

## Utlåtande om utredningen *Enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina* (Karin Röding och Charlotte Abrahamsson, november 2021).

SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor<sup>1</sup>, maj 2022

### **Inledning**

Inom den svenska högskolesektorn finns det flera typer av utbildningsanordnare, såväl statliga som enskilda. Enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina får en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen meddelat föreskrifter om enligt vad som anges i högskolelagen (1992:1434). Bland de enskilda utbildningsanordnare för vilka examenstillstånd har lämnats finns bl.a. huvudmännen för Röda Korsets högskola, Sophiahemmet Högskola, Stockholms musikpedagogiska institut, Stockholm enskilda högskola och Högskolan i Jönköping. Det är alltså i huvudsak etablerade enskilda utbildningsanordnare inom högskoleområdet som har ansökt om och fått tillstånd att utfärda examina. Andelen enskilda utbildningsanordnare som söker examenstillstånd utgör idag ca en tredjedel av alla ansökningar som kommer in till UKÄ, medan två tredjedelar kommer från statliga universitet och högskolor<sup>2</sup>.

Det har också förekommit att en utbildningsanordnare ansökt om examenstillstånd för utbildning som vid tidpunkten för ansökningen bedrevs inom en annan utbildningsform. Ett exempel är Carl Malmstens skola som ansökt om examenstillstånd för utbildning som bedrivits som en kompletterande utbildning. Efter bedömning av dåvarande Högskoleverket valde dock Carl Malmstens skolan att inleda en process som ledde till en integrering i Linköpings universitet. Vidare har Föreningen Brunnsviks folkhögskola under 2020 fått tillstånd att utfärda konstnärlig högskoleexamen i musik med inriktning mot musikskapande efter tillstyrkning av Universitetskanslersämbetet. Enligt ett pressmeddelande från Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) är det den första folkhögskolan som har fått ett tillstånd att utfärda en högskoleexamen (Regeringskansliet, 5 mars 2020).

Tillstånd att utfärda examina lämnas av regeringen till enskilda utbildningsanordnare. Innan regeringen fattar beslut i tillståndsfrågor ska i regel ett yttrande inhämtas från Universitetskanslersämbetet för att få myndighetens bedömning angående frågan om utbildningen till den examen som ansökan avser uppfyller de krav som ställs på utbildningen. Utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen. Universitetskanslersämbetets bedömning är inte bindande för regeringen men i förarbetena till lagen om tillstånd att utfärda examina angavs att för att regeringen ska avvika från den då ansvariga myndighetens förslag bör den ha skäl av utomordentlig vikt (prop. 1992/93:169 s. 83).

En fråga i det här sammanhanget är om de bedömningsområden och bedömningsgrunder som tillämpas av Universitetskanslersämbetet vid sin prövning av frågor om examenstillstånd för de mera tydligt etablerade utbildningsanordnarna på högskoleområdet även är tillämpliga för mindre och

---

<sup>1</sup> I expertgruppen ingår f.n. Clas Hättestrand (ordf.), Erwin Van Rijswoud (sekr.), Birgitta Bergvall-Kåreborn, Paula Crabtree, Karl Kilbo Edlund (stud.repr.), Åsa Ekberg, Marita Hilliges, Martin Hellström, Åsa Kettis, Eva Pettersson, samt Micael Melander.

<sup>2</sup> Universitetskanslersämbetet har presenterat en överblick och analys av alla examenstillståndsprövningar, och beaktar enskilda utbildningsanordnares ansökningar för examenstillstånd. Eftersom rapport inte var tillgängligt till utredarna kan vi inte gå in i rapportens betydelse för detta uppdrag. Se: *Examenstillståndsprövningar 2017–2021, Erfarenheter och slutsatser* (Universitetskanslersämbetet, 2022). [www.uka.se](http://www.uka.se)

ämnesmässigt smalare utbildningsanordnare. Det blir särskilt komplicerat om utbildningsanordnare i huvudsak anordnar utbildning som tillhör en annan utbildningsform, som i fallet av Föreningen Brunnsviks folkhögskola.

Uttalanden under 2020 från dåvarande ministern för högre utbildning och forskning, Matilda Ernkrans, ger vid handen att det finns både en trend och ett önskemål att öppna upp högskolesektorn och använda denna väg för att främja breddad rekrytering. Särskilt betonas att konstnärliga högskoleutbildningar har stora svårigheter att bryta den sociala snedrekryteringen. Det uttalandet väcker viktiga frågor. Kan mindre men tydligt specialiserade utbildningsanordnare erbjuda en tillräckligt god akademisk miljö (vetenskaplig eller konstnärlig) med koppling till forskning? Behöver de bedömningsområden och bedömningsgrunder som tillämpas av Universitetskanslersämbetet även inbegripa krav på en större och bredare akademisk miljö för att säkerställa en hög kvalitet? Är den utveckling som kan skönjas med fler utbildningsanordnare bra för utvecklingen av Sverige som en stark kunskapsnation? Och vad betyder det för högskolesektorn som helhet om fler utbildningsanordnare som i huvudsak anordnar utbildning som tillhör en annan utbildningsform får tillstånd att utfärda examina?

För att få svar på dessa frågor och kunna främja en diskussion om dessa frågor i högskolesektorn, politiken och samhället i helhet har SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor gett Karin Röding och Charlotte Abrahamsson i uppdrag att problematisera och belysa frågor om tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina, mot bakgrund av det ovan redovisade. Detta inbegriper utredning av:

1. behovet av reformering av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina med beaktande av vilka krav som bör ställas för att en enskild utbildningsanordnare ska komma i fråga för examenstillstånd,
2. behovet av reformering av Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för examenstillstånd när det gäller kvalitetsaspekter för prövning om frågor av examenstillstånd kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö,
3. om den utveckling av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och kan ske enligt vad som beskrivits ovan främjar svensk högre utbildning, och
4. om möjligt, en internationell utblick i fråga om utvecklingen av vilka utbildningsanordnare som får utfärda examina inom högre utbildning.

Uppdraget har redovisats som i en rapport (126 sidor) den 1 november 2021<sup>3</sup>. Expertgruppen har diskuterat rapporten med utredarna, liksom internt vid ett antal efterföljande möten, och utifrån det sammanställt följande synpunkter. I skrivelsen delar expertgruppen sina tankar kring utredningen och de rekommendationer som där ges, mot bakgrund av det initiala uppdraget och de frågor som ligger till grund för det. Expertgruppen välkomnar utredningen och vill uttrycka ett stort tack för det gedigna arbetet som ligger bakom.

## Expertgruppens ståndpunkter med anledning av rapporten och ärendet i stort, samt agenda framåt

Nedan redogörs för de bedömningar som presenteras i utredningen, kopplat till de rubriker som är aktuella.

Vem kan få tillstånd att utfärda examina och vem kan anordna högre utbildning (s. 83)

Vad gäller frågan om vem som kan få tillstånd att utfärda examina och vem som får anordna högre utbildning har utredningen kommit fram till bedömningen att varje enskild fysisk eller juridisk person bör fortsatt, på lika villkor, ha möjlighet att få tillstånd att utfärda examina enligt

---

<sup>3</sup> *Enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina* (Karin Röding & Charlotte Abrahamsson, november 2021), [www.suhf.se](http://www.suhf.se)

examenstillståndslagen. Detta kan ses i ljuset av bedömningen att examenstillståndslagen är ett av flera sätt att möjliggöra förnyelse i högskolesektorn genom att skapa utrymme för olika sorter av utbildningsanordnare.

Expertgruppen delar denna bedömning. En anmärkning här är att aspekten *'på lika villkor'* bör beaktas vid samtliga nationella granskningar som görs inom högskolesektorn. Att statliga lärosäten till exempel är föremål för lärosätesgranskningar av kvalitetssystemen, medan många enskilda utbildningsanordnare inte är det, kan ses som att olika villkor gäller, trots att högskolelagen föreskriver samma kvalitetskriterier.

Vilka krav bör gälla för att få tillstånd att utfärda examina (s. 88)?

Vad gäller om vilka krav som bör gälla för att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen, rekommenderar utredningen att det också ska ställas krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att aktuell examen får utfärdas.

Expertgruppen håller med om denna rekommendation. För att statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina krävs det enligt HL att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Det förefaller då rimligt att samma krav även ska ställas på enskilda utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

Utöver rekommendationen om att beakta ett rikstäckande perspektiv gör utredningen bedömningen att de krav som i dag ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för den examen som tillståndet avser, bör fortsatt gälla. Några ytterligare krav för att få erhålla tillstånd att utfärda examina som enbart gäller enskilda utbildningsanordnare bör alltså inte införas i examenstillståndslagen.

Expertgruppen håller med om denna rekommendation, men återkommer nedan ifråga om hur de nuvarande kraven tillämpas vid enskilda utbildningsanordnare.

Vem bör lämna tillstånd att utfärda examina (s. 97)?

I examenstillståndslagen bestäms att regeringen beslutar om tillståndet. Utredningen argumenterar för att det finns skäl att låta Universitetskanslersämbetet besluta i frågor om examenstillstånd även för enskilda utbildningsanordnare i stället för regeringen. Det avser sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen. Detta bör enligt utredningen dock fortsatt utredas och förankras.

Expertgruppen håller med om denna bedömning, huvudsakligen av två skäl. För det första är det ett område där villkoren för olika utbildningsanordnare idag inte är lika, eftersom det är Universitetskanslersämbetet som beslutar i fråga om ansökningar för examenstillstånd för statliga lärosäten, medan det är regeringen som fattar beslut om enskilda utbildningsanordnare. Här borde vara samma förutsättningar och villkor, det vill säga samma beslutsfattare gälla för alla utbildningsanordnare, oberoende av organisationsform.

För det andra anser expertgruppen att beslut om examenstillstånd borde tas av UKÄ för att värna den akademiska friheten. Om regeringen beslutar om tillstånd att få utfärda examen finns det en stor risk för att politiska överväganden kan ligga till grund för besluten. Exemplet Brunnsviks folkhögskola och dåvarande ministerns uttalande att examenstillståndet utfärdats för den breddade rekryterings skull, är exempel på hur politiska dimensioner kan ha spelat in i sammanhanget.

Revidering av bedömningsområden och bedömningsgrunder (s. 104)

Under 2022 arbetar UKÄ med att ta fram ett utvecklat nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning. Utredarna gör bedömningen att UKÄ i det arbetet bör utreda behovet av att precisera eller införa ett nytt bedömningsområde eller nya bedömningsgrunder som tar sikte på kvaliteten i utbildningen kopplat till en god akademisk miljö.

Expertgruppen delar bedömningen att en god akademisk miljö är en avgörande förutsättning för att kvalitet i högre utbildning ska kunna uppnås. Expertgruppen menar dock att det i dagens nationella kvalitetssäkringssystem finns bedömningsgrunder och bedömningsområden som tillsammans omfattar kärnan i vad som är en god akademisk miljö, där den främsta faktorn är att det finns en nära koppling mellan forskning och utbildning i verksamheten, genom exempelvis såväl forskande som undervisande personal, men även att ändamålsenlig infrastruktur och resurser finns tillgängliga. Det utredarna tar avstamp i är att det på senare tid tillkommit aspekter i HL om exempelvis internationalisering, livslångt lärande, akademisk frihet och samverkan, och att dessa aspekter måste återspeglas i bedömningsgrunder och bedömningsområden i det nationella kvalitetssäkringssystemet.

Expertgruppen manar dock till försiktighet vad gäller omfattningen på de granskningar som UKÄ gör. Det är rimligt att UKÄ gör uppföljningar av olika aspekter av högskolelagen, men samtliga aspekter av lagen bör inte ingå i de bedömningsområden och bedömningsgrunder som UKÄ tillämpar i sina fyra komponenter av det nationella systemet för kvalitetssäkring. Systemet är redan idag mycket omfattande totalt sett och snarare behövs en reduktion än en utökning av bedömningsgrunderna. Här hänvisas till det förslag till förändring av bedömningsområden vid granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete inom utbildning som expertgruppen tagit fram under 2021.

Expertgruppen vill dock framhålla att det är av särskild vikt att den utbildning en utbildningsanordnare, oavsett om denna är statlig eller enskild, söker examenstillstånd för tydligt kan kopplas till egen högkvalitativ forskning i det aktuella ämnet. Detta är en av de viktigaste grunderna för att kunna främja en god akademisk miljö.

#### Akademisk frihet – ny bedömningsgrund (s. 105)

Den akademiska friheten har fått mer uppmärksamhet i både nationella diskussioner och i formuleringar i högskolelagen. Utredarna anser att det i det metodutvecklingsarbete som syftar till att en reviderad metod för kvalitetssäkring ska kunna implementeras 2023 bör utarbetas en ny bedömningsgrund om den akademiska friheten.

Expertgruppen anser att akademisk frihet är en central del av det svenska akademiska systemet. På ett teoretiskt plan är akademisk frihet en grundläggande del av kvaliteten i högskolans verksamhet, och på så sätt är det rimligt att den aspekten är en del av UKÄ:s utvärderingar. Dock menar expertgruppen att akademisk frihet på ett praktiskt plan kan vara svårt att utvärdera. En del i detta är att det sällan finns system för att säkerställa den akademiska friheten, av det enkla skälet att den är normaliteten i den svenska akademiska världen. Att kräva att lärosätena upprättar system för att säkerställa och följa upp den akademiska friheten ter sig därför inte rimligt ur ett resursperspektiv.

En annan aspekt är att akademisk frihet har olika innebörd för forskning och utbildning. Vad gäller forskning är det till exempel centralt att varje forskare har rätt att fritt välja forskningsämne och forskningsmetod samt fritt publicera forskningsresultat. För utbildning ser det dock annorlunda ut där det inte är varje lärares eller utbildningsansvarig enhets rätt att undervisa om fritt valda ämnen, eftersom beslut om utbildningsutbudet är en del av ett lärosätes strategiska arbete och eftersom det finns krav på att examensmålen ska nås. Samtidigt har lärosätet ett ansvar att tillse att kunskapen vid lärosätet, dvs. hos dess anställda lärare, tillgängliggörs och utbildningsutbudet ska därför spegla den undervisande personalens kompetens. Ytterligare en aspekt på akademisk frihet är studenternas rätt att fritt forma sin utbildning utifrån nationella och lokala examenskrav.

Sammantaget gör detta att expertgruppen menar att det är sannolikt komplicerat att formulera relevanta kriterier för akademisk frihet som verkligen är tillämpbara som bedömningsgrund.

#### Arbetsliv och samverkan (s. 106)

Den nyligen ändrade bestämmelsen om samverkan i 1 kap. 2 § högskolelagen är mer omfattande än tidigare lydelse. Enligt utredarna bör därför bedömningsområdet Arbetsliv och samverkan revideras så att bedömningsgrunderna möter de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen.

I den mån bedömningsområdet Arbetsliv och samverkan finns kvar i utvärderingarna i det nya nationella kvalitetssäkringssystemet menar expertgruppen att det är rimligt att bedömningsområdet stämmer överens med lagtexten.

#### Särskild vägledning (s. 107)

Utredarna föreslår att för att tydliggöra vilka krav som ställs för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina bör UKÄ ta fram en särskild vägledning för sådana utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

Expertgruppen delar denna bedömning.

#### En form av prekvalificering (s. 107)

I utredningen har en jämförelse med andra länder i Norden gjorts, och utifrån det har utredarna utvecklat en rekommendation om prekvalificering. När UKÄ bedömer en ansökan om examenstillstånd bör en prövning först göras om den enskilda utbildningsanordnaren har rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet, likt de prekvalificeringssystem som gäller i vissa andra länder. Först måste en enskild utbildningsanordnare få godkänt på dessa delar innan ett beslut om en examenstillståndsansökan kan tas. Därefter bör en bedömargrupp pröva om de övriga kraven för examenstillstånd är uppfyllda.

Expertgruppen välkomnar denna rekommendation och anser att den skulle leda till stärkt säkerställande av utbildningskvaliteten och ökad säkerhet för studenter hos nyetablerade utbildningsanordnare. Dessutom skulle det leda till mer lika villkor för olika typer av utbildningsanordnare då de söker examenstillstånd. En prekvalificering för enskilda utbildningsanordnare minskar skillnader i hur statliga och icke statliga lärosäten granskas, eftersom många mindre enskilda utbildningsanordnare inte granskas inom ramen för UKÄ:s lärosätesgranskningar. Utredarna föreslår att UKÄ ansvarar för prekvalificeringen som enligt förslaget bör ha fokus på ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna.

Expertgruppen förordar att en sådan prekvalificering inte bara granskar ekonomi och organisation, utan också det kvalitetsarbetet som bedrivs och hur en utbildningsanordnare arbetar med utveckling av utbildning. Här kan HL och punkter från ESG utgöra en grund för kriterierna. En modell kan vara att använda ett urval av de bedömningsgrunder som gäller för ordinarie lärosätesgranskningarna inom ramen för det nationella kvalitetssystemet. Exempelvis kan aspekter som rör kopplingen till vetenskaplig miljö, infrastruktur, fortbildningsmöjligheter för lärare och utbildningsanordnarens interna kvalitetssäkringssystem ingå.

Kortfattat ser expertgruppen behov att förankra god akademisk miljö i två steg: 1) vid en prekvalificering, där grundläggande och övergripande förutsättningar granskas, samt 2) vid själva examenstillståndsprövningen, där ämnesspecifika förutsättningar granskas.

#### Kraven i högskolelagen och anslutande förordningar samlas (s. 109)

I utredningen görs bedömningen att UKÄ bör ta fram en samlad uppställning över dels de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns om tillstånd att utfärda examina i högskoleförordningen, dels de bedömningsgrunder som tillämpas vid prövning av examenstillstånd och dels hur dessa bedömningsgrunder förhåller sig till kraven i författning.

Expertgruppen tillstyrker denna bedömning eftersom det skapar tydlighet och likvärdighet mellan alla som erbjuder, eller önskar att erbjuda, högskoleutbildning.

## Uppföljning av utfärdande av examenstillstånd

Expertgruppen förordar att UKÄ i det kommande nationella kvalitetssäkringssystemet använder systemets utbildningsgranskningar för att följa upp kvaliteten för de utbildningar som givits examenstillstånd, oavsett om detta gäller enskilda eller statliga utbildningsanordnare. Exempelvis kan detta ske efter att två fullt genomförda studentkullar har examinerats så att ett gott underlag för granskning även av resultat finns.

## Avslutande kommenterar

Som framkommer i introduktionen till denna skrivelse och från utredningen är frågan om enskilda utbildningsanordnares möjlighet att utfärda examina en del av en större diskussion om utveckling av Sveriges högskolesektor. I dessa avslutande kommentarer vill expertgruppen dela mer övergripande kommentarer och synpunkter inför fortsatt diskussion om frågan.

Expertgruppen vill betona vikten av att statens roll i utveckling av högskolesektorn bör utgå från studenterna och deras rätt att få utbildning av hög kvalitet, oavsett huvudman för utbildningen. Det i sin tur betyder att lika villkor måste gälla för alla aktörer, med beaktande av de skillnader som finns, och att samma kriterier gäller för alla utbildningsanordnare vid bedömningar av förutsättningar och kvalitet. De åtgärder som föreslås av utredningen, såsom en prekvalificering av enskilda utbildningsanordnare, främjar likvärdighet och kan till stor del utföras utifrån Universitetskanslersämbetets nuvarande uppdrag och arbetssätt. Att det som idag är olika beslutsfattare som fattar beslut om examenstillstånd, beroende av typ av utbildningsanordnare, är ett avsteg från principen om lika villkor, och expertgruppen ser en förflyttning av beslutsmandatet kring enskilda utbildningsanordnare från regeringen till UKÄ som en nödvändig åtgärd för att stärka likvärdigheten.

Vidare anser expertgruppen att djupare diskussioner behöver föras om vad som utgör en god akademisk miljö och hur akademisk frihet kan värnas. Denna diskussion bör föras utifrån av utbildningsanordnare, med olika organisationsformer, karaktär och förutsättningar. Främjandet av god akademisk miljö och akademiska frihet borde kunna ske oberoende av vilken utbildningsanordnare det berör.

Till sist har expertgruppen en önskan att utredningen och diskussionen om enskilda utbildningsanordnares roll och position blir del av en större diskussion om högskolesektorns utveckling. Den grundläggande idén bakom lagen om tillstånd att utfärda vissa examina (1993:792) var att detta skulle möjliggöra utveckling och förnyelsen i sektorn, och utredarna menar att denna idé fortfarande har legitimitet. Samtidigt som expertgruppen håller med om denna bedömning så finns det ytterligare aspekter som bör tas hänsyn till i diskussioner om sektorns utveckling.

En sådan är att se högskolesektorn som ett ekosystem, där utveckling sker mot bakgrund av en mängd kontextuella faktorer. Ändringar i systemet, exempelvis att nya utbildningsanordnare kommer till systemet, ändrar karaktär (till exempel skiftar från högskola till universitet), eller att de lämnar det, har konsekvenser för andra delar i systemet. Ytterligare komplicerat blir det när olika aktörer inom postgymnasial utbildning erbjuder utbildning inom varandras huvuduppdrag, exempelvis när folkhögskolor utfärdar högskoleexamen eller när utbildning på yrkeshögskolan förväntas ge behörighet till senare delar av högskoleprogram. En annan grundläggande fundering skulle kunna vara att samtliga utbildningsgivare, inklusive högskolor och universitet, tillsammans bygger och utgör ett ekosystem för livslångt lärande. Ett sådant system skulle kunna underlätta individens behov i det livslånga lärandet, för ”reskilling” och ”uppskilling” samt validering av formell och informell kompetens.

En risk är att en ökad spännvidd i högskolesektorn leder till en mer oklar status för universitet och högskolor, och därmed vad en högskoleutbildning innebär och vad man kan förvänta sig av en sådan. Frågan om vad ett universitet är utgör en del av diskussionen, och UKÄs nyligen avrapporterade regeringsuppdrag att formulera kvalitetskriterier som kan tillämpas när regeringen utser en högskola till universitet (UKÄ Rapport 2021:39) visar att den frågan fortsatt är aktuell. I ett såväl nationellt som internationellt perspektiv är det enligt expertgruppen av stor vikt att det som kännetecknar högskoleutbildning bevakas, så att Sveriges högskolesektor har en tydlig utbildningsmässig och akademisk status och nivå.

## Väg framåt

Sammanfattningsvis föreslår expertgruppen att SUHF tar ovanstående rekommendationer vidare till regeringen eller Universitetskanslersämbetet. Som första steget föreslås att SUHF inleder en dialog med UKÄ om deras syn på utredningen och rekommendationerna, särskild gällande beslutsmandat och prekvalificering.