

Regeringens proposition

1999/2000:28

Studentinflytande och kvalitetsutveckling i
högskolan

Prop.
1999/2000:28

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 november 1999

Lena Hjelm-Wallén

Thomas Östros
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att det av högskolelagen (1992:1434) skall framgå att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för personalen och studenterna vid högskolorna. Det föreslås också att en bestämmelse införs i högskolelagen som ytterligare markerar att studenterna skall ges möjlighet att få det inflytande som behövs för att på ett effektivt sätt kunna delta i och påverka arbetet i högskolan. Enligt lagförslaget skall högskolorna verka för att studenterna tar aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

I propositionen redogör regeringen för hur systemet för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolans verksamhet bör utvecklas och förstärkas ytterligare för att kunna motsvara de krav som ställs på dagens och framtidens utbildning. Högskoleverkets kvalitetsgranskningar bör vara periodiskt återkommande och heltäckande på såväl lärosätetsnivå som beträffande program och ämnen. Målen för den högre utbildningen skall ses över.

Studenterna bör ses som medaktörer i skapandet av kunskap. En ökad medverkan i arbetet både av enskilda studenter och studentorganisationer eftersträvas. Regeringen avser att genom ändringar i högskoleförordningen (1993:100) ge studenterna ökade möjligheter att delta i och påverka arbetet.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i syfte att tydliggöra hur omprövning av examenstillstånd kan ske.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Kvaliteten – en gemensam angelägenhet.....	6
5	Kvalitetssystem i olika länder	8
5.1	Terminologi.....	8
5.2	Kvalitet i högskolan – en europeisk angelägenhet.	8
5.3	Nationella system för utvärdering och kvalitetsutveckling	10
5.4	Inriktning och metodik.....	11
6	Svenskt kvalitetssystem i utveckling.....	12
6.1	Den nuvarande ordningen	12
6.1.1	Bedömning av lärosätenas kvalitetsarbete	13
6.1.2	Nationella utvärderingar	14
6.1.3	Tillstånd att utfärda examina.....	14
6.2	Fortsatt utveckling.....	15
6.2.1	Lärosätesbedömningar	17
6.2.2	Ämnes- och programutvärdering	18
6.3	Översyn av målen för den högre utbildningen	20
6.4	Kvalitetssäkringen inom lärosätena.....	21
6.4.1	Lärosätenas interna kvalitetssäkring är grundläggande för kvaliteten	21
6.4.2	Kriterier för kvalitetssäkring av de allmänna målen.....	22
7	Förstärkt studentinflytande i högskolan	23
7.1	Deltagande och engagemang som förutsättningar för studentinflytandet	23
7.2	Tidigare utveckling av studentinflytandet	24
7.3	Studenternas möjligheter till inflytande skall stärkas	25
7.3.1	Studentinflytande genom medverkan i beslutande organ	27
7.3.2	Studentinflytande genom medverkan i beredande organ.....	29
7.3.3	Studentinflytande genom kursvärderingar	30
7.3.4	Studentinflytande i anslutning till årsredovisningarna	32
8	Författningskommentar.....	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 november 1999..	34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:28

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434) dels att 1 kap. 4 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

Det är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna vid högskolorna att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

De tillgängliga resurserna skall utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.

4 a §

Studenterna skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna.

Högskolorna skall verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

3 Ärendet och dess beredning

Studenternas engagemang i och inflytande över högskolans verksamhet är av stor betydelse för kvaliteten i utbildningen. Propositionen innehåller förslag om förstärkt studentinflytande, bl.a. för att uppnå en ökad kvalitet i utbildningen. Genomgående i propositionen avses såväl studenter inom den grundläggande högskoleutbildningen som inom forskarutbildningen när termen student används. Propositionen innehåller vidare regeringens syn på hur det kvalitetsarbete som bedrivs av högskolorna skall utvecklas och hur Högskoleverket skall granska kvaliteten. Det läggs i den delen fram förslag som tar sikte på vissa frågor av direkt betydelse för studenternas inflytande över och delaktighet i kvalitetsarbetet. Kvalitetsarbetet berör dock även flera andra frågeställningar. Regeringen avser därför att ytterligare bereda bl.a. förslag som rör under vilka förutsättningar ett examenstillstånd kan återkallas vid fall av otillräcklig kvalitet. Det får därvid analyseras vilka konsekvenser ett sådant återkallande får för studenterna. Regeringen avser därefter att återkomma till riksdagen med förslag.

Riksdagen tillkännagav med anledning av propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) att det är viktigt att studenternas inflytande stärks och att studenterna är delaktiga i hela verksamheten inom universitet och högskolor. Enligt utskottets mening borde det göras en översyn av studentinflytandet inom högskolan.

Dåvarande utbildningsministern beslutade den 11 december 1997 att tillsätta en arbetsgrupp (U 1997:K) för att se över studenternas inflytande i högskolan på alla nivåer. Arbetsgruppens uppdrag omfattade en översyn av den nuvarande situationen vad gäller såväl studenternas formella inflytande i beslutande och beredande organ som de enskilda studenternas inflytande på undervisningens uppläggning och genomförande. Arbetsgruppen skulle också analysera vilka åtgärder som kan genomföras för att förstärka studentinflytandet. Det angavs särskilt att gruppen skulle överväga om beslut av större betydelse för studenterna endast kan fattas av organ där studenterna har rätt att vara representerade. Arbetsgruppen fick i uppdrag att följa upp och utvärdera studenternas inflytande i högskolan på alla nivåer i detta vidare perspektiv. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag den 25 augusti 1998 i en rapport, Studentinflytande inom högskolan (Ds 1998:51). Rapporten har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga hos Utbildningsdepartementet (Dnr U1998/3294/ST).

Den 19 maj 1999 anordnades en konferens i Rosenbad om studentinflytande och kursvärderingar av Utbildningsdepartementet där utbildningsministern, representanter för högskolorna, studenterna, Högskoleverket, Regeringskansliet och andra intressenter redogjorde för och diskuterade dessa frågor.

Regeringens förslag: Av 1 kap. högskolelagen (1992:1434) skall tydligt framgå att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.

Regeringens bedömning: Systemet för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolan är i dagens situation otillräckligt och bör därför utvecklas och förstärkas ytterligare. Förändringarna berör universitet och högskolor, med offentlig huvudman och enskilda utbildningsanordnare, liksom Högskoleverket. Det är viktigt att öka såväl de enskilda studenternas som studentorganisationernas medverkan i kvalitetsarbetet. Detta förhållande, tillsammans med angelägenheten av ökad studentmedverkan även i andra typer av frågor inom högskolan, gör det nödvändigt att finna former för ett ökat studentinflytande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den högre utbildningens omfattning och kvalitet är en av de viktigaste faktorerna för utvecklingen av sysselsättning och tillväxt, den sociala och kulturella utvecklingen samt för att fördjupa vår demokrati. Den högre utbildningen har under 1990-talet expanderat kraftigt och tillförs under perioden 1997 – 2002 sammanlagt 89 000 nya utbildningsplatser. Utbildningsmetoderna förändras och en snabb internationalisering pågår. De hittillsvarande insatserna i Sverige på kvalitetsområdet har varit framgångsrika. Nu måste blicken riktas mot frågan om hur kvaliteten skall utvecklas i dagens och framtidens utbildning. Kvalitetsarbetet behöver förnyas, fördjupas och intensifieras i betydande grad på alla nivåer och utifrån olika perspektiv för att möta nya krav. Som ett led i detta arbete behöver de enskilda studenterna och studentorganisationerna få bättre möjligheter att påverka utbildningen och därmed bidra till kvalitetsutvecklingen. Samtidigt måste understrykas att kvalitet inte är ett enhetligt begrepp, vilket också konstateras i bl.a. Högskoleverkets rapport Kvalitetsarbete – ett sätt att förbättra verksamhetens kvalitet vid universitet och högskolor? (1997:41). Olika uppfattningar om dess innebörd måste ständigt vara föremål för diskussion. Utvecklingen av verksamheten förutsätter därför inte att alla är överens, tvärtom kan denna debatt främja en framtida utveckling.

Det intresse för den högre utbildningens kvalitet som i dag finns världen över, återspeglar en växande medvetenhet om utbildningens betydelse för social, ekonomisk och kulturell utveckling. Studenternas ålder, sociala bakgrund och etnicitet har blivit mer varierad. En förändrad arbetsmarknad ställer också på förändrad kompetens. Konkurrensen om studenterna ökar också såväl nationellt som internationellt. Kvalitetsfrågans betydelse accentueras av den ökande globaliseringen som bl.a. medför att det internationella utbildningssamarbetet ökar i omfattning och att fler personer kommer att arbeta eller studera i ett annat land än hemlandet under kortare eller längre perioder. För att stärka förmågan att samarbeta med omvärlden blir det t.ex. nödvändigt med förbättrade kulturkunskaper och färdigheter i främmande språk. Med det tilltagande intresset för att rekrytera studenter över gränserna och för att utveckla samarbetet mellan läro-

säten i olika länder ges möjlighet för studenterna att delta i kurser där respektive högskola har särskilt hög kompetens.

Informationsteknologin är på väg att spränga gränserna för den traditionella utbildningsorganisationen. Det finns i dag internetbaserade universitet och kurser som erbjuds över hela världen. Kvaliteten på dessa kurser skiftar. Ibland ger de tillgång till spetskompetens, i andra fall måste utbildningens kvalitet allvarligt ifrågasättas.

Den svenska högskolans kvalitet vilar ytterst på högskolornas självständiga ansvar inom ramen för de principer och resurser som beslutas av riksdag och regering. Högskoleverkets arbete med uppföljning och utvärdering är också självklara inslag i arbetet för att stärka kvaliteten. Arbetet måste utvecklas för att dagens och framtidens studenter skall få en utbildning som möter högt ställda krav. Det finns skäl att vidta åtgärder för att svensk högskoleutbildning skall kunna bedömas och jämföras i internationella sammanhang. Samhället, alltifrån den enskilda medborgaren till utbildningens finansiär, behöver en granskning av utbildningens kvalitet för att kunna bedöma i vilken utsträckning de stora resursinsatserna svarar mot goda resultat. Högskolesektorns expansion och det ständiga behovet av att förnya verksamheten leder oundvikligen till att kvalitetsfrågorna måste hållas aktuella.

Eleverna i gymnasieskolan har rätt att ställa frågan om kvaliteten i olika utbildningar när de överväger att ägna flera år åt högskolestudier och att ta studielån. Är studier vid högskolan värda att satsa på? Möjligheter att ge bra svar på den frågan till alla grupper av potentiella studerande bidrar till att motverka den sociala och etniska snedrekryteringen. Även de som bryter upp från sitt arbete för att utveckla sin kompetens måste, liksom deras kommande arbetsgivare, kunna veta att högskolans utbildning håller erforderlig kvalitet.

Studenternas medverkan i kvalitetsarbetet är nödvändig. De skall vara medaktörer i utbildningen. Studenternas lärande och utveckling skall stå i centrum i undervisningen. Det är därför naturligt att deras erfarenheter av utbildningen och uppfattningar om hur väl den svarar mot mål och förväntningar tas till vara i utvecklingsarbetet. Studenterna kan påverka högskolans verksamhet genom sitt direkta deltagande i utbildningen, via sina representanter i olika organ och genom sina organisationer. Utöver frågor som direkt kan hänföras till utvecklingen av kvaliteten, finns det även många frågor av mer allmänt eller övergripande slag som berör de studerande. Studenternas möjligheter att medverka och påverka behöver ses i ett helhetsperspektiv. Det är nödvändigt att finna former för ett ökat studentinflytande. Regeringen anser i detta sammanhang att det är viktigt att öka så väl de enskilda studenternas som studentorganisationernas medverkan i kvalitetsarbetet.

Förstärkningen av studenternas inflytande innebär en vidareutveckling av deras roll i högskolan. Studenter som genomgår en grundutbildning kommer att ha den som bas för yrkeslivet och för ett livslångt lärande. Med dagens snabba kunskapsutveckling och dynamiska arbetsmarknad måste alla räkna med att fortlöpande lära mer, lära om och lära nytt. Grundutbildningen måste därför ge både stabila grundkunskaper och en ram och struktur för att inhämta ny kunskap. Pedagogiskt forsknings- och

utvecklingsarbete har också på ett övertygande sätt visat att studenter måste vara engagerade och delaktiga i studierna för att lärandet skall få djup och för att kunskapen skall bli bestående. För att nå dit måste studenterna i ökad grad vara medansvariga för sin utbildning. Detta förutsätter ett ökat inflytande både för den enskilde studenten och genom studenternas organisationer.

Mot den bakgrund som anförts ovan föreslår regeringen att det av 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) skall framgå att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.

Eftersom de krav som uppställs i 1 kap. högskolelagen skall uppfyllas av de enskilda utbildningsanordnarna kommer den föreslagna lagändringen att gälla även för dessa (jämför 2 och 3 §§ lagen [1993:792] om tillstånd att utfärda vissa examina).

5 Kvalitetssystem i olika länder

5.1 Terminologi

Den svenska terminologin på detta område är influerad av i första hand anglosaxiskt språkbruk. *Kvalitetssäkring* (quality assurance) anger den ordning som används inom ett lärosäte för att kontrollera och säkra kvaliteten. Ibland används begreppet så att det också inbegriper lärosätets system för *kvalitetsutveckling*. *Bedömning av kvalitetsarbete* (quality audit, academic audit) innebär en utvärdering av ett lärosätes processer för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling.

Programutvärdering och ämnesutvärdering (quality assessment, programme/subject evaluation) anger en systematisk granskning av utbildningen inom ett program eller ämne. Den utgår från utbildningens mål och hur dessa uppnås. Den innefattar en bedömning av såväl utbildningens förutsättningar som dess genomförande och resultat. Detta gäller också då granskningen avser en enskild kurs i en *kursvärdering*.

Ackreditering (accreditation, validation) innebär en prövning av att en utbildning uppfyller uppställda minimikrav. Det kan vara en branschorganisation som på detta sätt erkänner en viss utbildning. Det kan också vara en offentlig myndighet som genom ett sådant förfarande ger ett tillstånd att bedriva en viss utbildning eller ett helt lärosäte att bedriva en viss verksamhet.

Rankning innebär en rangordning av utbildningar eller lärosäten utifrån data om verksamheten. Det är ofta data hämtade från ovan nämnda typer av utvärderingar som sammanställs i denna form. En internationell överblick visar att det oftast är förlag och tidskrifter som är initiativtagare till rankning.

5.2 Kvalitet i högskolan – en europeisk angelägenhet.

Kvalitetsfrågor har blivit en viktig fråga inom EU, inte minst för att främja förståelsen för medlemsländernas olika utbildningssystem och

därmed också underlätta den fria rörligheten för studerande och arbetstagar. EU:s rättsregler inom området fri rörlighet för personer och särskilt de generella direktiven om ömsesidigt erkännande av examensbevis, bygger på att det finns en ömsesidig respekt och ett förtroende för kvaliteten i medlemsländernas utbildningssystem.

EU:s ministerråd har utfärdat en rekommendation (10212/98) om europeiskt samarbete om kvalitetssäkring i den högre utbildningen. En god kvalitet i utbildningen är alla medlemsstaters mål. Gemenskapen uppmanas att bidra till det ständigt pågående kvalitetsarbetet genom att främja samarbete mellan medlemsstaterna och, om det är nödvändigt, stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som den fullt ut respekterar medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll, utbildningssystemets organisation samt den kulturella och språkliga mångfalden.

De tekniska och ekonomiska förändringarna och deras konsekvenser för arbetsmarknaden innebär nya utmaningar för lärosätena. Den globala konkurrensen, såväl som den ständigt ökande tillströmningen av studenter till lärosätena, ställer medlemsstaterna inför uppgiften att organisera sina system för högre utbildning på ett sådant sätt, att man bl.a. upprätthåller gällande akademiska normer, utbildningsmål och kvalitetsnormer. Kvalitetssäkringssystemen kan bidra till det ömsesidiga erkännandet av akademiska eller yrkesmässiga kvalifikationer. Enligt rådsrekommendationen bör man beakta sambandet mellan kvalitetssäkring och annan befintlig gemenskapsverksamhet, särskilt inom Sokrates-programmet och Leonardo da Vinci-programmet samt gemenskapens regelverk. Det gäller vid erkännande av yrkesutbildningar.

Av kommissionens vitbok "Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning", vitboken "Lära och lära ut – på väg mot kunskapssamhället" och grönboken "Grundutbildning – Vidareutbildning – Forskning – Hinder för rörlighet över gränserna" framgår det att en hög utbildningskvalitet är viktig för sysselsättningen och tillväxten inom Europeiska gemenskapen och för dess konkurrenskraft på internationell nivå. I dessa dokument framhålls sambandet mellan, å ena sidan, utbildningens sociala och kulturella funktion och, å andra sidan, dess ekonomiska funktion. Det framgår tydligt av nämnda skrifter att rörlighet över gränserna kräver öppna utbildningssystem. Ett av målen för EU – samarbetet inom utbildning är att uppmuntra rörligheten. Det betonas att rörlighet är till nytta för en utbildning av hög kvalitet. Erkännandet av examina spelar vidare en viktig roll. De som har avlagt examen i en medlemsstat skall ha möjlighet att komma in på hela den europeiska arbetsmarknaden.

Utbildningens omfattning, inriktning och kvalitet avgör förutsättningarna för att lägga den grund på vilken Europa bygger sin framtid. Det finns goda skäl att utveckla systemet för att säkra och förbättra kvaliteten i svensk utbildning för att den lättare skall kunna bedömas och erkännas i ett internationellt sammanhang.

5.3 Nationella system för utvärdering och kvalitetsutveckling

Nationella system för utvärdering och kvalitetsutveckling av den högre utbildningen finns i tio av EU-länderna: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige och Österrike. I de övriga länderna har uppbyggnaden av sådana system påbörjats. Utbildningsansvaret i Tyskland är knutet till delstaterna. I några av dessa har motsvarande ordning etablerats.

I Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien och Sverige har regeringarna inrättat och finansierat särskilda organ med ansvar för den nationella granskningen av den högre utbildningens kvalitet. Dessa har en autonom ställning och en verksamhet som bedrivs under ledning av en egen styrelse. Ett sådant organ, Kanslersämbetet, inrättades i Sverige i samband med högskolereformen 1993 och inordnades år 1995 i Högskoleverket. I Belgien, Nederländerna, Portugal och Spanien har motsvarande funktioner inrättats av högskolornas samarbetsorganisationer. I Nederländerna finns dessutom ett inspektorat som på regeringens uppdrag granskar utvärderingsarbetet och hur uppföljande åtgärder genomförs.

Nationella system för utvärdering och kvalitetssäkring är inte en unik företeelse för EU-länderna. En motsvarande uppbyggnad pågår i de flesta europeiska länder, men också i många andra länder världen över. I USA finns en omfattande och långvarig tradition på detta område. Det förekommer också internationella kvalitetsgranskningar som organiseras genom nätverkssamarbeten mellan universitet och högskolor i olika länder eller av internationella organisationer som CRE (numera Association of European Universities) och IMHE (Institutional Management in Higher Education) inom OECD.

De nationella granskningarna kan avse enskilda utbildningsprogram, som exempelvis i Danmark och Nederländerna, eller ett helt lärosäte som i Frankrike. I den förra typen av utvärdering granskas kvaliteten i programmet i förhållande till dess specifika mål. Detta är inte möjligt då en bedömning av en hel högskolas samlade verksamhet skall göras. I stället fokuseras granskningen på förutsättningarna för att lärosätet skall kunna erbjuda en verksamhet med god kvalitet och på de metoder som används för kvalitetssäkring.

Flera nationella utvärderingar planeras vara återkommande. På detta sätt kan resultaten och effekterna från den ena utvärderingen till den andra följas upp. Cyklernas längd varierar i hög grad mellan länderna. I Frankrike planeras återkommande utvärderingar till samma lärosäte efter åtta till nio år. Det kortaste intervallet, tre år, gäller för granskningen av kvalitetsarbetet vid svenska högskolor. I Nederländerna påbörjas nu en tredje granskningsomgång efter två tidigare sexårsperioder.

Den svenska ordningen har stor bredd. Den innehåller både lärosätes- och programutvärderingar. Den skiljer sig från övriga EU-länder genom inslaget av prövningar av tillstånd att utfärda examen. Detta innebär en bedömning av hur lärosätet uppfyller minimiförutsättningarna för att bedriva en viss verksamhet. I USA används detta förfaringssätt i stor skala.

Diskussionen om de nationella systemens utformning har varit livlig i Europa. Det genomförs för närvarande förändringar i flera länder. I exempelvis Storbritannien görs en genomgripande översyn av systemet.

5.4 Inriktning och metodik

Formerna för utvärdering av den högre utbildningens kvalitet varierar mellan länderna men hålls samman av två huvudsyften: att främja kvalitetsutveckling respektive att kontrollera och redovisa utbildningens kvalitet eller kvalitetsarbetet. Dessa båda funktioner finns företrädade i de olika ländernas granskningsordning men med olika betoning. I Storbritannien framhävs kontrollaspekten i de utvärderingar av olika utbildningar som genomförts av det anslagsbeviljande organet. I Nederländerna syftar utvärderingarna till att främja utvecklingen av utbildningarna samtidigt som kravet på kvalitetsredovisning till statsmakterna är uttalat. I Sverige har främjandesyftet varit mera markerat än redovisningssyftet. Dessa skillnader i de nationella kvalitetsgranskningarnas funktion visar inget entydigt samband med de olika organisationsformerna, dvs. om regeringarna eller högskolornas samarbetsorganisationer inrättat utvärderingsorganet. Detta konstateras i en studie som nyligen genomförts på uppdrag av EU-kommissionen (Evaluation of European Higher Education: A Status Report. 1998).

Det finns ett gemensamt ramverk för metodiken. Ramverket varierar dock i sina tillämpningar beroende på skillnader i högskolans organisation och utbildningstradition i de olika länderna. Huvudpunkterna är följande:

- Planering och genomförande av de nationella kvalitetsgranskningarna sker oberoende av såväl statsmakten som högskolorna.
- För det lärosäte, program eller ämne som utvärderas redovisar man en självvärdering som också omfattar relevanta data om verksamheten.
- En grupp sakkunniga granskar detta material och besöker berörda lärosäten.
- Gruppen skriver en granskningsrapport som vanligtvis offentliggörs.

En gemensam grundsyn är att utbildningen skall bygga på samma kritiska förhållningssätt och strävan mot kvalitet som karaktäriserar all professionell verksamhet. Självvärderingen ses därför som det bärande elementet och grunden för kvalitetsarbetet. Den skall liksom inom forskningen kunna utsättas för sakkunniga kollegers kritiska granskning. Kolleger från andra högskolor dominerar granskningsgrupperna. I Sverige liksom i flera andra länder ingår också någon student och avnämare.

I vissa länder görs enkätundersökningar som komplement till självvärderingarna. Det danska evalueringscentret gör regelbundet brukarundersökningar bland studenter, utexaminerade och arbetsgivare. I Danmark, Norge och Storbritannien finns rapporter från externa examinatorer om studieresultatens kvalitet att tillgå som underlag för utvärderingen.

Granskningen sker vanligen med utgångspunkt från lärosätets eller programmets egna målangivelser. Bedömningen gäller då om verksamheten kan anses ändamålsenlig för att förverkliga dessa mål. Detta hindrar inte

att det också finns utrymme att ta upp de sakkunnigas uppfattning om vad som är god standard. Ibland ges explicita uttryck för en standard som de sakkunniga skall utgå från vid sin bedömning. Detta gäller vid granskningen av kvalitetsarbetet vid svenska högskolor i form av Högskoleverkets beskrivning av "det goda lärosätet". Verkets kriterier för examensrättsprövningar är ett annat exempel. I Storbritannien etablerades redan under 1800-talet föreställningen att examinationen skall pröva om studieresultaten svarar upp mot en nationell standard, representerad av en extern examinator. På senare år har krav rests på tydliga kriterier för utvärdering av utbildningarnas standard. Ett sådant utvecklingsarbete pågår i Storbritannien. Information om utbildningarnas kvalitet vid olika lärosäten kan på detta sätt bli mer konkret och även mer användbar för studenterna vid deras studieval. Dessa utvärderingar är också tänkta att förbättra redovisningen till allmänhet och politiker.

6 Svenskt kvalitetssystem i utveckling

6.1 Den nuvarande ordningen

Genom 1993 års universitets- och högskolereform befastes inriktningen mot en ökad självständighet, decentralisering samt kvalitet och effektivitet i den högre utbildningen (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). Den svenska högskolan skall erbjuda likvärdig utbildning av hög kvalitet i alla delar av landet (prop. 1994/95: 100, bil. 9 s. 79).

Av redovisningen i budgetpropositionen (prop.1999/2000:1 utgiftsområde 16 avsnitt 5.5) framgår att varje lärosäte och dess ledning har det yttersta ansvaret för att säkra och utveckla kvaliteten i sina utbildningar. Statsmakternas uppgift är att understödja och kontrollera att kvaliteten upprätthålls inom olika områden av utbildning och forskning. I Sverige är Högskoleverkets utvärderingar och tillsynsansvar ett led i detta arbete. En viktig uppgift för Högskoleverket är att granska och bedöma kvaliteten och kvalitetsarbetet vid lärosätena. Detta sker genom olika typer av granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete, nationella utvärderingar samt prövning av förutsättningar att utfärda examina. Verkets kvalitetsbedömningar avser såväl grundutbildning som forskning och forskarutbildning samt även samverkan med det omgivande samhället. För att öka erfarenhetsutbytet mellan universitet och högskolor har Högskoleverket 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. Verksamheten har också varit ett sätt för verket att utveckla metoder för kvalitetsbedömningar.

Avregleringen och decentraliseringen inom högskolan har sina rötter i tidigare årtiondens reformarbete. Som en konsekvens av detta har exempelvis kursvärderingar och utvärderingar av hela utbildningar växt fram vid en rad lärosäten. De första erfarenheterna av metodiken med självvärderingar gjordes redan för tjugo år sedan. Inom den tidigare centrala hög-

skolemyndigheten gjordes uppföljningar och utvärderingar bl.a. i anslutning till UKAS-reformen och till 1977 års högskolereform. Detta arbete har förts vidare under 1990-talet i en uppbyggnad av ett samlat svenskt system för utvärdering och kvalitetsutveckling. Detta har också influerats av förebilder i andra länder.

Som tidigare nämnts läser fler studenter än någonsin vid landets universitet och högskolor. Samtidigt som antalet studenter ökar är det viktigt att utbildningen håller hög kvalitet. Det nuvarande kvalitetssystemet i högskolan bör därför utvecklas vidare. Utbildningens kvalitet och kvalitetsarbetets resultat behöver komma i fokus för utvärderingarna. Studenternas delaktighet i utvärdering och kvalitetsutveckling måste stärkas. Studenternas inflytande över högskolans verksamhet är en nödvändig del i den högre utbildningens förnyelsearbete. Jämställdhet och mångfald medför att olika bakgrund, synsätt, erfarenhet och kompetens tas till vara och kan bidra till ökad kvalitet i verksamheten.

Den fortsatta utvecklingen av systemet kan således ske med bas i flera årtiondens erfarenheter och i perspektiv av det europeiska och globala sammanhang som beskrivits i föregående avsnitt. Samtidigt bör man beakta att det svenska systemet innebär att principerna för resurstilldelning är lika för alla lärosäten samt att det finns ett tak för såväl resurser som antalet studerande. De krav på olika examina som regeringen fastställt i högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet, utgör också en ram för hur en utbildning kvalitativt bör utvecklas. Därtill finns i högskoleförordningen m.fl. författningar fastställt vilka behörighetskrav som skall gälla för såväl lärare som studenter.

6.1.1 Bedömning av lärosätenas kvalitetsarbete

I regleringsbrev anges att universitet och högskolor skall ha ett program för kvalitetsutveckling och årligen ge en resultatredovisning till regeringen.

Högskoleverket har under perioden 1995 – 1998 granskat kvalitetsarbetet vid samtliga högskolor med fokus på grundutbildningen. Bedömningen gällde inte kvaliteten i sig utan var inriktad på förutsättningar och processer för att skapa god kvalitet. Med hjälp av externa granskare sökte man besvara frågan om lärosätet i fråga hade en bra strategi för sin kvalitetsutveckling och fungerade som en självreglerande och lärande organisation. Studenternas och personalens delaktighet i kvalitetsarbetet studerades. Andra aspekter var ledarskap, jämställdhet, samverkan med intressenter, professionell samverkan och internationalisering.

Varje lärosätesbedömning har redovisats i en separat rapport. Några överblickande rapporter har också publicerats utan att man gjort direkta jämförelser mellan lärosätena. Den första granskningsomgången visade att det systematiska kvalitetsarbetet ännu befinner sig i ett uppbyggnadskede vid de flesta lärosätena. Verkets styrelse har beslutat om en andra granskningsomgång under perioden 1999 – 2002, då uppföljningar av detta uppbyggnadsförlopp kan ske och då kvalitetsarbetets effekter på kvaliteten kan utvärderas.

Högskoleverket har låtit göra en extern utvärdering av de bedömningar som verket gör av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete. Enligt utvärderingen har bedömaregruppernas arbete lett till många förändringar på högskolorna. Det kan konstateras att granskningen kan beskrivas som en dialog mellan bedömaregruppen och lärosätet.

Högskoleverket genomför under hösten 1999 också en utvärdering av lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald. Syftet är att bedöma hur framgångsrikt arbetet har varit och är vid lärosätena, lyfta fram de lärosäten som lyckats bäst i sitt arbete inom vart och ett av områdena samt inhämta och beskriva goda exempel på åtgärder. Med tanke på områdenas betydelse för kvaliteten i högskoleutbildningen blir resultatet av utvärderingen särskilt intressant.

6.1.2 Nationella utvärderingar

Högskoleverket gör nationella utvärderingar av kvaliteten i utbildningen inom ett visst program eller ett ämne. Granskningen kan också avse speciella aspekter på utbildningen. Hittills har sådana nationella utvärderingar slutrapporterats rörande arkitekt-, design-, grundskolläraryrket, läkar-, sjukelekt- och vårdutbildningarna, vissa magisterutbildningar samt forskarutbildning i språk och utlandsstudier. Verket har också redovisat utvärderingar av examinationen i grundutbildningen och av kvalitetsförändringar över tid. Ett antal utvärderingar pågår, vilka är uttryck för en påtaglig ambitionshöjning. Verket har dock hittills inte haft för avsikt att genomföra utvärderingar av denna typ för samtliga utbildningsprogram inom högskolan.

De nationella utvärderingarna av program och ämnen utgår från högskolelagen och högskoleförordningen samt de förutsättningar och mål som högskolan själv arbetar utifrån. Självvärdering och bedömning av externa ämnes- och andra experter genomförs normalt även i dessa utvärderingar. En viss form av jämförelse mellan programmen vid olika högskolor görs. Granskningen har som regel omfattat lärarkompetens och andra förutsättningar för utbildningen, dess uppläggning och genomförande samt genomströmningen. Kvalitetsbedömningar av resultat ingår också.

Varje nationell utvärdering resulterar i en rapport. Det förutsätts att resultaten följs upp på lärosätetsnivå. Högskoleverket genomför uppföljningsaktiviteter efter varje nationell utvärdering.

6.1.3 Tillstånd att utfärda examina

Tillstånd att utfärda examen är en annan form av utvärdering av ämnen och program. Statliga universitet och högskolor som önskar utvidga sin examensrätt ansöker om detta hos Högskoleverket. Verket prövar därefter och beslutar om lärosätets rätt att utfärda examen. Enskilda utbildningsanordnare ansöker om examensrätt hos regeringen, som beslutar efter yttrande av verket. För Sveriges lantbruksuniversitet gäller särskilda bestämmelser.

Tillstånd att utfärda examen prövas med utgångspunkt från kriterier som successivt utarbetats och preciserats. Dessa innebär i jämförelse med de nationella utvärderingarna en noggrannare genomgång av förutsättningarna för att genomföra utbildningen. Verket granskar styrningsfunktioner och ekonomi liksom lärarkompetens och kompetensutveckling. Uppmärksamhet riktas mot lokaler och utrustning samt bibliotek och övrig informationsförsörjning. Behörighet och antagning, utbildningens organisation och omfattning samt ämnesdjup och ämnesbredd är andra aspekter som bedöms. Slutligen tar verket också upp forskningsanknytning och möjligheter att gå vidare till forskarutbildning, internationalisering samt kvalitetssäkring och utvärdering.

Granskningen fokuseras på om den utbildning som är föremål för provning uppfyller minimikrav för ifrågavarande examen. En kritisk och kreativ miljö är ett samlingsbegrepp. Förhållanden vid motsvarande utbildning vid universiteten har därvid utgjort en normbild. Frågan har dock väckts om hur de etablerade utbildningarna vid universitet och högskolor uppfyller kriterierna. Höskoleverket har i vissa utvärderingar gjort jämförelser av samma utbildning vid olika typer av lärosäten.

Med dessa utvärderingsfunktioner har grunden lagts för ett svenskt kvalitetssystem. På samma sätt som systemet i sig syftar till att skapa kontinuerliga förbättringar av högskolans utbildning, måste även kvalitetssystemet ständigt granskas och utvecklas. Det är angeläget att utveckla och framhäva vissa inslag i systemet och också dra konsekvenserna av en ökad interaktivitet mellan olika länders högskolesystem.

6.2 Fortsatt utveckling

Regeringens bedömning: Det nuvarande kvalitetssystemet i högskolan bör utvecklas vidare utifrån erfarenheter i Sverige och i andra länder. Kvalitetssäkringssystemet i högskolan bör utvecklas så att

- utbildningens kvalitet och kvalitetsarbetets resultat sätts i fokus för utvärderingsarbetet,
- ett granskningssystem skapas som är heltäckande både för lärosäten och utbildningar samt är periodiskt återkommande,
- studenterna ges bättre möjligheter till medverkan och inflytande samt
- universitetens och högskolornas självständiga ansvar för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling samt Höskoleverkets oberoende granskningsfunktion värnas.

Skälen för regeringens bedömning: Utifrån erfarenheter i Sverige och i andra länder bör det nuvarande kvalitetssystemet i högskolan utvecklas. I rapporten Studentinflytande inom högskolan (Ds 1998:51) aktualiseras även frågan om inte kvaliteten inom grundutbildning och forskarutbildning borde granskas i större omfattning än vad som hittills varit fallet. Regeringen delar denna bedömning och anser att utbildningens kvalitet skall sättas i fokus i det fortsatta utvärderingsarbetet. Tidpunkten för införandet av en utvecklad granskning är lämplig då såväl lärosätena som Höskoleverket erhållit vana att arbeta med kvalitetsfrågor genom arbetet

med kvalitetsarbetsbedömningarna. Genom att sätta fokus på kvalitetsfrågorna ges bl.a. lärare och studenter möjligheter att diskutera vilka resultat avseende kvaliteten i grund- och forskarutbildningen kvalitetsarbetet lett till. En utökning av kvalitetssäkringssystemet i denna riktning skulle också ge ett bättre underlag avseende t.ex. kvaliteten i undervisningen, utbildningens effektivitet, genomströmning, lärarnas och studenternas åsikter, eventuella kvalitetsproblem med den snabba expansionen av högskolan samt studenternas möjligheter att få ett arbete efter utbildningen.

Kvaliteten i utbildningen skapas i högskolans vardagliga arbete. Den är beroende av lärare som är förtrogna med forsknings- och utvecklingsfronten inom sitt kunskapsområde och av studenternas delaktighet i t.ex. utbildningens genomförande och utvärdering av den. Kvaliteten är likaledes beroende av en väl fungerande arbetsmiljö för lärandet. Studenter och högskolans personal är de inre krafter som i samverkan kan åstadkomma en meningsfull och varaktig utveckling av kvaliteten inom de resursramar som står till förfogande. Genom att uppmuntra nya perspektiv och kritisk analys kan högskolan uppnå högskolelagens mål att ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning och förmåga att följa kunskapsutvecklingen inom det område som utbildningen avser, samtidigt som högskolans utbildningar får ett inflöde av nya idéer. Det nationella systemet för utvärdering är således en yttre kraft vars främsta syfte är att mobilisera de inre krafterna i högskolans kvalitetsarbete.

Studenternas medverkan i kvalitetsarbetet kommer traditionellt till uttryck genom representation eller genom kursvärderingar. Andra former av kvalitetsarbete handlar om systematiska enkäter till större grupper av studenter. Generellt förefaller studenterna ha ett relativt gott inflytande på centrala beslutsnivåer inom lärosätet. Däremot finns det brister i första hand i studenternas delaktighet på institutionsnivå. Eftersom kvalitetsarbetet är en väsentlig angelägenhet för respektive institution är det viktigt att studenterna finns med i de diskussionsföreläsningar och eventuella arbetsgrupper som finns för utvecklingsarbetet på institutionsnivå. Här har också studentkåren en viktig uppgift att med sin samlade kunskap stödja studentrepresentanters arbete på institutionerna. Det är också viktigt med en snabb återkoppling av utvärderingar och resultat av olika åtgärder.

Mer otraditionella former avseende studentinflytande i kvalitetsarbetet är t.ex. studentinitierade kurser. De nya kurser som kommit in i utbildningsutbudet under senare år har ofta föregåtts av ett efterfrågetryck från studenterna. Utvecklingen inom data och IT-området är väl känd. Liknande exempel finns från miljö- och utvecklingsstudier, finansiell ekonomi, vårdutbildningar och andra ämnesområden inklusive flera tvärvetenskapliga ämnen. Ett i flera bemärkelser positivt exempel på studentinflytande är Centrum för miljö- och utvecklingsstudier (Cemus), en institutionsliknande inrättning som drivs gemensamt av Uppsala universitet och Sveriges lantbruksuniversitet. Cemus skapades på initiativ av studenter inom universiteten och mellan studenter inom och utom landet. En förklaring till projektets framgång är det lyckade samarbetet mellan studenter, erfarna forskare, lärare och administratörer som etablerades från kursens start och som fortfarande pågår.

I takt med att ett systematiskt kvalitetsarbete byggs upp vid lärosätena, där självvärderingen är ett grundläggande element, blir Högskoleverkets roll att, som oberoende granskningsfunktion, granska att högskolornas kvalitetssäkring sker på ett tillförlitligt sätt och att åtgärder genomförs. Det nationella systemet har till uppgift att främja kvalitetsutveckling och att för det omgivande samhällets räkning granska och redovisa kvaliteten. Det är en uppgift för lärosätena och Högskoleverket att vidareutveckla systemet inom de ramar riksdagen och regeringen anger. Högskoleverkets granskningar bör som hittills även omfatta de enskilda utbildningsanordningarna.

6.2.1 Lärosätesbedömningar

Regeringens bedömning: Högskoleverket bör återkommande granska samtliga lärosätens kvalitetssäkring utifrån olika aspekter och till regeringen årligen ge en samlad redovisning av genomförda granskningar.

Skälen för regeringens bedömning: Lärosätenas självvärdering av kvalitetsarbetet är ett bärande element i utvärderingsprocessen. I denna redovisas såväl framsteg som begränsningar i lärosätets kvalitetssträvanden. Den kritiska öppenhet som hittills dominerat självvärderingarna är en förutsättning för en konstruktiv dialog med de sakkunniga som av Högskoleverket utses att vara granskare.

Högskoleverkets granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete har fungerat väl och skall genomföras även fortsättningsvis. I en första granskningssomgång har en bedömning gjorts av hur långt lärosätena kommit i uppbyggnaden av ett systematiskt kvalitetsarbete. Starka och svaga sidor har identifierats och lett till en rad rekommendationer. Högskolornas autonoma ställning innebär att de fritt kan ta ställning till dessa bedömningar och besluta om åtgärder. Sedan denna grund lagts kan utvärderingen av kvalitetsarbetet framgent förenklas. Olika centrala aspekter på kvalitetssäkringen bör därvid stå i fokus för granskningen. Hit hör t.ex. lärosätets internationalisering, studentinflytande, social och etnisk mångfald, jämställdhet, samverkan med det omgivande samhället, kriterier för fördelning av forskningsresurser och uppbyggnad av funktioner för kvalitetssäkring. Högskoleverket har som tidigare nämnts inlett en nationell kvalitetsbedömning av lärosätenas arbete med studentinflytande, social och etnisk mångfald samt jämställdhet. Detta granskningsarbete bör ge vissa erfarenheter och indikationer för det fortsatta arbetet.

Det bör ankomma på Högskoleverket att besluta om den närmare inriktningen och periodiciteten av lärosätesbedömningarna. Regeringen avser att förtydliga Högskoleverkets redovisningsuppdrag. Verket bör till regeringen årligen ge en samlad redovisning av genomförda lärosätesbedömningar tillsammans med en konsekvensbeskrivning. Denna bör innehålla en förteckning över de rekommendationer som lämnats till respektive universitet och högskola. Lärosätena bör därefter till regeringen rapportera sina ställningstaganden till dessa rekommendationer och sina beslut om uppföljande åtgärder. En sådan systematik i redovisningen är en

förutsättning för att regeringen skall kunna följa effektiviteten i lärosätenas kvalitetsarbete. Granskningen kan vidare komma att visa på behov av att speciella kvalitetsfrågor behöver studeras vidare. Sådana bör anges i konsekvensbeskrivningen och följas upp.

6.2.2 Ämnes- och programutvärdering

Regeringens bedömning: Ambitionsnivån på ämnes- och programutvärderingar bör höjas avsevärt. Högskoleverket bör tilldelas uppgiften att fr.o.m. år 2001 och med en periodicitet om sex år genomföra ämnes- och programutvärderingar av samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen. Dessa utvärderingar bör omfatta prövningar av examenstillstånd. Skulle Högskoleverket finna att det är aktuellt med en återkallelse av examenstillstånd inom forskarutbildningen, bör ärendet underställas regeringen för beslut. Så bör ske också när tillståndet innehåller av Sveriges lantbruksuniversitet eller en enskild utbildningsanordnare. Studenterna bör informeras om resultaten av utvärderingarna och av andra uppföljningsstudier.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det är angeläget att förtroendet för utbildningen vid de svenska universiteten och högskolorna upprätthålls. För att bidra till detta anser regeringen att samtliga utbildningar bör granskas vad avser den kvalitativa nivån. Som ett led i de förtroendeskapande åtgärderna anser regeringen att granskningarna i Sverige, såsom är fallet i flera andra länder, skall vara periodiskt återkommande. Utvärderingarna skall pröva utbildningarnas kvalitet utifrån de fastställda målen, bl.a. de allmänna mål som anges i 1 kap. 9 § högskolelagen och de mål som anger kraven för generella examina och yrkesexamina (bilaga 2 till högskoleförordningen och bilagan till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet).

En samlad bild av utbildningens kvalitet i förhållande till målen kräver att såväl förutsättningar som genomförande och resultat granskas ur ett brett perspektiv. Värdefulla erfarenheter av hur förutsättningarna utvärderas har vunnits från examensrättsprövningarna liksom av utbildningens genomförande i de nationella utvärderingarna av ämnen och program. Regeringen avser att uppdra åt Högskoleverket att fr.o.m. år 2001 och under den följande sexårsperioden genomföra utvärderingar utifrån ett sådant helhetsperspektiv. Dessa skall omfatta samtliga grundläggande utbildningar för generella examina och yrkesexamina. Därmed införs i vårt land en ordning för periodiskt återkommande utvärdering av all grundläggande utbildning. Därutöver bör en utvärdering av forskarutbildningen ingå i Högskoleverkets program. En sådan uppläggning svarar mot vad som i internationellt språkbruk benämns programutvärdering. Med hänsyn till den svenska studieordningen används här beteckningen ämnes- och programutvärdering.

I dessa utvärderingar bör Högskoleverket granska hur samtliga utbildningar uppfyller kvalitetskriterierna vad avser förutsättningarna för utbildningen, dess genomförande och resultat. Bedömningen bör också inklude-

ra underlag från lärosätena avseende t.ex. genomströmning, varför studenter avbryter sin utbildning och studenternas möjlighet till arbete efter examen. Kriterier fastställs, såsom hittills, av verket utifrån de mål som fastställts av riksdag och regering. Syftet med dessa utvärderingar är att medverka till att studenterna oberoende av var i landet de studerar skall kunna garanteras en likvärdig utbildning av god kvalitet.

Högskolor vars utbildningar uppvisar bristfällig kvalitet i dessa utvärderingar riskerar att förlora sitt tillstånd att utfärda examen i sådana utbildningar. Högskoleverket har rätt att ompröva eller begränsa sådant tillstånd för offentliga utbildningsanordnare när det är fråga om grundläggande högskoleutbildning. Regeringen har motsvarande uppgifter beträffande examina inom forskarutbildning samt för enskilda utbildningsanordnare och Sveriges lantbruksuniversitet. Om Högskoleverket finner att examenstillståndet bör återkallas i ett fall där beslutanderätten ligger hos regeringen, skall ärendet underställas regeringen.

För att tydliggöra hur denna omprövning av examensrätt kan ske avser regeringen att återkomma till riksdagen. Som riktlinje bör därvidlag gälla att ett lärosäte alltid skall ges möjlighet till rättelse innan en indragning av examensrätt äger rum. För enskilda utbildningsanordnare finns bestämmelser om återkallelse av examenstillstånd och om tillfälle till rättelse i 7 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (jämför även vad som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen).

Högskoleverket bör redovisa en samlad rapport för varje nationell ämnes- och programutvärdering. Denna skall innehålla en beskrivning av utbildningens kvalitet på varje berörd högskoleort. I syfte att främja kvalitetsutveckling skall sådant genomförande som leder till utbildningsresultat av hög nationell och internationell kvalitet framhållas. Redovisningen skall också innehålla en förteckning över de rekommendationer som lämnats till respektive utbildning. Lärosätenas ställningstagande till dessa och deras uppföljande åtgärder skall rapporteras till Högskoleverket. Verket skall därefter ta ställning till utvärderingens eventuella konsekvenser i övrigt. Om allvarliga kvalitetsbrister konstateras vilka kan leda till att examensrätten ifrågasätts, bör den berörda högskolans styrelse redovisa en plan för hur dessa brister kan undanröjas. Verket bör därefter genomföra en förnyad granskning. Regeringen avser att ge Högskoleverket i uppdrag att redovisa och följa upp ämnes- och programutvärderingarna.

Till redovisningsuppdraget hör att finna lämpliga former för att föra informationen om kvalitetsbedömningarna vidare till de blivande studenterna och övriga intressenter. Högskoleverket utger nu en årligen utkommande studenthandbok. Denna är till skillnad från tidigare informationsmaterial utformad efter målgruppens behov. Den riktar sig direkt till presumtiva studenter. En utvärdering har bekräftat studenthandbokens användbarhet. I den nu aktuella upplagan kan studenterna jämföra förhållanden på olika studieorter med stöd av både nyckeltal och mer kvalitativ information. Det är angeläget att detta utvecklingsarbete förs vidare så att resultaten av jämförande uppgifter om utbildningens kvalitet, tillgänglighet och genomströmning samt studenternas möjligheter att få ett arbete efter utbildningen blir åtkomliga för studenterna. Det är angeläget att stu-

denternas totala studiestituation beskrivs såsom t.ex. tillgång på bostäder, läsplatser, studenthälsovård och möjligheter till aktiviteter vid sidan om studierna. Ett sådant material kan få en betydelsefull roll särskilt för elever från studieovana miljöer för att överbrygga informationsbrister vid val av utbildning. En god kvalitetsinformation inför studierna skall ses som en inledning till studenternas medverkan och delaktighet i kvalitetsarbetet inom utbildningen.

Den ökade verksamheten med utvärdering medför en kraftigt höjd ambitionsnivå och även ökade kostnader för Högskoleverket. Regeringen återkommer i denna fråga i det kommande budgetarbetet.

6.3 Översyn av målen för den högre utbildningen

Regeringens bedömning: Målen för den högre utbildningen bör ses över.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i budgetpropositionen för 1998 aviserat en översyn av examensordningen (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 16, s. 55). Det är nu angeläget att de mål som formuleras för högskoleutbildningen, såväl i högskolelagen som i högskoleförordningen och förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet, ses över.

Högskolelagen beskriver de mål som skall gälla för all grundläggande högskoleutbildning. Här anges bl.a. att utbildningen skall ge förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen, allt inom det område utbildningen avser.

Traditionella yrkeskarriärer för studenter kan inte längre tas för givna. Tidigare kunde studenterna förlita sig på att en utbildning inom ett avgränsat kunskapsområde var en tillräcklig grund för en livslång yrkeskarriär. Uppföljningsstudier av dem som utexaminerades för några år sedan visar emellertid att kraven på färdigheter utöver det ämnes- och yrkesspecifika kunnandet ökar i flera hänseenden. Hit hör även kunskaper för att delta i utvecklingen av ett hållbart samhälle i begreppets vidaste bemärkelse. Kommunikationsfärdigheter i vidaste mening får allt större betydelse. I arbetslivsundersökningar framhävs betydelsen av att kunna göra intresseväckande presentationer, kunna förklara för andra, argumentera, övertyga, delta i debatten men också att kunna lyssna. Informationsutbytet inom kunskaps- och yrkesområdet både nationellt och internationellt måste fungera. Den personliga kommunikationen mellan olika grupper av anställda och den sociala kompetensen har fått en mer avgörande roll.

Studier även i andra länder med jämförbara ekonomier bekräftar den ökande betydelsen av dessa färdigheter, men markerar också vikten av den förändringsberedskap som utbildningen kan bidra till. Skälet för att anställa personer med högskoleutbildning ligger i att hon eller han skaffat sig kompetens inom ett kunskapsområde. I många expansiva och förnyelseinriktade miljöer söker man personer som kan förutse behov av förändringar och leda förändringsarbetet i företag och organisationer. Dessa

skärpta krav i ett modernt arbetsliv bör återspeglas i utbildningens allmänna mål.

Det tillhör de allmänna målen för grundutbildningen att den hos de studerande skall kunna skapa en förmåga att följa kunskapsutvecklingen. Vid sidan av de traditionella vägarna för fortbildning har informationsteknologin öppnat helt nya möjligheter till förkovran. Det är en gemensam uppgift för hela utbildningssystemet att göra informationsteknologin till ett centralt verktyg i ett livslångt lärande.

Mot bakgrund av att de färdigheter som här berörs inte är tydligt angivna i högskoleförfattningarna avser regeringen att se över målen för utbildningarna i dessa hänseenden.

6.4 Kvalitetssäkringen inom lärosätena

6.4.1 Lärosätenas interna kvalitetssäkring är grundläggande för kvaliteten

Regeringens bedömning: 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.

Skälen för regeringens bedömning: Högskolans ledning har ett övergripande ansvar för att utbildning och forskning håller hög kvalitet och att ett aktivt kvalitetsarbete bedrivs. Inom högskolan finns en lång tradition av olika former av kvalitetskontroller. Regeringen understryker i denna proposition betydelsen av lärosätenas kvalitetsutvecklingsarbete. De externa kvalitetsgranskningar som sker utgår också från de självvärderingar som görs inom lärosätena. Detta interna arbete är grunden för all kvalitetsgranskning. Det är således angeläget att lärosätena vidareutvecklar sina interna kvalitetssäkringssystem. Utgångspunkten är de mål och andra riktlinjer som riksdag och regering har fastställt. Ett hjälpmedel bör också vara de kriterier för kvalitetssäkring av de allmänna mål som Högskoleverket kommer att utarbeta.

Ämnes- och programutvärderingarna bör utgå från den kvalitetssäkring som sker inom lärosätena. Denna kvalitetssäkring sker utifrån de mål som riksdag och regering formulerat. Den bör alltid redovisas i lärosätenas självvärdering.

Lärosätenas kvalitetssäkring kan ske på olika sätt med tanke på verksamhetens innehåll och förutsättningar i övrigt. Kursvärderingar bör dock vara ett normalt inslag. Denna fråga behandlas närmare i avsnittet om studentinflytande (7.4.3). Också utvärderingar där lärare och studenter inte bara redovisar sina erfarenheter av den enskilda kursen utan även överblickar större delar av eller hela utbildningen ingår. Det är också betydelsefullt att följa upp de studerande som avbryter sin utbildning.

Även tidigare studenter har efter några års yrkesverksamhet viktiga erfarenheter att återrapportera om utbildningens relevans liksom om behov av fortbildning och vidare utbildning. Flera lärosäten har gjort kartläggningar på dessa områden. Dessa och andra former av återkoppling från

arbetslivet är värdefulla inslag i kvalitetssäkringen. Statistiska Centralbyråns nationella uppföljningar av utexaminerade utgör en annan bas för att inhämta erfarenheter om utbildningen från arbetslivet.

I rapporten Studentinflytande inom högskolan (Ds 1998:51) som författats av en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet, framhävs det pedagogiska utvecklingsarbetets betydelse för att säkra kvaliteten i utbildningen. Regeringen delar denna bedömning och avser därför att återkomma i denna fråga. Arbetsgruppens förslag behandlas närmare i avsnitt 7.

6.4.2 Kriterier för kvalitetssäkring av de allmänna målen

Regeringens bedömning: Högskoleverket bör ges i uppdrag att utarbeta kriterier för bedömning av utbildningens kvalitet i förhållande till de allmänna målen för den högre utbildningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i avsnitt 6.3 angett sin avsikt att se över högskolelagens allmänna mål. Detta motiveras inte minst av skärpta krav i ett modernt arbetsliv vad gäller kommunikationsfärdigheter i vid mening liksom förmåga till självständiga och kritiska bedömningar.

Dessa färdigheter är inte resultatet av en enskild kurs utan av utbildningen som en helhet. Examinationen på enskilda kurser ger därför ingen överblick över det samlade utbildningsresultatet. Strävan måste vara att i ämnes- och programutvärderingarna även ge en tydlig bild av de färdigheter som är knutna till de allmänna målen.

Regeringen avser att ge Högskoleverket ett särskilt uppdrag att utarbeta kvalitetskriterier för bedömning av de färdigheter som svarar mot de allmänna målen för den grundläggande utbildningen. Sådana kriterier måste formuleras med stor öppenhet för att dessa mål kan realiseras på olika sätt. Utbildningarnas olika profil skall präglas av mångfald. Kriterierna skall således inte vara likriktande och normerande utan ett hjälpmedel för att bestämma och utvärdera färdigheterna inom skilda utbildningar. Lärosätena avgör själva vilka kriterier som skall tillämpas för en enskild utbildning. Lärosätena bör kunna ge sina studenter information om vilka av dessa kriterier som utbildningen skall svara upp mot. På detta sätt kan de olika utbildningarnas profil avseende de övergripande färdigheterna jämföras. Samtidigt innebär detta en deklaration från lärosätena efter vilka kriterier kvaliteten i självvärderingen utvärderas. Detta gör också en kritisk extern granskning möjlig.

7 Förstärkt studentinflytande i högskolan

7.1 Deltagande och engagemang som förutsättningar för studentinflytandet

Regeringens förslag: Det skall införas en bestämmelse i högskolelagen om att högskolorna skall verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

Regeringens bedömning: Regeringen anser att ett aktivt engagemang från studenternas och studentkårernas sida är en förutsättning för ett verkligt studentinflytande. Studenterna måste ges sådana möjligheter till inflytande att ett aktivt engagemang stimuleras.

Arbetsgruppens förslag: Arbetsgruppen anser att den klart största utmaningen för studentkårerna är att engagera studenterna i sin verksamhet. Studentkårerna bör själva definiera sin roll att företräda studenterna tydligare. Regeringen bör ge ett engångsbidrag för att alla studentkårer skall kunna få en utbildning i syfte att höja medvetenhet och kompetens i relevanta frågor. Det ligger i högskolans intresse att studenterna deltar i kårvalen som ett sätt att medverka och ta ansvar i högskolans beslutsprocess och som en del i den demokratiska skolningen.

Remissinstanserna: Få remissinstanser kommenterar förslagen. Sveriges Förenade Studentkårer m.fl. tillstyrker i princip förslaget om en utbildning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Studentinflytande inom såväl själva utbildningen som i högskolan i stort kan förverkligas endast om studenterna påtar sig en aktiv och engagerad roll som individer och som kollektiv. Det kan gälla utbildnings- och undervisningsfrågor, högskolans budget, organisation och andra större principiella frågor. Inflytandet varken kan eller bör utövas endast genom representanter i olika organ. Alla studenter har ett medansvar att påverka utbildningen genom förslag och konstruktiv kritik. Pedagogiskt forsknings- och utvecklingsarbete har också som tidigare nämnts på ett övertygande sätt visat att studenter måste vara engagerade och delaktiga i studierna för att lärandet skall få djup och för att kunskapen skall bli bestående. Det är viktigt att universitet och högskolor uppmuntrar studenterna att engagera sig aktivt i undervisningen och i högskolans arbete i allmänhet. Det är högskolans ansvar att på ett tidigt stadium påtala för studenterna att högskoleutbildning kräver studenternas aktiva medverkan för att bli framgångsrik. Arbetsgruppen menar att det största hindret för ett ökat studentinflytande är högskolans förhållningssätt till studenterna – den syn man har på studentens roll och ställning inom högskolan. Studenterna känner att de inte tas på allvar, att de inte respekteras och många studenter framför att de känner en frustration över att deras åsikter, synpunkter och förslag inte efterfrågas eller när de ändå framförs inte bemöts med intresse och respekt. En viktig utgångspunkt inför ställningstaganden till studentinflytandets former är enligt regeringens mening att studenterna måste ges sådana faktiska möjligheter till inflytande att engagemang och intresse för att påverka och ta del i beslut om verksamheten stimuleras.

Regeringen anser att det är otillfredsställande att valdeltagandet i kårvalen är lågt vilket påpekas i utredningen. Det är en viktig fråga för berörda studentkårer och lärosäten att analysera orsakerna till det låga deltagandet.

Som ovan nämnts skapas kvaliteten i utbildningen i högskolans vardagliga arbete. Den är beroende av lärare som är förtrogna med forsknings- och utvecklingsfronten inom sitt kunskapsområde och studenternas delaktighet och intresse. Studenter och högskolans personal är de inre drivkrafter som i samverkan kan åstadkomma en meningsfull och varaktig utveckling av kvaliteten i utbildningen inom de resursramar som står till förfogande. Studenterna har en särskild roll när det gäller att tillföra utbildningen nya intryck och erfarenheter. De har en dubbel roll som deltagare i de kurser och program som högskolan erbjuder och som kritiker och pådrivare av utvecklingen inom utbildningen. Utan studenternas aktiva och ibland ifrågasättande förhållningssätt i ämnesråd, i högskolestyrelsen och i andra organ, men också som individer, skulle kvalitetsutvecklingen inom högskolan hämmas. Studenterna är en viktig resurs i detta sammanhang, och deras synpunkter måste tas på allvar. Det är sålunda av såväl kvalitetsmässiga som demokratiska skäl som studentinflytandet måste uppmuntras och underlättas samt ges en starkare ställning inom högskolan.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att det skall föras in en bestämmelse i högskolelagen om att högskolorna skall verka för att studenterna tar en aktiv del i utvecklingsarbetet.

7.2 Tidigare utveckling av studentinflytandet

Studentinflytandet i modern mening växte fram under 1960-talet och reglerades i samband med 1977 års högskolereform. Genom 1993 års universitets- och högskolereform skedde vissa förändringar. Det nya resurstilldelningssystemet innebar att lärosätenas resurstilldelning gjordes beroende av antalet registrerade studenter och deras studieresultat. Systemet var bl.a. tänkt att göra studenternas studieval till en viktig faktor i högskolornas ekonomi och därmed ett instrument för studentinflytande. Vidare innebar den decentralisering som infördes i samband med reformen att högskolorna själva preciserade graden av studentrepresentation.

Utredningen om uppföljningen av högskolereformen (RUT-93) konstaterade i sitt slutbetänkande Reform och förändring (SOU 1996:21), att högskolan efter reformen blivit mindre enhetlig och att lärosätena uppvisade ganska stora skillnader i organisation, antagningsprinciper och studieorganisation m.m. Ett av reformens syften, att anpassa utbildningsutbudet till studenternas efterfrågan, hade enligt RUT-93 varit svårt att infria eftersom sökandetrycket till högskolan varit så stort. Studenterna hade enligt högskoleförordningen rätt att vara representerade i de organ som behandlar utbildningsfrågor men regleringen av hur många studentrepresentanterna skulle vara hade avskaffats. Några lärosäten hade minskat antalet studentrepresentanter till så få som möjligt. RUT-93 beskrev vidare att ett stort antal beredande organ, där studenterna inte alltid fanns re-

presenterade, hade inrättats. Utvecklingen mot decentralisering av beslut från nationell till lokal nivå hade inneburit att flera frågor som direkt berörde studenterna inte längre reglerades. Praxis har därefter kommit att variera starkt inom högskolesystemet.

Hösten 1994 biföll riksdagen förslagen i propositionen Garanterat studentinflytande genom bibehållet kårobligatorium (prop. 1994/95:96, bet. 1994/95:UbU5, rskr. 1994/95:135) som syftade till att garantera kontinuiteten i studenternas utbildningsbevakning och i deras arbete för den studiesociala miljön.

Regeringen beslutade år 1995 att studenterna skulle garanteras minst två representanter i högskolornas styrelser och i alla övriga beslutande organ som behandlar utbildningsfrågor. I samband med riksdagens behandling av propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) framhöll utskottet att antalet studentrepresentanter i högskolestyrelsen borde utökas till minst tre (bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). Regeringen beslutade därför i december 1997 om en ändring i högskoleförordningen med innebörden att studenter har rätt att vara representerade i högskolestyrelsen med tre ledamöter (2 kap. 7 §). Samtidigt beslutade regeringen att styrelsen för en högskola skall bestå av ordföranden, rektor samt högst 13 andra ledamöter, sålunda sammanlagt högst 15 ledamöter. En majoritet av styrelseledamöterna skall utses av regeringen enligt 2 kap. 4 § högskolelagen. Enligt ändringar av högskoleförordningen som trädde i kraft den 1 januari 1999 gäller dessutom att studenterna vid en högskola har rätt att vara representerade med tre personer i fakultetsnämnden, nämnden för konstnärligt utvecklingsarbete resp. de särskilda organen för utbildning och forskning (3 kap. 3, 6 och 7 §§). Studenterna har i övrigt ingen reglerad rätt att delta i beslutande eller beredande organ eller att bli informerade om utbildningsärenden som har delegerats till tjänsteman inom högskolan.

Högskolestyrelsen kan själv bestämma vilka ärenden som skall avgöras av styrelsen. De uppgifter som alltid skall ankomma på styrelsen att besluta om beskrivs i 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Dessa uppgifter rör bl.a. budget och organisation samt andra principiella frågor. I övrigt skall andra frågor än de som avses i 2 § avgöras av rektor, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning, eller styrelsen har beslutat något annat. Rektor får delegera sina uppgifter, om inte annat är föreskrivet (2 kap. 13 §).

Motsvarande bestämmelser avseende representation och organisation finns i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221).

7.3 Studenternas möjligheter till inflytande skall stärkas

Regeringens förslag: Studenternas ställning i högskolan skall stärkas genom att det i högskolelagen införs en bestämmelse som ytterligare markerar att studenterna skall ha rätt att utöva det inflytande som behövs för att på ett effektivt sätt kunna delta i och påverka arbetet i högskolan.

Regeringens bedömning: Lärosätena bör i årsredovisningen redovisa hur studentinflytandet utvecklas. Redovisningen bör inkludera studentinflytandet ur ett jämställdhetsperspektiv.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till utredningens grundsyn att studenterna bör ges större reella möjligheter till inflytande inom högskolan. Synen på studenten som medaktör och medansvarig i högskolans arbete framhålls också av remissinstanserna. Däremot har remissinstanserna olika syn på hur detta medinflytande skall regleras och om det över huvud taget skall regleras. Högskoleverket och högskolorna anser att många av de förslag som förs fram av utredningen bäst kan åtgärdas av lärosätena själva.

Lunds universitet hänvisar till en egen skrift "Kvalitetsarbete för bättre utbildning". En av de centrala frågorna för kvalitetsarbetet är just hur universitetet kan öka studentinflytandet. Denna syn delas av Umeå universitet. För Stockholms universitet är det viktigt att fortsatta studier görs på vetenskaplig nivå när det gäller studentinflytande och de kvalitetsfrågor som hör samman därmed och nämner särskilt det samordningsprojekt med universitetet i Linköping och Uppsala om "Studerandemedverkan i universitetets utbildning. En fråga om demokrati, forskningsanknytning, samhällsrelatering och institutionsutveckling". LO ser studentinflytandet som ytterst en demokratifråga och inte en intern fråga för högskolan. Sveriges Förenade Studentkårer och enskilda studentkårer anser att en lagändring behövs för att garantera studenterna inflytande i beslutande organ. Flera högskolor pekar också på den stora utbyggnaden av högskolan under 1990-talet med ett mycket större studentantal samtidigt med besparingar som en faktor som kan försvåra studentinflytandet. De konstnärliga högskolorna menar att många av de problem som utredningen pekar på inte är giltiga för de konstnärliga högskolornas situation där kontakten mellan studenter och skolledning/lärare är nära och personliga och undervisningen bedrivs i små grupper eller individuellt. Uppsala universitet hävdar att arbetsgruppens skrift inte utgör tillräckligt underlag för att nu genomföra arbetsgruppens förslag, men anser dock att studenternas aktiva deltagande i universitetets kvalitetsarbete är ett måste.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att de nuvarande författningsmässiga utgångspunkterna för studentinflytandet behöver kompletteras med en övergripande bestämmelse i högskolelagen som kan bilda utgångspunkt både för en viss ytterligare reglering av inflytandet genom olika formella organ m.m. och för en utveckling av det synsätt som innebär att studenten skall vara en medaktör i verksamheten. De erfarenheter och kunskaper som studenterna får genom sitt arbete som medaktörer i högskolan bidrar också till att ge studenterna en bra grund för kommande aktiviteter i arbetslivet m.m. och stärker därigenom den demokratiska processen i samhället.

Ett synsätt skall således förverkligas som innebär att studenten skall vara en medaktör i verksamheten. Stärkt studentinflytande och en utveckling av synen på studenten som medaktör stämmer med samhällets demokra-

tiska ideal. En sådan förändring ger också studenten bättre förberedelse för det arbetsliv där det ställs stora krav på individen att kunna ta ansvar för det egna arbetet. Detta synsätt överensstämmer med samhällets demokratiska ideal för vars vård och utveckling högskolan har en avgörande roll. Studenterna behöver få erfarenheter av medbestämmandefrågor inför sin aktiva yrkesroll. Studenten skall inte vara en passiv mottagare av information och kunskap inom högskolan, utan skall fungera som en dynamisk kraft i kunskapsvärlden, både inom undervisningen och sedan i arbetslivet.

Studenternas företrädare har en viktig funktion i olika organ inom respektive högskola. Med anledning av propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) uttalade utskottet att det formella inflytandet genom beslutsorganen dock inte är det viktigaste. Studenternas intresse och kompetens bör tas till vara i högskolans vardagsarbete, inte minst när det gäller kvalitetssäkring och utvärdering av utbildningen.

Ett förstärkt studentinflytande är ett effektivt sätt att stärka kvalitetsarbetet i högskolan. En förutsättning för att ett reellt studentinflytande skall påverka kvaliteten positivt är att den enskilde studenten – och inte bara studentkårerna – engagerar sig i arbetet med att utveckla den utbildning han eller hon tar del i. Studentinflytande blir i hög grad en process som sker i samverkan med lärarna under informella former i det dagliga arbetet. Ett aktivt deltagande och ett utvärderande och interaktivt arbetssätt under studietiden är också av största betydelse för hur studenterna kommer att fungera i sitt framtida arbetsliv.

Arbetsgruppen tar i sin rapport också upp studentinflytandet ur ett jämställdhetsperspektiv och konstaterar att den översyn av studentinflytande som arbetsgruppen har gjort tydligt visar att det finns en könsaspekt på frågor som rör studentinflytande. I den av arbetsgruppen genomförda SCB-studien framgår att de kvinnliga studenterna genomgående är mer missnöjda med sitt inflytande men tycker samtidigt att det är viktigare än de manliga studenterna att kunna påverka. Det framkommer också att det är fler män än kvinnor som är engagerade i studentkårerna trots att majoriteten av studenterna är kvinnor.

Lärosätena bör i årsredovisningen beskriva de åtgärder som vidtagits för att utveckla studentinflytandet och hur studentinflytandet fördelas ur ett jämställdhetsperspektiv.

I det följande redogör regeringen för de enskilda områden där åtgärder enligt regeringens mening är motiverade för att stärka studentinflytandet.

7.3.1 Studentinflytande genom medverkan i beslutande organ

Regeringens bedömning: Studenterna bör ha rätt att ingå i alla beslutande organ inom högskolan vars verksamhet har betydelse för utbildningen och studenternas situation. Om beslutsfunktioner delegeras till en tjänsteman, bör en samrådsskyldighet föreligga. Regeringen avser att göra en ändring i högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet för att tillgodose de nämnda syftena.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker den föreslagna ändringen i högskoleförordningarna. De allra flesta universitet och högskolor har redan infört bestämmelser som garanterar studenterna representation i de beslutande organen, framförallt de som direkt rör utbildningen. Flera lärosäten understryker vikten av lokala initiativ och attitydförändringar. De konstnärliga högskolorna anser att det är framför allt genom de informella vägarna som studenterna har en reell chans till påverkan.

Sveriges Förenade Studentkårer och studentkårerna i övrigt stödjer förslaget.

Stockholms universitets studentkår anser att det är bra att studenterna själva i samråd med lärosätet kan avgöra var de skall vara representerade. Växjö universitet tillstyrker förslaget men understryker att det yttersta ansvaret för verksamheten måste vara det enskilda lärosätets och de ansvariga lärarnas. Det är universitetet som har det akademiska, budgetmässiga och personalmässiga ansvaret för verksamheten.

Uppsala universitet avstyrker förslaget. I stället föreslås att högskolorna åläggs att verka för en utveckling mot ökat studentinflytande.

Örebro universitet och Idrottshögskolan i Stockholm ser inte att det finns skäl till att införa ytterligare föreskrifter utöver gällande bestämmelser.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt högskoleförordningen och förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet har studenterna rätt att vara representerade med tre ledamöter i högskolestyrelsen, fakultetsnämnden, nämnden för konstnärligt utvecklingsarbete och särskilda organ för utbildning och forskning. Regeringen anser att studenterna skall ha rätt att ingå i alla beslutande organ inom högskolan som på något sätt har betydelse för utbildningen. I högskolestyrelsen, som består av 15 personer, har i dag studenterna rätt att vara representerade med tre ledamöter. En liknande representation kan vara lämplig att ha som riktmärke i andra beslutande organ. Även frågor om t.ex. budget, resurser och administration är av stor betydelse för utbildningen och studenternas situation. Vissa frågor kan dock ur studentsynpunkt vara mindre viktiga. Högskolan och studentkåren bör tillsammans komma överens om vilka organ som studenterna skall vara representerade i. Ett undantag är personalansvarsnämnden vars sammansättning är särskilt reglerad för hela den statliga verksamheten. Det är vidare väsentligt att studenternas möjligheter till medverkan och inflytande inte upphör genom att beslut inte fattas i organ med ledamöter utan av prefekt eller annan enskild tjänsteman. Högskolans beslutsfattande tjänstemän bör därför ha en skyldighet och ett ansvar att i god tid före beslut informera och samråda med studenterna i för dem viktiga frågor.

Regeringens bedömning: Studenterna bör ha möjlighet att redan på ett tidigt stadium kunna delta i beslutsprocessen. Studenterna bör ha rätt att vara representerade i beredande organ av stadigvarande natur och alltid i beredande organ och utredande organ av större betydelse för studenterna som t.ex. ledningsgrupper, översynsgrupper och utredningar. Regeringen avser att göra ett tillägg till högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet för att tillgodose de nämnda syftena.

Arbetsgruppens förslag: Stämmer i allt väsentligt överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till att studenterna skall vara representerade i beredande organ, om än med vissa förbehåll.

Lunds universitet tillstyrker förslaget och har redan fastställt riktlinjer avseende relationen mellan institution och studenter. Där slås fast att studenterna skall vara representerade i beredande och rådgivande organ, vilka påverkar studenterna och deras studier. Detsamma gäller Stockholms universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla och Högskolan i Jönköping samt Kungl. Konsthögskolan. Även Högskoleverket, Högskolan i Gävle, Högskolan i Jönköping, Mitthögskolan och Sveriges Förenade Studentkårer liksom alla studentkårer och Centerpartiets högskoleförbund tillstyrker förslaget. Vid Högskolan i Borås deltar studenterna redan i dag i många beredande organ. Det skulle enligt högskolan föra alltför långt att införa ett krav på att studenterna skall medverka i allt beredningsarbete. Denna tvekan delas av Konstfack liksom Danshögskolan. Göteborgs universitet och Högskolan Kristianstad anser att det kommer att finnas tillfällen när de exekutivt ansvariga behöver rådgöra med andra befattningshavare utan att studenterna är med. Uppsala universitet och Växjö universitet avstyrker förslaget då man anser att organisationen av universitetens inre arbete är en lokal fråga. Örebro universitet anser inte att det finns skäl till att införa ytterligare föreskrifter. Karolinska institutet har avskaffat institutionsstyrelser och är i dag prefektstyrt.

Skälen för regeringens bedömning: Det saknas idag rätt för studenter att delta i högskolans och institutionens beredande organ. Många universitet och högskolor ger dock möjlighet till reellt inflytande utöver det som regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Vid vissa högskolor kommer studenterna först på ett sent stadium in i processer som kan ha pågått mycket länge. När ett ärende kommer upp i ett beslutande organ där studenterna är representerade kan möjligheterna till påverkan i praktiken vara små. En förutsättning för ett reellt studentinflytande är därför att studenterna får ingå i beredande organ och att samråd sker i lämpliga former på ett tidigt stadium och under processens olika steg.

Regeringens bedömning: Kursvärderingar bör vara obligatoriska inom högskolan. Genom kursvärderingarna bör berörda studenter alltid ges tillfälle att framföra sina erfarenheter och synpunkter. Högskolan bör hålla sammanställningar av resultaten av kursvärderingar och besluten om åtgärder tillgängliga för studenterna. Regeringen avser att införa bestämmelser härom i högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet.

Arbetsgruppens förslag: Stämmer i allt väsentligt överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Tillstyrker förslaget gör Lunds universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Umeå universitet, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Mithögskolan, Högskolan Dalarna, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, Luleå tekniska universitet, Sveriges Förenade Studentkårer, Stockholms universitets Studentkår, Uppsala Studentkår Umeå Studentkår, Karlstads Studentkår, Mälardalens Studentkår, Sveriges lantbruksuniversitets Samlade Studentkårer, Lunds Humanistkår, Centerpartiets Högskoleförbund, Sveriges Psykologförbund, SACO Studentråd och TCO.

Sveriges Förenade Studentkårer och Lunds Studentkår anser att all verksamhet i högskolan kontinuerligt skall utvärderas – också institutioner och fakulteter. Sveriges Förenade Studentkårer och Umeå Studentkår understryker att kurskvalitet är något som måste följas upp med början vid kursstarten och under genomförandefasen. Flera högskolor uttalar sig positivt för utredningens förslag om kursvärderingar allmänt utan att nämna om högskoleförordningen bör ändras. Det gäller Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Karlstads universitet, Högskolan Kristianstad, Malmö högskola, Lärarhögskolan i Stockholm, LO, Ultuna Studentkår och SACO.

Högskolan i Skövde anser att om förslaget skall genomföras bör den inte gälla kurs utan utbildning. Avstyrker gör Högskoleverket som betonar att det är viktigt att kursvärderingar används som ett instrument för utveckling. Verket menar att studenternas missnöje över att de inte får någon återkoppling, bör åtgärdas genom att skapa rutiner för att bättre ta till vara utvärderingarna. En liknande bedömning gör Växjö universitet. Karolinska institutet motsätter sig förslaget men påpekar liksom Karlstads universitet att det viktigaste med kursvärderingar är återkopplingen till studenterna. Örebro universitet tycker att det är att gå för långt att just denna arbetsform skall vara obligatorisk. Sveriges Universitetslärarförbund, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle och Kungl. Konsthögskolan delar detta synsätt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar den åsikt som Högskoleutredningen förde fram i sitt betänkande (SOU 1992:1) om hur den goda pedagogiken fungerar: "I en positiv undervisningsmiljö pågår en ständig och förtroendefull dialog mellan lärare och studenter. En undervisningsmiljö av god kvalitet karaktäriseras också av en kontinuerlig granskning av det egna arbetet. Att studera och kritiskt värdera det man

gör är naturligt i all professionell verksamhet och själva grunden i ett vetenskapligt förhållningssätt." Beskrivningen pekar på vikten av att såväl lärarnas som studenternas erfarenheter av lärandet kommer till uttryck och möts i en dialog. Utvärdering av kurser och utbildning är inte bara en fråga om studentinflytande i formell mening, något som kan hänskjutas till studentrepresentanter. En bra utbildning skall resultera i att studenterna lärt sig kritiskt granska sitt eget lärande och sin arbetsmiljö. Därigenom skapas förutsättningar för deras medverkan i kvalitetsarbetet både i utbildningen och senare i arbetslivet. Alla studenter skall därför vara delaktiga i utvärderingen och informeras om uppföljningen av dess resultat.

Den SCB-undersökning som initierats och redovisats i rapporten Studentinflytande inom högskolan (Ds 1998:51) ger dock en annan bild av den verklighet de flesta studenter möter. Kursvärderingar i slutet av kursen är etablerade i svensk högskola, oftast i form av ett frågeformulär. I SCB-studien angav 77% av studenterna att de under terminen deltagit i någon form av kursvärdering. Andra undersökningar har visat på lika höga eller högre värden. De studenter som deltar i en kursvärdering i slutet av kursen kan emellertid inte själva tillgodogöra sig resultatet. Förbättringar kommer i bästa fall den följande studentkullen på den aktuella kursen till del. Enkäter av detta slag har ofta låga svarsfrekvenser och riskerar att reduceras till en ritual, om studenterna inte involveras i uppföljningen av resultaten. En förändring av praxis tycks vara nödvändig på denna punkt. I SCB-undersökningen hade endast 19% av studenterna fått ta del av den föregående kursgruppens erfarenheter. Få studenter visade tilltro till att kursvärderingar leder till reella förbättringar. Högskoleverket har granskat lärosätenas kvalitetsarbete. I de flesta av dessa granskningar behandlas kursvärderingarnas roll. De ger i stort samma bild som SCB-undersökningen. I flertalet fall konstateras brister i informationen till studenterna om resultaten och om åtgärder.

Kursvärderingar utgår från utbildningens mål och hur dessa förverkligas. De innefattar liksom annan utvärdering en bedömning av såväl utbildningens förutsättning som dess genomförande och resultat. Examinators bedömningar av studieresultaten är ett led i kursvärderingen. Såväl lärarnas som studenternas erfarenheter av kursen måste komma till uttryck för att man skall kunna förklara de resultat som uppnåtts och skapa en grund för förbättringar.

Regeringen anser att kursvärderingar är en utgångspunkt för studenters och lärares delaktighet i och inflytande på kvalitetsarbetet. De bör vara obligatoriska inom högskolan. Utvärdering på kursnivå är ett nödvändigt inslag i uppbyggnaden av ett systematiskt kvalitetsarbete. Kursvärderingar kan genomföras på olika sätt. Studenterna skall alltid ges tillfälle att framföra sina erfarenheter och synpunkter.

Studenternas ansvar att medverka i kursvärderingen måste förenas med en rättighet att få information om resultaten och att få delta i diskussionen om förbättringar. Alla studenter skall ha rätt att dra fördelar av kursvärderingen för sina studier och sin utveckling.

Det är viktigt att erfarenheter från kursvärderingarna verkligen tas till vara och vid behov leder till förändringar. Genom möjligheten att ta del av sammanställningarna blir kursvärderingarna ett mer effektivt instru-

ment. Om studenterna ser att kursvärderingarna kommer till användning kommer engagemanget för att aktivt delta i dem öka, vilket ytterligare stärker deras funktion.

7.3.4 Studentinflytande i anslutning till årsredovisningarna

Regeringens bedömning: Genom ett tillägg i högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet bör studentkårens ges rätt att framföra erfarenheter och synpunkter i direkt anslutning till högskolornas årsredovisningar.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har behandlat frågan är positiva till förslaget. Högskoleverket tillstyrker att högskolans årsredovisning innehåller studentkårens synpunkter, men avstyrker att det sker i bilaga. Högskolan i Borås anser att förslaget är utmärkt. Växjö universitet, Ungdomsstyrelsen, Lunds universitets Studentkår och TCO tillstyrker liksom Mitthögskolan, som tillägger att Studentkåren vid Mitthögskolan har ombetts att göra detta redan i högskolans årsredovisning för 1998. Sveriges Förenade Studentkårer uttrycker sitt stora gillande av arbetsgruppens förslag men vill betona att Högskoleverket eller Utbildningsdepartementet måste göra en sammanställning och utvärdering av studenternas åsikter samt sörja för att dessa leder till åtgärder för att stärka inflytandet där det är bristfälligt. Uppsala universitet avstyrker förfarandet. Högskolan i Gävle avstyrker med motiveringen att studentkåren redan genom sin formella ställning i högskolestyrelsen deltar i beslutet att fastställa och avge årsredovisning. KTH anser att en årsredovisning framför allt bör vara tydlig och ha ett relevant sakinnehåll. Det är fullt möjligt att studentkåren ibland skulle kunna bidra med stoff till årsredovisningen men det är inte givet att så är fallet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att studentkårens erfarenheter och synpunkter som framförs i direkt anslutning till högskolans årsredovisning, blir ett starkt instrument för att uttrycka studentkårens samlade syn på högskolans utveckling och resultat i de avseenden som är relevanta med avseende på årsredovisningen. Det finns ett värde i att studentkåren som organisation har denna möjlighet. Det skall ankomma på högskolestyrelsen att sända in studentkårens eller studentkårens synpunkter till regeringen samtidigt med årsredovisningen.

Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

1 kap.**4 §**

Tredje stycket är nytt. Det innebär att kvalitetsarbetet vid högskolorna är en gemensam angelägenhet för personalen och studenterna. Tidigare har detta – enligt andra stycket – uttryckligen framgått bara i fråga om resursutnyttjandet. Genom tredje stycket görs det tydligt att såväl personalen som studenterna har en central roll att spela i arbetet med att utveckla kvaliteten i högskolans verksamhet. Till personalen räknas såväl lärare som övriga anställda. Självfallet är kvalitetsarbetet en angelägenhet också för högskolan som myndighet och dess organ. Det har inte ansetts behövt att säga det uttryckligen i lagtexten. *Andra stycket* har ändrats redaktionellt.

Av 1 kap. 1 § andra stycket framgår det att 4 § gäller såväl universitet som högskolor. Paragrafen gäller också enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda högskoleexamen (se 2 och 3 §§ lagen [1993:792] om tillstånd att utfärda vissa examina).

Bakgrunden till ändringarna har behandlats i avsnitt 4.

4 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges det som en grundläggande princip att studenterna skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna. Med utbildning avses såväl grundutbildning som forskarutbildning. Första stycket skall ses i samband med de andra författningsbestämmelser som är avsedda att ge studenterna inflytande, t.ex. 2 kap. 4 och 6 §§, där det sägs att studenterna har rätt att vara representerade i högskolans styrelse samt i fakultetsnämnderna och i de särskilda organen för utbildning och forskning. Ytterligare författningsbestämmelser om studentinflytande finns i bl.a. högskoleförordningen (1993:100). Enligt *andra stycket* skall högskolorna verka för att studenterna tar en aktiv del i högskolans arbete med att vidareutveckla utbildningen. Det ligger på högskolorna att praktiskt underlätta och på andra sätt uppmuntra och medverka till att studenterna aktivt engagerar sig i utvecklingsarbetet.

Liksom när det gäller 4 § avser 4 a § såväl universitet som högskolor och den får betydelse också för enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Bakgrunden till förslaget har behandlats i avsnitten 7.1 och 7.3.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 november 1999

Närvarande: vice statsminister Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Freivalds, Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Östros

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:28 Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan.