

## Internationella PM

Ulf Öhlund  
Bedömningsavdelningen

08-563 088 29  
ulf.ohlund@hsv.se

Mer information hittar du på [www.hsv.se](http://www.hsv.se)

2006-03-28

---

I Högskoleverkets instruktion från regeringen ingår att bevaka nationella och internationella förhållanden och tendenser som är viktiga för högskolans verksamhet. Den internationella bevakningen redovisas bl.a. i nyhetsbrev, rapporter och kortare PM, varav denna är en. Innehållet i våra PM kan t.ex. vara analyser, beskrivningar av utländska förhållanden och referat av utländska rapporter. De publiceras endast på Högskoleverkets webbplats [www.hsv.se](http://www.hsv.se).

## Kvalitetsfrågor inom Cross-border Higher Education – UNESCO och OECD:s arbete

### Bakgrund

Olika former för högre utbildning som ”korsar” gränser på ett nytt sätt (distansundervisning, etablering av filialer, web-universitet etc.) har ökat väsentligt under senare år. Detta gäller all högre utbildning, men framför allt inom olika specialinriktade yrkesutbildningsområden. Ett samlat begrepp för sådan utbildning är Cross-border Higher Education. Det finns en stor enighet om att denna utveckling ger en rad nya möjligheter men också att den för med sig en del svårbemästrade problem.

De flesta nationella modeller för kvalitetssäkring, ackreditering och erkännande av högre utbildning uppfattas som otillräckliga för att hantera (bedöma och erkänna kvaliteten i) de nya utbildningsformerna. Det gäller även om det internationella samarbetet när det gäller utvärdering och kvalitetssäkring har utvecklats avsevärt under senare år. Kvaliteten i dessa nya utbildningsformer kan alltså inte säkras på ett helt tillfredställande sätt.

I denna nya värld av högskoleutbildningar som inte ”fångas in” av de nationella strukturerna uppstår svårigheter både för de studenter som söker utbildning, för utbildningsinstitutioner som skall tillgodoräkna utbildning och för de arbetsgivare som skall anställa personer med sådan utbildning. Det finns därför, kort sagt, ett stort behov av ytterligare nationella insatser, av internationellt samarbete liksom av tillförlitlig information om kvalitet och kvalitetssäkring, ackreditering och erkännande.

I den industrialiserade delen av världen – framförallt Europa och Nordamerika – finns det förhållandevis omfattande erfarenheter att bygga vidare på. I Asien, Afrika och i vissa delar av Latinamerika finns däremot inte institutioner och nätverk för kvalitetssäkring av högre utbildning i samma utsträckning. Det är därför nödvändigt att bidra till uppbyggnaden av kompetens, kapacitet och kvalitetsnätverk i dessa regioner.

Mot denna bakgrund ledde Unesco och OECD under 2004 och 2005 gemensamt ett projekt<sup>1</sup> för att utveckla en gemensam strategi för att stärka rättssäkerhet och kvalitet i den högre utbildningen. Ett sextiototal länder, däribland Sverige, deltog aktivt i projektet. Cirka 20 organisationer som företräder olika intressen inom högre utbildning internationellt, deltog som observatörer. Arbetet genomfördes vid tre projektmöten med vardera 130, 70 och 100 deltagare.

Projektet lade i mars 2005 fram förslag till "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education, jointly elaborated between the OECD and UNESCO". Föreliggande PM baseras på en rapport till regeringen från Sveriges representant i projektet. Sedan rapporten lämnades har såväl OECD som Unesco fastställt dessa riktlinjer.

Redovisningen tar upp de olika förslag som projektet framförde och kommenterar dessa utifrån svensk synvinkel. Framförallt redovisas de rekommendationer som projektet lämnade till olika aktörer.

### Projektets syfte

Projektet vill utveckla och verka för implementering av riktlinjer för

- ackreditering,
- utvärdering/kvalitetssäkring,
- erkännande av utländsk högre utbildning.

Projektet har fyra policyorienterade mål:

1. *Skapa* skydd mot felaktig information, undermålig utbildning och kvalifikationer med bristande giltighet (Consumer protection)

**Motivering:** Om vi kan etablera tillförlitliga metoder för kvalitetssäkring, ackreditering och erkännande av högre utbildning ger detta, ett relativt säkert skydd mot "rouge providers", dvs. oseriösa utbildningsanordnare och försäljare av värdelösa utbildningsbevis.

2. *Etablera* former för internationellt erkännande av utbildningskvalifikationer med så få hinder som möjligt (International recognition)

**Motivering:** Om vi kan etablera transparenta, sammanhållna, rättvisa och tillförlitliga rutiner för erkännande stärks den akademiska arbetskraftens möjligheter till mobilitet.

3. *Verka för att* kvalifikationer som erhålls genom högre utbildning bör uttryckas så tydligt som möjligt. Förståelse för vad examina och utbildningsbevis står för underlättar kvalifikationernas giltighet och internationella användbarhet

**Motivering:** Om vi kan etablera tillförlitliga och användarvänliga informationskällor om nationella utbildningssystem och institutioner för högre utbildning ökar utbildningens användbarhet. Sådana informationskällor blir då viktiga underlag för bedömning av utbildningsprestationer och -kvalifikationer i andra länder.

---

<sup>1</sup> Dokument m.m. från det gemensamma arbetet finns på följande länk:

[http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en\\_2649\\_34549\\_29343796\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_34549_29343796_1_1_1_1,00.html)

4. *Skapa förutsättningar för att* nationella organisationer/myndigheter för ackreditering och kvalitetssäkring ska öka samarbetet för att öka den ömsesidiga förståelsen

**Motivering:** Om vi kan öka samarbetet mellan kvalitetssäkringsorganisationer och utveckla gemensamma principer för god standard kan sådana organisationer dels visa att de själva är tillförlitliga, dels göra det möjligt att identifiera tvivelaktiga utbildningsanordnare. Dessutom kan internationella nätverk för kvalitetssäkring utvecklas till stöd för den akademiska kvalitetsnivån. Där sådana strukturer inte finns bör de utvecklas. Om resurser och ”know-how” fattas bör det vara ett gemensamt intresse att ge stöd till en sådan utveckling.

### **Resultatet – rekommendationer och riktlinjer**

Sverige ligger långt framme i de frågor projektet behandlar. Vi har fungerande former för kvalitetssäkring och erkännande av högre utbildning. Hittills har vi haft ytterst måttliga mängder utbildningar med utländska rötter som sökt sig till Sverige. Till det fåtal exempel på ”icke-svenska” utbildningsanordnare på högskolenivå som funnits i landet en längre tid hör Johnson & Wales i Göteborg (filial till amerikanskt universitet med inriktning på ekonomisk utbildning), World Maritime University i Malmö (som sorterar under FN-organet IMO) och den Nordiska Hälsovårdshögskolan i Göteborg (som sorterar under Nordiska Ministerrådet).

Svenska utbildningsanordnare har inte sökt sig utomlands i någon större utsträckning. Däremot har svensk högskoleutbildning under senare år attraherat växande skaror av utländska studenter, företrädesvis från Asien, som sökt sig till utbildning i Sverige.

På sikt kan vi förvänta oss att flera utlandsbaserade institutioner vill etablera sig i Sverige, såväl som att svenska universitet och högskolor i ökande grad kommer att söka sig vidare marknader. Det är därför viktigt att förbereda den svenska högskolan för en eventuell sådan utveckling.

Det förslag som arbetades fram inför Tokyo-mötet innehöll rekommendationer till sex aktörer eller aktörsnivåer: regeringar, institutioner (universitet och högskolor), studentorganisationer, kvalitetssäkrings- och ackrediteringsorgan, erkännande- och informationsorgan samt yrkessammanslutningar.

### **Rekommendationer till regeringar**

Regeringar och/eller statliga myndigheter uppmanas att utveckla system för öppen, rättvis och obyråkratisk registrering eller licensiering av all högre utbildning inom landets gränser. Ett sådant erkännande (ackreditering) bör bygga på uttalade och erkända kvalitetskriterier. Som en tilläggsuppgift bör regeringar även utveckla – eller medverka i utvecklingen av – kvalitetssäkring och ackreditering, inte bara inom det egna landet utan även i andra länder (”overseas”).

Av detta följer att utförlig och tydlig information om kriterier eller standards för kvalitetssäkring och erkännande (dvs. registrering, licensiering och ackreditering) av utländsk utbildning är nödvändig. Det krävs också information om huruvida prövningen är obligatorisk eller frivillig och vilka rättigheter/skyldigheter som följer av erkännandet.

Till regeringsnivåns uppgifter hör också att ratificera och bidra till utveckling/uppdatering av UNESCO:s regionala konventioner om erkännande, och där det är möjligt uppmantra till bi- eller multilaterala överenskommelser som underlättar erkännande. Till uppgiften hör slutligen att öka tillgängligheten av information internationellt om erkända högskolor.

### **Kommentar**

Det mesta av det som rekommendationerna efterlyser finns redan i Sverige. Vissa funktioner behöver förtydligas och lyftas fram, som t ex vår ackrediteringsfunktion (examensrätten) som finns gömd i vår allmänna kvalitetssäkringsmodell och som är svår att förstå om man inte arbetar inom den svenska högskolesektorn. Det måste vara lätt för intresserade utbildningsanordnare att klart uppfatta vilka regler som gäller om de avser att etableras sig i landet.

### **Rekommendationer till universitet och högskolor**

Rekommendationerna till utbildningsanordnare utgår ifrån att alla aktörer inom högre utbildning har en stark förpliktelse att verka för hög kvalitet. Deras ansvar är att utbildning och undervisning karaktäriseras av hög kvalitet och social relevans. Detta gäller den utbildning som ges i det land där institutionen befinner sig såväl som den utbildning som med olika medel och medier sänds till andra länder.

De förväntas

- utveckla och upprätthålla interna kvalitetssäkringssystem,
- stå i kontakt/föra dialog med centrala kvalitetssäkrings- och ackrediteringsorgan rörande den egna utbildningen och undervisningen,
- delta i relevanta sektorsorgans och nätverks aktiviteter och medverka till att etablera och sprida god sed när det gäller kvalitet, kvalitetssäkring och erkännande och därvid iakta de regelverk som etablerats av internationella organisationer och nätverk (t. ex. ENIC/NARIC och Lissabonkonventionen),
- förmedla aktuell och tillförlitlig information om institutionens utbildningsprogram och det kunskapsinnehåll, den förståelse och den skicklighet som en framgångsrik student skall kunna uppvisa efter att utbildningen avslutats,
- förmedla tillförlitlig och lättillgänglig information om kriterier och metoder för extern och intern kvalitetssäkring och för akademiskt erkännande.

### **Kommentar**

Rekommendationerna ger de utbildningsanordnande institutionerna ett primärt ansvar för kvalitetssäkringen. Internt kvalitetssäkringsarbete skall utvecklas där det inte finns och stärkas där det finns. Även här befinner sig Sverige i framkant på utvecklingen. Alla universitet och högskolor bedriver ett vid alla internationella jämförelser avancerat kvalitets-

arbete. Det interna arbetet är också på ett tillfredställande sätt relaterat till nationella (Högskoleverket) och internationella (ENQA, ENIC/NARIC m.fl.) kvalitetssäkrings- och erkännandeorgan.

Rekommendationerna understryker vikten av aktuell och tillförlitlig information. Även om Sverige också här ligger långt framme är det på detta område det finns behov av utvecklingsinsatser. Alla högskolor har inte fullständig information om sina program på annat språk än svenska; informationen finns inte systematiskt ordnad och samlad i en nationell databas; centralt (nationellt) ansvar för informationen är splittrad på ett flertal händer etc.

### Rekommendationer till studentorganisationer

Rekommendationerna till studenter och studentorganisationer tar sikte på att studenterna, som brukare av utbildning och undervisning, har ansvar för att noggrant studera och värdera den information som ges om högre utbildning. Om man finner egendomligheter och felaktigheter i informationen är det viktigt att göra dessa kända både för de institutioner som sprider dem och de kvalitetssäkringsorgan som har till uppgift att utvärdera deras verksamhet. Det är mycket viktigt att vidga studenternas medvetenhet om de faror och svårigheter som finns i det väsentligt utökade utbud av högre utbildning som finns genom dem som erbjuder ”Cross-border Higher Education”.

### Kommentar

Studenternas ansvar betonas i rekommendationerna men samtidigt är en av projektets mest centrala målsättningar att skydda studenterna från den flora av ”bluffuniversitet” och ”rouge providers” som växt fram under det senaste decenniet.

I Sverige, där vi har ett väl utbyggt och förtroendefullt samarbete mellan myndigheter och studentorganisationer skulle vi kunna gå i bräschen för att utveckla former för att motverka sådana aktörers verksamhet. Ett steg i denna riktning är redan tagen genom det projekt som nyligen rapporterats från Högskoleverkets: *Bluffuniversitet och falska examensbevis – Sverige och världen*, Högskoleverkets rapportserie 2005:25 R. Att utveckla samarbete mellan studentorganisationer och myndigheter (motsv.), som vill avslöja denna verksamhet och att effektivt sprida denna kunskap till studenter är en angelägen uppgift i linje med projektets målsättning om ”student protection”.

### Rekommendationer till kvalitetssäkrings- och ackrediteringsorgan

Rekommendationerna till kvalitets- och ackrediteringsorgan utgår ifrån att förtroende och tilltro till varandras system och erfarenheter utgör själva grunden för kvalitetssträvandena.

Dessutom betonas vikten av

- aktivt deltagande i regionala och internationella nätverk, i synnerhet i tillämpningen av internationella konventioner och etablerad god sed vid kvalitetssäkring, ackreditering och erkännande,
- utbyte med andra aktörer när det gäller erfarenheter och expertis,
- att öka medvetenheten om och motverka s.k. Diploma-/Degree-/Accreditation mills,

- att tillgodose behovet av aktuell och tillförlitlig information i samarbete med andra aktörer, i synnerhet med studentorganisationerna.

### **Kommentar**

De mest kontroversiella råden som ges finns förmodligen bland dem som ges till denna aktörsgrupp. En av de centrala punkterna har att göra med att tillförsäkra att de åtgärder dessa organisationer vidtar är inriktade mot kvalitetssäkring, inte endast av det egna landets institutioner, utan även av som OECD/UNESCO påpekar ”foreign and for-profit institutions/providers as well as distance education delivery and other non-traditional modes of education delivery”. Detta bryter mot etablerad praxis som ger de nationella, vanligtvis statliga, ackrediterings- och kvalitetssäkringsorganen relativt oinskränkt inflytande inom de nationella gränserna.

Det europeiska nätverket ENQA har utvecklats för att tillgodose samordning och samarbete mellan nationella kvalitetssäkringsorgan. Sverige har genom Högskoleverket och tillsammans med de övriga nordiska kvalitetssäkringsorganen bidragit till den fastare form ENQA fått.

### **Rekommendationer till erkännande- och informationsorgan**

Här finns starka och sedan länge verksamma nätverk, främst ENIC och NARIC. Genom deras arbete finns ett gemensamt regelverk för erkännande etablerat. Inom nätverken arbetar man dessutom med problem relaterade till s.k. bluffuniversitet och ”rouge providers”.

Förutom uppmaningen att vidmakthålla och vidareutveckla dessa nätverk och gemensamma regler och rutiner, betonas vikten av att

- bygga upp och underhålla samarbetet med yrkesorganisationer och med universitet och högskolor,
- utveckla samarbetet med kvalitetssäkringsorganen,
- verka för att informationen om erkännande och regler för erkännande uppdateras och görs så användaranpassad som möjligt,
- tillämpa internationella konventioner och regelverk för erkännande, t.ex. Lissabonkonventionen och “Council of Europe/UNESCO Recommendation on Criteria and Procedures for Assessment of Foreign Qualifications”.

### **Kommentar**

Genom mångårig verksamhet inom de nämnda nätverken och genom egna utvecklingsinsatser möter Sverige här väl de krav och behov som kan läsas ut ur de föreslagna rekommendationerna. En svårighet har dock varit att skapa och upprätthålla relationer med företrädare för arbetsgivare och yrkessammanslutningar. Här finns utrymme för utveckling.

### **Rekommendationer till yrkessammanslutningar**

Erkännande av yrkesutbildningar är ett komplicerat ämnesområde. I vissa länder gäller i princip samma regler som för akademiskt erkännande, i andra finns det speciella ord-

ningar för yrkesmässigt erkännande. Inom EU finns ett särskilt regelverk för så kallade reglerade yrken, medan resten överläts till nationella överväganden. Antalet reglerade yrken (och yrkesutbildningar), är i vissa länder förhållandevis litet medan i andra länder i princip alla yrken är reglerade. I Sverige finns ett femtiotal reglerade yrken vilket är jämförelsevis få eftersom det även omfattar de yrken som regleras i EG-direktiven.

Yrkessammanslutningarna uppmanas att

- utveckla informationskanaler som är tillgängliga både för inhemska och utländska bärare av yrkeskvalifikationer som hjälp för dem att erhålla yrkesmässigt erkännande, och för arbetsgivare till hjälp att förstå hur de rätt skall bedöma utländska utbildningar,
- upprätta och vidmakthålla kontakter med universitet och med aktörer inom kvalitetsutvärdering i syfte att diskutera och utveckla mät- och bedömningsmetoder för yrkesmässigt erkännande,
- upprätta och utveckla bedömningskriterier och rutiner för att jämföra utbildningsprogram och kvalifikationer för värdering av resultat av utbildningar (kvalifikationer och kompetens),
- utveckla och uppdatera tillgängliga instrument för att samla och systematisera internationell information, i synnerhet om gemensamma överenskommelser om erkännande av yrken (även sådana som ingår i handelsavtal).

### **Kommentar**

Yrkessammanslutningarnas roll varierar starkt mellan olika länder. I Sverige har de inte så stark ställning utom när det gäller vissa speciella yrken. Den ”svenska modellen” ger däremot fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer en potentiellt viktig roll. När det gäller den högre utbildningens kvalitet och användbarhet i yrkes- och samhällsliv är den svenska modellen inte prövad.

### **Fortsatt arbete**

Det fortsatta arbetet i projektet kan sammanfattas i följande punkter:

- Arbetet med att upprätta en databas med information om nationella utbildningssystem samt om universitet, högskolor och andra institutioner för högre utbildning reorganiseras och drivs vidare av intresserade nationer.
- En struktur för uppföljning av hur rekommendationerna implementeras och följs skall upprättas.
- Nationella koordinatörer utses och ges uppgiften att följa utvecklingen och rapportera till såväl nationella utbildningsministerier som till initiativtagarna UNESCO och OECD.

### **Behovet av åtgärder i Sverige**

Det är fortfarande något tidigt att uttala sig om vad detta projekt kan komma att innebära på sikt för Sverige, annat än i termer av mera allmänna rekommendationer. Sverige är väl framme på såväl kvalitetssäkrings- som erkännandeområdet. Dessutom sker en snabb utveckling av lärosätenas nätbaserade information om utbildningsprogram, kurser m.m.

En lämplig struktur för en nationell informationsdatabas för högre utbildning finns i [www.studera.nu](http://www.studera.nu). Det finns emellertid några områden där utveckling och fortsatta insatser behövs:

- Ett förtydligande av det svenska sättet att ackreditera högre utbildning och klara regler för hur en anordnare av "Cross-border Higher Education" skall bete sig för att bli prövad för examensrätt.
- Fortsatt utveckling och "internationalisering" av databasen [www.studera.nu](http://www.studera.nu). Om den kan göras tillgänglig på ett internationellt språk skulle den till och med kunna stå som modell för hur portalen till den internationella databasen kan byggas upp.
- Fortsatt och fördjupat samarbete med andra länders kvalitetssäkrings- och erkännandeorganisationer, framför allt inom ramen för ENIC/NARIC och ENQA.
- Informations- och samordningsinsatser när förslaget till "guidelines" är färdigt och i samband därmed beslut om hur detta skall organiseras och hur uppföljning och återrapportering skall ske
- Fortsatta insatser för att eftersöka och avslöja "bluffuniversitet" och "rouge providers".