

Hur kom vi hit?

*- omvandlingen av det
svenska kvalitetssystemet
för högre utbildning
2008-2024*

Åsa Kettis
September 2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Omvandlingen av det svenska kvalitets- systemet för högre utbildning 2008-2024

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
www.suhf.se

ISBN: ISBN: 978-91-989286-1-7

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2025

Hur kom vi hit?

*- omvandlingen av det
svenska kvalitetssystemet
för högre utbildning
2008-2024*

Åsa Kettis

September 2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Förord

I högskolelagens första kapitel slås fast att verksamheten på universitet och högskolor ska hålla hög kvalitet. För lärosätenas del är det helt centralt, och inbyggt i den akademiska verksamheten att den kontinuerligt utsätts för granskning. Kvaliteten i verksamheten är viktig för att upprätthålla den legitimitet som universitet och högskolor idag åtnjuter i samhället. Det är rimligt att staten har ett intresse av att de omfattande statliga medlen till svenska lärosäten resulterar i utbildning och forskning av hög kvalitet. Därför läggs relativt stora resurser på granskningar och utvärderingar av verksamheten för att säkerställa att kvaliteten verkligen är hög. Ansvarsfördelningen för granskningarna, och formerna för dem, har dock varierat över tid. Under vissa perioder har Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och dess föregångare svarat för huvuddelen av ansvaret. Under andra perioder har lärosätena själva tagit huvudansvaret.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har genom sin expertgrupp för kvalitetsfrågor under snart 20 års tid på olika sätt verkat för att Sverige ska ha ett nationellt kvalitetssystem där fördelningen av ansvar för kvalitetsgranskningen mellan lärosäten och UKÄ är logisk, tydlig och långsiktigt stabil. Denna rapport återger utvecklingen av det nationella kvalitetssäkringssystemet sedan 2008 och fram till idag, med fokus på relationen mellan UKÄ och lärosätena/SUHF, SUHFs proaktiva arbete, samt viktiga händelser och milstolpar som har påverkat systemets framväxt. Rapporten inkluderar även reflektioner över vilka faktorer som möjliggjort att universiteten och högskolorna, genom bland annat SUHF och dess expertgrupp, på ett framgångsrikt sätt kunnat påverka och bidra till dagens nationella kvalitetssäkringssystem – ett system som i allt väsentligt har legitimitet i sektorn, både bland universitet och högskolor, tillsynsmyndigheter och internationella organ.

De lärdomar som kan dras från den process som ägt rum kan förhoppningsvis ge användbar kunskap även inför framtiden, i den fortsatta utvecklingen av det nationella kvalitetssäkringssystemet. Beskrivningen ger också tydliga exempel på vilken kraft som kan mobiliseras om man i sektorn samlar sig i enighet i en central fråga och arbetar långsiktigt för att nå framgång.

Clas Hättstrand

Ordförande för SUHF:s Expertgrupp för kvalitetsfrågor



Tack

Stort tack till alla ledamöter i expertgruppen för kvalitetsfrågor för givande diskussioner och värdefull återkoppling på manus. Ett särskilt tack riktas till Clas Hättestrand och Åsa Ekberg.

Jag vill även uttrycka min uppskattning till tidigare medlemmar i expertgruppen som ställt upp på intervjuer och därigenom bidragit med intressanta reflektioner, liv och färg till framställningen: Bengt-Ove Boström, Ann Fust, Marianne Granfelt, Marita Hilliges, Stephen Hwang, Anders Malmberg, Christian Stråhlman och Anders Söderholm.

Ett varmt tack också till Camilla Maandi och medarbetare vid enheten för kvalitet och utvärdering vid Uppsala universitet samt Malin Östling vid Göteborgs universitet för deras konstruktivt kritiska läsning.

Förutom merparten av ovanstående personer, har författaren själv varit ledamot i expertgruppen under delar av den aktuella perioden. Rapporten speglar därmed expertgruppens syn på en utveckling som den själv har varit en central del av, med de inneboende styrkor och svagheter som det medför.

Författaren bär själv det fulla ansvaret för rapportens innehåll.

Innehåll





Innehåll

Förord	4
Tack	5
1. Bakgrund	9
2. Utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet för högre utbildning 2008-2024	13
2.1 Mot ökat resultatfokus och den påföljande kritiken	14
2.2 Från reaktivt till proaktivt – SUHF:s förändrade förhållningssätt	16
2.3 Det nationella kvalitetssystemet underkänns av ENQA	17
2.4 SUHF sätter agendan - regeringen tillsätter en utredning	19
2.5 Ett nytt system, ändrad rollfördelning och förbättrad dialog	24
2.6 Nytt uppdrag till UKÄ – granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning	27
2.7 Det nya nationella systemet får grönt ljus av ENQA	28
2.8 Bokslut över utvärderingscykeln 2017–2022 och vägen framåt	29
3.Re lektioner och lärdomar	32
3.1 SUHF:s proaktiva och samlande roll	32
3.2 Internationella perspektiv och europeisk samhörighet	35
3.3 Lärosätenas rådighet och ansvar	36
3.4 Samarbetet mellan granskningsmyndighet och lärosäten	39
4.Avslutande ord och framåtblick	44

1



1. Bakgrund

En betydande del av statens utgifter, mellan 80 och 85 miljarder kronor år 2025¹, går till forskning och utbildning vid landets lärosäten. Med dessa investeringar följer legitima förväntningar på att medlen används ansvarsfullt. Att så sker är lärosätenas ansvar, i kombination med viss statlig styrning. Formerna för och omfattningen av den senare har varierat över tid.

Högskolereformen 1993 innebar att statens direkta styrning av lärosätena minskade och ersattes av ökad kontroll genom uppföljningar och granskningar med utgångspunkt i högskolelagen och högskoleförordningen. Som en del av reformen inrättades Kanslersämbetet, vilket 1995 blev en del av den nybildade myndigheten Högskoleverket (HSV), som bland annat fick i uppdrag att utvärdera och bedöma kvaliteten inom den högre utbildningen². Den nationella granskningsmyndighetens roll och ansats har sedan dess varierat över tid. Prövningar av examenstillstånd för enskilda utbildningar har länge genomförts på liknande sätt. I övrigt har man skiftat mellan granskning av lärosätenas kvalitetsarbete respektive utbildningsutvärderingar – och under perioder har man gjort både och. Metoderna har också varierat, liksom kvaliteten på relationen mellan granskningsmyndigheten och lärosätena.



... i övrigt har granskningen växlat mellan utvärdering av lärosätenas kvalitetsarbete och utvärdering av enskilda utbildningar, under perioder både och. Metoderna har också varierat, liksom kvaliteten på relationen mellan granskningsmyndigheten och lärosätena.

¹ Regeringen. Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning

² Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund

Denna rapport behandlar utvecklingen av det svenska kvalitetssystemet för högre utbildning under perioden 2008–2024. Utgångspunkten, år 2008, är en



...år 2008, är en tidpunkt då lärosätena uppfattade systemet som otydligt och dysfunktionellt, och förtroendet mellan lärosätena och granskningsmyndigheten var lågt. Drygt femton år senare är situationen en annan; kvalitetssystemet är betydligt mer välfungerande, och relationen mellan lärosätena och granskningsmyndigheten Universitetskanslersämbetet (UKÄ) är betydligt bättre.

tidpunkt då lärosätena uppfattade systemet som otydligt och dysfunktionellt, och förtroendet mellan lärosätena och granskningsmyndigheten var lågt. Drygt femton år senare är situationen en annan; kvalitetssystemet är betydligt mer välfungerande, och relationen mellan lärosätena och granskningsmyndigheten Universitetskanslersämbetet (UKÄ) är avsevärt bättre³.

Syftet med rapporten är att identifiera de arbetssätt, utvecklingssteg och samarbetsformer mellan lärosäten och granskningsmyndigheter som kan antas ha bidragit till den

mer gynnsamma situation vi ser idag. Förhoppningen är att rapporten kan vara vägledande i det framtida arbetet med dessa och andra frågor som är beroende av en välfungerande interaktion mellan lärosäten, myndigheter och ytterst regeringen.

Rapportens huvudsakliga målgrupp är Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), dess expertgrupper och lärosätena, då den beskriver hur SUHF har navigerat genom turbulenta perioder och vilka lärdomar som kan dras av det. Samtidigt utesluts inte att det kan finnas ett externt intresse av att få insikt i processen.

Även om målsättningen har varit att redogörelsen ska vara balanserad, speglar den främst SUHF:s perspektiv och erfarenheter genom dess expertgrupp för kvalitetsfrågor. Om utvecklingen skulle ha skildrats ur utbildningsdepartementets eller UKÄ:s perspektiv skulle den förmodligen ha beskrivits delvis annorlunda. Rapporten bygger i hög grad på dokumentation från expertgruppen, inte minst

3 Origo Group (2024). *Djupintervjuer med Universitetskanslersämbetets intressenter: Intressentstudie, oktober 2024.*

dess årsrapporter, men även på andra relevanta rapporter och utredningar, såväl SUHF-interna som externa. Därtill har några av expertgruppens ordförande och ledamöter under perioden intervjuats för att dela sina reflektioner kring utvecklingen, avgörande ögonblick och möjliga orsaker till att det blev som det blev.

I rapporten ges först en kronologisk beskrivning av utvecklingen under perioden, vilken följs av en sammanfattande reflektion över utvecklingen och de lärdomar som skulle kunna dras av den.



2



2. Utvecklingen av det nationella kvalitets- systemet för högre utbildning 2008-2024

”Hur kunde det bli så jäkla infekterat? Jag har alltid funderat på varför det så snabbt gick så käpprätt åt helskotta. Och hur kunde det vända så snabbt? Jag menar, det här skulle ju kunna ha blivit en infekterad konflikt som kunde ha legat kvar i tiotals år. Här inte bara vände det, utan det kom till ett läge som nästan skulle kunna beskrivas som ett hallelujaläge.”

– Åsa Ekberg, ledamot i expertgruppen, avdelningschef Utbildningsstrategiskt stöd vid Lunds universitet samt tidigare projektledare vid UKÄ

År 2008 var såväl det nationella kvalitetssystemet för högre utbildning som relationen mellan lärosätena och granskningsmyndigheten, Högskoleverket (HSV), i gungning. HSV hade nyligen introducerat ett nytt kvalitetssystem baserat på erfarenheterna från perioden 2001–2006. Trots att ambitionen varit att skapa ett mer ändamålsenligt och förbättrat system, växte kritiken. Som en direkt reaktion på detta tillsatte SUHF en arbetsgrupp för att genomlys systemet, den så kallade ”Korta gruppen”. Den visade bland annat att systemet var rättsosäkert och att utvärderingarna var resurskrävande för lärosätena, utan att bidra till kvalitetsutveckling. Det var dessutom för mycket fokus på förutsättningar och för lite på resultat. Flera lärosäten hade till exempel reagerat negativt på att utbild-

ningar fått underkänt på grund av bristande lärarkapacitet, trots att utbildningen bevisligen fungerade bra. Systemet, som hade lanserats av HSV utan någon djupare dialog med lärosätena, ansågs vara illa genomtänkt och tilliten mellan SUHF och HSV var närmast obefintlig. Rapporten åtföljdes av en debattartikel i Dagens Nyheter med rubriken "Statens utvärdering av lärosätena oduglig", undertecknad av bland andra ordförande och vice ordförande för SUHF⁴.

SUHF hade sedan en tid tillbaka inrättat en expertgrupp för kvalitetsfrågor⁵, "Långa gruppen", som hade i uppdrag att bevaka det nationella kvalitetssystemet långsiktigt och bereda frågor om kvalitet i högre utbildning. "Korta gruppens" genomlysning landade hos expertgruppen, som arbetade vidare utifrån den och försökte påverka HSV i önskvärd riktning. Det skedde huvudsakligen genom medverkan i HSV:s referensgrupp.

Redan ett år senare, 2009, hade situationen förbättrats något. Ett nytt nationellt kvalitetssystem var under utveckling och SUHF upplevde att det nu fanns ett större intresse för lärosätenas perspektiv. SUHF involverades i såväl utbildningsdepartementets förarbete som i HSV:s arbete med att utveckla det nya systemet. Samtidigt fanns en oro över att det resultatfokus som SUHF efterfrågat skulle bli alltför dominerande i regeringens version, något det började synas tecken på. Expertgruppen reagerade också på den pressade tidsramen och föreslog att systemet borde ges ett pilotår inför full implementering, men så skedde inte.

2.1 Mot ökat resultatfokus och den påföljande kritiken

År 2010 beslutade HSV om sin nya modell för utbildningsutvärderingar, som förväntat med ett starkt fokus på resultat. Modellen var i stor utsträckning utformad av regeringen, ända ner på detaljnivå. Kvaliteten på en viss utbildning skulle bedömas utifrån i vilken utsträckning studenternas faktiska läranderesultat motsvarade de förväntade läranderesultaten. Bedömningen skulle huvudsakligen ske genom ämnesexperters granskning av studenternas självständiga arbeten. Förutsättningar och processer för kvalitet skulle däremot inte inkluderas i utvärderingen i någon större utsträckning, med motiveringen att dessa ägs av

4 Bexell, G., Stark, A., Bremer, K., Enmark, R., Fredman, P., Johansson, J., Sandberg, G. och Sarbäck, S., 2008. Statens utvärdering av lärosätena oduglig. Dagens Nyheter, 11 november.

5 Expertgruppen för kvalitetsfrågor utgörs av personer med erfarenhet av ledningsansvar på universitetsnivå och/eller särskild expertis inom området, som rektorer, prorektorer, universitetsdirektörer och kvalitetssamordnare/motsvarande. SUHF:s presidium beslutar om uppdrag och sammansättning och eftersträvar en bredd av ledamöter i grupperna. Mandatperioden är två kalenderår.

lärosätena. Därför lämnades inte heller några rekommendationer på förbättringar eller utvecklingsmöjligheter. Fokus låg i stället på granskningen av ett enskilt moment – det självständiga arbetet – som sågs som kronan på verket och den främsta manifestationen av utbildningens kvalitet.

Till utvärderingsmodellens fördelar hörde den riktade uppmärksamheten mot examensmålen och kvaliteten på de självständiga arbetena. Inom dessa centrala, men tydligt avgränsade områden, var det avgjort kvalitetsdrivande.

Även om modellen ansågs ha sina kvaliteteter, dominerade kritiken. Den främsta invändningen var att kvaliteten på en hel universitetsutbildning inte kan bedömas enbart utifrån kvaliteten på studenternas självständiga arbeten. Det självständiga arbetet ska väga lika tungt i alla examina, men reflekterar ändå mer av helheten i vissa utbildningar än i andra. I vissa fall kunde dessutom ett mycket litet antal självständiga arbeten fälla en hel utbildning och utbildningar

med få examensarbeten, som så kallade småämnen, utvärderades inte alls. En annan invändning var att kvaliteten på studenternas självständiga arbeten inte bara beror på utbildningens kvalitet utan också på den aktuella studentgruppens förutsättningar. Dessa förutsättningar återspeglas i gruppens genomsnittliga meritvärde vid antagning. Det beror i sin tur på söktrycket, vilket varierar mellan olika utbildningar och lärosäten samt över tid. Det ensidiga fokuset på kontroll i utvärderingssystemet, och det åsidosatta utvecklingsperspektivet, mötte också kritik. Även användningen av systemet som grund för resursfördelning ifrågasattes, då det inte ansågs tillräckligt tillförlitligt för det syftet.

Under implementeringen av den nya modellen var expertgruppen kluven i sitt förhållningssätt till samverkan med HSV. Tidigare hade SUHF och expertgruppen kritiserat HSV:s bristande dialog och önskat närmare samarbete, men nu när regeringens grundpremiser för den nya utvärderingsmodellen kunde ifrågasättas, vacklade man. Skulle SUHF vara fortsatt representerat i myndighetens referensgrupp för att göra modellen så bra som möjligt inom dess politiska ramar, eller var det bättre att avstå helt för att undvika att bli gisslan i ett dysfunktionellt system? Svaret var inte självklart.



...kvaliteten på studenternas självständiga arbeten inte bara beror på utbildningens kvalitet utan också på den aktuella studentgruppens förutsättningar. Dessa förutsättningar återspeglas i gruppens genomsnittliga meritvärde vid antagning, vilket i sin tur beror på söktrycket som varierar...

Expertgruppen beslutade sig för att vara beredd att lämna HSV:s referensgrupp om den nya modellen visade sig ha alltför allvarliga brister och om nödvändig revidering inte kom till stånd. Ännu viktigare var emellertid att expertgruppen beslutade sig för att börja verka för ett mer proaktivt arbete inom SUHF.

2.2 Från reaktivt till proaktivt – SUHF:s förändrade förhållningssätt

För att stärka SUHF:s påverkansmöjligheter föreslog expertgruppen att SUHF skulle inleda ett mer framåtsyftande arbete för att kunna visa på ett bättre alternativ till det nuvarande kvalitetssystemet, när ett påverkansfönster väl öppnar sig. Den historiska erfarenheten hade ju visat att svenska utvärderingssystem ofta var kortlivade. Expertgruppen hade inledningsvis svårt att få gehör från SUHF:s förbundsförsamling, men efter en tids diskussioner lossnade det. År 2012 fick expertgruppen i uppdrag att ta fram ett underlag för ett principiellt och långsiktigt ställningstagande om vilka egenskaper ett nationellt kvalitetssystem bör ha.

”Den tankeförändring som var avgörande för att utvecklingen blev som den blev, var nog att överge den passiva och reaktivt kritiserande rollen för en proaktiv och förslagsställande roll. Jag minns aha-upplevelsen och känslan när insikten om betydelsen av det perspektivskiftet landade hos oss – och det blev sedan vår uppgift att sälja hem perspektivskiftet till våra kollegor inom SUHF och sedermera till UKÄ och regeringen. Så här efteråt kan jag tycka att den passiva och reaktivt kritiserande rollen var rätt barnslig, och viljan att ta ansvar en mer vuxen roll. Egentligen är det inte konstigt att regeringen och UKÄ var misstänksamma mot sektorn så länge vi höll oss till att enbart vara passiva och reaktivt kritiserande.”

– Bengt-Ove Boström, tidigare sekreterare i expertgruppen och vicerektor för kvalitetsfrågor vid Göteborgs universitet

Expertgruppen organiserade även frivilliga kvalitetsarbetsgranskningar⁶ för de lärosäten som ville, eftersom HSV inte längre hade det uppdraget, och ett fåtal genomfördes. SUHF:s insats var kompetensbevarande och skulle avslutas om UKÄ återupptog granskningarna, vilket de senare gjorde.

⁶ Motsvarande dagens lärosätesgranskningar

SUHF hade nu tydligt tagit steget bort från sin tidigare, mer reaktiva hållning. Den tid då organisationen betraktade utvecklingen från sidlinjen och främst reagerade på redan fattade beslut var över. I stället hade SUHF tagit en aktiv och strategisk roll i utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet.



Den tid då organisationen betraktade utvecklingen från sidlinjen och främst reagerade på redan fattade beslut var över. I stället hade SUHF tagit en aktiv och strategisk roll i utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet.

Samtidigt började SUHF att arbeta mer kunskapsbaserat när det gäller kvalitet i vidare bemärkelse. Det resulterade så småningom i fyra rapporter⁷, som gav en inblick i vad som, enligt forskningen, skapar kvalitet i forskning, utbildning och administration - och ledningens roll i det. Syftet var att stärka underlaget för lärosätenas och SUHF:s arbete med kvalitetsfrågor. Även om rapporterna inte uttryckligen var en del av arbetet med det nationella kvalitetssäkringssystemet, speglade de SUHF:s nya, kunskapsbaserade strategi för att hantera viktiga frågor. De bidrog också till att underbygga SUHF:s ståndpunkt om lärosätenas eget ansvar för kvalitet inom utbildning och forskning och det akademiska ledarskapets roll i det.

2.3 Det nationella kvalitetssystemet underkänns av ENQA

I april 2012 publicerade den europeiska sammanslutningen av granskningsmyndigheter European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) sin granskning av HSV och det nationella system som beslutades 2010. HSV hade varit medlem i ENQA sedan dess start 2000 och för att behålla sitt medlemskap måste varje medlem genomgå en extern granskning minst vart femte år.

ENQA-panelen bekräftade de brister som SUHF redan hade identifierat och kritiken var tydlig⁸. Det dåvarande svenska kvalitetssystemet var varken förenligt med Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher

7 Carlsson, H., Kettis, Å. och Söderholm, A. (2014). *Research Quality and the Role of the University Leadership*. Stockholm: The Swedish Association of Higher Education (SUHF)

Bolander Laksov, K., Kettis, Å. och Alexandersson, M. (2014). *Ledning för kvalitet i undervisning och lärande på grundnivå och avancerad nivå*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

Elmgren, M., Forsberg, E., Lindberg-Sand, Å. och Sonesson, A. (2014). *Ledning för kvalitet i forskarutbildningen*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

Kivistö, J. och Pekkola, E. (2017). *Quality of Administration in Higher Education*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

8 European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) (2012). *Review of ENQA Membership: Swedish National Agency for Higher Education*. Brussels: ENQA

Education Area⁹ (ESG) eller ENQA:s medlemskriterier och det berodde inte i första hand på HSV, utan på regeringen. ENQA ansåg inte att HSV var tillräckligt oberoende i förhållande till regeringen och den dåvarande modellen för utbildningsutvärderingar ansågs vara alltför reduktionistisk. ENQA:s expertpanel uttryckte oro över att den huvudsakliga bedömningsgrunden – kvaliteten på studenternas självständiga arbeten – riskerade att ge en missvisande bild av utbildningarnas kvalitet, eftersom den inte var representativ för utbildningens helhet. Panelen ifrågasatte dessutom tillförlitligheten i själva bedömningen av de självständiga arbetena. Den invände också mot att modellen bortsåg från lärosätenas eget kvalitetsarbete och hade för lite fokus på utveckling. Det resulterade i att HSV blev "member under review" en tid innan myndigheten slutligen uteslöts ur ENQA 2014.

"The Agency was instructed to develop a new system of evaluation [by the government], with closely prescribed features as to focus, evidence, and the nature and range of the judgements to be made."

"In the view of the Review Panel, there are weaknesses inherent in the system that make it possible that unreliable judgements will emerge, even on the narrow and reductive basis intended."

– ur ENQA:s expertpanels utlåtande

ENQA:s beslut stärkte expertgruppen i dess arbete med att utveckla en ståndpunkt med förslag på ett nytt ändamålsenligt kvalitetssystem, som skulle svara mot lärosätenas behov och ESG. Många på UKÄ mottog nog ENQA:s beslut mindre positivt, åtminstone inledningsvis.

"ENQA-underkännandet var viktigt – det var ett ryggradsbeslut. Sverige hade ju – genom HSV – varit en av ENQA:s founding fathers, så att våga kasta ut Sverige var modigt. ENQA stod upp för sina principer. Utan det hade vi inte varit här."

– Marita Hilliges, generalsekreterare i SUHF, tidigare ordförande för expertgruppen och rektor Högskolan Dalarna

9 Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussels, Belgium.

”Jag tror att the tipping point var när vi åkte ur ENQA. Vi på UKÄ höll ju fast vid att vi tyckte att det var orättvist – auktoritära stater fick vara kvar i ENQA och vi åkte ut för att vi felade på en metodgrej. Det blev väldigt personligt från UKÄ:s sida. Det fanns en svekdebatt: är det företrädare för sektorn som har gått och skvallrat till ENQA?

Jag tror att hela sektorn hade tjänat på att UKÄ hade fått lov att testa mer. Det kändes så nyttigt det här med att testa resultat. När man ändå har investerat en hel del i det, så ska man föra det i mål så att det går att sakligt utvärdera.

Men sen kom beskedet från regeringen: - Vi ska med i ENQA igen! Kosta vad det kosta vill! Och då gick ledningen på UKÄ ut och sa: - Nu kör vi! Och då blev det tydligt att UKÄ vände blad.”

– Åsa Ekberg, ledamot i expertgruppen, avdelningschef Utbildningsstrategiskt stöd vid Lunds universitet samt tidigare projektledare vid UKÄ

2.4 SUHF sätter agendan - regeringen tillsätter en utredning

I avvaktan på resultaten från första utvärderingsomgången hade expertgruppen låtit genomföra en uppföljning av HSV:s utbildningsutvärderingar¹⁰, vilken resulterade i ett antal förbättringsförslag. Expertgruppen använde utredningen som underlag i sin dialog med HSV, men kom allt mer att fokusera på det framtidsyttande arbetet med ett nytt, framtida kvalitetssystem.

Expertgruppens arbete var ambitiöst. Dialogen med lärosätena var intensiv – med lärosätessamråd över hela landet - och samarbetet med Sveriges förenade studentkårer (SFS) nära. Samarbetet med SFS underlättades av att de var representerade med en ledamot i expertgruppen.



I avvaktan på resultaten från första utvärderingsomgången hade expertgruppen låtit genomföra en uppföljning av HSV:s utbildningsutvärderingar, vilken resulterade i ett antal förbättringsförslag.

10 Lundmark, A. och Sjölund, M. (2012). Håller utvärderingsmetoden tillräcklig kvalitet? En uppföljning vid Uppsala universitet av Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014: Första omgången. Uppsala: Uppsala universitet

Dessutom genomfördes en omfattande omvärldsanalys och studiebesök i flera länder¹¹. Dessa internationella utblickar var viktiga för att öka den egna kunskapen, vidga perspektiven, hämta inspiration till ett framtida kvalitetssystem och öka SUHF:s trovärdighet i frågan. Olika konstellationer av expertgruppen gjorde studiebesök hos granskningsmyndigheter och universitet i Nederländerna, Storbritannien (Skottland), Island, Kanada (Ontario) och Australien. Jämförelser gjordes också med systemen i Finland och Danmark. En viktig iakttagelse var det ömsesidiga förtroende som föreföll finnas mellan regering, granskningsmyndigheter och universitet i de besökta länderna, något som saknades i Sverige vid tidpunkten.

”Jag minns också resorna [med expertgruppen], särskilt den till Toronto. Den övertygade oss om att det går att göra på ett annat sätt – att det finns nationella kvalitetssystem där förtroendet mellan lärosätena och politiken är större. Det blev ett kvitto på att andra arbetssätt är möjliga. Politikens utgångspunkt var ”fingers out, nose in’.”

– Anders Söderholm, rektor vid KTH, tidigare ordförande för expertgruppen och generaldirektör vid UKÄ

”Utlandsresorna gav insikter, som resan till Kanada när vi såg skillnader, inte bara när det gäller det rent tekniska, som sättet de utvärderade på, utan även när det gäller arbetsformerna mellan olika aktörer. Det överraskade. Regering och myndigheter samarbetade med lärosätena. Där var det deras SUHF som genomförde granskningarna. Vi hoppade ju inte på det, men det gav oss perspektiv och visade hur olika det ser ut.”

– Bengt-Ove Boström, tidigare sekreterare i expertgruppen och vicerektor för kvalitetsfrågor vid Göteborgs universitet

11 Stråhlman, C. (2013). *Internationella utblickar i kvalitetssäkring av högre utbildning: Erfarenheter av kvalitetssäkringssystem i Nederländerna, Skottland, Ontario, Australien, Danmark, Finland och Island*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

”Det var en lärprocess för hela expertgruppen. Vi behövde verkligen uppdatera våra kunskaper – och jämförelser med andra länder hjälpte oss att se vad vi själva befann oss i.”

– *Christian Stråhlman, forskarutbildningskoordinator och forskare vid Malmö universitet och tidigare ledamot i expertgruppen*

”Och det här att skaffa sig en internationell utblick var otroligt viktigt. Jag tror att sektorn måste hålla ögonen öppna, upprätthålla kunskapen om systemen i världen och påverka.”

– *Ann Fust, tidigare ledamot i expertgruppen och universitetsdirektör vid Uppsala universitet*

År 2014 – samma år som UKÄ uteslöts ur ENQA – markerade en vändpunkt. SUHF övergav definitivt sin reaktiva roll och började sätta agendan för diskussionen. SUHF hade nu formulerat en ståndpunkt med vägledande principer för ett framtida nationellt kvalitetssystem. Dessa innebar att det svenska nationella kvalitetssystemet för högre utbildning skulle:

1. bygga på ett starkt mått av ägarskap och ansvarstagande från lärosätenas sida,
2. vara både kontrollerande och utvecklingsinriktat,
3. underlätta diversifiering av det samlade utbildningsutbudet, och
4. ha internationell legitimitet.

Centralt i förslaget var att lärosätena skulle ges fullt ansvar för att hantera granskningen av kvaliteten i den egna utbildningen inom ramen för egenutvecklade kvalitetssystem – något som helt eller delvis skulle kunna ersätta granskningsmyndighetens utbildningsutvärderingar. Granskningsmyndighetens uppgift skulle vara att granska lärosätenas förmåga att axla denna uppgift. Det innebar en förändrad rollfördelning mellan granskningsmyndighet och lärosäten, liknande den som fanns i flera av de länder som expertgruppen hade besökt. Det nationella kvalitetssystemet skulle därmed omfatta såväl lärosätenas egen kvalitetssäkring, som granskningsmyndighetens. Tidigare hade systemet mer eller mindre betraktats som synonymt med HSV:s granskningar. Det bör noteras att enligt förslaget skulle mindre lärosäten, som inte hade möjlighet att ta fullt ansvar för

kvalitetssäkringen av den egna utbildningen, även fortsättningsvis kunna låta HSV granska den.

Med inspiration från omvärldsanalysen föreslog SUHF att det nationella kvalitetssystemet skulle innehålla en komponent med utpräglat utvecklingsfokus, anpassad efter lärosätenas egna behov. Det ena exemplet var "Enhancement Themes"¹² – ett skotskt initiativ för att stärka utbildningskvaliteten genom nära samverkan mellan granskningsmyndigheten och sektorn, med fokus på olika utvecklingsområden. Det andra exemplet hämtades från Nederländerna, där granskningsmyndigheten kunde ackreditera de lärosäten som så önskade

för en självvald profil¹³.

SUHF föreslog även att en fristående "kvalitetsstyrelse" skulle kunna inrättas för att garantera systemets oberoende och legitimitet, i likhet med vad som hade observerats i andra länder. Styrelsen skulle bidra med underlag till universitets-

kanslerns beslut och inkludera representanter från sektorn, studenter, andra relevanta myndigheter och internationella aktörer. Andra inslag i förslaget var en årlig kvalitetsdialog mellan lärosätena och granskningsmyndigheten samt avskaffande av kopplingen mellan utvärderingsresultat och resursfördelning.



SUHF föreslog även att en fristående "kvalitetsstyrelse" skulle kunna inrättas för att garantera systemets oberoende och legitimitet, i likhet med vad som hade observerats i andra länder.

"Attityden från HSV var negativ. Jag minns att jag pratade på ett personalmöte där, inför en fientlig publik. Alla var negativa. Men jag försökte framhärda i budskapet: "Vi vill jobba med er. Vi vill ha en ny rollfördelning och ta större ansvar." Jag sade att vi ville ha skarpare utvärderingar. De trodde mig nog inte – eller kanske några gjorde det? Det var svårt, men viktigt att möta det."

– Marita Hilliges, generalsekreterare i SUHF, tidigare ordförande för expertgruppen och rektor Högskolan Dalarna

12 Exempel på Enhancement Themes: Student needs, Employability, The first year, Developing and supporting the curriculum, Evidence for enhancement and Resilient learning communities. Jones-Devitt, S. & Austen, L., 2024. Evaluation of 20 Years of Enhancement Themes: 2003–2023. QAA Scotland.

13 Exempel på profiler: Sustainable higher education, Internationalization och Small-scale and intensive education, Entrepreneurship: NVAO, 2025. Special Features – General. NVAO.

”Jag minns att vi [expertgruppen] ritade upp en skiss över vårt förslag till ny rollfördelning mellan HSV och lärosätena på tavlan i mötesrummet [vid ett möte med HSV:s referensgrupp]. Lars [Haikola, dåvarande universitetskansler] lämnade mötet, han skulle vidare till något annat. Det blev alldeles tyst i rummet. Det var ett definierande moment. Jag tror att det var då de förstod vad vi tänkte oss – att vi hade bytt spår från att klaga till att sluta gnälla och att vi ville samarbeta. Det gamla och det nya möttes. Jag har senare hört från en HSV-medarbetare som var med på mötet att hen tänkte: ”Så där vill jag jobba!”

– Anders Söderholm, rektor vid KTH, tidigare ordförande för expertgruppen och generaldirektör vid UKÄ

En hemställan med förslaget till nytt nationellt kvalitetssystem överlämnades till regeringen¹⁴. Samtidigt undertecknade SFS ordförande och landets rektorer en gemensam debattartikel i Svenska Dagbladet med samma budskap¹⁵. Medan den tidigare debattartikeln i ämnet (2008) bar rubriken ”Statens utvärdering av lärosätena oduglig”, bar denna titeln ”Universiteten: Vi kan sköta granskningen”, vilket i sig var illustrativt för den kursändring som skett - från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt.

”Utgående från ovanstående grundprinciper och inspirerade av framgångsrika internationella förebilder föreslår vi som rektorer för alla Sveriges universitet och högskolor att lärosäten efter prövning kan erhålla rätten att själva svara för utbildningsgranskningar – en rätt som då helt eller delvis ersätter UKÄ:s utbildningsgranskning, men som i gengäld ger UKÄ den viktiga uppgiften att granska lärosätenas kvalitetsutvärderingssystem.”

Ur SvD-artikeln¹³

14 SUHF (2014). Hemställan om åtgärder avseende kvalitetssystem för utbildning: Skrivelse till regeringskansliet 2014-04-11. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund.

15 Arroy, E., Hederstierna, A., Markides, K., Nilsson, P., Enmark, R., Henriksson Larsén, K., Fredman, P., Hammarkvist, K.-O., Hilliges, M., Brorström, B., Johansson, M.-B., Alexandersson, M., Hansbo, A., Karlsson, S., Resic, S., Norén, K., Bergenheim, Å., Hamsten, A., Lantz, M., Wrangel, M., Rydinger Alin, C., Gudmundson, P., Dannetun, H., Hwang, S., Sterte, J., Eriksson, P., Bengtsson, S., Söderholm, A., Röding, K., Löfgren, T., Lindgren, J.Å., Lindal, A., Söderbergh Widding, A., Sennerby Forsse, L., von Wright, M., Gustafsson, L., Åkesson, E. och Schollin, J., 2014. Universiteten: Vi kan sköta granskningen. Svenska Dagbladet, 13 april

Några dagar tidigare, medan sista handen lades vid framställan till regeringen och debattartikeln, meddelade regeringen att en utredning om ett nytt nationellt kvalitetssystem skulle tillsättas. Plötsligt fanns en öppning och SUHF:s vägledande principer kunde ligga till grund för utredarens arbete och vägleda SUHF i dess fortsatta påverkansarbete.

Regeringens utredningsdirektiv återspeglade tydligt SUHF:s ståndpunkt, med ett par undantag. Utbildningens användbarhet och förberedelse för arbetslivet, som inte specifikt ingick i SUHF:s förslag, ingick i regeringens uppdrag. Det var dock i linje med ESG och inget lärosätena invände principiellt emot. Däremot kunde den aspekt av regeringens uppdrag som innebar att lärosäten skulle kunna få examenstillstånd indraget om en enskild utbildning inte höll tillräcklig kvalitet vara svårförenlig med SUHF:s förslag. SUHF:s förslag byggde på att lärosäten skulle ges befogenhet att själva ombesörja kvalitetssäkringen av sina utbildningar, vilket inte gav den sanktionen samma självklara plats.

SUHF:s expertgrupp fortsatte sitt påverkansarbete, nu i förhoppning att hjälpa regeringens utredare att förena SUHF:s ståndpunkt med regeringens ut-



Expertgruppen insåg att det skulle krävas konkretion för att övertyga regeringen om att lärosätena skulle kunna kvalificera sig för eget ansvar för utbildningsutvärderingar.

gångspunkter. Expertgruppen insåg att det skulle krävas konkretion för att övertyga regeringen om att lärosätena skulle kunna kvalificera sig för eget ansvar för utbildningsutvärderingar. SUHF:s expertgrupp gav därför exempel på vad lärosätenas egna utbildningsutvärderingar skulle

behöva omfatta för att anses hålla måttet. Gruppen lämnade även förslag på hur frågan om indraget examenstillstånd skulle kunna lösas.

2.5 Ett nytt system, ändrad rollfördelning och förbättrad dialog

År 2016 fick Sverige ett nytt, sammanhållet nationellt kvalitetssystem som byggde på SUHF:s principer, den särskilda utredarens förslag, regeringens bedömningar¹⁶ och riksdagens beslut. Systemets detaljer hade utarbetats av den ombildade granskningsmyndigheten Universitetskanslersämbetet¹⁷ (UKÄ) i dialog

16 Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet. (2015). Kvalitetssäkring av högre utbildning: förslag till ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem. Promemoria 2015-03-18, dnr U2015/1626/UH.

17 År 2013 ersattes HSV av två myndigheter, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet, som ett sätt att ytterligare understryka åtskillnaden mellan kontroll och utveckling.

med lärosätena, SFS och andra intressenter. Det nya kvalitetssäkringssystemet bestod av fyra komponenter (vilka fortfarande gäller):

- Examenstillståndsprövningar
- Granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete
- Utbildningsutvärderingar
- Tematiska utvärderingar

Även om SUHF inte fick igenom alla sina förslag, var det i hög grad överensstämmande med dess hållning. SUHF:s arbete kom därefter att inriktas på ett aktivt deltagande i den fortsatta utvecklingen av systemet, med målsättningen att denna utveckling i största möjliga mån skulle ske i enlighet med SUHF:s fyra grundprinciper: lärosätenas ägarskap och ansvarstagande; ett system som granskar och samtidigt främjar utveckling; stöd för bredd och variation i utbildningsutbudet; samt internationell legitimitet.

Expertgruppen organiserade dessutom återkommande konferenser för att möjliggöra dialog om kvalitetssystemet och utbyte av tidiga erfarenheter mellan lärosätena. UKÄ deltog regelbundet vid dessa sammankomster. Den tidigare sparsamma och bitvis frostiga dialogen med granskningsmyndigheten var nu mer konstruktiv och framåtblickande. Det partnerskap som expertgruppen observerade i flera av de länder som besökts inom ramen för omvärldsanalysen, etablerades nu även i Sverige. Det underlättades av att det nya synsättet på rollfördelningen fördes in i UKÄ genom ledningsskiften. Regeringens särskilda utredare, som utformat förslaget till nytt kvalitetssystem, utsågs till universitetskansler 2014. Ett par år senare fick SUHF:s dåvarande generalsekreterare – som även varit ordförande i expertgruppen – uppdraget att bli generaldirektör¹⁸ för UKÄ. Partnerskapet byggde också på att lärosätena visade sig mogna ansvaret att kvalitetssäkra sina utbildningar på ett trovärdigt sätt och bidra konstruktivt till HSV:s arbete.



UKÄ deltog regelbundet vid dessa sammankomster. Den tidigare sparsamma och bitvis frostiga dialogen med granskningsmyndigheten var nu mer konstruktiv och framåtblickande.

18 Titeln ändrades från universitetskansler till generaldirektör 2017

”Och sen den här tajmingen med skiftet i UKÄ:s ledning, som gjorde att det gamla – eller bindningar till gamla idéer och beslut – kunde lösas upp på UKÄ-sidan.”

— Marianne Granfelt, tidigare generalsekreterare för SUHF och universitetsdirektör vid Lunds universitet

”Jag tyckte att det var med Harriet Wallberg som universitetskansler för UKÄ, som tonen började ändras. Vi insåg att vi inte ska jobba mot varandra utan med varandra. Vi har ju ändå samma mål. Det var den stora förändringen. Men internt på UKÄ var man inte riktigt där. Men jag tyckte successivt – allt eftersom vi träffades och pratade med varandra - uppstod någon typ av gemensam förståelse för att vi ändå drog åt samma håll.”

— Stephen Hwang, tidigare ordförande i expertgruppen och rektor vid Linnéuniversitetet samt Högskolan i Halmstad

Det enda kvarvarande bekymret var utbildningsutvärderingarna. Trots att lärosätena nu förväntades genomföra egna utbildningsutvärderingar, uppdrog regeringen åt UKÄ att fortsätta med sina. Det senare fanns egentligen inte med i regeringens förslag utan kom till som ett resultat av det parlamentariska läge som rådde när förslaget behandlades i riksdagen. Utbildningsutskottet kunde inte enas om att helt överlämna ansvaret för utbildningsutvärderingar till lärosätena, så de förblev en del av HSV:s uppdrag.

Kompromissen förde dock med sig en risk för dubbelarbete. För att undvika det skulle lärosätena behöva avstå från sina egna utbildningsutvärderingar. UKÄ skulle därmed konkurrera ut lärosätenas interna kvalitetssystem. UKÄ kom att hantera det genom att genomföra ett urval utbildningsutvärderingar med fokus på legitimationsyrken och viss forskarutbildning. Lärosätenas egna utbildningsutvärderingar slogs därmed inte ut helt, men deras kvalitetssystem blev och är fortsatt delvis fragmenterade.

Ett ytterligare bekymmer var finansieringen av de utbildningsutvärderingar som lärosätena nu förväntades genomföra. Lärosätena var förstas medvetna om

att det ökade ansvaret skulle ta resurser i anspråk, men antog att ett omfördelat åtagande mellan dem och UKÄ skulle åtföljas av omfördelade resurser. Så skedde inte. Inga extra medel tilldelades, utan finansiering fick ske genom omprioriteringar inom befintlig budgetram, vilket i praktiken innebar mindre resurser till genomförandet av utbildning. I efterhand skulle antagandet om omfördelning kunna ses som naivt. Samtidigt var det den ökade rådigheten som stod i första rummet, och hade SUHF valt att driva resursfrågan hårdare riskerade den målbilden att äventyras.

2.6 Nytt uppdrag till UKÄ – granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning

I juli 2017 beslutade regeringen om en ändring i UKÄ:s uppdragsformulering, vilket även gav myndigheten ansvar för att granska kvalitetssäkringen av forskningen vid universitet och högskolor (dock ej granskning av kvaliteten på forskningen i sig).

Principer för den nya granskningen togs fram i en UKÄ-rapport som skickades ut på remiss till lärosätena 2018. En av rapportens slutsatser var att det saknades ett nationellt ramverk för kvalitetssäkring av forskning, att ett sådant ramverk borde utvecklas och att lärosätena själva bedömdes vara mest lämpade att göra det.¹⁹ SUHF svarade positivt på förslaget efter noggrant övervägande av potentiella för- och nackdelar i dialog med lärosätena. Liksom UKÄ ansåg SUHF att lärosätena, med sin kunskap om forskningens processer och resultat, borde sätta dessa ramar. I maj 2019 var ramverket klart, efter omfattande dialog i sektorn genom hearings och remissförfarande. Enligt dess förord syftar ramverket till att stärka lärosätenas ansvar för forskningens kvalitet och att fungera som en gemensam grund för alla lärosäten, men det kom också att vara starkt vägledande för UKÄ:s modell för granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning.



En av rapportens slutsatser var att det saknades ett nationellt ramverk för kvalitetssäkring av forskning, att ett sådant ramverk borde utvecklas och att lärosätena själva bedömdes vara mest lämpade att göra det. SUHF svarade positivt på förslaget...

19 *Universitetskanslersämbetet. Granskning av kvalitetssäkringsarbete avseende forskning. Hämtad 29 september 2025.*

”Jag tror att en av de sakerna som gjorde att vi faktiskt kom i mål hyfsat snabbt med ramverket för kvalitetssäkring av forskning, var hotet att UKÄ annars skulle göra det. För det är ju många saker som ligger i långbänk när det gäller att fatta beslut. Det är ändå ganska många lärosäten med väldigt olika tankar. Kommer det nya rektorer kan det plötsligt bli andra åsikter som kommer fram. Det är bra att ha någon typ av tryck utifrån om sektorn ska komma överens.

Arbetet med ramverket var för det första roligt i den meningen att det aldrig gjorts tidigare. Och för det andra att det var en viktig del i vad vi skulle lämna över till UKÄ. Man förstod att det hade relevans, det var inte bara någonting som skulle ligga i hyllorna. Vi fick försöka hitta en väg framåt som ändå kunde accepteras och kunna prata för det. Anders [Malmberg, dåvarande ledamot i expertgruppen] var en stor klippa där. Han var förankrad i Uppsala och på det sättet hade han en tyngd. Det han sa betydde väldigt mycket.”

— Stephen Hwang, tidigare ordförande i expertgruppen och rektor vid Linné-universitetet samt Högskolan i Halmstad

2.7 Det nya nationella systemet får grönt ljus av ENQA

I slutet av 2020 fick UKÄ dubbla bekräftelser på att det nya nationella kvalitetssystemet för utbildning höll måttet. En extern utvärdering, genomförd av Faugert & Co, på uppdrag av UKÄ, visade på stor uppslutning kring systemet från lärosäten, fackliga organisationer, intresseorganisationer och arbetslivsrepresentanter²⁰. Ungefär samtidigt kom det efterlängttade godkännandet från ENQA, till vilket UKÄ ansökt om medlemskap igen med det nya nationella kvalitetssäkringssystemet i ryggen²¹. De brister som låg till grund för att HSV uteslöts ur ENQA år 2014 bedömdes vara åtgärdade. Det nya nationella kvalitetssäkr-

20 Melin, G., Bengtsson Jallow, A., Lindström, M., Olsson, J., van Rooijen, J. & Viberg, M. (2020). *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning: Analys av pågående cykel 2017–2022*. Stockholm: Faugert & Co, Technopolis Group

21 European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) (2020). *External Review of the Swedish Higher Education Authority (UKÄ)*. Brussels: European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)

ringssystemet ansågs, till skillnad från det tidigare, främja lärosätenas kvalitetsutveckling. Dessutom bedömdes UKÄ nu vara tillräckligt oberoende från regeringen för att uppfylla ENQA:s krav. ENQA:s panel lyfte särskilt fram UKÄ:s föredömligt nära dialog med lärosätena, liksom den viktiga roll studenter spelar i det svenska kvalitetssystemet. Även om det fanns utvecklingsbehov, framförallt gällande belastningen på lärosätena, var den övergripande bilden entydigt positiv. Utlåtandet från ENQA:s förnyade granskning överensstämde i hög grad med Faugert & Co:s utvärdering och tillsammans bildade de en bra grund för UKÄ:s fortsatta utvecklingsarbete.

2.8 Bokslut över utvärderingscykeln 2017–2022 och vägen framåt

UKÄ:s eget bokslut över det nya kvalitetssystemets första cykel 2017-2022²² visade på ett välfungerande och sammanhållet kvalitetssystem på nationell nivå, som lyckats förena kontroll och utveckling och som utvecklats i dialog med berörda aktörer, inte minst med lärosätena. I april 2023 hade totalt 42 lärosätesgranskningar genomförts varav 90% med godkänt resultat. Det innebar att merparten av landets lärosäten nu antingen hade fullt utvecklade kvalitetssystem (21%), eller väntades ha det efter att ha genomfört begränsade åtgärder inom ett år (69%). Exempel på vanliga åtgärder var uppdatering av styrdokument, förändrade ledningsstrukturer och förbättrad uppföljning och utvärdering. Underkända lärosäten genomgick förnyad granskning efter minst två år och av dem blev alla godkända (om än med förbehåll i något enstaka fall).

Lärosätena hade därmed axlat ansvaret för det egna kvalitetsarbetet fullt ut, inklusive utbildningsutvärderingar i egen regi – ofta med externa granskare – vilket endast skedde undantagsvis före 2017.



Exempel på vanliga åtgärder var uppdatering av styrdokument, förändrade ledningsstrukturer och förbättrad uppföljning och utvärdering. Underkända lärosäten genomgick förnyad granskning efter minst två år och av dem blev alla godkända...

22 Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2023). Bokslut över ett system: Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022. Stockholm: UKÄ

År 2024 redovisade UKÄ sitt metodutvecklingsarbete med utgångspunkt i erfarenheterna från 2017-2022. Målet var att göra granskningarna mer träffsäkra, flexibla och resurseffektiva, samtidigt som de fortsätter att driva kvalitetsutveckling²³. Det skulle bland annat ske genom att minska antalet bedömningsgrunder, fokusera på områden med störst behov av förbättring, anpassa utvärderingarna genom förstudier och dialogmöten och lägga större fokus på det faktiska kvalitetsarbetet vid lärosätena. UKÄ:s arbetssätt skulle därutöver bli mer kunskapsbaserat och i högre grad utformas utifrån data, analys och dialog samt bli mer samordnat. UKÄ avsåg också att stärka sitt internationella samarbete för att följa och bidra till den senaste utvecklingen inom kvalitetssäkring i Europa.

”**År 2024 redovisade UKÄ sitt metodutvecklingsarbete med utgångspunkt i erfarenheterna från 2017-2022. Målet var att göra granskningarna mer träffsäkra, flexibla och resurseffektiva, samtidigt som de fortsätter att driva kvalitetsutveckling.**

grunder, fokusera på områden med störst behov av förbättring, anpassa utvärderingarna genom förstudier och dialogmöten och lägga större fokus på det faktiska kvalitetsarbetet vid lärosätena. UKÄ:s arbetssätt skulle därutöver bli mer kunskapsbaserat och i högre grad utformas utifrån data, analys och dialog samt bli mer samordnat. UKÄ avsåg också

så att stärka sitt internationella samarbete för att följa och bidra till den senaste utvecklingen inom kvalitetssäkring i Europa.

Under tiden för utvecklingsarbetet hölls regelbundna dialoger mellan UKÄ och SUHF genom medverkan i referensgruppen. Bland annat gav expertgruppen inspel i form av förslag till nya bedömningsgrunder för lärosätesgranskningarna, vilka efter förankring inom SUHF kom att utgöra en viktig grund för UKÄ:s slutliga granskningsmetod. Även om det inte fanns total samsyn i alla frågor, byggde arbetet på ömsesidig dialog och kunskapsutbyte mellan UKÄ, SUHF och andra intressenter.

”Det som jag minns bäst och som jag är gladast över var det arbete som vi gjorde under 2021, när vi arbetade med att försöka ta fram bedömningsgrunder för lärosätesgranskningar och spela in till UKÄ. Jag upplever att vi hade en ganska stor påverkan på UKÄ:s revidering av vägledningen. De kanske hade kommit på det själva, men de tog faktiskt en hel del av våra förslag.”

— Clas Hättetrand, ordförande för expertgruppen och tidigare prorektor Stockholms universitet

23 Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2024). För ökad kvalitet: en utvecklad metod för UKÄ:s granskningar. Stockholm: UKÄ

3



3. Reflektioner och lärdomar

Genomgången av perioden 2008 till och med 2024 pekar på några faktorer som sannolikt bidrog till den positiva förändringen av det nationella kvalitetssystemet.

3.1 SUHF:s proaktiva och samlande roll

En avgörande förändring var att SUHF övergick från att enbart vara reaktivt och uttrycka missnöje med det rådande kvalitetssystemet till att erbjuda väl underbyggda, framåtsyftande förslag på alternativ. Den konstruktiva och ansvarstagande hållningen fordrade ett annat förhållningssätt från SUHF:s sida, mer utforskande och långsiktigt. Det krävde självvrannsakan och omorientering i expertgruppen för kvalitetsfrågor – med stöd av omfattande dialoger i sektorn och en grundlig omvärldsanalys. Därefter krävdes motsvarande förflyttning av SUHF:s förbunds församling och sedan av granskningsmyndigheten och regeringen. SUHF:s representanter i HSV:s och senare UKÄ:s referensgrupp, som också var och är ledamöter i expertgruppen, kunde luta sig mot de överenskomna grundprinciperna och på så sätt hålla kursen över tid.

”Insikten om att SUHF måste vara involverat i utvecklingen och konstruera egna förslag väcktes först i expertgruppen och behövde förankras uppåt. Och när vi väl fått med SUHF var nästa steg att övertyga departementet och UKÄ. Vi hade ju god hjälp av ENQA-underkännandet också.”

— Bengt-Ove Boström, tidigare sekreterare i expertgruppen och vicerektor för kvalitetsfrågor vid Göteborgs universitet

En annan avgörande faktor i denna utveckling var att landets lärosäten slöt sig samman och talade med en gemensam och konstruktiv röst. Likaså att SUHF och SFS arbetade nära varandra och stod enade i frågan. Det finns skäl att tro att

den enigheten, tillsammans med UKÄ:s uteslutning från ENQA, fick regeringen att ändra kurs.

”Det som kommer till mig, och som har kommit till mig i andra sammanhang också, det är hur viktigt det är att sektorn inte bara reagerar, utan agerar. Att det inte är någon annan som styr, utan att man faktiskt visar riktningen själv. Och sen får man ju kompromissa. Det finns ju olika synpunkter.

Det här är ett jättebra exempel på att en enad sektor är bra. För det finns så många tillfällen där vi är spretiga och agerar var och en för sig och ska hitta på egna saker.”

— Ann Fust, tidigare ledamot i expertgruppen och universitetsdirektör vid Uppsala universitet

”Det blev så tydligt att om SFS och SUHF arbetade tillsammans och kunde mejsla våra åsikter mot varandra och komma överens – då var vi väldigt kraftfulla, rent politiskt, mot regeringen.”

— Christian Stråhlman, forskarutbildningskoordinator och forskare vid Malmö universitet och tidigare ledamot i expertgruppen

Det drivande och kunskapsbaserade arbetssättet har i allt högre grad kommit att prägla SUHF:s verksamhet som helhet. Med tiden har SUHF publicerat en rad, ofta forskningsbaserade, rapporter som haft stor betydelse för förbundets förmåga att driva strategiskt viktiga frågor inom sektorn. Detta arbete kulminerade i inrättandet av SUHF:s analysgrupp 2021²⁴, som har bidragit till professionalisering av kunskapsproduktionen.

”Det ansvarstagande förhållningssättet har smittat hela SUHF, inom alla områden. Vi samordnar oss. Vi väntar inte på att regeringen ska fixa och reglera. Kan vi ta initiativet, så gör vi det – som ett sätt att försvara autonomi.”

— Marita Hilliges, generalsekreterare i SUHF, tidigare ordförande för expertgruppen och rektor Högskolan Dalarna

24 Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2025). *Universitet och högskolor i förändring: Sammanfattning av fyra projekt och åtta rapporter*. Stockholm: SUHF.

”Jag tycker att jag kan se det nu, att SUHF jobbar mer på det sättet: kunskapsbaserat och proaktivt.”

— *Ann Fust, tidigare ledamot i expertgruppen och universitetsdirektör vid Uppsala universitet*

Även SFS utvecklade sitt arbete på ett sätt som tycks ha lett till en varaktig professionalisering.

”Det var ju flera studenter som jobbade med de här frågorna, som sedan började arbeta politiskt med samma typ av frågor på departementet. Det är ju min uppfattning att det etablerades en professionalitet i de här frågorna vid SFS, som sedan faktiskt har blivit kvar på något sätt i kulturen, trots den höga omsättningstakten. Jag tror att vi var lite trailblazers, alltså lite föregångare i det. Det var ett tryck från flera håll på att vi behövde professionalisera oss i de här frågorna.”

— *Christian Stråhlman, forskarutbildningskoordinator och forskare vid Malmö universitet och tidigare ledamot i expertgruppen*

Omvandlingen illustrerar också det bidrag som SUHF:s expertgrupper lämnar till förbundets arbete. Det framgångsrika arbetet i just expertgruppen för kvalitetsfrågor tycks vila på ett gott samarbetsklimat, ett starkt engagemang för sakfrågorna samt ett strategiskt och kunskapsbaserat arbetssätt. Inte minst hade studieresorna till andra länder en direkt omvälvande påverkan på gruppens arbete. En nära dialog med sektorn, ett gott samarbete med SFS genom gruppens studentrepresentant och ett tydligt mandat från SUHF har också varit avgörande för gruppens genomslag och legitimitet.

En annan framgångsfaktor är långsiktigheten som har präglat gruppens arbete. Trots skiften av ordförande och ledamöter har gruppen lyckats hålla fast vid huvudriktningen. Omsättningen av medlemmar har varit ganska långsam vilket har skapat kontinuitet, samtidigt som inflödet av nya kollegor har gjort det lättare att tänka om och justera kursen när omvärlden har förändrats eller nya behov har uppstått.

”Jag tror att vi hade en jåkla tur att det var den expertgrupp det var och att dynamiken mellan ledamöterna var speciell. Det fanns ett driv och ett intresse för de där frågorna. Dynamiken i gruppen och det sättet man sporrade varandra på var speciell. Och det var en ovanligt engagerad studentrepresentant. Jag tror att man ska vara väldigt noga med sådana där grupper för det hade enorm betydelse för att det blev som det blev.”

— *Marianne Granfelt, tidigare generalsekreterare för SUHF och universitetsdirektör vid Lunds universitet*

”Om vi inte lyckats förankra våra idéer kanske vi i första expertgruppen hade slutat som en aktivistisk cell utan inflytande. Vi hade drömmar och visioner om ett nytt system och behövde arbeta strategiskt för att ändra tankesättet i hela SUHF. Vi förstod att det krävde en kulturförändring.

Med hjälp av Bengt-Oves [Boström, gruppens dåvarande sekreterare] fantastiska penna skapade vi grunden för en god argumentation. Vi använde en akademisk metod för att förändra en akademisk kultur. Vi gjorde en grundlig rapport med både filosofiska grundfrågor och praktiska implikationer. Den gav stadga och kraft. Den gick alltid att komma tillbaka till. Att ha den var bra.

Det har varit bra med stabiliteten i gruppen, men också viss omsättning. Vi var ju ganska lågprofilerade konsensusmänniskor i början.”

— *Marita Hilliges, generalsekreterare i SUHF, tidigare ordförande för expertgruppen och rektor Högskolan Dalarna*

3.2 Internationella perspektiv och europeisk samhörighet

Internationell utblick och internationella allianser har också spelat en betydande roll för utvecklingen under perioden. Expertgruppens omvärldsanalys, med besök hos rektorskonferenser och granskningsmyndigheter på flera kontinenter, tillförde ny kunskap och nya perspektiv, lyfte diskussionen och stärkte SUHF:s argumentation och trovärdighet.

ENQA:s granskning och underkännande av det svenska kvalitetssystemet för högre utbildning år 2012 var också viktig för vägen mot ett nytt utvärderingssystem. Det är tydligt att en internationell, i detta fall europeisk, sammanslutning som ENQA, tillsammans med överenskommelser som ESG, kan fungera som viktiga korrektiv. ENQA:s underkännande bidrog till att skydda granskningsmyndigheten från alltför långtgående politisk påverkan och ledde till ökad hänsyn till lärosätenas eget kvalitetsarbete. Det medförde att UKÄ kunde agera mer självständigt i förhållande till regeringen och med ökad lyhördhet gentemot lärosätena, vilket i sin tur stärkte dessas autonomi.

Att internationella sammanslutningar har den effekten förutsätter förstås att regeringen bryr sig om ett uteslutande från den internationella gemenskapen, vilket den dåvarande regeringen gjorde. Den var angelägen om att UKÄ skulle återfå sitt medlemskap i ENQA, eftersom man befarade att europeiskt utbildningssamarbete och studentmobilitet annars riskerade att försvåras.

”Jag skulle säga att det som gjorde det möjligt att vända var att det inte fanns någon hämndlystnad hos sektorn. Den skulle ju kunna trycka ner i halsen på UKÄ hela tiden: ”Vad var det vi sa?”, om ENQA-underkännandet. Men det gjorde man inte, utan kavlade upp ärmarna. En god vinnare är ödmjuk. Och jag tror också att SUHF räddade UKÄ ur klorna på regeringen och gav dem större frihet att faktiskt fullt ut axla sin expertroll i en friare modell.”

— Åsa Ekberg, ledamot i expertgruppen, avdelningschef Utbildningsstrategiskt stöd vid Lunds universitet samt tidigare projektledare vid UKÄ

3.3 Lärosätenas rådighet och ansvar

Det nya nationella systemet innebar större förväntningar på lärosätenas egna kvalitetssystem, men gav dem också friheten att utforma dem utifrån sina specifika behov. Detta skapade ett starkt ägarskap, ökat engagemang och ansvarstagande. Under perioden har lärosätena stärkt sina kvalitetssystem väsentligt, inte minst med utbildningsutvärderingar. Eftersom utvärderingarna nu kan anpassas bättre efter lärosätenas behov och förutsättningar, jämfört med när UKÄ ansvarade för dem, har de blivit en mer integrerad del av det interna kvalitetsarbetet. Detta har i sin tur haft en positiv inverkan på kvalitetskulturen och kvalitetsutvecklingen vid lärosätena.

”Den som känner ägarskap ser värdet i kvalitetssystemet. Den som inte känner ägarskap ifrågasätter värdet.”

— *Anders Malmberg, tidigare ledamot i expertgruppen och prorektor vid Uppsala universitet*

”Nu är vi vana vid att ta ansvar och vara proaktiva och problemlösare. Det måste vara en styrka jämfört med om hela utvärderingsansvaret hade legat kvar hos UKÄ. Det hade också sina kvaliteter, men hade vi inte byggt egna modeller för både forsknings- och utbildningsutvärderingar och haft UKÄ-utvärderingar som hade blivit mer och mer invasiva... Hade vi inte utvecklat egen kunskap om kvalitetssäkring och utvärderingar, skulle vi nog ha varit lite mer sårbara.”

— *Clas Hättestrand, ordförande för expertgruppen och tidigare prorektor Stockholms universitet*

Lärosätenas ansvar för utbildningsutvärderingar har även inneburit ett stärkt skydd för lärosätenas autonomi genom minskad risk för statlig styrning av enskilda utbildningar via utbildningsutvärderingar. Utbildningsutvärderingarna är, tillsammans med examenstillståndsprövningarna, den komponent i UKÄ:s granskningsmodell som tränger längst in i enskilda utbildningars innehåll och utformning. Det är en riskkonstruktion ur autonomiperspektiv. Det är därför olyckligt att UKÄ fortfarande genomför vissa utbildningsutvärderingar till följd av sin instruktion från regeringen. Dessa utvärderingar krockar dessutom emellanåt med lärosätenas egna utbildningsutvärderingar och fragmenterar därmed lärosätenas kvalitetssystem.

Det vore önskvärt att lärosätena ges fullt ansvar för utbildningsutvärderingar, förutsatt att deras kvalitetssystem bedöms som tillräckligt goda i UKÄ:s lärosätesgranskningar. Det skulle vara helt i enlighet med de ursprungliga förslagen från SUHF, den särskilda utredaren och regeringen. UKÄ:s utbildningsutvärderingar skulle fortfarande ha en plats i de fall ett lärosäte bevisligen inte kan ta sitt kvalitetsansvar. I de fall en nationell bild krävs av viss utbildning, är den tematiska utvärderingen en möjlighet. Så har skett med sjuksköterskeutbildningen till exempel.

Här finns dock en målkonflikt. Att ha rådighet över kvalitetssäkringen av utbildning och forskning är tveklöst värdefullt – det stärker lärosätenas autonomi och möjliggör anpassning till lokala behov. Samtidigt är det ett åtagande som riskerar att ta resurser från själva genomförandet av utbildning och forskning. Som tidigare nämnts åtföljdes inte lärosätenas ansvar för utbildningsutvärderingar – eller ”återkommande kollegiala granskningar”²⁵ – av några extra resurser. Det är inte unikt; beslut om nya uppdrag till lärosätena kommer sällan med ytterligare medel från statsmakterna²⁶. Även om det är en utmaning för alla lärosäten kan det, som i detta i fall, vara särskilt påfrestande för mindre lärosäten, som saknar de stordriftsfördelar som större lärosäten har. Med insikt om det föreslog SUHF att åtagandet skulle kunna vara frivilligt – med möjlighet för lärosäten att låta HSV fortsätta genomföra utbildningsutvärderingar – men det vann inte gehör. För att hantera uppdraget valde en del mindre lärosäten att samarbeta i olika konstellationer och genomföra utvärderingsarbetet gemensamt.

Även om resursåtgången har varit ett problem från start, har den blivit allt mer påtaglig i det ekonomiskt pressade läge som råder idag. De flesta lärosäten, större och mindre, ser nu därför över sina egna kvalitetssystem för att hitta sätt att förenkla dem utan att förlora skärpan och det som verkligen driver kvalitet. Även UKÄ arbetar aktivt för att minska bördan för lärosätena och förbättra utvärderingsprocessernas relevans och effektivitet.

Med enbart de ekonomiska konsekvenserna i åtanke skulle det kunna framstå som frestande att helt återföra ansvaret för utbildnings- och forskningsutvärderingar till UKÄ respektive VR. Då skulle ansvaret för organisering och rekrytering av bedömare ligga på dem, vilket skulle innebära en ekonomisk lättnad. Arbetet med underlag, självvärderingar och platsbesök skulle dock ligga kvar hos lärosätena. Dessutom skulle utvärderingarna riskera att bli mindre användbara för lärosätena. Risken för



...framstå som frestande att helt återföra ansvaret för utbildnings- och forskningsutvärderingar till UKÄ respektive VR. Då skulle ansvaret för organisering och rekrytering av bedömare ligga på dem, vilket skulle innebära en ekonomisk lättnad.

25 Universitetskanslersämbetet. (2023). *Vägledning för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avseende utbildning och forskning (Version 3, uppdaterad 2025-02-12)*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

26 Ahlbäck Öberg, S. och Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

politisk styrning via myndigheternas granskning av enskilda utbildningar och forskningsämnen skulle också öka.

Allt sammantaget, är det ändå sannolikt bättre för lärosätena att effektivisera sina egna utvärderingar och, i likhet med UKÄ, göra dem mindre omfattande, mer träffsäkra och mer flexibla, än att överlåta dem åt andra.

Vikten av att hålla politiken på avstånd från beslut om utbildningens innehåll, utformning och utvärdering kan exemplifieras med de självständiga arbetena. När det nationella kvalitetssystemet beslutades 2010 gavs det självständiga arbetet oproportionerligt stor tyngd – ett uttryck för politisk detaljstyrning som i förlängningen ledde till att UKÄ uteslöts ur ENQA. Idag förs en politisk diskussion om det självständiga arbetet överhuvudtaget bör ingå i vissa utbildningar, med hänvisning till att det inte tillför ett väsentligt värde till utbildningens kvalitet.²⁷ Istället föreslås kortare studietid för att snabbare få ut studenter på arbetsmarknaden. Inget av detta bör vara upp till politiker att besluta om. Lärosätena är bäst skickade att göra komplexa avvägningar kring utbildningars innehåll och undervisningsformer. Extern utvärdering bör utformas av granskningsmyndigheter i dialog med lärosätena. Politikens roll bör vara att ange övergripande riktning, men den bör avstå från detaljstyrning.

”Det vi var rädda för redan på den tiden, var väl klåfingriga politiker. Det får man se upp för hela tiden och verkligen jobba för att det inte går åt det hållet. Det handlar ofta om att det har hänt någonting [i samhället] och ”då ska vi i politiken minsann se till att...”. De tror att det finns en enkel lösning, att man löser det genom att gå in och peta i några utbildningar.”

— Marianne Granfelt, tidigare generalsekreterare för SUHF och universitetsdirektör vid Lunds universitet

3.4 Samarbetet mellan granskningsmyndighet och lärosäten

En viktig framgångsfaktor i förändringsarbetet med nya nationella systemet är det förbättrade samspelet mellan lärosätena, företrädare av SUHF, och UKÄ. SUHF är fortsatt representerat i en av UKÄ:s referensgrupper, UKÄ bjuds ofta in till olika grupper och aktiviteter inom SUHF och ibland sker direktkontakt mellan företrädare för SUHF och UKÄ. Alla dessa sammanhang präglas av öm-

27 TT (2024). M: Ta bort kandidatuppsats i vissa utbildningar. Svenska Dagbladet.

sesidig tillit och en produktiv dialog kring utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet. SUHF har blivit bättre på att artikulera sina synpunkter på ett konstruktivt sätt och myndigheternas lyhördhet har ökat.

”SUHF och HSV hade ju ett toxiskt sätt att vara med varandra på. Nu är det annorlunda, även om vi kan vara tydliga med varandra.”

— *Marita Hilliges, generalsekreterare i SUHF, tidigare ordförande för expertgruppen och rektor Högskolan Dalarna*

”Det är helt annorlunda nu. Det är lätt för UKÄ att ha en dialog med SUHF, till exempel genom expertgruppen. Jag tror också att UKÄ har fått tillbaka ett självförtroende, som gör att när de bjuder in till dialog så lyssnar de verkligen – men sedan omsätter de det i uppdraget och kunskapen de har. Det är okej att ha olika uppfattningar när man har olika roller, men det är viktigt att man fortsätter att ha en dialog.”

— *Åsa Ekberg, ledamot i expertgruppen, avdelningschef Utbildningsstrategiskt stöd vid Lunds universitet och tidigare projektledare vid UKÄ*

Den förbättrade relationen mellan UKÄ och SUHF gör även att Sverige ges en starkare röst på den internationella arenan, till exempel när det gäller utvecklingen av initiativ inom ramen för European Higher Education Area (EHEA), som European Universities Initiative och European Degree. Denna samverkan har på senaste tiden även omfattat utbildningsdepartementet. Genom en samlad ansats har Sverige stärkt sitt inflytande på EHEA och bland annat fått genomslag för att befintliga verktyg, som ESG, bör användas i första hand, istället för att skapa ny europeisk överbyggnad för kvalitetssäkring.

En liknande dialog har även utvecklats med VR i samband med dess utveckling av utvärderingar med syfte att skapa en nationell bild av forskningens kvalitet och betydelse inom utvalda forskningsområden.

Även om utvecklingsarbetet sker i samråd med lärosätena, fungerar nya metoder inte alltid som förväntat i praktiken. Det leder numer sällan till konflikt,

utan till en gemensam strävan efter lösningar. Förståelsen för helheten har förbättrats på båda sidor, vilket har lett till en bättre överblick över det som görs inom lärosätena samt i UKÄ:s, VR:s och andra myndigheters regi.

Denna överblick och samordning har effektiviserat stora delar av det nationella kvalitetssystemet genom att minska risken för dubbelarbete. Kvaliteten på utvärderingarna har också höjts; de är mer träffsäkra och komplementära och resultaten är mer användbara och legitima. Det är resultatet av en kontinuerlig och gemensam kalibrering av systemet.

Sedan något år tillbaka finns ett nätverk mellan myndigheter som utvärderar och följer upp forskning och utbildning vid landets lärosäten (UKÄ, VR,



Nätverket ska minska dubbelarbete och lärosätenas uppgiftsbörda, öka effektiviteten och förbättra kvaliteten i uppföljning, utvärdering och analys. Lärosätena – som ju också är myndigheter – är dock inte representerade. Ett deltagande genom SUHF skulle bidra till ytterligare effektivisering...

Formas, Vinnova, Forte och SCB). Nätverket ska minska dubbelarbete och lärosätenas uppgiftsbörda, öka effektiviteten och förbättra kvaliteten i uppföljning, utvärdering och analys²⁸. Lärosätena – som ju också är myndigheter – är dock inte representerade. Ett deltagande genom SUHF skulle bidra till ytterligare effektivisering av utvärderingslandskapet. Lärosätena ansvarar trots allt för merparten av den utvärdering av

forskning och utbildning som genomförs, samtidigt som de är mottagare av den granskning som utförs av externa aktörer. Lärosätena har därmed en bättre helhetsbild än någon annan enskild aktör och därtill utvärderingskunnande att bidra med.

I samarbetet finns en tydlig rollfördelning: när UKÄ och VR utvärderar/granskar lärosätena gäller deras beslut och de kan inte överklagas. Samarbetet är begränsat till utformningen och koordinationen av utvärderingarna. UKÄ genomför *examenstillståndsprövningar* och det är inte givet att lärosätenas ansökningar godkänns. Genom *utbildningsutvärderingar* kan UKÄ ifrågasätta kvaliteten på enskilda utbildningar och om brister inte åtgärdas kan examensrätten dras in, även om det är ovanligt (senast 2021). Det är vanligare att lärosätena vidtar nöd-

28 Universitetskanslersämbetet (UKÄ). (2022). Nätverk för samordning av uppföljning, utvärdering och analys: Rapport 2022:10. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

vändiga åtgärder eller avvecklar utbildningen själva. Om ett lärosäte får omdömet "ifrågasatt kvalitet" eller "godkänt med förbehåll" i en *lärosätesgranskning* måste åtgärder redovisas inom en angiven tidsram. Om åtgärderna bedöms var otillräckliga, kan det leda till fortsatt uppföljning eller fler utbildningsutvärderingar ledda av UKÄ. Den *tematiska utvärderingen* är den komponent som innebär minst sanktioner. Den syftar till att främja förbättringar genom rekommendationer, snarare än tvingande krav (även om de kan uppfattas så i praktiken på grund av hur rekommendationerna formuleras och följs upp). Komponenten har vissa likheter med de skotska "Enhancement Themes", även om dessa i högre grad bygger på samskapande mellan granskningsmyndigheten och lärosätena, från identifiering av teman till genomförandet av olika aktiviteter.

VR:s nationella utvärderingar av forskningens resultat kan inte heller leda till underkännande, men möjliggör nationell jämförelse av forskningens kvalitet och relevans, vilket kan vara kvalitetsdrivande i sig.

Nuvarande samarbetsformer innebär att UKÄ och VR kan fullgöra sin myndighetsuppgift som oberoende granskare i förhållande till lärosätena, samtidigt som det sker på ett sätt som så långt möjligt bidrar positivt till lärosätenas uppgift att bedriva forskning och utbildning av hög kvalitet och därmed till samhället i stort.



4



4. Avslutande ord och framåtblick

Syftet med rapporten är att försöka identifiera vad som kan antas ha bidragit till den positiva utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet från 2008 till idag.

Dagens system kombinerar kontroll och utveckling och bygger på förtroende, dialog och en tydlig rollfördelning mellan lärosätena och UKÄ. Lärosätena tar i dag betydligt större ansvar för att kvalitets-säkra sina utbildningar genom systematiska utbildningsutvärderingar än innan 2017. Rapporten gör inte anspråk på att ge definitiva svar på hur vi landade där, men presenterar några möjliga förklaringar. Det finns goda skäl att tro att utvecklingen har gynnats av lärosätenas ökade ansvarstagande, SUHF:s proaktiva och samlande roll, inflytandet av internationella perspektiv och allianser samt den konstruktiva dialogen mellan UKÄ och SUHF.



Det finns goda skäl att tro att utvecklingen har gynnats av lärosätenas ökade ansvarstagande, SUHF:s proaktiva och samlande roll, inflytandet av internationella perspektiv och allianser samt den konstruktiva dialogen mellan UKÄ och SUHF.

Även om det nationella kvalitetssystemet fungerar betydligt bättre idag, är det fortfarande under utveckling och kommer så att förbli. Varje kvalitetssystem har sina inneboende svagheter – ofta som spegelbilder av dess styrkor – vilka behöver hanteras. Vissa balansakter kräver kontinuerlig uppmärksamhet.

En sådan balansakt gäller relationen mellan kvalitetssystemets administrativa belastning på lärosätena och dess faktiska bidrag till högre kvalitet i utbildning och forskning. En annan rör spänningsfältet mellan lärosätenas ägarskap och autonomi å ena sidan, och statens behov av insyn och styrning å den andra. Därtill kommer balansen mellan utveckling och kontroll. Dessa avvägningar

återfinns inte bara på systemnivå, utan har sina motsvarigheter i det interna kvalitetsarbetet inom varje enskilt lärosäte. Ett sådant exempel är balansen mellan gemensam systematik och enhetlighet inom lärosätet och utrymme för variation baserat på olika utbildningars och forskningsämnenas behov samt enskilda lärares och forskares professionella bedömningar.

”Vi har gått från ett ganska kontrollerande och fyrkantigt system med begränsad dialog, där tillsynsmyndigheten utsatte lärosätena för olika granskningar, till ett mer tillitsbaserat system. Det har varit en positiv utveckling, men jag är lite orolig för att vi inte har sett sista kapitlet i den här historien än. Framgångsfaktorn är utan tvekan lärosätenas starka ägarskap över kvalitetssystemet; även om det säkert inte når hela vägen ut i verksamheten som man ytterst skulle önska, så har det i alla fall kommit en god bit på den vägen. Det är bra. Men sen har vi kontrollfunktionen. Det finns varken belöningar eller sanktioner kopplade till dagens system. Förr eller senare kommer någon att tycka att det har för lite skärpa.”

— *Anders Malmberg, tidigare ledamot i expertgruppen och prorektor vid Uppsala universitet*

”Det som inte får hända är väl att det går slentrian i kvalitetssystemet. På något sätt måste vi ju hitta förnyelsen hela tiden, inte slå oss till ro. Systemet är ju byggt för utveckling, men jag tror att det kan vara lätt att slappna av om man har fått sitt system godkänt – och det kan skapa stagnation.”

— *Marianne Granfelt, tidigare generalsekreterare för SUHF och universitetsdirektör vid Lunds universitet*

Vilka balansakter som är mest i fokus varierar över tid. Just nu är balansen mellan kvalitetssystemets administrativa belastning och dess faktiska bidrag till kvaliteten i utbildning och forskning en prioriterad fråga. Även väl utförda och kvalitetsdrivande utvärderingar kan bli för många. Dessutom kvarstår problemet med att såväl lärosätena som UKÄ genomför utbildningsutvärderingar, vilket ibland leder till dubbelarbete och undergräver lärosätenas eget kvalitetssystem.

SUHF har genom sin expertgrupp för analys tagit fram två forskningsbaserade rapporter om byråkratiseringen av högre utbildning – en som belyser externt betingade faktorer²⁹ och en som fokuserar på interna orsaker³⁰. Dessa rapporter visar hur både statliga krav och lärosätenas egna processer bidrar till en växande administrativ börda. Resultaten används som underlag i SUHF:s arbete med att minska onödigt byråkrati inom sektorn, inbegripet den som kan kopplas till kvalitetssäkring. UKÄ har på uppdrag av regeringen gjort en särskild genomlysning av utvärderingars påverkan på den administrativa bördan³¹ och arbetar självt aktivt med att minska den. Detta samtidigt som lärosätena ser över hur de egna kvalitetssystemen kan effektiviseras. För det är inte bara regeringar och granskningsmyndigheter som kan skapa onödigt administrativ börda; det kan även lärosätena.

UKÄ:s tematiska utvärderingar är ett exempel på utvärderingar som uppfattas som resurskrävande och normerande av lärosätena. Dessa utvärderingar har hittills bland annat gällt hållbarhet, breddad rekrytering och samverkan. I och med att de per definition fokuserar på en fråga i taget, riskerar det att leda till oproportionerligt stor uppmärksamhet på just denna fråga jämfört med andra frågor som lärosätena måste hantera. Lärosätena uppfattar att rekommendationerna som följer tvingar dem att lägga andra prioriteringar åt sidan och omdirigera resurser till områden, som kanske inte är de mest angelägna vid den aktuella tidpunkten, sett till helheten. Diskussionerna med UKÄ handlar nu om att hitta sätt att hantera detta, samtidigt som de tematiska utvärderingarna fortsatt uppfyller sitt syfte att: " bidra till viktig kunskap, utveckling och nationella jämförelser av hur universiteten och högskolorna arbetar och vilka resultat som har nåtts inom ett specifikt område."³²



UKÄ har på uppdrag av regeringen gjort en särskild genomlysning av utvärderingars påverkan på den administrativa bördan och arbetar självt aktivt med att minska den. ...lärosätena ser över hur de egna kvalitetssystemen kan effektiviseras.

29 Ahlbäck Öberg, S. och Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

30 Ahlbäck Öberg, S. och Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: Interna effekter på lärosätena*. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

31 Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2024). *Utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn: En kartläggning*. Stockholm: UKÄ.

32 Universitetskanslersämbetet (2023). *Vägledning för tematisk utvärdering av samverkan med det omgivande samhället*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ:s ambition att genomföra mindre belastande, mer träffsäkra och flexibla utvärderingar är lovande, men kommer också att kräva fortsatt dialog. Vissa planer kommer att falla väl ut i praktiken, medan andra kommer att behöva justeras eller göras om. Motsvarande gäller lärosätenas egna kvalitetssystem.

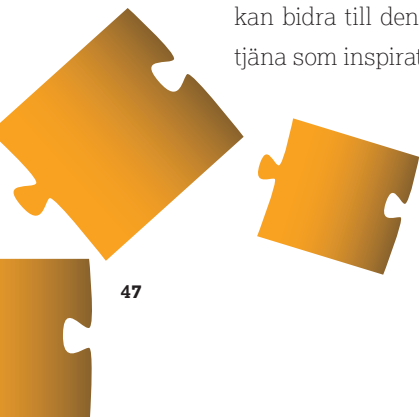
Även om balansen mellan nytta och kostnad är särskilt aktuell just nu, är balansen mellan utveckling och kontroll också ständigt närvarande i diskussionen. Det är naturligt att ställa sig frågan om kvalitetssystemet har tillräcklig skärpa, när så pass mycket ansvar ligger hos lärosätena själva, även om de också tillämpar extern granskning. Ändå kanske det snarare är behovet av ökad tillit till lärosätena som bör lyftas. Genom att minska kraven på kringaktiviteter, såsom omfattande utvärderingar, kan resurser i högre grad tillfalla bedrivandet av utbildning och forskning. Ett sådant system skulle inte behöva innebära ett minskat engagemang från politikens eller myndigheternas sida, men vara mindre närgånget och omfattande – i linje med principen ”noses in, fingers out”.

Sagan är inte all. Utvecklingen kommer även fortsatt att ta olika vändningar och det kommer att finnas goda skäl att ompröva en del av det vi omfamnar idag. Men just nu kan vi glädjas åt en någorlunda stabil grund. För första gången sedan svensk högre utbildning systematiskt började granskas på 1990-talet har ett svenskt, nationellt kvalitetssystem genomförts fullt ut och fortsatt efter den första cykeln. Det skapar både kontinuitet och arbetsro. Varje ny omställning – särskilt om den sker snabbt, är radikal och saknar förankring i sektorn – kräver omfattande resurser och riskerar att flytta fokus från utbildning och forskning. I värsta fall riskerar det att undergräva kvaliteten i desamma.

UKÄ kan nu vidareutveckla ett i grunden välfungerande nationellt kvalitetssystem i samverkan med SUHF och andra aktörer. SUHF kan fortsätta att aktivt bidra till detta arbete och lärosätena kan vässa sina egna kvalitetssystem mot bakgrund av sina vunna erfarenheter. Målet är ett och samma – att på ett resurseffektivt sätt bidra till att säkra och utveckla kvaliteten i svensk högre utbildning och forskning.



Förhoppningen är att de erfarenheter som vunnits genom denna utvecklingsresa kan bidra till den fortsatta utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet och tjäna som inspiration för arbetet med andra förändringsinitiativ.



Åsa Kettis, är avdelningschef vid Avdelningen för kvalitetsutveckling vid Uppsala universitet och docent i samhällsfarmaci. Som medlem i Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) expertgrupp för kvalitetsfrågor och som representant för SUHF i Universitetskanslersämbetets och Vetenskapsrådets rådgivande grupper är hon engagerad i frågor om kvalitet i högre utbildning och forskning på nationell nivå. Hon har även medverkat som bedömare i internationella lärosätesgranskningar.

Författaren ansvarar själv helt och hållet för analyser, slutsatser och förslag i denna rapport.

Under perioden 2008–2024 har det nationella kvalitetssystemet för högre utbildning i Sverige genomgått omfattande förändringar. Denna rapport beskriver hur samspelet mellan Sveriges universitets- och högskoleförbund och granskningsmyndigheten – nuvarande Universitetskanslersämbetet – har utvecklats från en tid som präglades av misstro och kritik till ökad dialog och samverkan.

Syftet är att belysa de arbetssätt, utvecklingssteg och samarbetsformer som kan antas ha bidragit till den gynnsammare situation vi ser idag. Genom att återge avgörande händelser i utvecklingen och reflektioner från nyckelpersoner, visar rapporten hur sektorns gemensamma, konstruktiva arbete har bidragit till ett mer stabilt och tillitsbaserat system.

Rapporten bidrar till att bevara erfarenheter och lärdomar inför den fortsatta utvecklingen av det nationella kvalitetssystemet för högre utbildning och forskning, men kan även vara av intresse i arbete med andra långsiktiga förändringsprocesser.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund