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning på så sätt som tidigare beslutats. I stället uttalades att det interna kvalitetsarbetet främjas bäst om det sker utan koppling till resurstilldelningssystemet:

En sådan koppling [skulle behöva] grundas på utvärderingar som med nödvändighet innehåller subjektiva bedömningar. Systemet skulle ge utrymme för visst godtycke och leda till centralism och politisering. (s. 114)

Samtidigt ansåg regeringen:

Då ett systematiskt arbete med kvalitetsfrågorna är av stor vikt för kvaliteten i verksamheten skall det redan inledda arbetet med de individuellt utformade programmen för kvalitetsutveckling självfallet fortsätta. (s. 113)

Bedömningar av programmen för kvalitetsutveckling utförda av Kanslersämbetet – eller motsvarande funktion – inom ramen för den nationella utvärderingen förutsågs som en självklarhet komma att ingå i beslutsunderlaget har att utgå ifrån när statsmakterna skulle besluta om nya utbildningsuppdrag inför kommande treårsperiod.

Dessutom framhöll regeringen att

kvalitetsarbetet [är] inte bara är något som uttrycks i särskilda program utan i grunden [---] en attityd som måste genomsyra vardagsarbetet vid varje lärosäte. Omsorgen om verksamhetens kvalitet är därmed också något som måste beaktas t.ex. vid utformningen av

och tillämpningen av det interna resursfördelningssystem som varje lärosäte har ansvar för. (s. 114)

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 1994/95?**

Regeringen konstaterade att Kanslersämbetets årliga rapport och utvärderingar var viktiga stöd i arbetet att stödja kvaliteten:

Den första årsrapporten från Kanslersämbetet om kvalitet och kvalitetsarbete vid universitet och högskolor visar att ett omfattande och seriöst arbete med kvalitetsutveckling har kommit igång vid alla lärosäten. Varje universitet och högskola bygger upp sitt eget program utifrån egna förutsättningar men samarbetar i flera fall med andra lärosäten inom och utom Sverige. Flera förefaller ha utarbetat redan fungerande system, ofta med fokus på utvärdering inom grundutbildningen. Den systematik som nu börjat byggas upp beträffande alla aspekter av kvalitet inom den högre utbildningen, t.ex. ledarskap, samverkan, uppföljning, utvärdering, samt ambitioner att kontinuerligt höja kvalitetsnivån, är uppenbarligen ett resultat av bl.a. Kanslersämbetets stöd- och kontrollfunktion. (s. 83–84)

### **Särpropositioner riksdagsåret 1994/95**

I prop. 1994/95:139 Särskilda utbildningssatsningar inom högskolan lade regeringen förslag om fördelning av särskilda resurser för grundläggande högskoleutbildning inkl. riktlinjer för denna fördelning.

I prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk föreslog regeringen en ny central myndighetsstruktur inom högskoleområdet med inrättande av Högskoleverket samtidigt som Kanslersämbetet lades ned fr.o.m. den 1 juli 1995.

### **Budgetpropositionen 1996/97**

I den budgetproposition som regeringen lade fram hösten 1996<sup>8</sup> konstaterades inledningsvis:

Den svenska högskolan bär på en tradition av kvalitet, öppenhet och nyttoinriktning. Denna inriktning behöver förstärkas. Den tidigare traditionen är en styrka när nu universiteten och högskolorna utöver att undervisa och forska i ökad utsträckning skall samverka med det övriga samhället (högskolans tredje uppgift). (s. 20)

Enligt budgetpropositionen hade antalet studerande i de flesta EU- och EES-länderna relativt sett ökat mer under senare tid än högskolornas ekonomiska resurser. Trots effektiviseringar på flera håll hade detta skapat en tilltagande oro för kvaliteten i utbildningarna och därmed en stor

---

<sup>8</sup> Prop. 1996/97:1 utg. omr. 16.

utmaning för länderna att bibehålla kvaliteten i den högre utbildningen. Regeringen betonade att

[detta skulle komma att fordra att] högskolorna prioriterar frågor som rör utvecklingen av undervisningen och att enskilda lärare beaktar behoven av egen pedagogisk fortbildning. Resursmässigt innehåller det svenska systemet en kvalitetssäkring i så måtto att statens krav på högskolorna i fråga om prestationer åtföljs av en resurstilldelning som är direkt avpassad till kraven. (s. 23–24)

Samtidigt konstaterades att många behöriga sökande inte fått en plats i högskolan trots att högskolorna hade tänjt på resurserna för att kunna ta emot så många som möjligt. Även om regeringen fann det vällovligt att resurser använts för att så långt som möjligt bereda plats för studenter varnades för att stora överintag skulle kunna äventyra kvaliteten i utbildningen:

Högskolorna måste noga pröva om överintagen är förenliga med bibehållen kvalitet i utbildningen. (s. 72)

Ett tema från föregående riksdagsår som ånyo betonades var vikten av god och likvärdig kvalitet vid universitet och högskolor över hela landet. Regeringen underströk att den högre utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och att forskningens metoder, resultat och allmänna förhållningssätt ska utgöra en central grund för utbildningen i högskolan. En viktig förutsättning för den fortsatta utbyggnaden av den svenska högskolan angavs vara att grundutbildning och forskarutbildning måste hålla hög kvalitet vid alla högskolor. För att öka möjligheterna att förverkliga detta avsåg regeringen att stärka sambandet mellan forskning och utbildning genom att alla högskolor skulle komma att tilldelas permanenta forskningsresurser.

Regeringen konstaterade vidare att

[högskolan] har behov av goda lärare med forskarutbildning, samtidigt som det finns många utbildningar där yrkeserfarenhet är lika viktig. Det gäller inte minst inom det tekniska området. De flesta lärare inom högskolan har eller bör ha doktorsexamen. Detta bör emellertid inte ses som ett ovillkorligt krav. Mycket god undervisning kan förvisso ges också av lärare utan doktorsexamen och med andra yrkeserfarenheter. Krav på pedagogisk skicklighet bör emellertid alltid ställas. En diskussion bör föras inom högskolan om hur dessa behov kan tillgodoses. (s. 80)

I propositionen betonades att studenterna måste få uppmuntran och inspiration i sitt lärande:

De måste också få del av forskningens kritiskt ifrågasättande attityd till etablerade sanningar. Det är högskoleledningarnas ansvar att lärarna har tillräckliga kunskaper och pedagogisk kompetens för sina arbetsuppgifter. Pedagogiskt utvecklingsarbete är ett reguljärt inslag i de flesta högskolors verksamhet men det pedagogiska förnyelsearbetet måste intensifieras. För att nå framgång i detta arbete måste



studenternas uppfattningar tillmätas stor vikt. Det är angeläget att lärarnas pedagogiska insatser bedöms. Detta måste ske på ett systematiskt sätt för att utgöra en grund för fortsatt pedagogiskt utvecklingsarbete. Högscoleledningarna har ett ansvar för att skapa goda förutsättningar för de studerande och deras organisationer att delta i detta arbete. (s. 80)

Ett genomgående tema var att jämställdhet mellan kvinnor och män sågs som en kvalitetsfråga:

Ökad jämställdhet leder till ökad kvalitet både i undervisning och forskning – vid sidan av alla andra goda samhällseffekter. (s. 80)

I tjänstehierarkin [---] finns det genomgående få kvinnor på de högre nivåerna. Detta medför att utbildningens och forskningens kvalitet blir lidande. (s. 149)

Kvalitet i utbildning och forskning främjas av samverkan mellan personer med olika erfarenheter och perspektiv. Skillnaden mellan kvinnors och mäns erfarenheter och perspektiv är i detta avseende av stor betydelse. Jämställdhet är således inte bara en rättvisefråga, utan också en kvalitetsfråga. (s. 86)

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 1996/97?**

Ett allmänt konstaterande i propositionen var att synpunkter på kvaliteten i den högre utbildningen i samhällsdebatten och i utredningar ibland framförts utan referens till fakta och gjorda utvärderingar. Därför hade regeringen uppdragit åt Högscoleverket att genomföra en särskild utvärdering av utbildningen inom några stora nybörjarämnena i syfte att få en bild av förändringar i kvaliteten och jämställdheten över en 20-årsperiod.

Av propositionen framgick också att Högscoleverket nyligen hade genomfört granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid fem lärosäten och att därmed en första omgång av bedömningar av kvalitetsarbete hade slutförts. I propositionen konstaterades:

Värderingarna framhåller flera goda inslag i högskolornas kvalitetsarbete, men visar också på brister i bl.a. undervisningens uppläggning, examinationen, hur studenternas synpunkter tas till vara, förhållandet till omvärlden och ledningsstrukturen. Det pedagogiska utvecklingsarbete som bedrivs inom högskolan är den viktigaste delen i kvalitetsarbetet. Stora insatser görs av enskilda lärosäten. (s. 84)

Vidare redovisades ett uppdrag regeringen givit det dåvarande Kanslersämbetet, sedermera Högscoleverket att utvärdera de medellånga vårdutbildningarnas kvalitet samt ett regeringsuppdrag till Högscoleverket att utvärdera högscoleutbildningen på Gotland.

Vad gällde utvärderingen av vårdutbildningarna hade enligt regeringens mening

[verket] inte tillräckligt beaktat att högskolans uppgift också är att ge en god yrkesutbildning. De medellånga vårdutbildningarna står sig väl vad gäller förmedlande av yrkeskompetens, vilket är minst lika viktigt som ämnesdjup och forskningsförberedande insatser. Regeringen har därför givit Högskoleverket ett uppdrag att komplettera utvärderingen. (s. 115)

Vad gällde högskoleutbildning på Gotland refererades Högskoleverkets bedömning:

högskoleutbildningen på Gotland är likvärdig med den som ges på annat håll. Kvaliteten har utvärderats utifrån ett flertal aspekter, bl.a. förkunskaper hos de studerande som börjar på Högskoleutbildning på Gotland, kvalitet i undervisningen samt möjligheten för de studerande att få arbete när de lämnar högskoleutbildningen. (s. 126)

I budgetpropositionen gavs också korta beskrivningar av det kvalitetsarbete som bedrivits vid ett tiotal lärosäten.<sup>9</sup> Vidare behandlades i propositionen frågor och insatser som rörde kvalitet i vårdutbildningarna, de naturvetenskapliga och tekniska utbildningarna samt utbildningar inom det konstnärliga området.

## Prop. 1996/97:141 Högskolans ledning, lärare och organisation

I slutet av riksdagsåret framlade regeringen prop. 1996/97:141 med förslag bl.a. om nya regler för anställning, rekrytering och befordran av högskolans lärare (den s.k. befordringsreformen).

I propositionen redovisades även resultaten av en reformuppföljning som genomförts av en särskild utredning (RUT-93).<sup>10</sup> Regeringen konstaterade i propositionen att med de förslag som nu lades skulle ökade krav komma att ställas på lärosätenas ledningar:

De måste också kunna fatta beslut om omfördelning av resurser så att angelägna utbildningar och angelägen forskning förstärks. [---]  
Omfördelningen av resurser är inte alltid lätta att göra i organisationer av kollegial karaktär. (s. 15)

Regeringen avsåg att noga följa hur universitet och högskolor lyckas med att inom givna ramar utveckla verksamheten:

---

<sup>9</sup> T.ex. redovisades under anlaget B5 Göteborgs universitet Grundutbildning redovisades som regeringens bedömning följande: Kvalitetsarbetet har enligt universitetet medfört en ökad medvetenhet och ett ökat engagemang för utbildnings- och utvecklingsfrågor bland lärare och forskare. Intresset för Göteborgs universitet har ökat starkt från såväl kommunernas som näringslivets sida. Detta har bl.a. visat sig genom ökat samarbete inom områden som rör kompetensutveckling i regionen och ekonomiskt stöd till kvalitetsutveckling inom vissa utbildningar. (s. 100)

<sup>10</sup> SOU 1996:21 Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform.

Om det skulle visa sig att högskolorna inom det nu gällande styrningssystemet inte kan åstadkomma vad som förväntas, måste resursfördelningssystemet omprövas. (s. 15)

## Bet. 1997/98:UbU3 Högskolans ledning, lärare och organisation

I utskottsbetänkandet 1997/98:UbU3 behandlades prop. 1996/97:141 Högskolans ledning, lärare och organisation. Utskottet tillstyrkte samtliga förslag i propositionen. Med anledning av motionsyrkanden föreslogs dessutom ett tillkännagivande till regeringen att det behövde göras en översyn av studentinflytandet på alla nivåer inom högskolan och med ett bredare perspektiv än enbart den formella representationen i högskolornas beslutsorgan.

## Budgetpropositionen 1997/98

I den budgetproposition som regeringen förelade riksdagen hösten 1997<sup>11</sup> konstaterades:

Under de senaste åren har frågor kring den högre utbildningens och forskningens kvalitet alltmera kommit i förgrunden. Detta är en allmän trend i västvärlden. Orsakerna till detta står främst att finna i den successiva insikten om den högre utbildningens centrala betydelse för ekonomisk, social och kulturell utveckling men också i de kostnader verksamheten medför. Högskolan måste därför kunna visa att de investerade medlen ger goda resultat. (s. 54)

Samtidigt menade regeringen:

Den förda debatten, såväl internationellt som i Sverige, visar att kvalitet är ett mångdimensionellt begrepp som endast blir meningsfullt när det relateras till speciella företeelser såsom undervisning, examination, programuppbyggnad, ledningsstrukturer och beslutsfattande. Generella definitioner av kvalitet har visat sig vara oanvändbara när det gäller det dagliga kvalitetsarbetet och kvalitetssäkringsarbetet. (s. 54)

I propositionen refererade regeringen till den kraftiga utbyggnad av som pågick och aviserade att antalet permanenta platser i högskolan skulle komma att öka ytterligare under kommande år. Regeringen underströk att denna utbyggnad måste ske med bibehållen kvalitet:

Det är enligt regeringens uppfattning väsentligt att kvalitetsarbetet intensifieras när det gäller den grundläggande utbildningen. Högskolornas ledningar måste på ett aktivt och kreativt sätt arbeta för att förbättra kvaliteten på undervisning och examination. Det pedagogiska reformarbetet måste ges högsta prioritet. All personal måste göras

---

<sup>11</sup> Prop. 1996/97:1 utg. omr. 16.

delaktig i arbetet med att förbättra utbildningens kvalitet. Både studenter och samhället ställer krav på kvalitet i utbildningen. Varje enskild högskola har ansvar för att säkra och utveckla kvaliteten i sin verksamhet. (s. 55)

Regeringen betonade ånyo studenternas roll i högskolans kvalitetsarbete. Av Högskoleverkets rapporter och högskolornas årsredovisningar hade framgått att studenternas medverkan i kvalitetsarbetet inte alltid var självklar:

Studenterna måste engageras i större omfattning i högskolans kvalitetsarbete och studenterna själva måste ta ett aktivt ansvar såväl på kursnivå som på mer övergripande nivåer. Högskolans ledning har också skyldighet att bereda möjlighet för studenterna att aktivt medverka i detta. (s. 55)

För att säkra utbildningens kvalitet måste högskoleledningarna tillse att kursutvärderingar, utvärderingar av sammanhållna program och utbildningar genomförs och att resultaten från dessa utvärderingar tas till vara i det fortsatta arbetet med utbildningen. I utvärderingsarbetet bör även synpunkter från studenter som examinerats från högskolan och som nu är verksamma i yrkeslivet tas till vara. Det är vidare viktigt att en dialog förs med arbetsgivare och det övriga samhället om utbildningens relevans och kvalitet. (s. 55–56)

Dessutom ansåg regeringen att högskolorna mer aktivt måste arbeta med att utveckla och förändra undervisnings- och examinationsformer. Mer uppmärksamhet borde inriktas på att utveckla examinationen som ett instrument för kvalitetsutveckling. Vidare pekade regeringen på vikten av lärarnas pedagogiska kompetens:

En avgörande faktor för utbildningens kvalitet är att lärarna är kunniga, engagerade och besitter pedagogisk kompetens. (s. 56)

I prop. 1996/97:141 Högskolans ledning, lärare och organisation hade förslag nyligen lagts att alla högskolelärare med lägst doktorsexamen ska medverka i såväl utbildning som forskning och att den pedagogiska meriteringen ska tillmätas större betydelse vid anställning av samtliga lärare i högskolan:

Med fler forskande universitetslärare kommer utbildningens kvalitet och forskningsanknytning att öka. (s. 56)

Regeringen föreslog att det skulle avsättas 236 miljoner kronor för högskolelärares kompetensutveckling, bl.a. genom utökade möjligheter till forskning i tjänsten, samt för förstärkning av studiefinansieringen i forskarutbildningen.

Vidare lyfte regeringen fram vikten av det internationella perspektivet:

Internationalisering av utbildning och forskning anses numera som ett viktigt inslag i högskolans kvalitetsarbete. (s. 107)

Regeringen återkom i budgetpropositionen till jämställdhetens betydelse för kvaliteten i högskolan:

Jämställdhet är inte bara en rättvisefråga utan även en kvalitetsfråga. Om bägge könen erfarenheter, synsätt och problemformuleringar speglas i tillräcklig omfattning i utbildningen och forskningen påverkar det verksamhetens kvalitet positivt. (s. 46)

Dessutom behandlades i propositionen frågor och insatser som rörde kvaliteten i vårdutbildningarna, de naturvetenskapliga och tekniska utbildningarna samt utbildningar inom det konstnärliga området.

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 1997/98?**

Högskoleverket hade nu lämnat rapporten Kvalitet och förändring<sup>12</sup> som resultat av regeringsuppdraget att utvärdera hur utbildningskvaliteten inom några stora nybörjarämnena vid universitet och högskolor hade utvecklats under en 20-årsperiod.

Enligt uppdraget skulle utvärderingen omfatta ett år vardera ur decennierna 1970, 1980 och 1990 och avse ämnena engelska, matematik, kemi och statskunskap. I uppdraget ingick att belysa de förändringar som skett beträffande studenternas förkunskaper, ämnesinnehållet i de första 20 poängen, examinationsformerna, kravnivån vid skriftlig examination, tentamensresultatet för de första 20 poängen, kravnivån på examensarbeten om 41-60 poäng samt andelen studenter som fortsätter till en högre nivå i ämnet.

Högskoleverket byggde sina slutsatser på undersökningar vid fem lärosäten bl.a. i form av ett tvärsnitt uppsatser på 60-poängsnivå. Undersökningen visade på en tendens till kvalitetsökning inom ämnena engelska och statskunskap, i synnerhet under det senaste decenniet, medan det beträffande ämnena matematik och kemi var svårare att uttala sig om hur kvaliteten hade utvecklats.<sup>13</sup> Högskoleverket underströk att rapporten inte gjorde några anspråk på att utgöra en fullständig utvärdering av universitets- och högskoleutbildningens kvalitetsutveckling och att generella antaganden på dess grund inte kunde göras. De av regeringen ställda frågorna om studenternas förkunskaper, ämnesinnehållet i de första 20 poängen och examinationsformerna belystes endast delvis i rapporten.

Verkets rapport hade remitterats till högskolorna. Initiativet till utvärderingen välkomnades av högskolorna och majoriteten av remiss-

---

<sup>12</sup> Högskoleverket Rapport 1997: 8 R.

<sup>13</sup> Enligt verkets mening kunde uppsatser inom ämnena engelska och statskunskap på 60-poängsnivå anses utgöra en god effektvariabel, eftersom de ger en bild av i vilken utsträckning studenterna förmått tillägna sig det metodologiska kunnande och analytiska förhållningssätt som kännetecknar vetenskaplig verksamhet, samtidigt som de stundom reflekterar utvecklingsmönster i svenskt arbetsliv. Inom ämnena matematik och kemi förekommer inte uppsatser på 60-poängsnivå i samma utsträckning. För dessa ämnen byggde rapporten istället på institutionernas egna beskrivningar av hur utbildningskvaliteten hade utvecklats under åren.

instanserna framhöll vikten av att utvärderingar av utbildningskvalitetens förändring över tiden företas kontinuerligt i större skala.

Regeringen menade för sin del att kvalitetsbegreppet är mångtydigt och används på olika sätt i skilda sammanhang, varför det är svårt att göra generella bedömningar och uttalanden om kvalitetsförändring för enskilda ämnen och än mer för hela högskolan. Däremot ansåg regeringen det vara möjligt att följa upp och belysa förändringar inom begränsade områden såsom undervisningsformer, examination m.m. Regeringen

[avsåg att] även i fortsättningen uppmärksamt följa dessa frågor och initiera undersökningar. (s. 57)

I budgetpropositionen redovisades även en studie utförd av OECD som visade att den svenska högskolan och dess utbildning i en internationell jämförelse höll en god kvalitet internationellt sett.<sup>14</sup> Regeringen konstaterade mot bakgrund av studien och på grundval av Högskoleverkets rapporter att

[omdömena i den allmänna debatten] att högskoleutbildningen i Sverige håller en allmänt låg kvalitet och att kvaliteten under de senaste åren skulle ha försämrats [---] saknar all empirisk grund. (s. 54)

Av propositionen framgick att Högskoleverket var i färd med en översyn av examinationen vid högskolan samt en nationell utvärdering av läkarutbildningen. Under läsåret 1995/96 hade verket gjort översyner av grundskolläroverutbildningen, vårdutbildningar i högskolan samt språkvetenskaplig forskarutbildning. Högskoleverket hade dessutom bidragit till finansieringen av den nationella utvärderingen av grundutbildningen inom etnologiämnet.

Vidare hade verket nyligen genomfört granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid 12 lärosäten. Dessa bedömningar visade enligt propositionen att kvalitetsarbetet hade olika inriktning och utformning vid de utvärderade lärosätena och att man hade kommit olika långt.

Regeringen konstaterade efter en genomgång av lärosätenas årsredovisningar att universitet och högskolor under budgetåret 1995/96 genomfört ett antal utvärderingar av större eller mindre omfattning, allt

---

<sup>14</sup> I denna OECD-rapport som publicerades våren 1997 redovisades en internationell jämförelse omfattande tio länder vad gällde tendenser, utveckling och frågeställningar i anslutning till de första åren i eftergymnasial utbildning. För Sveriges del lyftes behov av ett mer systematiskt samarbete och en arbetsfördelning mellan högskolor fram. Visserligen borde inga ansträngningar sparas för att bibehålla mångfald och variation i undervisning och forskning men det borde även eftersträvas att utbildning och forskning vid olika högskolor mer skulle komplettera varandra. OECD-rapporten redovisade kritik från studenthåll om att undervisningen i alltför hög grad liknade skolundervisningen, att det existerade föråldrade undervisningsmetoder och att det fanns en brist på ämnens anknytning till aktuell samtid. Rapporten betonade därför det angelägna i att utforma examinationsformerna så att de intellektuella kvaliteterna och den kompetens som vanligtvis framhålls som universitetsutbildningens förtjänster och mål skulle stimuleras. Genom att de svenska studenterna i allmänhet var äldre än studenterna i en del andra OECD-länder framstod krav på utveckling i dessa avseenden som särskilt angelägna. (s. 48)

ifrån kursvärderingar till utvärderingar av enstaka utbildningar eller samtliga program. Flera lärosäten hade inrättat särskilda ledningsgrupper för kvalitetsarbetet. Andra högskolor hade anställt högskolepedagoger i syfte att stödja och utveckla undervisningen eller för att genomföra pedagogisk fortbildning av lärarna. Genomgången av samtliga universitets och högskolors årsredovisningar visade på en generell intensifiering av arbetet med och diskussionerna kring kvalitetsutveckling under budgetåret. Några av lärosätena redogjorde i sina årsredovisningar också för påbörjade eller planerade åtgärder som en följd av Högskoleverkets bedömningar.





### 3 Fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen

Den fortsatta utbyggnaden av högskolan avspeglades i budgetpropositionerna åren 1998/99–2005/2006. År 2000 lade statsmakterna fast ett övergripande mål att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Mot bakgrund av den s.k. Bolognaprocessen infördes i enlighet med förslagen i prop. 2004/05:162 en ny utbildnings- och examensstruktur i den svenska högskolan.

#### Budgetpropositionen 1998/99

I inledningen till budgetpropositionen hösten 1998<sup>15</sup> konstaterades:

Den svenska högskolan utvecklas till en modern och kvalitetsmedveten högskola av högsta internationella klass. Men det finns fortfarande hinder som behöver undanröjas. Trots utbyggnaden av högskolan finns det fortfarande behöriga sökande som inte kan erbjudas en plats. Den sociala snedrekryteringen till högskolan måste undanröjas. Målet är en högskola öppen för alla behöriga sökanden. Utbyggnaden av högskolan måste fortsätta. (s. 71)

Den kraftiga utbyggnaden av högskolan gör det möjligt för yngre och äldre, som annars aldrig skulle ha chansen, att skaffa sig en bra högskoleutbildning. (s. 78)

I propositionen betonades forskningens betydelse för kvaliteten i utbildningen:

Den högre utbildningen skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. En nära anknytning mellan högre utbildning och forskning är en förutsättning för att utbildningen skall bli av fullgod kvalitet. (s. 73)

Sedan 1997 förfogade samtliga universitet och högskolor över fasta forskningsresurser:

Forskning och högre utbildning hör samman och det gäller hela högskolan i hela landet. En utbyggnad av forskningsresurserna vid samtliga högskolor skapar förutsättningar för att långsiktigt säkerställa kvalitet och lärarekrytering. Därmed kan högskolorna fortsätta att bygga upp en egen kompetens så att undervisningen kan bedrivas av lärare som också själva forskar. (s. 70)

Med fler forskande högskolelärare kommer utbildningens kvalitet och forskningsanknytning att öka. (s. 78)

---

<sup>15</sup> Prop. 1998/99:1, utg. omr. 16.

Det övergripande målet för utgiftsområde 16 föreslogs lyda: Erbjud utbildning av hög och likvärdig kvalitet vid universitet och högskolor i alla delar av landet och därmed bidra till en regionalt balanserad utveckling.

Av propositionen framgick vidare att regeringen lade stor vikt vid ett ökat studentinflytande:

Studenten skall stå i centrum för högskolans verksamhet och bör ha ett stort inflytande över såväl den akademiska som den sociala miljön. Studenternas engagemang i och inflytande över högskolans verksamhet är av stor betydelse för kvaliteten i utbildningen. (s. 70)

Regeringen hade stärkt möjligheterna till studenternas inflytande bl.a. genom att antalet ledamöter som representerar studenterna i högskolestyrelserna ökat. I propositionen hänvisades till en arbetsrapport<sup>16</sup> som framhållit att studenternas inflytande av flera skäl borde ses som en central komponent i den högre utbildningen:

Förutom dess värde för synen på kunskap och demokrati är [studenternas inflytande] en nödvändig del i den högre utbildningens kvalitetsutveckling och förnyelsearbete. (s. 81)

I likhet med föregående års budgetproposition lyftes det internationella perspektivet fram, bl.a. genom en hänvisning till EU:s samarbetsprogram Sokrates. Detta omfattade all allmän utbildning från förskolan till högskolan och syftade till att främja livslångt lärande genom att höja utbildningskvaliteten och att utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen. Vidare konstaterades:

Arbetet med att förbättra kvaliteten i den högre utbildningen är en uppgift som engagerar medlemsstaterna i EU. EU:s ministerråd har nyligen utfärdat en rekommendation om ett europeiskt samarbete för kvalitetssäkring i den högre utbildningen. (s. 79)

Regeringen återkom med formuleringar om vikten av jämställdhet inom högskolan:

Jämställdhet är en förutsättning för kvalitet i högskolans undervisning och forskning. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder och avsatt avsevärda resurser för att komma till rätta med den bristande jämställdheten inom den högre utbildningen och forskningen. (s. 21)

Vidare påpekades att de utvärderingar som forskningsråden genomför utgör ett viktigt instrument för att garantera en hög vetenskaplig kvalitet i forskningen såväl i ett nationellt som internationellt perspektiv. Samtidigt lyftes Högskoleverkets examensrättsprövningar fram:

---

<sup>16</sup> Ds 1998:51 Studentinflytande i högskolan.

En form av bedömning av kvaliteten i högskolan rör förutsättningarna för högskolor att utfärda examina inom grundutbildningen. Examensrättsprövningarna fungerar som en pådrivande kraft i kvalitetsutvecklingen. (s. 83)

I propositionen behandlades också kvalitetsfrågor som rörde vårdutbildningarna, de naturvetenskapliga och tekniska utbildningarna samt utbildningar inom det konstnärliga området.

Regeringen underströk dessutom att standarden på högskolebiblioteken är en faktor med stor betydelse för utbildningens kvalitet:

Ett välutrustat bibliotek är en viktig infrastrukturell förutsättning för ett lärosäte och ett kvalitetskriterium vid prövningen av en högskolas ansökan om universitetsstatus. (s. 81)

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 1998/99?**

Regeringen konstaterade att statsmakernas uppgift är att understödja och kontrollera att kvaliteten inom olika områden av utbildning och forskning upprätthålls och att Högskoleverkets utvärderingar och tillsynsansvar är ett led i denna uppgift.

I likhet med föregående års budgetproposition noterade regeringen att det i den allmänna debatten tidvis förekom kritik med innebörden att kvaliteten i utbildningen inom högskolan blivit sämre. Utifrån de utvärderingar som Högskoleverket gjort med avseende på förändringar över tid så fanns det enligt regeringens mening inget stöd för ett sådant påstående.

I rapporten *Hur står det till med kvaliteten i Högskolan?*<sup>17</sup> hade en sammanställning av resultaten från verkets bedömningar på en övergripande nivå nyligen presenterats. Det var enligt denna rapport inte möjligt att påstå något generellt om kvalitet som gällde hela högskolesektorn.

Högskolverket hade också publicerat rapporten *Kvalitetsarbete – ett sätt att förbättra verksamhetens kvalitet vid universitet och högskolor?*<sup>18</sup> Denna visade att kvalitetskulturen vid de svenska universiteten och högskolorna var på väg att utvecklas på ett sätt som befrämjade verksamheten. Ett övergripande omdöme efter en första bedömningsomgång som omfattat alla universitet och högskolor var att kvalitetsarbetet vid flertalet lärosäten befann sig i ett förberedande eller inledande skede. Ett engagerat arbete förekom ofta bland lärare och studenter på institutionsnivå, men ett samlat kvalitetsarbete för lärosätet som helhet var mindre vanligt. Verkets olika bedömningar hade emellertid bidragit till ett intensifierat utvecklings- och förbättringsarbete vid högskolorna. En andra omgång av granskning och

---

<sup>17</sup> Högskoleverket Rapport 1998:1 R.

<sup>18</sup> Högskoleverket Rapport 1997:41 R.

bedömning av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor perioden 1998–2002 skulle nu inledas.

Under det gångna året hade Högskoleverket vidare slutfört två nationella utvärderingar.<sup>19</sup> Av rapporten om magisterexamen framgick att införandet av denna examen hade verkat kvalitetshöjande och kvalitetssäkrande. För framför allt högskolorna hade det inneburit att fler disputerade lärare anställdes och att forskningsmöjligheterna förbättrats. I rapporten om examinationen i högskolan föreslogs att examinationen skulle göras till en central fråga i granskningarna av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete. Högskoleverket menade att universitetens och högskolornas utbildningskvalitet kan höjas och samhällets behov av kunskapsgaranti tillgodoses om examinationens form och innehåll utvecklas. Regeringen ansåg det vara viktigt att högskolan arbetar på att finna nya examinationsformer. De följer alltför ofta traditionella former. Examinationen borde i större utsträckning ske som en kontinuerlig del av lärprocessen.

## Budgetpropositionen 1999/2000

I denna budgetproposition<sup>20</sup> konstaterades:

Universiteten och högskolorna är centrala i ett lärande samhälle. Svensk utbildning och forskning håller en mycket hög kvalitet, men måste hela tiden vidareutvecklas för att Sverige skall hålla jämna steg med sina konkurrentländer. (s. 89)

Högskolan måste kunna erbjuda såväl utbildning för olika yrkesområden som utbildning vilken inte styrs av specifika yrkeskrav. Högskolans kvalitet, effektivitet och kapacitet är avgörande för möjligheterna att minska arbetslösheten, öka sysselsättningen och förhindra social utslagning. (s. 89)

Vidare slog regeringen vakt om mångfalden:

Det är regeringens övertygelse att en jämlik högskola med social och etnisk mångfald är en förutsättning för en positiv samhällsutveckling i stort och för att uppnå god kvalitet i utbildning och forskning. (s. 90)

Samtidigt underströks vikten av goda resultat av insatta resurser:

Högre utbildning och forskning har betydelse för ekonomisk, social och kulturell utveckling. Verksamheten medför höga utgifter för staten. Studenterna investerar tid och pengar på högskoleutbildning. Därför är diskussionen om den högre utbildningens och forskningens kvalitet viktig. Högskolans verksamhet bör granskas och utvärderas ur olika aspekter och av olika aktörer. (s. 119)

Den förda debatten kring den högre utbildningens och forskningens kvalitet visar att kvalitet är ett mångdimensionellt begrepp som endast blir meningsfullt när det relateras till företeelser såsom t.ex.

<sup>19</sup> Högskoleverket Rapport 1997:39 R och 1997:45 R.

<sup>20</sup> Prop. 1999/2000:1, utg. omr. 16.

undervisning, examination, programuppbyggnad, ledningsstrukturer och beslutsfattande. Varje högskola och dess ledning har ytterst ansvaret att säkra och utveckla kvaliteten i sina utbildningar. (s. 119)

Studenterna måste dock delta i denna verksamhet i större utsträckning än vad som sker i dag. Studenternas inflytande över högskolans verksamhet är en nödvändig del i den högre utbildningens kvalitetsutveckling och förnyelsearbete. (s. 119)

Regeringen aviserade en kommande särproposition om studentinflytande och utbildningskvalitet senare under hösten 1999.

Jämfört med föregående år hade regeringen i denna proposition utvecklat det övergripande målet för utgiftsområde 16 med följande formulering: Erbjud en utbildning vid universitet och högskolor, som främjar kritiskt tänkande och ett vetenskapligt förhållningssätt och som är av hög och likvärdig kvalitet i alla delar av landet och därmed bidrar till en regionalt balanserad utveckling.

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 1999/2000?**

I likhet med föregående budgetpropositioner konstaterades:

Statsmakternas uppgift är att understödja och kontrollera att kvaliteten inom olika områden av utbildning och forskning upprätthålls och Högskoleverkets utvärderingar och tillsynsansvar är ett led häri. Det senare sker genom olika typer av nationella utvärderingar, prövning av förutsättningar att utfärda examina i grundutbildningen och forskarutbildningen samt granskning av lärosätenas kvalitetsarbete. Verkets kvalitetsbedömningar avser såväl grundutbildning som forskning och forskarutbildning samt även högskolans samverkan med det omgivande samhället. (s. 119)

Vidare noterades att tillstånd att utfärda examina fungerar som en pådrivande kraft i kvalitetsutvecklingen.

Högskoleverket hade under våren 1999 påbörjat en omgång med granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor.<sup>21</sup> Ett övergripande omdöme efter den första omgången var att kvalitetsarbetet vid tidpunkten för bedömningen befann sig i ett förberedande eller inledande skede vid flertalet lärosäten. Verkets olika bedömningar hade emellertid bidragit till ett intensifierat utvecklings- och förbättringsarbete vid högskolorna. Lärosätena hade t.ex. formulerat mål för sitt kvalitetsarbete och tagit fram kvalitetsutvecklingsprogram.

Vidare hade Högskoleverket låtit göra en extern utvärdering av de bedömningar som verket gjort av universitetens och högskolornas kvali-

---

<sup>21</sup> Utifrån erfarenheterna av den första bedömningsomgången redogjorde verket i rapporten Fortsatt granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor för vad som skulle bedömas och hur bedömningen skulle genomföras under perioden 1998–2002 (Högskoleverket Rapport 1998:21 R).

tetsarbete. Enligt denna utvärdering hade verkets bedömaregrupper gjort ett bra arbete som lett till många förändringar på högskolorna. Det framgick vidare att olika typer av lärosäten hade olika utvecklingsbehov. Kompetensutveckling och rekrytering var t.ex. viktigare för specialhögskolorna och de konstnärliga högskolorna än för universiteten. Sammanfattningsvis konstaterades att granskningarna kunde beskrivas som en dialog mellan bedömaregruppen och lärosätet.

Högskoleverket hade för att öka erfarenhetsutbytet mellan universitet och högskolor arrangerat seminarier och genomfört analyser samt studieresor. De kvalitetskonferenser som ägde rum åren 1997 och 1998 samlade vardera 500 forskare, lärare, studenter och annan personal vid lärosätena. Detta hade också varit ett sätt för verket att utveckla metoder för kvalitetsbedömningar.

I sammanhanget uttalade regeringen:

det är väsentligt att lärosätena fortsättningsvis har ökad uppmärksamhet på arbetet med att utveckla processer för ökad kvalitet i verksamheten. Fler initiativ och mer ansvar måste komma från lärosätena. Det är också viktigt att instrument utvecklas för att lärosätena skall kunna visa hur resurserna används på bästa sätt. Bedömningen av kvaliteten måste kunna styrkas. Det är också viktigt att olika bedömningar och värderingar följs upp av de ansvariga. (s. 120)

Av denna budgetproposition framgick indirekt en oro för överintag i den högre utbildningen:

Om takbeloppet överskrids så att lärosätena tar in fler studenter än vad som berättigar till ersättning kan kvaliteten i utbildningen påverkas negativt. (s. 93)

Vidare kommenterades en rapport från Högskoleverket<sup>22</sup> som hade undersökt om uppdragsutbildning skulle kunna utgöra ett hot mot kvaliteten i den anslagsfinansierade grundutbildningen:

Regeringen anser att verkets rapport visat att uppdragsutbildningen har en stor betydelse för kompetensutvecklingen inom såväl näringslivet som den offentliga verksamheten. Vidare anser regeringen att den oro som funnits bland studenterna att uppdragsutbildningen skulle ta resurser från grundutbildningen och därigenom försämra dess kvalitet visat sig obefogad. Uppdragsutbildning är en viktig del av högskolans samarbete med det omgivande samhället. (s. 126)

---

<sup>22</sup> Högskoleverket Rapport 1999:14 R .

I denna budgetproposition redovisades dessutom bedömningar av kvalitetsarbetet vid olika lärosäten.<sup>23</sup>

## Prop. 1999/2000:28 om studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan

I prop. 1999/2000:28 föreslogs en skärpning av 1 kap. 4 § i högskolelagen (1992:1434) med den nya lydelsen att de tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten samt att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. Motiv var att kvalitetsarbetet behövde förnyas, fördjupas och intensifieras i betydande grad på alla nivåer och utifrån olika perspektiv för att möta nya krav och att enskilda studenter som ett led i detta behövde få bättre möjligheter att påverka utbildningen och därmed bidra till kvalitetsutvecklingen. Dessutom betonades:

[lärosätena bör vidareutveckla sitt kvalitetssäkringsarbete] utifrån de mål som riksdag och regering har formulerat, de kriterier för kvalitetssäkring av de allmänna målen som Högskoleverket kommer att utarbeta samt det interna arbetet med självvärdering. (s. 21)

Vidare aviserade regeringen ett kommande förslag till reglering av formerna för återkallande av ett examenstillstånd. Regeringen betonade att Högskoleverket skulle komma att få en nyckelroll i arbetet med att granska och stärka kvaliteten i det svenska högskolesystemet.

## Budgetpropositionen 2000/01

I denna budgetproposition<sup>24</sup> infördes en indelning av den statliga verksamheten i politikområden, något som syftade till att möjliggöra en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat. För varje politikområde

---

<sup>23</sup> Till exempel redovisas följande:

Umeå universitet: Högskoleverket har under år 1998 granskat och bedömt kvalitetsarbetet vid universitetet. Bedömningen är positiv men visar även på områden som behöver förstärkas, såsom tydligare studentmedverkan och en utveckling av kursvärderingarna. (s. 143)

Linköpings universitet: Högskoleverket har nyligen granskat och gjort en bedömning av kvalitetsarbetet vid universitetet. Verket bedömer bl.a. att det saknas en strategisk plan för universitetet som ett kvalitetsutvecklingsprogram kan anknyta till samt att en tydligare ledningsstruktur behöver skapas. Universitetet rekommenderas även att involvera flera i kvalitetsutvecklingsarbetet. Samtidigt konstateras Linköpings universitets framskjutna position i det pedagogiska utvecklingsarbetet. (s. 146)

Idrottshögskolan: Högskoleverket har nyligen granskat och bedömt kvalitetsarbetet vid Idrottshögskolan. Högskoleverket har i sin bedömning bl.a. framhållit att det i många avseenden pågår ett engagerat kvalitetsarbete vid Idrottshögskolan men att det saknas en systematiskt och långsiktig strategi för genomförandet av detta. Högskoleverket noterar dock att Idrottshögskolan arbetar för ett nytt måldokument. (s. 182)

<sup>24</sup> Prop. 2000/01:1 utg. omr. 16.

ska ett eller flera mål fastställas av riksdagen. För politikområdet Utbildningspolitik föreslog regeringen följande mål: Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa.

Den övergripande syn på högskolan som utvecklades i budgetpropositionen betonade ånyo likvärdighet och behovet av en mer jämlik rekrytering till den högre utbildningen:

Att minska den sociala och etniska snedrekryteringen är en fråga om rättvisa men också om kvalitet. [...] 2000-talets högskola måste ge en utbildning, av hög internationell kvalitet, som hela tiden förnyas. Ambitionerna för kvalitetsarbetet i högskolan ökas nu radikalt. All högskoleutbildning kommer att utvärderas för att driva på kvalitetsutvecklingen och säkerställa att samtliga utbildningar håller hög kvalitet. (s. 42)

För att öka rekryteringen till högskolan, men också för att höja kvaliteten inom utbildningen och forskningen, måste den ojämlika rekryteringen till utbildning minska på alla nivåer. (s. 44)

Samtidigt lyftes betydelsen av högskolans forskning fram:

Verksamheten inom universitet och högskolor finansieras inte bara från detta politikområde utan också med anslag från politikområdet Forskningspolitik och från andra forskningsfinansiärer. Sambandet mellan grundutbildning och forskning blir allt viktigare och grundutbildningens kvalitet beror också av den forskning som bedrivs vid universitetet och högskolor. (s. 76)

I propositionen hänvisades till prop. 1999/2000:28 om studentinflytande och kvalitetsutveckling m.m. i högskolan, som behandlats av riksdagen föregående år. Genom ändringar i högskolelagen och i högskoleförordningen hade studenternas inflytande nu stärkts, bl.a. med ett stadgande i högskolelagen att kvalitetsarbetet ska vara en gemensam angelägenhet för lärosätenas personal och studenter. Studenterna ska kunna påverka högskolans verksamhet genom sitt direkta deltagande i utbildningen, via sina representanter i olika organ och genom sina organisationer. Dessutom ställdes nu krav på lärosätena att i sina årsredovisningar redovisa hur studentinflytandet utvecklas och studentkårerna hade givits rätt att framföra erfarenheter och synpunkter i direkt anslutning till årsredovisningarna.

I prop. 1999/2000:28 hade regeringen aviserat förslag till reglering av formerna för återkallande av ett examenstillstånd. I budgetpropositionen föreslog regeringen nu att högskolelagen skulle tillföras bestämmelser som reglerar förfarandet när det finns kvalitetsmässiga brister i grundläggande högskoleutbildning:

Målet är att universitet och högskolor skall vidta åtgärder så att utbildningen lever upp till kvalitetskraven, men om så inte sker kan examenstillståndet återkallas. De studenter som redan har påbörjat



utbildningen skall dock kunna slutföra sina studier på berört lärosäte. Lärosätet måste då vidta åtgärder så att utbildningen kan slutföras med god kvalitet. Därmed tryggas såväl utbildningens kvalitet som studenternas rättssäkerhet. (s. 44)

Därmed skulle kvaliteten hos de examina som får avläggas understrykas och

en tydlig signal ges till presumtiva studenter, arbetsgivare och samhället i övrigt, såväl nationellt som internationellt, att svensk högskoleutbildning håller genomgående hög kvalitet. (s. 44)

Vidare förtydligades Högskoleverkets roll att granska och främja kvaliteten i den svenska högskolan genom att det nu uttalades att verket med en periodicitet om sex år ska genomföra ämnes- och programutvärderingar av samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen. Dessa utvärderingar ska även innefatta prövningar av examenstillstånd:

Syftet med ämnes- och programutvärderingarna är att medverka till att studenterna oberoende av var i landet de studerar skall kunna garanteras utbildning av god kvalitet. (s. 57)

Utvärderingarna avsågs även innefatta prövningar av examenstillstånd. För att Högskoleverket skulle kunna fullgöra sina nya uppgifter med hög trovärdighet hos de självständiga högskolorna och i en internationell omvärld föreslogs i budgetpropositionen en resursförstärkning med 32 milj. kronor i anslag till verket.

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2000/01?**

Av budgetpropositionen framgick att Högskoleverket under 1999 och 2000 slutfört nationella utvärderingar av juristutbildningarna journalistutbildningarna i högskolan, utbildningar inom vård och omsorg, socionomutbildningarna och designutbildningar.<sup>25</sup>

Beträffande vård- och omsorgsutbildningarna hade Högskoleverket konstaterat ett omfattande och målmedvetet arbete för att utveckla utbildningarna sedan verkets föregående utvärdering samt att det pågående utvecklingsarbetet karaktäriseras av att lärarkompetensen höjs, den kliniska och praktiska utbildningen har förbättrats samt att landstingens utbildningar integreras med utbildningar som anordnas av statliga högskolor. Några av de utvärderade programmen uppfyllde inte kvalitetskraven, vilket resulterat i att Högskoleverket dragit in sex examenstillstånd.

Beträffande socionomutbildningarna kunde Högskoleverket konstatera att samtliga socionomutbildningar uppfyllde de krav som kan ställas på

---

<sup>25</sup> Högskoleverket Rapport 2000:1, 2000:3 R, 2000:5 R, 1996:7 R, 2006:6 R.

högre utbildning utifrån högskolelagen och examensordningen i högskoleförordningen. Verket ansåg att ett viktigt mål för utbildningen borde vara studenternas personliga mognad, ökad självkännet och ett professionellt förhållningssätt grundat på empatisk förmåga. Examensordningens målformulering borde därför enligt verket ges ett tillägg med ett sådant innehåll.

I rapporten om journalistutbildningarna hade verket konstaterat att dessa utbildningar inom högskolan behövde ytterligare bredd och fördjupning. Samverkan med andra ämnesområden inom högskolan borde enligt verket öka och forskningsanknytningen stärkas. Utbildningarna borde också få en betydligt mer internationell prägel. Vidare var den sociala snedrekryteringen ett problem. När det gällde designutbildningarna ansåg Högskoleverket att det var viktigt med en tydlig definition av begreppet design, inte minst för kvalitet på utbildningen.<sup>26</sup>

Av budgetpropositionen framgick vidare att Högskoleverket nu påbörjat den andra omgången av kvalitetsarbetsgranskningar och att tyngdpunkten avses förskjutas från kvalitetsarbetet till kvalitet samtidigt som formerna för bedömning skulle komma att förenklas. I den andra omgången hade Högskoleverket hittills genomfört förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid sex lärosäten. Effekter av redan gjorda bedömningar hade konstaterats och lärosätena hade utvecklat sina kvalitetsutvecklingsprogram inklusive utvärderingsformer och åtgärdsprogram. En medveten satsning på att rekrytera kvalificerade lärare hade gjorts och en förnyelse av undervisningsmetoder och lärarfortbildning hade skett.

Även i denna budgetproposition redovisades för några lärosäten resultat i termer av lärosätenas kvalitetsarbete.

Vidare konstaterade regeringen:

Högskolornas betydande externa forskningsresurser vittnar om en hög vetenskaplig kvalitet. I de forskningsstrategier som högskolorna framställt framkommer även deras vikt för regional utveckling. Beträffande det konstnärliga utvecklingsarbetet kan det konstateras att detta är en mycket väsentlig del av de konstnärliga högskolornas verksamhet och höjer grundutbildningens kvalitet. (s. 194)

## Bet. 2000/01:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Med anledning att den indelning i politikområden som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2001 noterade utbildningsutskottet att indelningen hade gjorts så att vissa verksamheter som tidigare brukat behandlas inom ramen för forskningspolitiken nu förts till politikområdet Utbildningspolitik.

---

<sup>26</sup> Högskoleverket Rapport 2000:11 R.

Det gällde forskarutbildningen och högskolornas egenfinansierade forskning. Utskottet konstaterade:

Kostnaderna för forskarutbildningen går idag inte att fullt ut särskilja från kostnaderna för forskning, egenfinansierad eller externt finansierad, vid universitet och högskolor. Eftersom det angivna syftet med indelningen i politikområden är att möjliggöra en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat, kan förutsättningarna för och konsekvenserna av den nu redovisade uppdelningen mellan politikområdena behöva analyseras närmare. [...] regeringen har redovisat sin avsikt att återkomma till riksdagen i dessa frågor. (s. 21)

Utbildningsutskottet betonade vidare i sammanhanget att målen för statlig verksamhet bör vara mätbara och uppföljningsbara.<sup>27</sup>

## Budgetpropositionen 2001/02

I budgetpropositionen hösten 2001<sup>28</sup> uttalade regeringen:

Utbildningen på alla nivåer måste hålla hög kvalitet för att ge barn, elever och studerande de kunskaper och färdigheter som är viktiga för deras framtid. Utbildning som inte håller måttet är slöseri med mänskliga och samhällsliga resurser. Kvaliteten är avgörande för Sverige som kunskapsnation. (s. 28)

Samtidigt konstaterades:

Det nya systemet för kvalitetsutvärdering av högskoleutbildningen tillhör Europas främsta. All högskoleutbildning kommer med en periodicitet om sex år att utvärderas i ett strikt system som stimulerar kvalitetsutveckling och säkerställer att all högskoleutbildning vid alla lärosäten möter högt ställda krav. Vidare har studenterna givits nya förutsättningar att påverka högskolan och utbildningarna. För att detta arbete skall lyckas måste studenterna vara delaktiga i och medansvariga för verksamheten och kvalitetsutvecklingen i högskolan. Regeringen kommer att nära följa hur lärosätena och studentkårerna utvecklar studentinflytandet, inte minst när det gäller enskilda studenters möjligheter till inflytande. (s. 38)

I likhet med flertalet föregående budgetpropositioner lyfte regeringen fram forskningens betydelse:

Sambandet mellan grundutbildning och forskning blir allt viktigare och grundutbildningens kvalitet är beroende av den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor. (s. 44)

---

<sup>27</sup> Av bet. 2000/01:UbU1 framgick vidare: Riksdagen uttalade våren 2000 (bet.1999/2000:FiU13, rskr.106) att målen för den statliga verksamheten bör göras mätbara och uppföljningsbara så att det blir meningsfullt att ställa dessa i relation till kostnaderna. Samtidigt framhölls att det är av värde att målen uttrycks i sådana termer att de kan utgöra utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner samt att målen inte bör vara alltför vagt eller allmänt formulerade. Riksdagen har också nyligen (bet.2000/01:FiU1, rskr.36) betonat vikten av att målen är välformulerade och uppföljningsbara för att resultatstyrningen skall vara meningsfull och effektiv. (s. 21)

<sup>28</sup> Prop. 2001/02:1, utg. omr. 16.

Högskolor utan vetenskapsområde bör också förstärka sin forskning samt det konstnärliga utvecklingsarbetet för att därigenom säkerställa kvaliteten i grundutbildningen. (s. 102)

Vikten av pedagogisk förnyelse betonades:

Regeringen anser att det är viktigt att universitet och högskolor tar ansvar för och prioriterar det pedagogiska utvecklingsarbetet inom lärosätet. Detta är också en viktig del i det samlade kvalitetsarbetet. Det är varje lärosätes ansvar att själv finna lämpliga former för stöd till pedagogisk utveckling. I flera fall kan samverkan mellan högskolor vara det bästa sättet. (s. 89)

Vidare lyfte regeringen fram internationaliseringen:

Det internationella samarbetet har ett värde i sig, vilket också innebär en kvalitetsprövning av forskningen och utbildningen. Regeringen menar därför att inflödet av utländska studenter bör öka och att högskolorna i ökad utsträckning bör internationaliseras. (s. 104)

Formuleringen av det övergripande mål för politikområdet

Utbildningspolitik som riksdagen fastställt enligt förslag i föregående budgetproposition bekräftades – Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa.

I propositionen föreslogs en rad resursförstärkningar till den grundläggande högskoleutbildningen. Ersättningen per student inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi föreslogs öka motsvarande 200 miljoner kronor för att kunna höja kvaliteten t.ex. genom mer undervisning i mindre grupper:

Genom denna satsning möjliggörs en kvalitetsförstärkning av utbildningen vid lärosätena. Detta blir särskilt viktigt när högskolan kommer att ta emot nya studentgrupper som ett led i att minska den sociala snedrekryteringen. Genom den föreslagna satsningen för att stärka ersättningsnivån möjliggörs för lärosätena att beakta utbildningens kvalitet med hänsyn till den expansion som ägt rum under den senaste tioårsperioden. (s. 88)

Även för vårdutbildningarna föreslogs en kvalitetsförstärkning genom att anslagen för vårdhögskoleutbildningarna skulle öka med nära 200 miljoner kronor fram till 2004.

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2001/02?**

På grundval av den andra omgång kvalitetsbedömning som Högskoleverket nu hade påbörjat konstaterades att lärosätena hade utvecklat sina kvalitetsprogram inklusive utvärderingsformer och åtgärdsprogram. De hade gjort medvetna satsningar både för att rekrytera kvalificerade lärare och för att förnya undervisningsmetoder samt fortbildning för lärare.

Under 2000 hade Högskoleverket slutfört en utvärdering av lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald.<sup>29</sup> De två universitet som bedömts ha den mest genomgripande och välorganiserade verksamheten när det gäller jämställdhet var Linköpings universitet och Umeå universitet, när det gällde studentinflytande Linköpings universitet och Lunds universitet samt när det gällde social och etnisk mångfald Malmö högskola och Södertörns högskola.

Vidare hade verket under 2001 genomfört en utvärdering av datavetenskapliga/datalogiska utbildningar vid tolv lärosäten.<sup>30</sup> Verkets bedömargrupp ansåg att

utbildningarna, som just nu utvecklas starkt, håller tillräckligt god kvalitet, även om det finns områden som kan förbättras. Det råder brist på disputerade lärare inom ämnesområdet och de som finns på plats har ofta en hög arbetsbelastning. Andelen kvinnor inom ämnesområdet är liten både bland studenter och lärare och överstiger endast vid ett fåtal högskolor 30 procent. På flera lärosäten pågår emellertid riktade satsningar för att ändra på detta. Andelen studenter som inte tar ut sin examen är stor. En bidragande orsak till det är att många studenter får arbete i samband med att de gör sitt examensarbete. (s. 114)

Högskoleverket hade också gjort uppföljningar av tidigare programutvärderingar av journalist-, jurist-, design- och socionomutbildningarna. Dessutom nämndes den utvärdering av Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar som redovisats i budgetpropositionen föregående år.<sup>31</sup> Vidare framgick av budgetpropositionen rapporter från det förberedelsearbete som Högskoleverkets bedrivit inför starten av det nya sexårsprogram som inletts den 1 januari 2001.<sup>32</sup>

Budgetpropositionen redovisade också att Högskoleverkets provningar av examenstillstånd totalt uppgått till 55 under 2000, vilket var en ökning jämfört med föregående år. Vidare hade under 2000 91 omprovningar genomförts, vilket också var en ökning jämfört med föregående år. Detta hade bl.a. medfört att sex examenstillstånd inom vård- och omsorgsområdet dragits in. Tre av dessa hade sedermera varit föremål för förnyad provning och därvid på nytt erhållit examenstillstånd.

I övrigt kommenterades i propositionen vårdutbildningarna i samband med att huvudmannskapet för vårdhögskoleutbildningarna nu skulle övertas av staten och skolorna överföras fullt ut till statliga universitet

<sup>29</sup> Högskoleverket Rapport 2000:8 R och 2000:9 R.

<sup>30</sup> Högskoleverket Rapport 2004:10 R.

<sup>31</sup> Enligt denna metautvärdering som utförts av ett forskarlag vid Mälardalens högskola skiljer Sverige sig från andra länder genom att ha en stor bredd i kvalitetsbedömningarna, genom rätten att dra in examenstillstånd och genom att studenterna är med i bedömargrupperna. (s. 113–114)

<sup>32</sup> Högskoleverket Rapport 2001:2 R och 2001:8 R.

och högskolor (samt till vissa enskilda utbildningsanordnare). Därmed förväntades arbetet med utbildningens kvalitet intensifieras. Enligt regeringens bedömning hade vårdhögskoleutbildningarna genomgått ett stort och viktigt kvalitetslyft sedan 1980-talet. Trots detta hade utvärderingar visat på behov av stärkt vetenskaplig grund och ökad forskningsaktivitet.

## Prop. 2001/02:15 Den öppna högskolan

I prop. 2001/02:15 föreslogs en rad åtgärder med syfte att främja en breddad rekrytering till högskolan för att därmed öka mångfalden och minska den sociala snedrekryteringen. En bestämmelse i högskolelagen föreslogs om att universitet och högskolor ska främja och bredda rekryteringen. Vidare gav regeringen sin syn på högskolans roll i ett livslångt lärande. Dessutom föreslog regeringen förändringar i reglerna för tillträde till grundläggande högskoleutbildning bl.a. avseende s.k. reell kompetens och systemet med standardbehörigheter samt att styrelsen för ett lärosäte skulle erhålla större möjlighet att fastställa urvalsgrunder.

## Budgetpropositionen 2002/03

Regeringen uttalade följande utgångspunkter i den budgetproposition som lades hösten 2002<sup>33</sup>:

Satsningar på utbildning är av stor betydelse för den långsiktiga tillväxten i ekonomin och för välfärden samt för enskilda människors personliga utveckling. En väl utbyggd utbildning av hög kvalitet är, tillsammans med omfattande satsningar på forskning, avgörande för möjligheterna att bryta väg för kunskapssamhället. Tillgången till och förmågan att använda nya kunskaper lägger grunden för såväl ekonomisk som social och kulturell utveckling. Samtidigt har nya kunskaper och färdigheter ett egenvärde för den enskilde. (s. 29)

Vikten av en hög och likvärdig kvalitet betonades, inte minst i termer av god forskningsanknytning:

För att kunna tillförsäkra alla i Sverige en god utbildning är det viktigt att den utbildning som ges håller hög kvalitet på alla nivåer. [...] Högskolan har byggts ut i hela landet för att skapa minst ett starkt lärosäte i varje län och därigenom lägga grunden för en breddad rekrytering till högre utbildning. (s. 30)

Den pågående utbyggnaden ställde krav på kvalitet:

Utbyggnaden av högskolan måste kopplas till aktiva insatser för att driva på och utveckla kvalitetsarbetet i högskolan. Högskolans

---

<sup>33</sup> Prop. 2002/2003:1, utg. omr. 16.

utbildningar måste hålla hög kvalitet och vila på vetenskaplig grund, samt stimulera studenterna att inta ett självständigt och kritiskt förhållningssätt. Forskningsanknytningen, som bl.a. baseras på att universiteten och högskolorna har disputerade lärare och att alla lärosäten har fasta forskningsresurser, bidrar till att grundutbildningen håller hög kvalitet i hela landet. (s. 39)

Regeringen underströk vikten av att en stor del av lärarkåren är forskarutbildad, så att nya forskningsresultat snabbt ges utrymme i grundutbildningen.

Likaså lyftes studentinflytandet fram.

Studenterna utgör medaktörer i högskolans kvalitetsarbete. Deras intresse av att få en för sitt framtida yrkesval relevant utbildning av hög kvalitet utgör en stark drivkraft för utvecklingen av den högre utbildningen. Därför har regering och riksdag stärkt studenternas och deras organisationers inflytande över universitetens och högskolornas verksamhet. (s. 39)

Vidare betonades betydelsen av internationellt samarbete.

Fortsatt internationalisering är en viktig faktor i det nationella arbetet för att höja kvaliteten i utbildningssystemet. Kunskap och kompetens är också grunden för att klara en hårdnande konkurrens. OECD:s kvalitetsjämförelser mellan olika länder visar att Sverige hävdar sig väl i konkurrensen men också att det krävs kraftfulla insatser inom strategiska områden. (s. 43)

Utbildning och forskning är ett huvudområde för insatser för att uppnå det strategiska mål för Europeiska unionen som fastställdes av Europeiska rådet i Lissabon i mars 2000 att till 2010 'bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska, kunskapsbaserade ekonomi med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt, med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning'. (s. 29–30)

Inom EU-samarbetet hade tre strategiska mål för utbildningspolitiken lyfts fram:

- bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen i EU
- underlätta tillträde för alla till utbildningssystemen
- öppna utbildningssystemen mot omvärlden.

Regeringen konstaterade:

Det nya kvalitetsutvärderingssystemet, som trädde i kraft 2001, anses vara ett av de mest ambitiösa i Europa. Möjligheten att återkalla examenstillstånd spelar en central roll i arbetet med att säkra och utveckla kvaliteten i all högre utbildning. Det gör det möjligt att etablera en tydlig nivå för kvaliteten på utbildningen vid alla svenska lärosäten. (s. 39)

Det ekonomiska läget inför 2003 ställde krav på besparingar och återhållsamhet. Trots det ekonomiskt ansträngda läget sökte regeringen värna forskningen och den högre utbildningens kvalitet. Regeringens

förslag innebar att det generella kravet på utgiftsminskning skulle hanteras genom att den tidigare aviserade utbyggnaden av högskolan inte genomfördes fullt ut.<sup>34</sup>

Vidare föreslogs att högskolor utan vetenskapsområde skulle erhålla fortsatt förstärkning för forskning med totalt till 37,5 miljoner kronor för att därigenom säkerställa kvaliteten i grundutbildningen. Dessa resursförstärkningar förväntades kunna användas som basresurser för forsknings-samverkan och ge möjlighet till profilering av den egna forskningsverksamheten.

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2002/03?**

På grundval av Högskoleverkets årsrapport 2002 konstaterade regeringen Högskoleverkets första år av utvärderingar av ämnen och yrkesprogram visat att kvaliteten på utbildningen till övervägande del var hög. Dessutom refererades att OECD:s olika kvalitetsjämförelser mellan länder visat att Sverige hävdade sig väl.

Vidare redovisades effekter av den s.k. befodringsreformen som trädde i kraft den 1 januari 1999. Denna innebar bl.a. att en tillsvidareanställd lektor efter ansökan kan anställas som professor om han eller hon är behörig för en sådan anställning:

Effekterna av reformen märks fortfarande. Professorernas andel av lärarna har ökat från 13,5 procent 1998 till 19 procent 2001. Andelen lärare med doktorsexamen har också ökat från 50 procent 1998 till 52 procent 2001 trots att många lärosäten under denna period tagit över lärare från de tidigare vårdhögskolorna, och andelen lärare med doktorsexamen bland dessa är låg. Skillnaderna är samtidigt stora mellan olika lärosäten. För universiteten som grupp är andelen lärare med doktorsexamen i genomsnitt 60 procent, medan endast en tredjedel av lärarna vid de statliga högskolorna har doktors-examen. (s. 110)

---

<sup>34</sup> I syfte att begränsa den statliga konsumtionen föreslog regeringen en generell minskning av vissa anslag motsvarande 0,7 procent av anslagen. För den grundläggande högskoleutbildningen betydde detta att de i budgetpropositionen för 2002 aviserade dimensioneringsökningarna inte skulle genomföras fullt ut medan tidigare planerade kvalitetsförstärkningar skulle ligga fast. I den ekonomiska vårpropositionen 2001 hade regeringen aviserat kvalitetsförstärkningar av utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Regeringen föreslog nu att den påbörjade förstärkningen skulle fullföljas 2003 och att lärosäten som har dessa utbildningsområden skulle erhålla ytterligare totalt 102,5 miljoner kronor i förstärkning. Dessutom tillfördes högskolans vårdutbildningar 194 miljoner kronor i kvalitetsförstärkning för att utjämna den nationella obalans som rådde inom dessa utbildningar.



På grundval av en genomgång av lärosätenas årsredovisningar med fokus på högskolans roll i det livslånga lärandet konstaterades:

[lärosätena] arbetar på olika sätt för att erbjuda yrkesverksamma personer kompetensutveckling genom flexibla studieformer i ordinarie grundutbildning, genom en aktiv dialog med det omgivande samhället om behovet av kompetens, genom engagemang i olika typer av lärcentra och genom uppdragsutbildning. (s. 119)

Några lärosäten betonade att denna form av samarbete med arbetslivet var viktig för att nå högre kvalitet i utbildningsutbud och undervisning.

## Budgetpropositionen 2003/04

Inledningsvis konstaterade regeringen i den budgetproposition som lades hösten 2003<sup>35</sup>:

Sveriges framtid ligger i kunskapssamhället. Insatser behövs på varje nivå för att säkerställa att en ökad andel av elever och studerande fullföljer sin utbildning inom avsedd tid och med fullgod kvalitet. (s. 33)

Ökad tillgänglighet och höjd kvalitet ökar möjligheten för alla barn att senare nå utbildningsmålen i skolan. (s. 33)

Att öka mångfalden i högskolan är nödvändigt av kvalitetsskäl, för rättvisans skull och för att få människor med olika bakgrund i viktiga yrken i samhället. (s. 40)

Åren 1997–2002 hade kännetecknats av en kraftig expansion av den grundläggande högskoleutbildningen. Medel för 85 000 platser tillfördes utbildningen och antalet helårsstudenter inom grundutbildningen uppgick 2002 till närmare 290 000. Enligt regeringens bedömning hade samtidigt en hög kvalitet bibehållits i utbildningen genom att utbyggnaden genomförts med full ersättning för alla tillkommande platser. Vikten av att utbyggnad av högskolan och breddad rekrytering kombineras med strikta krav på en utbildning av hög kvalitet betonades:

Sambandet mellan grundutbildning och forskning blir allt viktigare och grundutbildningens kvalitet är beroende av den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor i Sverige och utomlands. Det är därför betydelsefullt att en stor del av lärarkåren är forskarutbildad, så att nya forskningsresultat snabbt ges utrymme i grundutbildningen. (s. 53)

Regeringen ansåg att det övergripande målet för politikområdet Utbildningspolitiken skulle ligga fast: Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Därtill formulerade regeringen i denna

---

<sup>35</sup> Prop. 2003/04:1, utg. omr. 16.

budgetproposition det långsiktiga målet att 50 procent av en årskull ska ha börjat studera på högskolan vid 25 års ålder.

Vidare underströks betydelsen av pedagogiskt utvecklingsarbete och utbildning av lärare i högskolan samt av den internationella utvecklingen:

En ökad mångfald, internationalisering och rörlighet av studenter både till och från Sverige är viktig för utbildningens kvalitet. (s. 46)

Regeringen hänvisade till viktiga mål och ramverk som antagits inom ramen för EU-samarbetet för att säkerställa kvalitet, förbättrad tillgänglighet och ökad öppenhet mot omvärlden.<sup>36</sup>

I likhet med föregående års budget proposition kännetecknades regeringens ekonomiska förslag i detta år av återhållsamhet.<sup>37</sup>

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2003/04?**

Regeringen redogjorde för de resurstillskott som trots det ekonomiska läget tillfördes högskolan enligt förslag i föregående års budgetproposition, vilket bl.a. innebar höjda per capita-ersättningar för utbildningsområdena med de lägsta ersättningsbeloppen,<sup>38</sup> något som skapat förutsättningar för en utbildning av hög kvalitet. Dessutom framhölls att medel fr.o.m. 2002 hade tillförts grundutbildningsanslagen för att stärka den pedagogiska utbildningen av högskolans lärare.

---

<sup>36</sup> [Det europeiska] Rådet kommer genom arbetsprogrammet att följa upp de gemensamma målen med hjälp av indikatorer, riktmärken och genom utbyte av erfarenheter. Arbetet för ökad rörlighet, kvalitet och jämförbarhet mellan utbildningssystemen fortsätter genom Bolognaprocessen inom den högre utbildningen och inom den s.k. Köpenhamnsprocessen på yrkesutbildningsområdet. Genom dessa processer sker en uppföljning av uppsatta mål inom respektive område. (s. 51)

För att höja kvaliteten i den högre utbildningen och främja interkulturell förståelse kommer ett närmare samarbete att inledas med länder i andra delar av världen inom ramen för det nya samarbetsprogrammet Erasmus Mundus. (s. 51)

<sup>37</sup> Regeringen konstaterade: Den planerade kvalitetsförstärkningen av vårdutbildningarna 2003 och 2004 omfattade totalt över 200 miljoner kronor, varav lärosätena tillfördes 194 miljoner kronor 2003. Återstående del av medel för kvalitetsförstärkningen kommer inte att tillföras anslagen under 2004. Detta innebär en anslagsminskning med 9,4 miljoner kronor 2004 i förhållande till tidigare planering. Förutsättningarna för en utbildning av hög kvalitet stärks dock av möjligheten att utnyttja ersättningsbeloppet för medicinområdet för delar av sjuksköterskeutbildningen fr.o.m. 2003. (s. 138)

<sup>38</sup> I enlighet med budgetpropositionen för 2003 hade vissa anslag fr.o.m. 2003 minskats med 0,7 procent i syfte att begränsa den statliga konsumtionen. För den grundläggande högskoleutbildningens del uppgick sparbetinget till 264 miljoner kronor. En generell minskning av ersättningsbeloppen till grundutbildningen skulle dock ha inneburit en risk för kvalitetsförsämring. Regeringen valde därför att föreslå att begränsningen skulle göras genom att den i budgetpropositionen för 2002 aviserade utbyggnaden av grundutbildningen 2003 inte genomfördes fullt ut. "En utgångspunkt för regeringen har varit att expansionen av utbildningen inte får äventyra utbildningens kvalitet. För varje tillkommande plats har därför samma ersättningsbelopp gällt som för befintliga platser inom de utbildningsområden där en ökning ägt rum. Den sanering av statens finanser som genomfördes under några år på 1990-talet medförde dock minskade per capitaersättningar för den grundläggande högskoleutbildningen. Mot bakgrund härav har regeringen ökat per capitaersättningarna för de utbildningsområden som har de lägsta ersättningsbeloppen, dvs. humaniora, teologi, samhällsvetenskap och juridik. Under 2002 och 2003 tillfördes dessa utbildningsområden totalt 200 miljoner kronor. (s. 114)

Vidare konstaterades:

Högskoleverkets vidgade ansvar för granskning av kvaliteten i den högre utbildningen innebär att samtliga utbildningar skall utvärderas under en sexårsperiod från och med 2001. Under 2002 har tio sådana ämnes- och programutvärderingar genomförts. Arbetet fortsätter också med att utveckla metoder för kvalitetsgranskningarna, bl.a. genom den av verket tillsatta gruppen med internationella rådgivare. En viktig del av kvalitetsgranskningen avser provningarna av examenstillstånd. Dessa har under 2002 huvudsakligen avsett yrkesexamina inom vårdområdet och generell magisterexamensrätt. Antalet tillsynsärenden har ökat under 2002 jämfört med tidigare år. Dessa ärenden har till största delen gällt enskilda studenters rättssäkerhet och lärosätena har godtagit verkets bedömningar och ändrat den lokala regeltillämpningen. (s. 237)

## Budgetpropositionen 2004/05

Internationalisering var ett viktigt tema i denna budgetproposition.<sup>39</sup> Enligt regeringens mening främjar denna ökad kvalitet och bidrar till det övergripande utbildningsmålet att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation. Regeringen aviserade en högskoleproposition kommande vår som skulle behandla internationaliseringen av högskolan och utvecklingen av kvaliteten i svensk högre utbildning:

En ökad rörlighet och ökade kontakter med omvärlden förväntas stimulera till utveckling av utbildningens kvalitet. (s. 132)

Internationellt samarbete är av stor vikt för utvecklingen av det svenska utbildningssystemet. Det internationella samarbetet syftar till att stärka kvaliteten i utbildningen samt att främja möjligheter till studier och arbete på olika platser i världen. [---] I Bolognaprocessen samarbetar nu 40 stater för att stärka den högre utbildningen i Europa och göra ländernas system mer jämförbara. Prioriterade frågor är kvalitetssäkring, ömsesidigt erkännande av examina och studieperioder samt implementering av ett system med flera cykler inom den högre utbildningen. (s. 47)

För att öka tilliten till varandras utbildningar och examina kommer Sverige att fortsätta att aktivt arbeta för europeisk samverkan kring frågor som rör kvalitetssäkringen av högre utbildning. (s. 41)

Även samarbete inom OECD och Unesco redovisades.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Prop. 2004/05:1, utg. omr. 16.

<sup>40</sup> OECD arrangerade ett utbildningsministermöte i Dublin i mars 2004. Vid ministermötet diskuterades kvalitet i utbildningssystemen, tillgång till kvalificerade lärare samt den högre utbildningen. I flertalet av medlemsländerna går utvecklingen i riktning mot ökad decentralisering av styrsystemen, vilket för med sig krav på olika metoder för kvalitetssäkring. [---] Vidare deltar Sverige i en nyligen påbörjad översyn av politiken för den högre utbildningen och i ett gemensamt projekt med Unesco som syftar till att skapa gemensamma riktlinjer för kvalitetssäkring och erkännande av högre utbildning. Därutöver deltar Sverige i ett projekt som undersöker betygs- och examenssystemens betydelse för det livslånga lärandet. (s. 48)

Samtidigt aktualiserade regeringen ett nytt tema, nämligen ett behov av ökad profilering och tydligare arbetsfördelning och samverkan så att universitetens och högskolornas samlade resurser skulle kunna utnyttjas mer effektivt och kvaliteten på den högre utbildningen stärkas. Regeringen hade nyligen beslutat att tillsätta en utredare för en översyn av om nuvarande resurstilldelningssystem fungerar tillfredsställande:

Utifrån denna översyn skall utredaren föreslå eventuella förändringar av resurstilldelningssystemet, för att möjliggöra ett utbildningsutbud med hög kvalitet som efterfrågas av såväl studenter som arbetsmarknad. Systemet skall också tillgodose lärosätenas behov av långsiktighet i planeringen och underlätta samverkan mellan lärosäten. (s. 119)

I övrigt betonades vikten av lärarnas pedagogiska kompetens och medvetenhet för kvaliteten i högskolans utbildning:

Enligt högskoleförordningen (1993:100) krävs högskolepedagogisk utbildning eller motsvarande kunskaper för anställning som lektor eller adjunkt. I prop. 2001/02:15 har regeringen lyft fram behovet av att förnya pedagogiken och samtliga lärosäten har givits i uppdrag att utveckla och erbjuda lärare pedagogisk utbildning och även anvisat särskilda medel för detta. (s. 138)

I propositionen hänvisades även till det generella ansvar som myndigheter har för kompetensförsörjning av sin personal:

Detta ska säkerställa att det finns personal med rätt kompetens för att uppnå verksamhetens mål, på både kort och lång sikt. Myndigheterna har själva ansvar för att trygga kompetensförsörjningen genom att attrahera, rekrytera och behålla den kompetens som behövs för att tillgodose högt ställda krav på kvalitet, effektivitet, rättssäkerhet, tillgänglighet och tillmötesgående. (s. 140)

## **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2004/05?**

Regeringen konstaterade:

Utbildningskvaliteten har stärkts genom resurstillskott och genom att Högskoleverket har givits i uppdrag att återkommande kvalitetsgranska all högre utbildning. (s. 41)

För 2002 och 2003 höjdes ersättningsbeloppen särskilt för humaniora, teologi, samhällsvetenskap och juridik, som är de utbildningsområden som har de lägsta ersättningsbeloppen per student. För 2003 höjdes även ersättningsbeloppet för utbildningsområdet vård. Härigenom möjliggjordes en kvalitetsförstärkning inom dessa områden. (s. 26)

Vidare uttalade regeringen att Högskoleverkets utvärderingar av grundutbildning och forskarutbildning vid universitet och högskolor hade bidragit till att kvaliteten har förbättrats. Under 2003 hade nio rapporter publicerats. I vissa fall hade granskningarna lett till att examensrätter har

ifrågasatts. Kritiken hade också inneburit att högskolorna vidtagit åtgärder som höjt kvaliteten.

Verkets ansvar för tillsynsverksamheten för att öka rättssäkerheten för den enskilda berördes också:

Antalet tillsynsärenden har ökat under 2003 jämfört med tidigare år. Dessa ärenden har till största delen gällt enskilda studenters rättssäkerhet och flera av dessa har stor principiell betydelse för universitet och högskolor. Lärosätena har godtagit verkets bedömningar och ändrat den lokala regeltillämpningen. (s. 237)

Propositionen redogjorde också för de s.k. strategiska mål som medlemsländerna inom EU hade kommit överens om. Beträffande målet Bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen konstaterades:

Lärarna utgör den centrala framgångsfaktorn för en bra utbildning. Att utbildningssystemen kan försörjas med tillräckligt många välutbildade lärare är därmed ett centralt mål. Om man lyckas med detta beror i hög grad på demografiska faktorer och på läraryrkets attraktivitet. (s. 50)

Tillgång till kostnadsfri utbildning av god kvalitet för alla är en grundläggande princip i Sverige. (s. 50)

EU-ländernas investeringar i medborgarnas kompetens bör öka. Resursfördelningen skall vara effektiv och rättvis, och länderna skall sträva såväl efter ökad tillgänglighet som efter höjd kvalitet. (s. 51)

Ett decentraliserat utbildningssystem som det svenska möjliggör effektiv resursallokering i förhållande till lokala behov, men nödvändiggör också en tydlig statlig kvalitetssäkring och granskning och ett statligt stöd för likvärdig utveckling över landet. Krav på lokala kvalitetsredovisningar på skolområdet samt nationell kvalitetsgranskning både av skolor och av högskolor är exempel på detta. (s. 52)

Beträffande målet Öppna utbildningssystemen mot omvärlden; samverkan med arbetsliv och samhälle konstaterades:

Samverkan med arbetslivet finns sedan länge i det svenska skolsystemet men fungerar olika väl i olika utbildningar. Högskolan har en uttalad samverkansuppgift och den synes ha utvecklats positivt. Det finns många initiativ i frågor om samverkan och även utveckling av företagandena, men det saknas en samlad bild och utvärdering av kvalitet, inriktning och resultat. (s. 53)

Under 2004 genomför Högskoleverket en kvalitetsgranskning av lärarutbildningen. Denna kommer under 2005 att följas av en utvärdering av reformen. (s. 114)

## Bet. 2004/05:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

I samband med behandlingen av regeringens förslag till anslag till högskolan uttalade utbildningsutskottet i betänkandet 2003/04: UbU1:

Ett problem som återkommande uppmärksammas i utvärderingarna hänger samman med de ekonomiska resurserna. Utskottet anser att ökade resurser till grundutbildningen för att höja kvaliteten i och för sig vore önskvärda men det är inte möjligt att tillföra sådana inom den utgiftsram för utgiftsområde 16 som riksdagen nyligen har fastställt på förslag av finansutskottet. (s. 63)

I detta betänkande föreslog utskottet också ett tillkännagivande till regeringen att frågan om lagreglering av avgiftsfrihet för svenska studenter i högskoleutbildning borde tillföras direktiven till den planerade utredningen om möjligheter att ta ut avgifter av studenter från länder utanför EES

## Prop. 2004/05:162 Ny värld – ny högskola

I prop. 2004/05:162 presenterade regeringen en strategi för internationaliseringen av den svenska högskolan. Vidare lämnade regeringen förslag till en förändrad utbildnings- och examensstruktur i den svenska högskolan mot bakgrund av Sveriges deltagande i den s.k. Bolognaprocessen. Denna syftar till att främja rörlighet, anställningsbarhet och Europas konkurrenskraft som utbildningskontinent. Förslagen innebar bl.a. att den högre utbildningen indelas i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

## Bet. 2005/06:UbU3 Ny värld – ny högskola

I sin behandling av prop. 2004/05:162 föreslog utbildningsutskottet riksdagen att godkänna regeringens förslag. Samtidigt föreslog utskottet ett antal tillkännagivanden som avsåg individuella utbildningar.

Vad gällde arkitekt- och civilingenjörsutbildningar menade utskottet att det finns ett värde i att behålla starka svenska varumärken och värna utbildningarnas internationella gångbarhet. I övriga länder som genomför Bolognamodellen omformas civilingenjörsutbildningarna till utbildningar om tre plus två år. De svenska utbildningarna borde vara lika långa som i andra länder som genomför Bolognamodellen, vilket innebär en förlängning till fem år års studier.

Vidare ansåg utskottet att en civilekonomexamen om 160 poäng borde inrättas som yrkesexamen, vilket skulle skapa en ökad tydlighet gentemot både studenter, arbetsgivare och tredje man. Anställningsbarheten skulle öka och utbildningen bli lättare att utvärdera och kvalitetssäkras.

I likhet med regeringen ansåg utskottet att frågan om hur lärarexamen skulle placeras in i det nya examenssystemet inte var problemfri och menade därför att lärarutbildningens inplacering i den nya strukturen borde övervägas ytterligare och att regeringen borde återkomma med förslag till lösning.<sup>41</sup>

## Budgetpropositionen 2005/06

I denna budgetproposition<sup>42</sup> konstaterades inledningsvis:

Utbildning av hög kvalitet är en förutsättning för jämlikhet, jämställdhet och rättvisa. [...] Målet för utbildningspolitiken är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. (s. 44–45)

Regeringen pekade på nytt på behov av ökat samarbete inom högskolan:

Det svenska högskolesystemet bör enligt regeringen utvecklas mot samarbete mellan lärosätena. Genom samarbeten kan kvaliteten i svensk utbildning och forskning bättre främjas än genom en ökning av antalet universitet eller högskolor med vetenskapsområde. Samarbeten ger dessutom förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande. (s. 58)

Regeringen menade vidare:

Den svenska högskolan håller en mycket hög kvalitet. Sverige har genom Högskoleverkets kvalitetsgranskning ett av Europas mest ambitiösa uppföljningssystem. Sedan 2001 har Högskoleverket utvärderat över 1 000 utbildningar och endast 81 har haft så allvarliga brister att rätten att examinera studenter har ifrågasatts. Högskoleverkets övergripande bedömning är att svensk högre utbildning håller god kvalitet och står sig väl i ett internationellt perspektiv. (s. 56)

Samtidigt underströks att en hög kvalitet kräver ständig utveckling och förnyelse:

Regeringen har ambitionen att den svenska högskolan skall hålla internationell toppklass. För god kvalitet i undervisningen ställs krav på lärarnas pedagogiska kompetens. (s. 56)

Eftersom resurserna styr omfattningen på undervisningen och hur kvalificerade lärare som högskolan kan anställa påverkar resurstillgången utbildningens kvalitet. För att stärka utvecklingen av högskoleutbildningens kvalitet föreslog regeringen därför att ersättningsnivåerna skulle förstärkas för vissa utbildningsområden genom ett tillskott om 133 miljoner kronor

---

<sup>41</sup> I ett ytterligare betänkande (bet. 2005/06:UbU15) föreslogs ett utskottsinitiativ avseende förlängning av sjukhusfysikerutbildningen.

<sup>42</sup> Prop. 2005/06:1, utg. omr. 16.

2006 och ytterligare 135 miljoner kronor 2007. Detta skulle innebära en permanent kvalitetsförstärkning om 268 miljoner kronor fr.o.m. 2007.<sup>43</sup>

I likhet med föregående år betonade regeringen betydelsen av internationellt samarbete för utvecklingen av det svenska utbildningssystemet:

Det internationella samarbetet syftar till att stärka kvaliteten i utbildningen samt att främja möjligheter till studier och arbete på olika platser i världen. (s. 35)

I sammanhanget hänvisades såväl till Bolognaprocessen som till mål och ramverk inom ramen för EU-samarbetet.<sup>44</sup>

I budgetpropositionen hänvisades också till prop. 2004/05:162 som skulle behandlas längre fram detta riksdagsår. I denna proposition presenterade regeringen förslag för att öka den högre utbildningens internationalisering och attraktivitet, inklusive

en strategi för internationalisering där det framgår att universitet och högskolor skall bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelsen för andra länder och internationella förhållanden. Hinder för internationaliseringen skall undanröjas såväl nationellt som internationellt och uppföljningen av högskolans internationella verksamhet skall utvecklas och förbättras. (s. 55)

### **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2005/06?**

Regeringen hänvisade till Högskoleverkets övergripande bedömning att den svenska högre utbildningens kvalitet var hög och att den stod stig väl i ett internationellt perspektiv. Till stöd för detta konstaterades att endast 81 av över 1 000 utvärderade utbildningar haft så allvarliga brister att rätten att examinera studenter hade ifrågasatts.

Samtidigt kommenterades lärarutbildningen som nyligen utvärderats av Högskoleverket<sup>45</sup>:

---

<sup>43</sup> Regeringen avsåg att särskilt uppmärksamma de lärosäten som under flera år hade haft en stor tillströmning av studenter och som behövde rimliga ekonomiska förutsättningar för att antalet högskoleplatser skulle kunna bibehållas: För att säkerställa kvaliteten och garantera en fortsatt hög nivå av antalet studerande vid högskolan föreslår därför regeringen att det totala antalet platser på högskolan bör öka. Denna ökning påbörjas hösten 2005 till en kostnad av 175 miljoner kronor. Denna satsning innebär en ökning med cirka 3 500 platser. Behov av utbildning inom bristyrken beaktas särskilt. (s. 56)

<sup>44</sup> I Bolognaprocessen samarbetar nu 45 europeiska stater för att stärka den högre utbildningen i Europa och göra ländernas system mer jämförbara. Prioriterade frågor är bl.a. kvalitetssäkring, ömsesidigt erkännande av examina och studieperioder samt genomförandet av ett system med tre nivåer inom den högre utbildningen. (s. 35) Inom ramen för EU-samarbetet har flera viktiga mål och ramverk antagits för att säkerställa kvalitet, förbättrad tillgänglighet och ökad öppenhet mot omvärlden. (s. 35) Inom högskoleområdet deltar Sverige aktivt i ett arbete mellan OECD och Unesco i syfte att skapa gemensamma riktlinjer för kvalitetssäkring av den högre utbildningen i de båda organisationernas medlemsländer. Avsikten är att riktlinjerna skall börja tillämpas under 2006. (s. 36)

<sup>45</sup> Högskoleverket Rapport 2005:17 R.



Läroarutbildningen har central betydelse för det svenska samhällets framtid. För att våra barn skall utbildas i en trygg skola för alla krävs välutbildade lärare. Läroarutbildningen är högskolans största utbildningsprogram mätt i antalet studenter. Den måste hålla hög kvalitet, ha gott anseende och ställa stora krav på studenterna för att skolan skall kunna anställa kvalificerade lärare. (s. 57)

Läroarutbildningen hade reformerats ett flertal tillfällen, senast 2001 då utbildningen genomgick en omfattande förändring. Enligt regeringens uppfattning var reformeringen av läroarutbildningen 2001 nödvändig och den var också i allt väsentligt lyckad. Eftersom Högskoleverkets utvärdering hade pekat på vissa brister, hade regeringen vidtagit åtgärder för att stärka kvaliteten vid landets läroarutbildningar.<sup>46</sup>

## Bet. 2005/06:UbU1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

I samband med behandlingen av anslagen till högskolesektorn konstaterade utbildningsutskottet att det 2006 skulle ske permanent utökning av högskolan med 15 820 platser, något som betydde att grundutbildningsanslagen sammanlagt skulle tillföras 1 125 miljoner kronor. Vidare skulle resurser som drogs in i budgetpropositionen för 2002 på grund av svårigheter med att rekrytera tillräckligt många studenter återföras till lärosätena. Mot denna bakgrund föreslog utskottet riksdagen att bifalla ett motionsyrkande som innebar att Högskoleverket erhö11 10 miljoner kronor utöver regeringens förslag.

---

<sup>46</sup> Under våren 2005 genomfördes förändringar i högskoleförordningen för att tydliggöra läroarutbildningens mål samt vilka kunskaper som studenterna skall ha för att få examen. Regeringen kommer under 2006 tillsammans med lärosätena att fortsätta arbetet med att höja kvaliteten på läroarutbildningen. Vidare avser regeringen att skyndsamt studera behovet av skilda lärarkategorier och därefter i samverkan med lärosätena föreslå förändringar och förslag till rekryteringsinsatser i särskilda bristgrupper såsom lärare i kemi och hem- och konsumentkunskap i grundskolan. (s. 57)



## 4 Omorientering av högskolepolitiken?

Hösten 2006 hölls allmänna val, vilket ledde till regeringsbyte. I de två första propositionerna under den nya mandatperioden gav regeringen uttryck för en delvis ny syn på kvalitetsutvecklingen inom den högre utbildningen. Som led i en ny politik lades i prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet förslag till ändrade regler för tillträde till högre utbildning.

### Budgetpropositionen 2006/07

I sin första budgetproposition hösten 2006<sup>47</sup> uttalade regeringen:

Få verksamheter berör alla i ett land på samma sätt som utbildning. Att utbildning och forskning håller hög kvalitet är avgörande för ett lands välfärd. (s. 59)

Sverige behöver välutbildad arbetskraft för att klara den internationella konkurrensen och skapa ekonomisk tillväxt och ökat välbefinnande. En högre utbildning med internationellt konkurrenskraftig kvalitet är en förutsättning för att åstadkomma detta. Den utgör också grunden för framtida forskning och utveckling. Klarar Sverige inte av detta åtagande, finns inte de långsiktiga förutsättningarna för tillväxt och ökat välbefinnande. (s. 59)

Det övergripande mål för politikområdet som fastställts enligt tidigare beslut i riksdagen föreslogs ligga fast. Den nya regeringen gav dock uttryck för en annorlunda syn på högskolans utbyggnad och kvalitetens utveckling än föregående regering:

Den högre utbildningen har expanderat kraftigt under de senaste 15 åren. Nya högskolor har byggts upp, och antalet studenter har fördubblats. Genom denna utbyggnad har betydligt fler människor än tidigare kunnat skaffa sig en högskoleutbildning. Detta är i stora delar en positiv utveckling, men regeringen bedömer att den har skett till priset av en försämrad kvalitet. (s. 147)

Underlag för dessa slutsatser var bl.a. Högskoleverkets granskningar av grundutbildningen vid universitet och högskolor som pekat på kvalitetsbrister både inom olika ämnesområden och vid olika lärosäten:

Även utländska bedömare har i Högskoleverkets utvärderingar konstaterat att svensk grundläggande högskoleutbildning ofta är både kortare och grundare än motsvarande utbildningar i andra länder. (s. 147)

---

<sup>47</sup> Prop. 2006/07:1, utg. omr. 16.

Enligt regeringens mening måste därför förbättringar av den högre utbildningens kvalitet ges högsta prioritet. Kvalitetshöjande åtgärder borde prioriteras före en kvantitativ utbyggnad av den högre utbildningen:

En resursförstärkning till grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning som gör det möjligt för lärosätena att upprätthålla kvaliteten i utbildningen behöver göras. (s. 125)

En begränsning av den fortsatta utbyggnad som aviserats av föregående regering föreslogs. Endast utbyggnad avseende utbildning av läkare och tandläkare skulle komma att genomföras. Motsvarande resurser skulle i stället användas för kvalitetsåtgärder inom den grundläggande högskoleutbildningen.<sup>48</sup>

Propositionen tog också upp behov av kvalitetsutvärdering och kontroll:

Kvaliteten i den högre utbildningen skall utvärderas kontinuerligt. Förutom att ge kunskaper och förmågor är ett centralt syfte med högskoleutbildning att den kan leda till ett i förhållande till utbildningen relevant arbete. Regeringen anser att de kvalitetsgranskningar som genomförs på såväl nationell som lokal nivå bör kunna ge insikt i om studenterna får arbeten som är relaterade till utbildningen efter avslutad högskoleutbildning och om studenternas kunskaper är adekvata för dessa arbeten. Dessa insikter bör läggas till grund för vidare utveckling av utbildningarna. (s. 148)

I propositionen gavs en redogörelse för Högskoleverkets förslag hur verket skulle fortsätta arbetet med den externa kvalitetssäkringen fr.o.m. 2007.<sup>49</sup>

I detta nya kvalitetssäkringssystem föreslogs fem komponenter ingå – granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete, ämnes- och programutvärderingar, examensrättsprövningar, tematiska studier samt utmärkelser till framstående utbildningsmiljöer. I propositionen framhöll regeringen att

de kvalitetsgranskningar som genomförs på såväl nationell som lokal nivå bör kunna ge insikt i att studenterna får arbeten som är relaterade till utbildningarna efter avslutad högskoleutbildning och om studenternas kunskaper är adekvata för dessa arbeten. Dessa insikter bör läggas till grund för vidare utveckling av utbildningarna. (s. 148)

Regeringen ansåg också att Högskoleverkets hittillsvarande uppdrag att kvalitetsgranska lärosätena och enskilda utbildningar borde utvidgas.

Regeringen konstaterade vidare att kvaliteten i högskoleutbildning är avhängig resurstilldelningssystemet och tillträdesregler:

Regeringen anser att det nuvarande resurstilldelningssystemet uppvisar brister genom att det premierar kvantitet i stället för kvalitet. Ett problem med dagens system är t.ex. att högskolans

<sup>48</sup> Utöver den förstärkning som gjordes 2006 föreslogs en höjning av ersättningsnivåerna till de två utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi, juridik, samt naturvetenskap, teknik och farmaci. Detta beräknades innebära en ökning av grundutbildningsanslagen med totalt 136 miljoner kronor.

<sup>49</sup> Högskoleverket Rapport 2006:57 R.

anslag i alltför hög grad baseras på hur många studenter som har godkänts. Resurstilldelningen behöver även kunna premiera kvalitet. (s. 126)

Dessutom ansåg regeringen att behörighetskraven skulle behöva skärpas för att höja kvaliteten i den högre utbildningen.

Regeringen betonade också betydelsen av självständiga lärosäten som tar ansvar för kvaliteten i utbildning och forskning:

Självständigheten innebär [---] att lärosätena har ett långtgående ansvar för att den verksamhet som bedrivs är av högsta kvalitet. Lärosätena måste få ökat inflytande över utbildning, forskning och rekrytering. Profilerings och ökad mångfald av utbildningar bidrar till att skapa spetsutbildningar av hög kvalitet. (s. 127–28)

Den politiska styrningen av universitet och högskolor skall minska. (s. 158)

Vidare underströk regeringen vikten av ökad lärartäthet och ökad andel disputerade lärare i grundutbildningen samt en ökad internationalisering av den högre utbildningen:

Den nya utbildnings- och examensstrukturen ökar den svenska högre utbildningens gångbarhet internationellt samt skapar förutsättningar för en kvalitetsutveckling av utbildningen. (s. 158)

Regeringen hänvisade samtidigt till pågående internationellt samarbete på utbildningsområdet.<sup>50</sup>

I budgetpropositionen tog även upp lärarutbildningen och behov av att kvalitetssäkra denna:

Lärarutbildningen måste både hålla hög akademisk kvalitet och förbereda studenterna på läraryrkets praktiska verklighet. (s. 128)

Högskoleverkets och Riksrevisionens utvärderingar är viktiga utgångspunkter för regeringens arbete för att åstadkomma en högkvalitativ lärarutbildning. Det är viktigt att Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar av lärarutbildningen återkommer. (s. 128)

## **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2006/07?**

Som nämnts ovan ansåg regeringen att den kraftiga utbyggnaden av högskolan visserligen gjort det möjligt för betydligt fler människor än tidigare att skaffa sig en högskoleutbildning men att denna utveckling hade skett till priset av en försämrad kvalitet.

---

<sup>50</sup> Det internationella samarbetet syftar till att stärka kvaliteten i utbildningen samt att främja möjligheter till studier och arbete på olika platser i världen (s. 52) Inom högskoleområdet deltar Sverige aktivt i ett samarbete mellan OECD och Unesco där gemensamma riktlinjer för kvalitetsarbete har utvecklats. Implementeringen av riktlinjerna förbereds för närvarande. (s. 54)

I likhet med många föregående budgetpropositioner hänvisades till Högskoleverkets uppgift att granska kvaliteten i högskolans verksamhet och att främja kvalitetsutvecklingen:

Under de första fem åren har drygt 1 200 utbildningar granskats. Knappt 100 av dessa har haft sådana brister att Högskoleverket ifrågasatt examensrätten. Hittills har verket inte behövt återkalla någon examensrätt, eftersom lärosätena i samtliga fall har vidtagit åtgärder för att åtgärda bristerna. (s. 147)

Medvetenheten om kvalitetsfrågor har ökat i högskolan och kvalitetsarbetet har blivit mer systematiskt. Uppföljningar av det nuvarande systemet för utvärdering och kvalitetssäkring har visat att systemet fungerar bra. Erfarenheter från Sverige och andra länder har visat att nya omgångar av utvärderingar som genomförs på samma sätt som tidigare inte ger lika värdefulla bidrag som vid det första tillfället. Därför kan det finnas skäl att inför nästa period göra vissa förändringar av systemet. (s. 147)

Kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor har bland annat genom Högskoleverkets utvärderingar av ämnen och program utvecklats. Behovet av återkommande extern utvärdering finns alltså, men enligt Högskoleverket har lärosätena jämfört med tidigare bättre förutsättningar att ta ett större ansvar för kvalitetssäkringen av sin verksamhet. Härigenom kan granskningarna göras enklare och effektivare. En decentralisering av ansvaret för utvärdering förutsätter dock att universitet och högskolor upprätthåller ett systematiskt kvalitetsarbete. (s. 147–48)

Beträffande de kvalitetsgranskningar som hade genomförts 2005 konstaterades:

Utvärderingar av såväl grundutbildningen som forskarutbildningen vid universitet och högskolor har bidragit till att kvaliteten har förbättrats. Under 2005 har 214 utvärderingar inom tolv olika ämnen/program genomförts. Genom dessa utvärderingar har nu samtliga språkutbildningar granskats. En del av utvärderingarna har föranlett allvarlig kritik i form av ifrågasättande av examensrätten. Utvärderingarna leder i allmänhet till att lärosätena vidtar olika konkreta åtgärder. (s. 267)

## Prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet.

I prop. 2006/07:107 Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet återkom regeringen med förslag till ändringar i reglerna för tillträde till högre utbildning. Vidare föreslogs en ändring i högskolelagen som innebär en anpassning till den nya utbildnings- och examensstruktur som har införts i enlighet med den s.k. Bolognaprocessen.

## Budgetpropositionen 2007/08

Det övergripande målet för utbildningspolitiken som riksdagen fastställde 2000 utgjorde grunden för budgetpropositionen hösten 2007.<sup>51</sup> I denna konstaterade regeringen vidare:

Kunskap och kreativitet är avgörande för mänsklig och samhällslig utveckling. Den enskilde studentens nyfikenhet och kunskapssökande tillsammans med arbetsmarknadens behov ska stå i centrum för den högre utbildningens inriktning och dimensionering. (s. 117)

Det är viktigt att Sverige kan hävda sig i en värld präglad av fortsatt snabb globalisering. Globaliseringen medför att de nationella gränsernas betydelse minskar och rörlighet och kontakter internationellt ökar. (s. 118)

I syfte att nå målet för politikområdet prioriterade regeringen i propositionen fyra insatsområden: självständigare lärosäten, förbättrad kvalitet i högre utbildning, utökade forskningsresurser samt universitet och högskolor som attraktiva arbetsplatser. För att stärka svensk högre utbildning och forskning och ge universitet och högskolor möjligheter att verka på en internationell marknad måste deras självbestämmande öka och den politiska styrningen av högskolan minska.

Regeringen betonade att högre utbildning och forskning har en central roll för såväl samhällets som enskilda individers utveckling och välbefinnande. Vidare menade regeringen att universitet och högskolor kan fungera som kraftcentra för förnyelse och dynamik för att främja också den regionala utvecklingen.

Samtidigt kritiserades den tidigare expansionen av antalet utbildningsplatser då den fått negativa effekter på kvaliteten. För skapa goda förutsättningar för universitet och högskolor föreslogs därför en kvalitetsreform inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå.<sup>52</sup>

I propositionen framhölls som en viktig förutsättning för hög kvalitet och framgångsrika studier i högskolan att högskolenybörjarna har de förkunskaper som krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. I prop. 2006/07:107 hade förslag till ändrade tillträdesregler lagts med syftet att skärpa kraven på grundläggande behörighet skärps och därmed att bidra till ökad effektivitet och kvalitet i den högre utbildningen.

---

<sup>51</sup> Prop. 2007/08:1, utg. omr. 16.

<sup>52</sup> En kvalitetsförstärkning på 240 miljoner kronor samt 11 miljoner kronor till en utbyggnad av läkarutbildningen 2008 föreslogs. Detta skulle innebära en ökning av resurserna för utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi med 1 300 kronor per helårsstudent, och för naturvetenskap och teknik med 1 000 kronor per helårsstudent. Med den satsning som gjordes 2007 skulle totalt 360 miljoner kronor avsättas för att öka kvaliteten med tyngdpunkt på de utbildningsområden som har de lägsta resurserna per student. Samtidigt med detta reformutrymme föreslogs att grundutbildningsanslagen skulle sänkas fr.o.m. 2008 med 200 miljoner kronor.

I propositionen påtalades vidare vikten av god studie- och yrkesvägledning:

Att studera på högskolan innebär en stor investering i både tid och pengar för såväl individen som samhället. Därför måste den sökande kunna ställa höga krav på information om utbildningens innehåll och arbetsmarknad. För att underlätta studenternas val måste det också göras tydligare vilka kvalitetsskillnader som finns mellan olika lärosäten och utbildningar. Härigenom genereras även incitament för lärosätena att ständigt utveckla sina utbildningar. Studie- och yrkesvägledning av hög kvalitet i såväl gymnasieskolan som högskolan är nödvändig för att tillgodose individens och arbetsmarknadens behov. (s. 123)

Dessutom konstaterades att internationalisering av högre utbildning och forskning är en viktig faktor för att garantera Sveriges konkurrenskraft:

Konkurrens med utländska, framgångsrika lärosäten samt internationell rörlighet av forskare och studenter bidrar till att stärka kvaliteten i utbildningen vid universitet och högskolor. Internationella kontakter bidrar till att stärka kvaliteten i utbildningen vid universitet och högskolor. (s. 123)

Vidare underströk regeringen behov av ökad samverkan mellan lärosätena för att en ökad kvalitet i högre utbildning och forskning ska kunna nås:

[Det behövs] en ökad koncentration av kompetens genom att lärosätena profilerar sig och utvecklar samverkan med varandra. På så sätt kan utbildnings- och forskningsmiljöerna stärkas och lärosätenas konkurrenskraft öka, samtidigt som resurserna utnyttjas effektivare. (s. 122)

Samtidigt betonade regeringen vikten av lärosätenas självständighet:

Regeringens grundläggande uppfattning är att lärosätena ska utföra sin verksamhet med stor grad av frihet och självständighet. Förändringar bör bygga på lärosätenas egna bedömningar och på frivillighet. På framställan från lärosäten kommer regeringen även fortsättningsvis att pröva om bidrag bör utgå för att stödja frivilliga och framgångsrika samarbeten eller sammanslagningar av lärosäten. (s. 122)

## **Hur kommenterades det aktuella kvalitetsläget i budgetpropositionen 2007/08?**

Också i denna budgetproposition kritiserades den tidigare expansionen av antalet utbildningsplatser då den fått negativa effekter på kvaliteten:

Högskolesektorn har under lång tid tilldelats reellt minskade resurser för att bedriva verksamheten. Detta har medfört att antalet undervisningstimmar har minskat samtidigt som undervisningen genomförs i större grupper. Konsekvensen är att antalet studenter per lärare har ökat under de senaste åren och därmed bidragit till att kvaliteten i utbildningen har försämrats. (s. 99)



I olika sammanhang har riksdag och regering anfört behovet av kvalitetssatsningar inom högre utbildning och forskning. Lärosätena har rationaliserat genom att bl.a. minska antalet undervisningstimmar samtidigt som undervisningen har genomförts i större grupper. Inom många områden finns det för få forskarutbildade lärare, vilket leder till att utbildningen får en sämre forskningsanknytning och därmed urholkad kvalitet. (s. 119)

I propositionen noterades att Högskoleverket nu hade avslutat en sexårsperiod av kvalitetsutvärderingar och att de utvärderade utbildningarna överlag höll god kvalitet. Som framgått av Högskoleverkets sammanfattning av kvalitetsgranskningarna 2001–2006<sup>53</sup> fanns det också problem:

I flertalet av granskningarna rörande ämnen inom humaniora och samhällsvetenskap beskrivs bristen på ekonomiska resurser som den primära orsaken till kvalitetsproblemen. (s. 119)

Denna brist påverkar enligt Högskoleverket lärarnas arbetssituation och antalet undervisningstimmar för studenterna. Det ökande antalet studenter i kombination med krympande resurser har enligt verket fått till följd att lärarkåren generellt är hårt belastad med många och diversifierade uppgifter. Detta har i sin tur inneburit att antalet timmar lärarledd undervisning i många ämnen är så lågt som fyra timmar per vecka. (s. 85)

Vidare konstaterades att Högskoleverket hade ifrågasatt examensrätten för tio procent av de utvärderade utbildningarna.

Verkets utvärderingar hade samtidigt lett till att kvalitetshöjande åtgärder har vidtagits vid flertalet lärosäten. Regeringen ansåg därför att kvalitetsutvärderingarna och de ifrågasatta tillstånden att utfärda examina hade varit verksamma instrument för att höja kvaliteten vid landets lärosäten. Samtidigt uttalades viss kritik:

De redovisningar som gjorts visar att lärosätena fortfarande i allt för låg grad har kopplat resultat från kvalitetsutvärderingarna till den interna resurstilldelningen. (s. 99)

Propositionen kommenterade också lärosätenas arbete med kvalitet:

Universitet och högskolor bedriver kvalitetsarbete bland annat genom egeninitierade utvärderingar av verksamheten. Utvärderingarnas resultat används för olika ändamål såsom utveckling av kurser och rekrytering av studenter och personal. För grundutbildningen används de egeninitierade utvärderingarna generellt som komplement till Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar. (s. 85–86)

Alla lärosäten har under 2006 utvärderat delar av sin forskning och forskarutbildning. Vanligast är utvärderingar av forskningsmiljöer, exempelvis centrumbildningar. Flera universitet och högskolor rapporterar också att de under 2006 genomfört förslag från tidigare års utvärderingar. Generellt är det dock få lärosäten som uttryckligen redogör för vilka åtgärder de egeninitierade utvärderingarna leder till. Flera lärosäten redovisar också

---

<sup>53</sup> Högskoleverket Rapport 2007:31 R.

utvärderingar som är av mer organisatoriskt slag. Dessa utvärderingar har ofta resulterat i förändringar av arbetssätt och i några fall organisationsförändringar i syfte att förbättra olika rutiner men också att öka studentrekryteringen. (s. 86)

I propositionen återkom regeringen till problemen i lärarutbildningen:

Alltför många lärare saknar antingen utbildning i undervisningsämnet eller pedagogisk utbildning. Samtidigt har Högskoleverket i utvärderingar 2005 och 2007 påvisat att det finns allvarliga kvalitetsbrister i lärarutbildningen. (s. 124)

Av detta skäl hade regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå hur en ny lärarutbildning borde utformas.

## Referenser

### Propositioner och utskottsbetänkanden

Budgetpropositionerna 1992/93 – 2007/08 (bilaga 9 respektive utgiftsområde 16).

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

Prop. 1992/93:42 *om förstärkning av den grundläggande högskoleutbildningen m.m.*

Prop. 1992/93 *om högre utbildning för ökad kompetens.*

Prop. 1992/93:231 *om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet.*

Prop. 1993/94: 117 *Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft.*

Prop. 1994/95:139 *Särskilda utbildningssatsningar inom högskolan.*

Prop. 1994/95:165 *Ett högskoleverk.*

Prop. 1996/97:141 *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

Prop. 1999/2000:28 *om studentinflytande och kvalitetsutveckling m.m. i högskolan.*

Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan.*

Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola.*

Prop. 2006/07:107 *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet.*

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU3 *Ny högskolelag m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1993/94:UbU12 *Utbildning och forskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1997/98:UbU3 *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

Utbildningsutskottets betänkande 2000/01:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2004/05:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU3 *Ny värld – ny högskola.*

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU15 *Högskolan. Övergripande frågor och organisationsfrågor.*

### SOU-serien och Ds-serien

SOU 1996:21 *Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform.*

Ds 1998:51 *Studentinflytande i högskolan.*

## Högskoleverkets rapportserie

- Rapport 1996:7 R *Vårdutbildningar i högskolan.*
- Rapport 1996:23 R *Högskola på Gotland.*
- Rapport 1997:8 R *Kvalitet och förändring.*
- Rapport 1998:1 R *Hur står det till med kvaliteten i högskolan?*
- Rapport 1997:39 R *Examinationen i högskolan.*
- Rapport 1997:41 R *Kvalitetsarbete – ett sätt att förbättra verksamhetens kvalitet vid universitet och högskolor?*
- Rapport 1997:45 R *Magisterexamen söker identitet.*
- Rapport 1998:21 R *Fortsatt granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor*
- Rapport 1999:14 R *Högskolans uppdragsutbildning. Ett regeringsuppdrag.*
- Rapport 2000:1 R *Rätt juristutbildning?*
- Rapport 2000:3 R *Journalistutbildningarna i högskolan.*
- Rapport 2000:5 R *Utbildningar inom vård och omsorg.*
- Rapport 2000:6 R *Utvärdering av socionomutbildningar.*
- Rapport 2000:8 R *Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald.*
- Rapport 2000:11 R *Designutbildningar i Sverige.*
- Rapport 2000:9 R *Goda exempel om hur universitet och högskolor kan arbeta med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald.*
- Rapport 2001:2 R *Nationella ämnes- och programutvärderingar.*
- Rapport 2001:8 R *Högskoleverkets utvärderingar – från bedömning av kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet.*
- Rapport 2004:12 R *Hur har det gått? En halvtidsrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar 2001–2003.*
- Rapport 2005:17 *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor.*
- Rapport 2005:20 R *Hur har det gått? Högskoleverkets kvalitetsgranskningar år 2004.*
- Rapport 2006:24 R *Hur har det gått? Högskoleverkets kvalitetsgranskningar år 2005.*
- Rapport 2006:57 R *Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012.*
- Rapport 2007:31 R *Hur har det gått? Om Högskoleverkets kvalitetsgranskning åren 2001–2006.*
- Rapport 2007:59 R *Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012. Reviderad 2007-12-11.*