

Kommittédirektiv



En effektiv myndighetsstruktur i fråga om
Högskoleverket, Verket för högskoleservice
och Internationella programkontoret för
utbildningsområdet

Dir.
2011:52

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska förbereda och lämna förslag till de åtgärder som behövs för att genomföra en ändamålsenlig och effektiv organisering av de verksamheter som för närvarande bedrivs vid Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK). Vidare ska utredaren föreslå namn på de nya myndigheterna.

Utgångspunkter för utredarens arbete ska bl.a. vara att:

- Högskoleverkets uppdrag ska renodlas så att verkets huvuduppgifter är att svara för kvalitetssäkring och tillsyn,
- VHS, IPK och delar av Högskoleverkets verksamhet ska sammanföras till en ny myndighet med ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär samt vissa främjandeuppgifter, och
- den nya myndighetsstrukturen ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2013.

Utredaren ska utarbeta de förslag till författningsändringar som behövs för att genomföra förslagen.

Uppdragets analysfas ska redovisas senast den 16 januari 2012. Uppdragets genomförandefas ska redovisas senast den 31 augusti 2012. En slutredovisning av uppdraget ska redovisas senast den 28 december 2012.

Bakgrund

Genom riksdagens beslut om propositionen Ett högskoleverk inrättades Högskoleverket den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:165, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386). Högskoleverket övertog de uppgifter som Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning hade. Vidare övertog Högskoleverket de myndighetsuppgifter som Verket för högskoleservice (VHS) svarade för.

Riksdagen beslutade även att VHS:s serviceuppgifter, främst medverkan vid antagning av studenter, upphandling och juridisk service, skulle – så snart det var tekniskt möjligt – föras över till ett helägt statligt bolag med högskolorna som företrädare för staten. I avvaktan på detta renodlades VHS uppgifter till att omfatta enbart serviceuppgifterna och VHS ombildades till en uppdragsmyndighet. Genom riksdagens beslut av propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. återkallade riksdagen sitt godkännande att lägga ned VHS i syfte att bilda ett servicebolag för verksamheten (prop. 1995/96:184, bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264). Vidare beslutades att den gemensamma serviceverksamheten skulle bedrivas i myndighetsform.

En effektiv myndighetsstruktur

Statsförvaltningen ska förverkliga regeringens politik. Hur den statliga förvaltningen organiseras är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Den statliga förvaltningen bör vara organiserad på ett sådant sätt att rättssäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter, och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. En omprövning av inriktningen och omfattningen av en myndighets uppdrag kan aktualiseras till följd av en förändrad inriktning av den förda politiken (jfr prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38).

Redan tidigare har en förändring av myndighetsstrukturen genomförts inom skolväsendet. Förändringarna har bl.a.

inneburit en ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheter, där vissa uppgifter som tidigare legat på Statens skolverk i stället fullgörs av en särskild myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning, Statens skolinspektion. I propositionen Nya skolmyndigheter (prop. 2007/08:50) anförde regeringen bl.a. att man genom att skilja tillsynsuppgifterna från de föreskrivande, utvecklande och bidragsförmedlande uppgifterna får en tydlig och förutsägbar rollfördelning, vilket i sin tur ger myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

Autonomiutredningen ifrågasatte i sitt betänkande om inte Högskoleverkets granskande roll på sikt borde renodlas i större utsträckning (SOU 2008:104). Utredningen ansåg att en sådan renodling skulle vara i linje med den utveckling som bl.a. skett på skolområdet och att det borde övervägas om inte ansvaret för Högskoleverkets främjande- och serviceuppgifter på sikt ska överföras antingen till VHS, till andra myndigheter eller till lärosätena själva.

Förstärkt kvalitetssäkring och tillsyn

Av 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att verksamheten vid universitet och högskolor ska avpassas så att hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet. Vidare framgår bl.a. att tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Universitet och högskolor finansieras i stor utsträckning av statliga medel. Dessa medel ska användas så att bästa möjliga kvalitet uppnås i verksamheten.

Regeringens ambition är att stärka universitetens och högskolornas autonomi. Genom propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor har universitet och högskolor fått ökat självbestämmande inom ramen för myndighetsformen (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). En konsekvens av detta är att den politiska detaljstyrningen har minskat och att universiteten och högskolorna har fått ett större ansvar att utforma sin verksamhet så att hög kvalitet utvecklas och bibehålls. När den statliga

styrningen minskar ökar dock i motsvarande grad statens behov av uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det gäller inte minst kvalitetsutvärdering av utbildningens resultat. Därför har ett nytt kvalitetssäkringssystem införts som svarar mot ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320). I ett decentraliserat högskolesystem med allt mer autonoma lärosäten får Högskoleverket en central roll med ansvar för nationell kvalitetssäkring.

Regeringen framhåller i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av gällande föreskrifter i lag och förordning. Det behöver finnas en fungerande balans mellan universitetens och högskolornas självbestämmande och statsmakternas behov av styrning och kontroll.

Regeringen framhöll i propositionerna att Högskoleverkets uppdrag bör förtydligas så att verkets huvuduppgift blir att svara för kvalitetssäkring och tillsyn.

Samlat stöd och service

Universitetens och högskolornas ökade självbestämmande ger nya möjligheter för lärosätena att möta de nya utmaningar och krav som ställs på lärosätena i en föränderlig värld. En decentraliserad och alltmer diversifierad högskolesektor ökar dock behovet av samordning av vissa gemensamma uppgifter i syfte att underlätta för allmänheten, presumtiva studerande samt universitet och högskolor men även för andra intressenter. Det gäller t.ex. system för anmälan och antagning till högre utbildning, tillträdesfrågor, information om högre utbildning i Sverige och bedömning av utländsk utbildning. Enligt nuvarande ansvarsfördelning mellan Högskoleverket, VHS och IPK finns uppgifter som sinsemellan är närliggande och delvis likartade. Även Svenska institutet ansvarar för verksamhet som till vissa delar angränsar till nämnda myndigheters ansvarsområden.

Enligt 1 kap. 11 a § högskoleförordningen (1993:100) ska ett universitet eller en högskola ansvara för att studenterna är

försäkrade för personskada. Försäkringen ska tecknas genom att Centrala studiestödsnämnden för universiteten och högskolorna träffar en överenskommelse med Kammarkollegiet.

I syfte att skapa en ändamålsenlig och effektiv myndighetsstruktur bör överlappande och likartad verksamhet koncentreras till en myndighet.

Berörda myndigheter

Högskoleverket

Högskoleverkets uppgift är att bl.a. ansvara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning genom kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövning av tillstånd att utfärda examina. Högskoleverket svarar även för tillsynen över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Verket har också regeringens uppdrag att genomföra utredningar och uppföljningar som grund för regeringens ställningstagande i olika frågor. Verket har dessutom ansvar för statistik om verksamheten vid universitet och högskolor. Verket svarar därutöver för information om verksamheten och utbildningsutbudet vid universitet och högskolor och för bedömningar av utländska utbildningar. Vidare ska Högskoleverket upplåta lokaler och sköta administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd.

Högskoleverket är en enrådig myndighet med ett insynsråd. Högskoleverket leds av en myndighetschef som utses av regeringen.

Verket för högskoleservice

Verket för högskoleservice (VHS) har till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid antagning av studenter, vid bedömning av utländska gymnasiebetyg och med

rådgivning och service i fråga om studieadministrativ verksamhet.

Myndigheten får utföra andra uppdrag än vad som redovisas ovan och även åt andra än universitet och högskolor.

VHS verksamhet är till största delen avgiftsfinansierad av sina uppdragsgivare.

VHS är en styrelsemyndighet och leds av en styrelse. Under styrelsen finns en direktör som anställs av myndigheten.

Internationella programkontoret för utbildningsområdet

Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK) är det svenska programkontoret för de EU-program och andra internationella program inom utbildningsområdet som regeringen i ett enskilt fall beslutar. Verksamheten omfattar samtliga utbildningsnivåer, från grundskoleutbildning, gymnasieutbildning, vuxenutbildning och yrkesutbildning till högre utbildning. IPK har, utöver regeringen, Europeiska kommissionen, Nordiska ministerrådet och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) som uppdragsgivare och finansiärer. IPK handleder och informerar om möjligheterna till internationellt utbyte och samarbete, fördelar stöd till individer och organisationer för aktiviteter inom ramen för utbytes- och samarbetsprogram samt stödjer utbildningsinsatser för internationalisering genom att sprida erfarenheter och resultat från programverksamheten.

IPK är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. IPK leds av en myndighetschef som utses av regeringen.

Annan berörd verksamhet

Från anslaget 2:53 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. finansieras bl.a. vissa insatser inom högskoleområdet som i dag genomförs av Svenska institutet. Det handlar om att informera i utlandet om högre utbildning i Sverige, stipendier för studier vid College of Europe och insatser i samband med programmet North2north. Från anslaget finansieras även åtgärder för att främja undervisning i svenska

språket och undervisning om svenska förhållanden på högskolenivå i utlandet.

Uppdrag

En särskild utredare ska förbereda och lämna förslag till de åtgärder som behövs för att genomföra en ändamålsenlig och effektiv organisering av de verksamheter som för närvarande bedrivs vid Högskoleverket, VHS och IPK. Syftet är att skapa en effektiv och tydlig ansvarsfördelning, där den granskande verksamheten skiljs från den främjande verksamheten och verksamhet som avser meddelande av föreskrifter.

Utgångspunkter för utredarens arbete

Högskoleverkets uppdrag ska renodlas och på så sätt stärkas så att verket får en tydlig granskande funktion i högskolesystemet med ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn. Det innebär att verket inte längre ska ha några direkta främjandeuppgifter. Högskoleverket ska svara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning enligt propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139) och regeringens uppdrag till verket om kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå (U2010/4164/UH). Högskoleverket ska följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att högskoleverksamheten är effektiv. Högskoleverket ska vidare utöva tillsyn över verksamheten vid universitet och högskolor i syfte att bl.a. trygga rättssäkerheten för enskilda individer. Högskoleverket ska vara självständigt i förhållande till universitet och högskolor och utöva sin verksamhet med hög integritet gentemot lärosätena. Med anledning av att universitets och högskolors självbestämmande ökar har regeringen ett ökat behov av en samlad bild över högskoleverksamhetens kvalitet, effektivitet och resultat. Högskoleverket ska mot den bakgrunden svara för statistik, analys, utredning och uppföljning inom sitt verksamhetsområde. Uppföljningen ska ha relevans för

regeringens politik och svara mot regeringens behov av beslutsunderlag. Slutligen ska Höskoleverket upplåta lokaler och sköta administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd. Den ombildade myndigheten ska liksom i dag vara en enrådighetsmyndighet med insynsråd.

VHS, IPK och delar av Höskoleverkets verksamhet ska sammanföras till en ny myndighet med ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär och vissa främjandeuppgifter. Myndigheten ska samordna vissa gemensamma uppgifter, bl.a. systemservice i fråga om antagning m.m., information om högre utbildning samt hantering av utbytes- och samarbetsprogram för alla utbildningsnivåer. Den nya myndigheten ska svara för statistik, analys, utredning och uppföljning inom sitt verksamhetsområde. I detta sammanhang är det av vikt att kompetens på samtliga utbildningsnivåer garanteras. Uppföljningen ska ha relevans för regeringens politik och svara mot regeringens behov av beslutsunderlag.

Myndigheten ska ha till huvudsaklig uppgift att bistå såväl sina uppdragsgivare som användare, t.ex. presumtiva studerande och studenter, allmänheten samt uppdragsgivare, med service inom sitt ansvarsområde. Den nya myndighetens verksamhet ska till viss del vara anslagsfinansierad och därutöver uppdragsfinansierad. De uppgifter som ska överföras från Höskoleverket till denna myndighet omfattar information till sökande och studenter, tillträdesfrågor, inklusive framtagande av högskoleprovet, och bedömning av utländsk högskoleutbildning. I syfte att skilja den granskande verksamheten från den föreskrivande bör den nya myndigheten ha föreskriftsrätt i stället för Höskoleverket.

När det gäller IPK:s verksamhet ska hänsyn tas till sådana förpliktelser som följer av myndighetens uppgift som svenskt programkontor för programmet för livslångt lärande och övriga internationella program inom utbildningsområdet som myndigheten ansvarar för. Utgångspunkten är att det ska finnas ett programkontor för utbildningsområdet.

Universitetens och högskolornas inflytande över den verksamhet som i dag utförs av VHS på uppdrag av lärosätena, t.ex. en samordnad antagning, ska säkerställas. Den nya servicemyndigheten ska därför även fortsättningsvis vara en styrelsemyndighet och ha en tydlig förankring hos användarna. Sammansättningen i styrelsen ska även spegla myndighetens olika verksamhetsområden. Myndighetschefen ska utses av regeringen.

Den nya myndighetsstrukturen ska gälla fr.o.m. den 1 januari 2013.

Etapp 1: Analysfas

I en första etapp ska utredaren

- föreslå organisation, dimensionering och namn på de nya myndigheterna,
- överväga om även andra uppgifter ska överföras från Högskoleverket till den myndighet dit VHS och IPK förs om detta innebär effektivitetsvinster och synergieffekter samt i förekommande fall lämna förslag till en sådan förändring,
- överväga om verksamhet som finansieras med medel från anslaget 2:53 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* och som för närvarande bedrivs av Svenska institutet i stället ska inordnas i den myndighet dit VHS och IPK förs, redovisa för- och nackdelar med en sådan ordning samt i förekommande fall lämna förslag till en sådan förändring,
- överväga om den myndighet dit verksamheten i VHS och IPK förs i stället för Centrala studiestödsnämnden ska teckna försäkring för studenterna genom överenskommelse med Kammarkollegiet samt i förekommande fall lämna förslag till en sådan förändring,
- föreslå vilken myndighet som ska ansvara för den samlade högskolestatistiken och vara den statistikansvariga myndigheten inom

verksamhetsområdet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,

- ta ställning till om det finns uppgifter som myndigheterna för närvarande utför som kan utgå, t.ex. till följd av att dessa uppgifter bäst hanteras av universitet och högskolor mot bakgrund av det ökade självbestämmande som regeringen har initierat,
- med utgångspunkt i den föreslagna organisationen analysera och tydliggöra de gränsdragningar av verksamheter som identifierats, såsom t.ex. statistik, analys, utredning och uppföljning mellan de nya myndigheterna, samt även tydliggöra gränsdragningen gentemot andra berörda myndigheter,
- pröva och lämna förslag i fråga om den föreskriftsrätt som Högskoleverket i dag har enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare ska ges till den nya servicemyndigheten eller till någon annan myndighet,
- belysa eventuella problem som kan uppstå i övergången av verksamheter från berörda myndigheter till den nya organisationen samt föreslå hur dessa på bästa sätt kan lösas, och
- lämna förslag till anslagsfördelning mellan myndigheterna, upprätta en budget för respektive myndighet för 2013 och ett budgetunderlag för åren 2014–2016.

Etapp 2: Genomförandefas

Under en andra etapp av utredningsarbetet ska åtgärder genomföras som krävs för att ett ombildat högskoleverk och en ny myndighet ska kunna inleda sina verksamheter den 1 januari 2013.

Utredaren ska

- lämna förslag till verksamhetsmål och instruktion för respektive myndighet samt förbereda anslutningen av

- den nya myndigheten till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner,
- föreslå nödvändiga författningsändringar som behövs för ett genomförande,
 - ingå nödvändiga avtal för respektive myndighets verksamhet,
 - bedöma vilken kompetens som är nödvändig för respektive myndighets verksamhet,
 - fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
 - bemanna myndigheterna med beaktande av reglerna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd, och
 - besluta om bemanning av respektive myndighet och i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Kostnader

Förslagen ska rymmas inom de ekonomiska ramar som gäller för de berörda myndigheterna. Möjliga besparingar och de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslagen på kort och lång sikt ska redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i nära dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, exempelvis Högskoleverket, VHS, IPK, Svenska institutet, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Myndigheten för yrkeshögskolan, Centrala studiestödsnämnden och Statistiska centralbyrån, och med berörda organisationer, exempelvis Sveriges förenade studentkårer och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Vidare ska utredaren samråda med Arbetsgivarverket och Statens tjänstepensionsverk och med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som är nödvändig. Myndigheterna ska lämna det underlag som utredaren begär.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Etapp 1 ska redovisas senast den 16 januari 2012. Etapp 2 ska redovisas senast den 31 augusti 2012. En slutredovisning av uppdraget ska redovisas senast den 28 december 2012.

(Utbildningsdepartementet)