

Tre blir två!

Två nya myndigheter inom utbildningsområdet

*Delbetänkande av Högskolemyndighets-
och programkontorsutredningen*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:1

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Anni Sundqvist.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23676-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 9 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att 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) (dir. 2011:52).

Den 9 juni 2011 förordnade chefen för utbildningsdepartementet Birgitta Böhlin till särskild utredare.

Kansliråden Bente Björk, Åsa Petri, Karin Serenander och Lars Stenström samt departementssekreteraren Jacob Johansson och ämnesrådet Ann-Charlotte Wallin har varit experter i utredningen. Avdelningschef Magnus Hjort har varit sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen, överlämnar härmed delbetänkandet *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*.

Stockholm i januari 2012

Birgitta Böhlin

Magnus Hjort

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning.....	15
1.1 Utredarens uppdrag	15
1.1.1 Etapp 1 (analysfas)	16
1.1.2 Etapp 2 (genomförandefas)	18
1.2 Arbetsformer.....	18
2 Utgångspunkter	21
2.1 Förvaltningspolitiska utgångspunkter	21
2.1.1 Utredarens bedömning.....	21
2.1.2 Skälen för utredarens bedömning.....	21
2.2 Nuvarande myndighetsstruktur.....	23
2.2.1 Höskoleverket	24
2.2.2 Verket för högskoleservice	25
2.2.3 Internationella programkontoret för utbildningsområdet	25
2.2.4 Riksdagsbindningar	27
3 En ny myndighet för kvalitetssäkring och tillsyn av högskolan	29
3.1 Utredarens förslag	29
3.2 Skälen för utredarens förslag.....	30
3.2.1 Kvalitetssäkring av högre utbildning.....	30
3.2.2 Tillsyn.....	31
3.2.3 Statistikansvar	32

3.2.4	Ett nytt analysuppdrag	34
3.2.5	Värdmyndighet för ÖNH och HAN.....	36
3.2.6	Stabs- och stödfunktioner	36
3.2.7	Organisation och dimensionering.....	37
3.2.8	Ekonomiska ramar	38
3.2.9	Den nya myndighetens namn.....	41
3.2.10	Myndighetschefens titel	41
4	En ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete.....	45
4.1	Utredarens förslag.....	45
4.2	Skälen för utredarens förslag	46
4.2.1	Antagningsservice	46
4.2.2	Ett nytt informationsuppdrag	47
4.2.3	Systemförvaltning	49
4.2.4	Tillträdesfrågor (inklusive högskoleprovet).....	49
4.2.5	Bedömning av utländsk utbildning	50
4.2.6	Internationell programverksamhet	51
4.2.7	Analys inom verksamhetsområdet.....	52
4.2.8	Viss verksamhet vid Centrala Studiestödsnämnden.....	53
4.2.9	Stabs- och stödfunktioner	54
4.2.10	Organisation och dimensionering.....	54
4.2.11	Föreskriftsrätt	58
4.2.12	Ekonomiska ramar	58
4.2.13	Den nya myndighetens namn.....	60
4.2.14	Styrelsens sammansättning.....	61
5	Verksamhet som bör föras till annan huvudman eller kan utgå	63
5.1	Utredarens förslag.....	63
5.2	Skälen för utredarens förslag	63
5.2.1	Högskoleverkets rektorsutbildning.....	63
5.2.2	Högskoleverkets uppdrag att inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering m.m.	64

6	Viss verksamhet vid Svenska institutet	69
6.1	Utredarens förslag	69
6.2	Skälen för utredarens förslag.....	69
6.2.1	Svenska institutets uppdrag	69
6.2.2	Tidigare utredningar	70
6.2.3	För- och nackdelar med att föra över verksamhet från Svenska institutet.....	72
6.2.4	Utredarens bedömning.....	73
7	Föreskriftsrätt enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare	75
7.1	Utredarens förslag	75
7.2	Skälen för utredarens förslag.....	75
7.2.1	Bakgrund	75
7.2.2	Gästforskarutredningen	76
7.2.3	För- och nackdelar med olika alternativ.....	77
7.2.4	Utredarens bedömning.....	77
8	Gränsdragningsfrågor mellan de nya myndigheterna och i förhållande till andra verksamheter	79
8.1	Gränsdragningsfrågor mellan de två nya myndigheterna.....	79
8.2	Gränsdragningsfrågor i förhållande till andra verksamheter	79
9	Övergångsfrågor	81
9.1	Utredarens förslag	81
9.2	Skälen för utredarens förslag.....	81
9.2.1	Inledning	81
9.2.2	Kulturfrågor	81
9.2.3	”Det kommer inte längre att vara vår myndighet”	82
9.2.4	Särskilda övergångsfrågor för verksamheten vid IPK.....	83
9.2.5	Samverkan mellan de två myndigheterna	84
9.2.6	Nedprioriterade uppgifter?	85

10	Konsekvenser	87
10.1	Generella konsekvenser	87
10.2	Lokalisering	88
10.3	Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser	88
10.4	Ekonomiska konsekvenser	90
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv	93

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens direktiv (se bilaga 1) är i huvudsak mycket tydliga. Regeringen önskar en mer effektiv och ändamålsenlig organisering av den verksamhet som för närvarande bedrivs vid Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK). Syftet är att skapa en effektiv och tydlig ansvarsfördelning, där den granskande verksamheten skiljs från den främjande och serviceinriktade verksamheten.

Delar av den verksamhet som i dag bedrivs vid Högskoleverket ska renodlas i en ny granskningsmyndighet och därigenom stärkas så att den nya myndigheten får en tydlig granskande funktion i högskolesystemet med ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn.

VHS, IPK och delar av Högskoleverkets verksamhet ska sammanföras till en ny servicemyndighet med ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär och med vissa främjande-uppgifter.

Utredarens utgångspunkt för arbetet har varit att värden som demokrati (medborgarperspektivet), rättssäkerhet och effektivitet måste vara överordnade andra eventuella intressen. Myndigheter och andra aktörer som finansieras med skattemedel har till uppgift att tillgodose allmänna eller enskilda individers intressen och rättigheter. Utbildningsväsendet ska ge studenter och elever en utbildning av hög kvalitet. Det handlar i slutändan om att skapa förutsättningar för utveckling, trygghet, tillväxt, välfärd och välstånd – som kommer alla till del.

De nya myndigheterna som regeringen avser att inrätta ska tillhandahålla god service gentemot uppdragsgivare, studenter och andra målgrupper. Myndighetsbeslut ska fattas så att de uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet, transparens och likvärdighet. Arbetet vid de nya myndigheterna måste i sin helhet präglas av ett

effektivt utnyttjande av skattemedel. Analyser och utvärderingar ska präglas av relevans och transparens och genomförandet ska vara av hög kvalitet.

En ny myndighet för kvalitetssäkring och tillsyn av högskolan

Utredaren föreslår att en ny myndighet för kvalitetssäkring, tillsyn och analys av högskolan inrättas från och med den 1 januari 2013.

Till den nya myndigheten bör överföras det ansvar som Högskoleverket i dag har för kvalitetssäkring och tillsyn enligt 2–3 §§ i myndighetens instruktion. Som en tredje kärnuppgift för den nya myndigheten bör ett nytt analysuppdrag skapas med inriktning mot att inom myndighetens ansvarområde bistå regeringen med analyser och andra underlag. I detta uppdrag bör en av huvuduppgifterna vara att följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande. Myndigheten bör också ges uppgiften att vara statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

För att fullgöra dessa uppgifter bör myndigheten bemannas med cirka 88 årsarbetskrafter. Myndigheten bör för budgetåret 2013 tilldelas ett ramanslag om cirka 123 miljoner kronor. Myndighetens namn bör vara *Högskolemyndigheten för kvalitetssäkring och tillsyn*. För att skapa tydlighet, nationellt och internationellt, och undvika framtida rollkonflikter bör den nya myndighetens chef vara generaldirektör och inte ha titeln universitetskansler.

En ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete

Utredaren föreslår att en ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete inrättas från och med den 1 januari 2013. Till den nya myndigheten bör överföras det ansvar som Högskoleverket har i dag för tillträdesfrågor och högskoleprovet enligt 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) samt bemyndigandet att meddela föreskrifter i tillträdesfrågor enligt samma förordning. Vidare bör överföras Högskoleverkets ansvar för bedömning av utländsk högskoleutbildning enligt 11 § i myndighetens instruktion

samt enligt 11 a § att lämna yttrande i ärenden om lärar- eller förskollärlärolegitimation.

Vidare bör överföras det ansvar som Verket för högskoleservice i dag har för antagningsfrågor och bedömning av utländska betyg enligt 1 § i myndighetens instruktion. Till myndigheten bör också föras det ansvar som Internationella programkontoret för utbildningsområdet har i dag för information, handläggning, beslut och uppföljning m.m. av EU-program och andra internationella program enligt 1, 2, 3, 4 och 5 §§ i myndighetens instruktion.

För myndigheten bör ett nytt och tydligt informationsuppdrag formuleras med utgångspunkt i uppgiften att tillhandahålla neutral, relevant och saklig information som gör det möjligt för studenter och andra målgrupper att göra välavvägda val. Myndigheten bör vidare ha ansvar för att på regeringens uppdrag tillhandahålla statistik, analys och uppföljning i anslutning till myndighetens ansvarsområde. Uppgiften att för högskolornas räkning teckna personskadeförsäkring för studenterna med Kammarkollegiet, som i dag ligger på CSN, bör föras över till den nya "servicemyndigheten".

För att fullgöra dessa uppgifter bör myndigheten bemannas med cirka 211 årsarbetskrafter. Myndigheten bör för budgetåret 2013 tilldelas ett ramanslag om cirka 112,9 miljoner kronor. Myndighetens namn bör vara *Myndigheten för högskoleservice och internationellt samarbete*. Myndigheten bör ledas av en styrelse och en generaldirektör som utses av regeringen.

Verksamhet som bör föras till annan huvudman eller kan utgå

Utredaren föreslår att Högskoleverkets uppgifter enligt 7 § i myndighetens instruktion, att främja chefsutvecklingen i högskolan inte förs över till någon av de nya myndigheterna som regeringen avser att inrätta. Uppgiften att ansvara för en introduktion för nya rektorer bör i stället genomföras inom ramen för det introduktions- och chefsutvecklingsprogram som Regeringskansliet ansvarar för beträffande andra statliga myndighetschefer.

Utredaren föreslår vidare att Högskoleverkets uppdrag enligt 8 § i myndighetens instruktion, att inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter, inte förs över till någon av de nya myndigheterna som regeringen avser att inrätta. I linje med regeringens inriktning

mot ökad autonomi för högskolor och universitet bör ansvaret för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter tydligt vila på lärosätena själva. Den nya granskningsmyndigheten bör dock kunna ges uppdrag i regleringsbrev eller i särskild ordning att följa upp eller utvärdera detta arbete.

Viss verksamhet vid Svenska institutet

De uppgifter som Svenska institutet i dag ansvarar för och som finansieras av anslaget 2:53 bör för närvarande inte föras över till den nya myndigheten utan tillsvidare fortsatt utföras av Svenska institutet.

Samtidigt vill utredaren betona att frågan om internationell mobilitet inom utbildningsområdet är mycket angelägen. Det finns därför skäl att se vilka möjligheter som finns för att stärka det arbete som bedrivs i Sverige och samtidigt tydliggöra respektive aktörs uppdrag.

Föreskriftsrätt enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare

Utredaren föreslår att uppgiften att enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare inte förs över till den nya "servicemyndigheten". I stället bör uppgiften överföras till Vetenskapsrådet.

Gränsdragningsfrågor mellan de nya myndigheterna och i förhållande till andra verksamheter

Utredarens bedömning är att det i den renodling av uppgifter som nu föreslås ske inte finns några uppenbara problem ifråga om gränsdragningsfrågor mellan de två nya myndigheterna. En rad andra myndigheter och organisationer, inom och utom utbildningsdepartementets område, kommer att ha beröringspunkter med de två nya myndigheterna. Detta innebär inte att uppdragen är överlappande utan att det finns goda skäl att samverka och dra nytta av varandras erfarenheter t.ex. i metodfrågor.

Övergångsfrågor

Utredaren föreslår att arbetet med att hantera de utmaningar som kommer att finnas, särskilt under en övergångsfas när två nya myndigheter skapas, påbörjas redan under 2012. Enligt utredarens bedömning handlar det till exempel om utveckla nya myndighetskulturer i de två nya myndigheterna och att skapa ett ramverk för samverkan mellan myndigheterna. Arbetet kan påbörjas inom ramen för utredningen, i samverkan med berörda myndigheter, för att sedan övergå till att vara ett ansvar för de nya myndighetscheferna när dessa är utsedda av regeringen. Överförandet av programverksamheten från IPK till den nya myndigheten kräver vidare särskilda rutiner och processer vilket måste förberedas i god tid under 2012.

Konsekvenser

Den förändrade myndighetsstruktur som föreslås kommer att inom flera områden innebära väsentliga fördelar i förhållande till dagens struktur. Att skilja mellan å ena sidan granskning i olika former, och å andra sidan service, främjande och utförande kommer att förenkla för de två nya myndigheterna. Det ger tydligare mandat och minskar risken att olika uppgifter blandas samman på ett sätt som försvårar genomförandet. Respektive myndighets uppgift blir då också tydligare för dem som söker information eller blir föremål för en granskning t.ex. i form av tillsyn eller en examenstillståndsprövning.

Beträffande den verksamhet som i dag bedrivs av Internationella programkontoret kommer en fördel att vara att resurser nu kommer att finnas för vissa nyckelkompetenser, t.ex. juridiskt stöd och en större kritisk massa för funktioner som analys och uppföljning. Det bör också kunna finnas synergieffekter inom området internationell mobilitet mellan verksamheten vid IPK och den bedömning av utländska utbildningar och betyg som sker vid Högskoleverket respektive VHS. Forum för internationalisering och Bolognaexpertgruppen är ytterligare två områden, men samarbetet här fungerar redan i dag väl enligt de signaler som kommit utredaren till del.

Den nya myndighetsstrukturen som föreslås inrättas från och med den 1 januari 2013 innebär att Högskoleverket, Verket för

högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet läggs ned den 31 december 2012. Viss övertalighet kommer sannolikt att uppstå som en konsekvens av detta, t.ex. inom stödfunktioner.

Den nya myndighetsstrukturen bör också kunna leda till kostnadsminskningar på omkring 25–30 miljoner kronor årligen. Samtidigt kan avvecklingskostnaderna för personal och lokaler bli betydande, särskilt de första åren.

1 Inledning

1.1 Utredarens uppdrag

Utredningens direktiv (se bilaga 1) är i huvudsak mycket tydliga. Regeringen önskar en mer effektiv och ändamålsenlig organisering av den verksamhet som för närvarande bedrivs vid Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK). Syftet är att skapa en effektiv och tydlig ansvarsfördelning, där den granskande verksamheten skiljs från den främjande och serviceinriktade verksamheten. Utredaren ska bl.a. föreslå organisation, budget och namn på de två nya myndigheter som regeringen avser att inrätta – för enkelhetens skull benämnas dessa i denna delredovisning ”granskningsmyndigheten” och ”servicemyndigheten”.

Delar av den verksamhet som i dag bedrivs vid Högskoleverket ska renodlas i en ny granskningsmyndighet och därigenom stärkas så att den nya myndigheten får en tydlig granskande funktion i högskolesystemet med ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn. Det innebär att den nya granskningsmyndigheten inte ska ha några direkta främjandeuppgifter. VHS, IPK och delar av Högskoleverkets verksamhet ska sammanföras till en ny ”servicemyndighet” med ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär och med vissa främjandeuppgifter.

Utredaren konstaterar att det under senare år har skett en klar ökning av antalet myndigheter med ett tydligt uppdrag att bedriva granskning inom ett visst politikområde.¹ Myndighetsuppdragen har renodlats så att vissa myndigheter har tilldelats uppgiften att granska, utvärdera och utöva tillsyn inom sitt område medan uppgiften att främja, tillhandahålla service eller att genomföra den egentliga verksamheten har lagts på en eller flera andra myndigheter inom

¹ Om detta se t.ex. Statskontorets rapport *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* 2011.

samma område. Sålunda har på senare år t.ex. myndigheterna Kulturanalys, Vårdanalys och Trafikanalys inrättats.

Trenden är dock inte helt entydig. Inom t.ex. utbildningspolitikens område så har Skolverket både främjande och utvärderande uppgifter. Det är dock tydligt att den uppdelning av uppgifter som här ska ske, genom inrättandet av de två nya myndigheterna inom utbildningsområdet, på många sätt följer den linje som synes vara regeringens huvudspår. En av myndigheterna ska få ett tydligt mandat att arbeta med granskning i olika former, medan den andra tilldelas uppgifter av servicekaraktär samt att hantera internationella utbytesprogram.

Som nämndes inledningsvis är direktiven i huvudsak mycket tydliga. Om direktiven varit mer öppna kunde även andra lösningar av hur myndighetsstrukturen inom utbildningsområdet bör se ut ha övervägts. Det har till exempel i utredningsarbetet ibland varit svårt att se tydliga synergieffekter med att sammanföra den breda verksamhet som i dag bedrivs vid IPK med den utpräglat högskoleinriktade verksamhet som i dag bedrivs vid Högskoleverket och VHS. Det ligger dock utanför utredarens uppdrag att pröva alternativa lösningar och därför görs inga vidare överväganden i dessa frågor.

Problemet med att se tydliga synergieffekter mellan å ena sidan IPK:s verksamhet och den som bedrivs vid de två andra myndigheterna avspeglas i de förslag till organisation som utredaren här lägger beträffande den s.k. "servicemyndigheten". Förslagen bör ses som ett första försök att skapa ett ramverk för hur en sådan myndighet skulle kunna vara uppbyggd och vilka funktioner som kan samutnyttjas. Arbetet med att utveckla organisationen måste dock fortsätta under 2012 för att myndigheten ska stå väl rustad inför det att den formellt inrättas den 1 januari 2013.

1.1.1 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 (CSN) 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.

1.1.2 Etapp 2 (genomförandefas)

Under en andra etapp av utredningsarbetet ska åtgärder genomföras som krävs för att de två nya myndigheterna ska kunna inleda sina verksamheter den 1 januari 2013. Utredaren ska därför:

- lämna förslag till verksamhetsmål och instruktion för respektive myndighet samt förbereda anslutningen av de nya myndigheterna 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.

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.

I detta delbetänkande redovisas etapp 1, analysfasen.

1.2 Arbetsformer

Utredaren har tagit del av och analyserat skriftligt material i form av årsredovisningar, instruktioner, propositioner, arbetsordningar och tidigare utredningar m.m. Utredaren har även begärt in särskilda

underlag från myndigheterna. Expertgruppen har under arbetet fungerat som bollplank och stöd till utredaren. En stor del av utredningens arbete har handlat om att träffa och diskutera med företrädare för de närmast berörda myndigheterna samt andra intressenter. Samråd har skett med Högskoleverket, VHS och IPK samt med Svenska institutet, CSN, Sveriges förenade studentkårer (SFS) och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

Därutöver har utredaren fört samtal med representanter för Sveriges kommuner och landsting, Folkbildningsrådet, Vetenskapsrådet, Verket för innovationssystem (Vinnova), Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsgivarverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Myndigheten för yrkeshögskolan, Svenskt näringsliv, Statistikutredningen 2012 (Fi 2001:05), de centrala arbetstagarorganisationerna samt olika nätverk och arbetsgrupper med anknytning till utbildningsområdet.

Det har varit mycket värdefullt att genom dialog med olika intressenter få in synpunkter, tankar och idéer med olika perspektiv och från olika utgångspunkter. Självklart är det dock inte möjligt att i en utredning tillgodose alla önskemål som framförs, eller att beakta alla synpunkter, som ibland dessutom utgår från kolliderande eller konkurrerande intressen.

2 Utgångspunkter

2.1 Förvaltningspolitiska utgångspunkter

2.1.1 Utredarens bedömning

De nya myndigheterna ska vila på en solid värdegrund av demokrati, effektivitet, rättssäkerhet och hög integritet. De ska tillhandahålla god service gentemot uppdragsgivare, studenter och andra målgrupper. Myndighetsbeslut ska fattas så att de uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet, transparens och likvärdighet. Arbetet vid de nya myndigheterna måste i sin helhet präglas av ett effektivt utnyttjande av skattemedel. Analyser och utvärderingar ska präglas av relevans och transparens och genomförandet ska vara av hög kvalitet.

2.1.2 Skälen för utredarens bedömning

Utredarens utgångspunkt för arbetet har varit att värden som demokrati (medborgarperspektivet), rättssäkerhet och effektivitet måste vara överordnade andra eventuella intressen. Myndigheter och andra aktörer som finansieras med skattemedel har till uppgift att tillgodose allmänna eller enskilda individers intressen och rättigheter. Utbildningsväsendet ska ge studenter och elever en god utbildning av hög kvalitet. Det handlar i slutändan om att skapa förutsättningar för utveckling, trygghet, tillväxt, välfärd och välstånd – som kommer alla till del.

Våren 2010 presenterade regeringen den så kallade förvaltningspolitiska proposition som beslutades av riksdagen i juni samma år.¹ I propositionen betonade regeringen den offentliga förvaltningens roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning

¹ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr.2009/10:315.

stärker demokratin och är grundläggande för att uppnå en hållbar tillväxt. Genom riksdagens beslut antogs vidare ett nytt mål för Sveriges förvaltningspolitik med följande lydelse:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Enligt regeringen ska statsförvaltningen utgå från de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Myndigheterna ska iakta saklighet och opartiskhet och arbeta med hög integritet. Förvaltningen måste fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen. Arbetet ska utövas under lagarna och de statsanställda ska iakta saklighet och opartiskhet. Krav på rättssäkerhet innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar. Förutsägbarhet och likabehandling är också viktiga delar av rättssäkerheten. I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och skattemedel ska utnyttjas ändamålsenligt. Myndigheter ska enligt regeringen inte använda mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet.

Regeringens förvaltningspolitiska proposition har också varit vägledande för utredningens direktiv. En skrivning från propositionen som återkommer i direktivet är att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter och att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. I direktivet framhålls också att verksamheten i den granskande delen ska utövas med hög integritet gentemot lärosätena.

Under senare år har delar av Högskoleverkets verksamhet varit föremål för intensiv debatt och tidvis har Högskolesektorn riktat hård kritik mot verksamheten. Kritiken har avsett brister i den interna kvalitetssäkringen vid verket, främst avseende bristande transparens och likvärdighet i yttranden och beslut, t.ex. i examens-tillståndsfrågor. Det ligger dock inte i utredarens uppdrag att närmare utreda detta. Utredaren vill emellertid framhålla att intern kvalitetssäkring av beslut måste ges stor vikt i de nya myndigheterna och att det är en självklarhet att beslut ska fattas så att de uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet, transparens och likvärdighet.

2.2 Nuvarande myndighetsstruktur

Högskoleverket och Verket för högskoleservice har sina rötter i de tidigare förvaltningsmyndigheterna Universitetskanslersämbetet (1964–1976) och Universitets- och högskoleämbetet (1976–1992). En *kansler för rikets universitet* fanns redan 1893 med bakgrund i ett betydligt äldre system med skilda kanslerer för de olika universiteten.²

År 1992 upphörde Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) och myndighetsuppgifterna fördes över till sex nya myndigheter.³ Syftet med de förändringar av myndighetsstrukturen som då gjordes var att skapa en organisation som var ”anpassad till de krav som en från staten mer fristående högskola kräver”. En renodling skulle ske där en ny myndighet med uppgift att ge service till högskolorna (VHS) bildades samtidigt som ett sekretariat med huvudansvar för utvärdering av högre utbildning och forskning inrättades.⁴

På många sätt liknar därmed de resonemang och tankar som fanns i början av 1990-talet de som i dag utgör motiv till förändringar i myndighetsstrukturen. Den struktur som inrättades år 1992 blev dock kortlivad och redan 1995 beslutades om relativt stora ombildningar. De utredningar som föregick detta pekade på en rad problem med de förändringar som genomförts bara några år tidigare: Den nya myndighetsstrukturen hade medfört att närstående uppgifter fördelats på flera myndigheter. Därtill var den nya utvärderingsmyndigheten (Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor, senare Kanslersämbetet) underdimensionerad i förhållande till uppgiften. Ytterligare ett problem som anfördes var att VHS tilldelats en dubbel roll genom att både vara anslagsfinansierad förvaltningsmyndighet och uppdragsfinansierad serviceorganisation vilket ansågs ha gett VHS en oklar ställning.⁵

² Den förste i det svenska universitetsväsendet som bar titeln kansler var ärkebiskop Jakob Ulvsson som år 1477 blev kansler vid Uppsala universitet. Ytterligare en äldre förvaltningsmyndighet som kan förtjäna att nämnas är Kanslersgillet som fanns åren 1801–1809.

³ Verket för högskoleservice, Rådet för grundläggande högskoleutbildning, Rådet för forskning om universitet och högskolor, Högskolans avskiljandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan. Redan 1991 hade beslutats att UHÄ:s arbete med planering och anslag för högskolorna skulle upphöra.

⁴ Sekretariatets namn ändrades år 1993 till Kanslersämbetet.

⁵ *Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m.* SOU 1995:73. *Ett nytt högskoleverk.* SOU 1994:153. Prop. 1994/95:165 s. 8.

2.2.1 Högskoleverket

Den 1 juli 1995 inrättades Högskoleverket och övertog då de uppgifter som tidigare legat på Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning samt de myndighetsuppgifter som Verket för högskoleservice ansvarade för. Samtidigt beslutades att Högskoleverket skulle tillhandahålla kansliresurser för myndigheterna Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd. Bland de uppgifter som lades på Högskoleverket kan nämnas att vara ett stabsorgan åt Regeringskansliet, att utöva tillsyn, att svara för kvalitetsbedömningar av utbildningar och besluta om examenstillstånd samt att vara statistikansvarig myndighet inom högskoleområdet.

Högskoleverket ansvarar i dag för kvalitetssäkring av högskoleutbildning genom att dels utvärdera befintliga utbildningar, dels pröva ansökningar om examenstillstånd. Verket har ansvar för tillsyn över högskolor och universitet samt enskilda som bedriver utbildning på högskolenivå och som har examenstillstånd eller får statsbidrag. Högskoleverket har vidare ansvar för uppföljning och omvärldsbevakning inom högskoleområdet, för att bedöma utländska utbildningar på högskolenivå samt för studieinformation. Myndigheten har vidare i uppdrag att främja chefsutvecklingen inom högskolan vilket sker genom ett särskilt program för rektorer. Högskoleverket får dessutom årligen ett förhållandevis stort antal uppdrag i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsbeslut. Verket ska vidare inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Högskoleverket är i dag organiserat i fem sakavdelningar⁶, två stöдавdelningar för IT respektive administration samt universitetskanslerns stab och har cirka 151 medarbetare. Verket är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd och leds av universitetskanslern som är myndighetschef. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2012 föreslagit ett ramanslag om 177 miljoner kronor för Högskoleverket.

⁶ Avdelningen för bedömning av utländsk utbildning, analysavdelningen, informationsavdelningen, juridiska avdelningen och utvärderingsavdelningen.

2.2.2 Verket för högskoleservice

Verket för högskoleservice bildades som framgår ovan år 1992. I samband med de förändringar av myndighetsstrukturen som genomfördes år 1995 beslutade riksdagen att bemyndiga regeringen att lägga ned myndigheten och i stället bilda ett statligt servicebolag för verksamheten.⁷ Tanken var att de serviceuppgifter som VHS ansvarade för skulle föras över till ett statligt helägt bolag med ansvar för att stödja högskolorna med antagning, upphandling och juridisk service. Så blev det dock inte. Bemyndigandet att lägga ned VHS återkallades och regeringen konstaterade att antagningsverksamheten även i fortsättningen skulle bedrivas i myndighetsform.⁸

Verksamheten vid VHS är i dag indelad i tre resultatområden (antagningsverksamhet, systemförvaltning och bedömning av utländska betyg) som i stora drag motsvaras av enheter med ungefär samma namn. VHS är såväl systemägare som teknisk förvaltare av antagningssystemet samt ansvarar för den tekniska förvaltningen av studiedokumentationssystemet Ladok. Dessutom förvaltar och utvecklar myndigheten ett antal egenutvecklade system såsom betygsdatabasen Beda, Nationella Exjobb-poolen och Högskoleprovsanmälan.

År 2010 hanterades närmare 900 000 anmälningar i systemet som har 37 lärosäten som kunder. Dessutom hanterar VHS antagningsservice åt Rikspolisstyrelsen, Skolverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). VHS är en styrelsemyndighet med en direktör som myndighetschef som utses av styrelsen. Myndigheten har i dag cirka 114 årsarbetskrafter. I budgetpropositionen för år 2012 föreslås ett ramanslag om 22 miljoner kronor för VHS. För uppdragsverksamheten beräknas intäkterna uppgå till 241 miljoner kronor för budgetåret 2012.

2.2.3 Internationella programkontoret för utbildningsområdet

I samband med att Sverige år 1995 blev medlem i EU uppstod ett behov av att inrätta en stödstruktur för de olika EU-programmen inom områdena utbildning och arbetsliv. Efter utredning och förberedelser våren 1995 startades verksamheten den 1 juli under

⁷ Prop. 1994/95:165, bet. 1995/96 UbU17, rskr 1995/96:386.

⁸ Prop. 1995/96:184, *Tillträde till högre utbildning m.m.*, bet 1995/96 UbU11, rskr 1995/96:264.

namnet Delegationen för genomförande av vissa EU-program inom utbildning och kompetensutveckling m.m.⁹

Enligt instruktionen var delegationens uppdrag begränsat i tid till senast den 31 december 1999. För att skapa en mer permanent lösning för verksamheten beslutade regeringen år 1997 att upphäva tidsbegränsningen och myndighetens namn ändrades samtidigt till Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling. Sommaren 1999 var programkontoret föremål för ytterligare utredning och verksamheten kom nu att renodlas till att ansvara för internationellt utbyte inom utbildningsområdet medan ansvaret för frågor inom arbetsmarknadsområdet överfördes till Arbetsmarknadsverket.¹⁰ I konsekvens med detta ändrades också myndighetens namn den 1 januari 2000 till det nuvarande, Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK). I anslutning till detta överfördes också till IPK ansvar för vissa internationella program och stipendier från Högskoleverket respektive Skolverket.¹¹ Efter utredning åren 2005–2006 kom viss ytterligare verksamhet att tillföras IPK:s ansvarområde t.ex. ansvaret för programmet Erasmus Mundus som överfördes från Högskoleverket. För att ersätta förlorade arbetstillfällen i samband med 2004 års försvarsomställning beslutade regeringen i april 2006 att IPK skulle omlokalisera 16 årsarbetskrafter till Visby. Detta genomfördes år 2008.

I samband med förändringarna av myndighetsstrukturen inom skolväsendet fördes flera verksamheter över till IPK. I oktober 2007 beslutade regeringen att flytta programmet Den Globala Skolan från Myndigheten för skolutveckling (MSU) till IPK. År 2008 överfördes arbetsplatsförlagd utbildning (APU) utomlands från Statens skolverk och från MSU överfördes programmet eTwinning samt skolnätverket ASPnet.

IPK ansvarar i dag för de EU-program och andra internationella program inom utbildningsområdet som regeringen beslutar. Verksamheten är inriktad mot samtliga utbildningsnivåer och omfattar framför allt EU:s program för livslångt lärande samt vissa nordiska och nationella program för främjande av internationellt samarbete.

⁹ Dir. 1995:85 Organisationskommitté för ett EU-programkontor. Förordning (1995:963) med instruktion för Delegationen för genomförande av vissa EU-program inom utbildning och kompetensutveckling m.m.

¹⁰ *Ansvarsfördelning för internationella program på utbildnings- och ungdomsområdet*. Betänkande av Kommittén för utredning av Svenska EU-Programkontorets ansvarområde. SOU 1999:102. Budgetpropositionen för år 2001, utgiftsområde 16, s. 200.

¹¹ *Ett förnyat programkontor*. Betänkande av IPK-utredningen. SOU 2006:10, s. 11–12.

Myndigheten informerar och ger råd om programmen, handlägger ansökningar, beslutar om deltagande och om bidrag för detta. I myndighetens uppdrag ingår också att analysera omfattningen och utvecklingen av programmen samt att sprida resultat och erfarenheter. Förutom regeringen har IPK Europeiska kommissionen, Nordiska ministerrådet och Sida som uppdragsgivare och finansiärer. IPK är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd och leds av en myndighetschef (generaldirektör) som utses av regeringen.

Verksamheten omfattade år 2011 71 årsarbetskrafter varav 55 vid huvudkontoret i Stockholm och 16 vid kontoret i Visby. Driftsbudgeten för IPK uppgår år 2011 till 86,5 miljoner kronor. Finansieringen av verksamheten sker dels genom en av anslagsposterna i myndighetens ramanslag (cirka 38 miljoner kronor), dels genom ersättningar från andra uppdragsgivare såsom EU, Sida, och Nordiska ministerrådet samt andra myndigheter. I budgetpropositionen för IPK år 2012 föreslås ett ramanslag om 58,1 miljoner kronor, varav 19,6 miljoner kronor avser bidragsmedel som inte får användas för drift.¹² År 2010 betalade programkontoret ut drygt 278 miljoner kronor i bidrag samt fattade tilldelningsbeslut för projekt som löper 1–3 år framåt i syfte att stödja internationalisering inom utbildningsområdet. Från och med år 2011 har myndigheten också haft att fördela bidrag för inresande studenter motsvarande 60 miljoner kronor årligen.

IPK är sedan en omorganisation våren 2011 organiserat i tre sakavdelningar, samt stödfunktioner och stab. Myndigheten har också en internrevisor på 30 procent av en heltidstjänst, som rapporterar direkt till generaldirektören.

2.2.4 Riksdagsbindningar

Både Högskoleverket och Verket för högskoleservice inrättades genom riksdagsbeslut.¹³ En förändring av myndighetsstrukturen kräver därför att de riksdagsbindningar som finns hävs. IPK inrättades däremot genom beslut av regeringen och det saknas därför riksdagsbindningar i det fallet.

¹² IPK:s ramanslag består av två anslagsposter. Ap 1 om cirka 38 miljoner kronor som används för drift av verksamheten och ap 2 som är ett statsbidrag för att främja internationella kontakter inom skolans och vuxenutbildningens område och som i huvudsak används för utbetalning av bidrag inom programmet Atlas.

¹³ Prop. 1994/95:165, bet. 1995/96 UbU17, rskr 1995/96:386.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att i detta skede föreslå författningsförändringar.

3 En ny myndighet för kvalitets- säkring och tillsyn av högskolan

3.1 Utredarens förslag

Utredaren föreslår att en ny myndighet för kvalitetssäkring, tillsyn och analys av högskolan inrättas från och med den 1 januari 2013.

Till den nya myndigheten bör överföras det ansvar som Högskoleverket i dag har för kvalitetssäkring och tillsyn enligt 2–3 §§ i myndighetens instruktion. Som en tredje kärnuppgift för den nya myndigheten bör ett nytt analysuppdrag skapas med inriktning mot att inom myndighetens ansvarsområde bistå regeringen med analyser och andra underlag. I detta uppdrag bör en av huvuduppgifterna vara att följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande. Myndigheten bör också ges uppgiften att vara statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

För att fullgöra dessa uppgifter bör myndigheten bemannas med cirka 88 årsarbetskrafter. Myndigheten bör för budgetåret 2013 tilldelas ett ramanslag om cirka 123 miljoner kronor. Myndighetens namn bör vara *Högskolemyndigheten för kvalitetssäkring och tillsyn*. För att skapa tydlighet, nationellt och internationellt, och undvika framtida rollkonflikter bör den nya myndighetens chef vara generaldirektör och inte ha titeln universitetskansler.

3.2 Skälen för utredarens förslag

3.2.1 Kvalitetssäkring av högre utbildning

Högskoleverket ansvarar enligt myndighetens instruktion för kvalitetssäkring av högskoleutbildning genom dels kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, dels prövning av tillstånd att utfärda examina.

Högskoleverkets utbildningsutvärderingar är sedan år 2010 inriktade på att utvärdera utbildningars resultat dvs. hur väl den aktuella utbildningen uppfyller kraven i högskolelagen och i examensbeskrivningarna i de förordningar som ansluter till lagen. Utvärderingarna genomförs av externa sakkunniga där såväl ämnesexperter som studenter och arbetslivsföreträdare finns representerade. Verket ska under en fyraårsperiod granska alla utbildningar (med vissa undantag) som kan leda till en examen på grundnivå eller avancerad nivå.

Högskoleverket har sedan år 2010 också i uppdrag att fortlöpande granska ett urval av utbildningar som inte leder till en examen och som inte omfattas av det nya systemet för utbildningsutvärdering.

Högskoleverket är full medlem i ENQA (The European Association for Quality Assurance in Higher Education). Högskoleverket samarbetar även med de nordiska länderna inom ramen för NOQA, det nordiska nätverket för kvalitetssäkring av högre utbildning.

Utredaren kan konstatera att de utbildningsgranskningar som Högskoleverket i dag genomför genom det nya system som genomförs från och med år 2011 har blivit mindre av traditionell utvärdering, där förklaringar till effekter söks, och har i stället kommit att närma sig tillsynsverksamhet genom att målen i högskolelagen och högskoleförordningen är i tydlig fokus. Verksamheten har varit omdiskuterad under senare år men börjar nu hitta sin form. Grunden för systemet kommer även i fortsättningen att vara kollegial granskning (peer review). Årligen beräknas 200–400 externa bedömare delta i verkets bedömningar av utbildningar. Det är därför helt avgörande att det även framgent framstår som attraktivt och legitimt att som aktiv lärare/forskare delta i dessa granskningar. Granskningen av utbildningar bör därför inte glida än mer åt inspektionshållet så att dess kvalitetssäkrings- och utvecklingsdimension helt kommer i skymundan. Den kvalitetsdrivande

aspekten av arbetet med nationell kvalitetssäkring bör därför värnas och betonas.

Högskoleverket har redovisat att 38 årsarbetskrafter arbetar med uppdraget kvalitetssäkring, i detta ingår dock några vakanser. Det är tydligt i utredningsdirektivet att ansvaret för nationell kvalitetssäkring av högre utbildning ska föras över till den nya granskningsmyndigheten och det saknas vidare skäl för utredaren att diskutera eller föreslå någon förändring av hur uppdraget är formulerat.

Beträffande dimensionering av verksamheten vill utredaren framhålla att det sannolikt finns effektivitetsvinster att göra längre fram när det nya systemet är inkört och arbetsrutinerna är utprovade och ligger fast. Verket har under 2010 och 2011 varit hårt belastat med arbetet med att pröva ansökningar om tillstånd att utfärda de nya lärarexamina. Dessa insatser är dock inte årligen återkommande. Samtidigt kommer det arbete som ska påbörjas med att granska forskarutbildningar att kräva resurser. Sammantaget gör detta att utredaren gör bedömningen att 35 årsarbetskrafter bör vara en rimlig dimensionering av verksamheten, vilket motsvarar dagens bemanning.

3.2.2 Tillsyn

Högskoleverket ansvarar i dag för tillsyn över verksamheten vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434), vid enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå som får statsbidrag och vid enskilda anordnare av utbildning som kan leda fram till en examen som får utfärdas enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Högskoleverket granskar och följer tillämpningen av lagar, förordningar och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Syftet med tillsynen är att bidra till ökad rättssäkerhet för enskilda genom att utreda och ta ställning till oklarheter vid rätts-tillämpningen. Verket handlägger tillsynsärenden efter anmälningar från enskilda, gör tillsynsbesök på universitet och högskolor och tar även initiativ till fördjupande utredningar och seminarier i viktiga tillsynsfrågor som bedöms ha betydelse för studenternas rättssäkerhet och lärosätenas efterlevnad av regler. Tillsynsprojekten dokumenteras vanligen i rapporter. Verket ger också ut

nyhetsbrevet Studenträtt som behandlar frågor om studenters rättssäkerhet.

Det är tydligt i utredningsdirektivet att tillsynsverksamheten ska föras över till den nya granskningsmyndigheten och det saknas vidare skäl för utredaren att diskutera eller föreslå någon förändring av hur uppdraget är formulerat.

Högskoleverket redovisar att cirka nio årsarbetskrafter arbetar med tillsyn. Utredarens bedömning är att detta är en rimlig dimensionering även i den nya granskningsmyndigheten.

3.2.3 Statistikansvar

År 1749 inrättades det svenska tabellverket under ledning av myndigheten Tabellkommissionen (senare benämnd Statistiska beredningen och Statistiska tabellkommissionen). År 1858 inrättades Statistiska Centralbyrån (SCB) som då övertog ansvaret för den officiella statistiken i Sverige. Statistikansvaret, som inledningsvis i huvudsak handlade om befolkningsstatistik, har under 1900-talet i omgångar dels centraliserats till SCB (i början av 1960-talet), dels överförts till andra statliga myndigheter, i synnerhet genom den statistikreform som genomfördes år 1994. Det svenska statistiksystemet betecknas därmed sedan 1990-talet som decentraliserat vilket innebär att SCB ansvarar för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss utbildningsstatistik medan 26 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina områden.

När VHS bildades år 1992 blev myndigheten ansvarig för den officiella statistiken inom högskoleväsendet och när Högskoleverket inrättades år 1995 fördes statistikansvaret över från VHS. Regeringen anförde då att ”tillgång till statistiska uppgifter med fullgod kvalitet, relevans och aktualitet och som medger tidsjämförelser är en absolut förutsättning för utvärderings- och uppföljningsarbetet. Ansvaret för högskolestatistiken behöver därför kopplas till verkets arbete med utvärdering och uppföljning”.¹

I dag delas ansvaret för officiell statistik inom området utbildning och forskning mellan Skolverket, Högskoleverket, CSN och SCB. VHS ska enligt 2011 års regleringsbrev lämna antagningsstatistik till Regeringskansliet.

¹ Prop. 1994/95:165, s. 19.

Utredaren ska enligt direktivet 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.

Utredaren konstaterar att det saknas en helt entydig linje från regeringens sida i frågan om vilka myndigheter som tilldelas statistikansvar. Inom skolområdet har regeringen valt att låta statistikansvaret ligga kvar på Skolverket i stället för alternativet att föra över ansvaret till den nya myndigheten Skolinspektionen. Från Skolinspektionsutredningens sida påtalades år 2008 att detta kunde komma att leda till problem med att få ta del av sekretessbelagd statistik som bedömdes vara nödvändig för att Skolinspektionen skulle kunna utföra de uppgifter som lagts på myndigheten ifråga om tillsyn och granskning.² Detta problem har fortfarande inte fått sin lösning. De nya myndigheterna Tillväxtanalys och Trafikanalys har statistikansvar men däremot inte Vårdanalys. Beträffande kulturområdet har diskussioner förts om att föra över statistikansvaret till den nya Myndigheten för kulturanalys. Än så länge ligger dock ansvaret kvar på Kulturrådet.³

I de samtal som utredaren fört har vissa argument framförts för att statistikansvaret borde placeras på ”servicemyndigheten” med anledning av myndighetens samordnande roll. Andra har förespråkat att ansvaret att vara statistikansvarig myndighet bör ligga på granskningsmyndigheten. Detta förespråkas bl.a. av Högskoleverket samt har flera gånger framförts från lärosäteshåll. Ett viktigt argument för detta har varit att det finns en tydlig koppling mellan uppdraget att granska olika aspekter av verksamheten vid högskolor och universitet och tillgången på statistik. Detta är i grunden samma argument som regeringen anförde år 1995 då statistikansvaret flyttades från VHS till Högskoleverket.

Utredaren delar denna uppfattning och föreslår därför att uppgiften att vara statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) förs över från Högskoleverket till den nya granskningsmyndigheten.

Utredaren har i denna fråga samrått med Statistikutredningen 2012 (Fi 2011:05) som ska se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och

² Slutrapport från Skolinspektionsutredningen (U2008:04), s. 8–9.

³ Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend? Statskontoret 2011, s. 56-57.

nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem.

Högskoleverket redovisar att cirka åtta årsarbetskrafter arbetar med uppgiften att ansvara för officiell statistik. Utredarens bedömning är att detta är en rimlig dimensionering även i den nya granskningsmyndigheten.

3.2.4 Ett nytt analysuppdrag

Högskoleverket ansvarar i dag enligt instruktionen för att följa upp utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete inom högskolan, för insamling, bearbetning och sammanställning av data om högskolan samt för officiell statistik om högskoleväsendet. Verket ska bevaka förhållanden och tendenser, nationellt och internationellt, som är av betydelse för högskolans verksamhet och lägga fram de förslag för regeringen som kan föranledas av bevakningen.

Förutom uppdragen i instruktionen får Högskoleverket årligen ett flertal uppdrag i regleringsbrevet eller i särskilda regeringsbeslut. Uppdragen avser ofta utredning, uppföljning eller utvärdering av specifika företeelser inom högskolesektorn. Många av uppdragen är kopplade till verkets statistikansvar.

Utredaren kan konstatera att utredningsdirektivet tydligt anger att uppföljnings- och analysarbetet i den nya granskningsmyndigheten ska ha relevans för regeringens politik och svara mot regeringens behov av beslutsunderlag. Regeringens ambition är att stärka universitetens och högskolornas autonomi. Detta leder till ökade krav på att effektivt och kvalitetssäkrat kunna följa upp den verksamhet som bedrivs. I förhållande till det uppdrag som i dag ligger på Högskoleverket att bedriva omvärldsbevakning och uppföljning behöver den nya granskningsmyndighetens uppdrag därför bli tydligare och renodlas för att bättre motsvara regeringens behov av beslutsunderlag.

Det är därför rimligt att föreslå att den nya granskningsmyndigheten får ett nytt analys- och uppföljningsuppdrag, snarare än att de uppdrag som i dag vilar på Högskoleverket förs över till den nya myndigheten. I den förordning med instruktion för den nya myndigheten som regeringen beslutar bör det tydligt framgå att uppdraget i den delen är att i huvudsak fungera som en stabsmyndighet för regeringen. En av huvuduppgifterna i det nya

analysuppdraget bör vara att följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande. Den årsrapport med en samlad bild av högskolesektorn som i dag lämnas av Högskoleverket bör ingå i den nya granskningsmyndighetens uppdrag.

För att kunna bedöma hur dimensioneringen för det nya analysuppdraget bör se ut har utredaren gått igenom de uppdrag som verket har i dag i regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut för att se om de i huvudsak hör hemma i den nya granskningsmyndigheten eller i den nya "servicemyndigheten". Till granskningsmyndigheten har därmed förts uppdrag som i huvudsak avser utvärdering, analys eller bedömning av resultat, effekter och måluppfyllelse samt uppdrag kopplade till examensordningen eller möjliga förändringar av densamma. Till "servicemyndigheten" har förts uppdrag med följande inriktning: information, service, främjande, tillträdesfrågor, antagning, bedömning av utländsk utbildning. I många fall har det framstått som tämligen klart till vilken av de två myndigheterna ett visst utredningsuppdrag bör föras, men i några fall har det varit svårare att bedöma detta. Därtill kommer några uppdrag som möjligen på grund av sin karaktär kunde ha hänförts till den nya "servicemyndigheten" men som ändå har placerats i granskningsmyndigheten med anledning av att de är nära kopplade till tillgång till statistik.⁴

Med ledning av detta gör utredaren bedömningen att för att kunna hantera de uppdrag som torde komma att hamna vid den nya granskningsmyndigheten bör analysresurser motsvarande tio årsarbetskrafter tillföras. Som utgångspunkt för detta har utredaren gjort bedömningen att uppdragen i instruktionen om uppföljning (utom den del som avser statistik) och omvärldsbevakning bör utgå i sin nuvarande form och ersättas av ett nytt analysuppdrag. I dimensioneringen har även beaktats att regeringen i budgetpropositionen för 2012 aviserar flera nya uppdrag av mer långsiktig karaktär. Det handlar bl.a. om att följa upp effektiviteten i hög-

⁴ Till granskningsmyndigheten har förts följande uppdrag i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut: årsrapporten, underlag för utbildningsplanering, examinerades etablering på arbetsmarknaden, utvärdering av forskarskolor, anmälnings- och studieavgifter, kartläggningsarbete före införandet av studieavgifter, redovisning till Bonus presskopia, utvärdering av utbildningsuppdrag avseende särskilda lärarutbildningar, utresande studenter – statistikutveckling, analys av lärosätenas utbildningsutbud, samordning av Sveriges deltagande i Ahelo, översyn av högskoleutbildningar i nationella minoritetsspråk, följa upp hur jämställdheten vid universitet och högskolor har utvecklats till följd av lärosätenas ökade frihet och självbestämmande i fråga om läraranställningar, utvärdering av möjligheten för vissa lärosäten att upplåta lägenheter för bostadsändamål. En del av dessa uppdrag kommer att vara avslutade 2013 medan andra kan förväntas fortsätta.

skolornas resursutnyttjande, med hjälp av den statistik och de data om högskolan som Högskoleverket samlar in.

3.2.5 Vårdmyndighet för ÖNH och HAN

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) inrättades år 1992 och har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område. Nämnden prövar även överklaganden av vissa beslut som rör utbildning inom yrkes-högskolan. Vilka beslut som får överklagas till nämnden anges i föreskrifter som meddelas av riksdag och regering. År 2010 avgjorde Överklagandenämnden 3600 ärenden av vilka flertalet avsåg antagning till högskoleutbildning. En annan stor grupp av ärenden avsåg anställning inom universitet och högskolor.

Högskolans avskiljandenämnd (HAN) inrättades år 1988 och prövar ärenden om att avskilja studenter från högskoleutbildning efter anmälan från rektor vid ett universitet eller en högskola. Det handlar vanligtvis om cirka fyra ärenden per år. Avskiljandenämnden prövar även ärenden om avskiljande av studerande på yrkeshögskoleutbildningar som har staten, en kommun eller ett landsting som huvudman. Ett fåtal sådana ärenden har prövats genom åren.

Sedan år 1995 ansvarar Högskoleverket för att upplåta lokaler och sköta administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd. Det är tydligt i utredningsdirektivet att ansvaret för detta ska föras över till den nya granskningsmyndigheten och det saknas vidare skäl för utredaren att diskutera eller föreslå någon förändring av hur uppdraget är formulerat.

Högskoleverket redovisar att cirka fem årsarbetskrafter arbetar med dessa uppgifter. Utredarens bedömning är att detta är en rimlig dimensionering även i den nya granskningsmyndigheten.

3.2.6 Stabs- och stödfunktioner

Till den nya myndigheten bör sedvanliga stödfunktioner knytas. I staben bör funktioner finnas för planering och uppföljning av verksamheten, för strategiskt kommunikationsstöd, för ekonomi-styrning och kvalitetssäkring, till stöd för myndighetschefen. I

staben bör även finnas en funktion för strategiskt HR-stöd till myndighetschefen och övriga chefer med personalansvar. Utredarens bedömning är att staben bör bemannas med cirka fem årsarbetskrafter.

Myndigheten kommer även att behöva tillgång till ekonomi-administration, personaladministration, kontorsservice, registratur och arkiv, IT-service (både i form av en stödfunktion och för att hantera de system och webbplatser som myndigheten hanterar), reception och växel. Utredaren gör bedömningen att dimensioneringen för detta bör motsvara cirka 10 årsarbetskrafter (som kan utgöras av anställda eller tjänster som köps). Hur dessa ska knytas till myndigheten bör utredas närmare i fas två av denna utredning. Olika möjligheter kan då prövas, t.ex. att samordna vissa funktioner med någon annan myndighet eller att upphandla tjänster från t.ex. den nya myndigheten Statens servicecenter som inleder sin verksamhet den 1 juni 2012.

3.2.7 Organisation och dimensionering

Den nya granskningsmyndigheten kommer att ha tre kärnuppgifter: Nationell kvalitetssäkring, tillsyn samt statistik och analys. Det faller sig rimligt att dessa tre uppgifter också organiseras i varsin avdelning, på samma sätt som är fallet i Högskoleverket i dag. Mot detta kan invändas att i jämförelse med dagens situation bör de tre uppgifterna i framtiden korsbefrukta varandra i betydligt högre utsträckning. Det finns åtskilligt att vinna på att t.ex. låta juridiska perspektiv komma in i arbetet med kvalitetssäkring och analys. Likaså kan utvärdering ses som en gemensam nämnare för arbetet med kvalitetssäkring och mycket av det arbete som kommer att ske med att granska, följa upp och analysera olika aspekter inom högskoleområdet. Arbetet med att närmare fastställa hur denna korsbefruktnings bör kunna ske bör inledas av Högskoleverket i närtid och fortsätta inom ramen för det fortsatta arbetet i utredningen.

Sammantaget är dock utredarens bedömning att utgångspunkten för det fortsatta arbetet bör vara att de tre kärnuppgifterna organiseras i tre avdelningar: Avdelningen för nationell kvalitetssäkring (cirka 35 årsarbetskrafter), avdelningen för tillsyn (cirka 15 årsarbetskrafter) samt avdelningen för statistik och analys (cirka 18 årsarbetskrafter).

Förutom de tre sakavdelningarna bör en stab med cirka fem årsarbetskrafter inrättas som stöd till myndighetschefen. Till sakavdelningarna bör även knytas informatörer (3 årsarbetskrafter) för att hantera extern och intern kommunikation. Behovet av stödresurser för administration och IT-support har uppskattats till motsvarande cirka 10 årsarbetskrafter (som kan utgöras av anställd personal eller tjänster som upphandlas). Sammantaget gör detta att den nya granskningsmyndigheten inledningsvis bör bemannas med cirka 88 årsarbetskrafter.

Tabell 3.1 Förslag till dimensionering av granskningsmyndigheten

Avd för nationell kvalitetssäkring	Ca 35 åak
Avd för tillsyn (+ ÖNH/HAN)	Ca 15 åak
Avd för statistik och analys	Ca 18 åak
Stab	Ca 5 åak
Adm- och IT-stöd	Ca 10 åak
Myndighetschef + adm stöd	Ca 2 åak
Kommunikatörer	Ca 3 åak
Summa	Ca 88 åak

3.2.8 Ekonomiska ramar

Förslaget innebär att verksamheten vid två av de avdelningar som i dag finns vid Högskoleverket förs över med i huvudsak samma resurser som i dag. Juridiska avdelningen har för 2011 en budget på drygt 10 miljoner kronor. Utvärderingsavdelningens budget uppgår för 2011 till drygt 50 miljoner kronor. Den tredje kärnverksamheten vid den nya granskningsmyndigheten kommer enligt förslaget att utgöras av att Högskoleverkets ansvar för officiell statistik förs över samt att ett nytt analysuppdrag skapas. Statistikverksamheten vid Högskoleverket har för 2011 en budget på drygt 17 miljoner kronor. Med ledning av de underlag som Högskoleverket lämnat in och de diskussioner som förts gör utredaren bedömningen att kostnaden för analysverksamheten vid granskningsmyndigheten, inklusive uppdraget att följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande, bör uppgå till cirka 9 miljoner kronor (2011 års prisnivå).

Beräkning av OH-kostnader

Förutom kostnader för de tre kärnuppgifterna kommer myndigheten att behöva resurser för olika stödfunktioner. För att beräkna kostnaderna för detta har utredaren dels gått igenom de kostnader som de tre myndigheterna har i dag, dels använt sig av de nyckeltal som Ekonomistyrningsverket (ESV) har räknat fram efter att ha gått igenom 49 myndigheters OH-kostnader. ESV definierar OH-kostnader som ”resurser som myndigheter, såväl som företag och organisationer, avsätter till administration och som ska stödja kärnverksamheten. Det är både administrativt stöd, lokalkostnader och ledning”.⁵ Som gemensamma OH-kostnader räknar ESV övergripande ledning, ekonomistyrning och ekonomihantering, personalstöd, bibliotek och informationservice, registratur och arkiv, kontorsservice, juridiskt stöd, IT-stöd, reception, telefoni samt lokaler.⁶

ESV:s undersökning visar att det finns ett tydligt samband mellan storlek och OH-kostnadernas andel av de totala kostnaderna: Ju större myndighet, desto lägre andel OH-kostnader, dvs. det finns stordriftsfördelar.⁷ ESV konstaterar vidare att en stor overhead medför en risk att kärnverksamheten dras in allt mer i ”overheadärenden”. Bli OH-resurserna för stora finns en risk att organisationen utvecklar en kultur som har mer internt än externt fokus, där perspektiven snarast är inåtvända och där ledning och administration tenderar att bli den reelle kunden/uppslagsgivaren. Samtidigt får naturligtvis inte det administrativa stödet bli för litet, det behövs en väl avvägd balanspunkt.⁸ De resultat som ESV presenterade år 2005 visade att medelvärdet av de undersökta myndigheternas OH-kostnader motsvarade 26 procent av totalkostnaderna och cirka 250 000 kronor per helårsmedarbetare.⁹

Med utgångspunkt i de underlag som Högskoleverket har lämnat till utredningen samt de kompletterande samtal som har förts har uppskattningar gjorts för övriga kostnader (kommunikationer, IT-system, administrativt stöd, lokaler, ledning och stab). För 2013 behöver även avsättas cirka 2,9 miljoner kronor för avskrivning av de stora IT-stödsystem som Högskoleverket använder i dag och

⁵ *Effektivare statlig administration*. ESV 2006:16, s. 17.

⁶ *Ibid* samt *Nyckeltal för OH-kostnader*. ESV 2005:3, s. 9. ESV skiljer i sina resonemang på OH som är gemensam, mellan och individuell. Med individuell OH avses t.ex. tid för avdelningsmöten, kompetensutveckling etc. Detta har inte beräknats här.

⁷ *Nyckeltal för OH-kostnader*. ESV 2005:3, s. 13.

⁸ *Ibid*, s. 17.

⁹ *Ibid*, s. 38–39.

som sannolikt kommer att tas över av granskningsmyndigheten. För lokaler har beräknats en årskostnad om 70 000 kronor per årsarbetskraft.¹⁰

Granskningsmyndighetens OH-kostnader för år 2013 skulle därmed kunna beräknas till sammanlagt 30,2 miljoner kronor (kommunikation 2,9 miljoner kronor, IT-system 5,2 miljoner kronor, administrativt stöd 8,2 miljoner kronor, ledning och ledningsstöd [stab] 7,7 miljoner kronor, lokaler 6,2 miljoner kronor). I förhållande till ESV:s undersökning från 2005 framstår detta som rimliga OH-kostnader sett till andelen av de totala kostnaderna. Räknat som kostnad per årsarbetare framstår dock kostnaderna som höga. Detta kan förklaras genom att myndigheten kommer att vara relativt liten. Det kan också vara svårt att mera precist definiera vilka IT-kostnader som är att betrakta som tillhörande kärnverksamheten och vilka som är OH-kostnader. Sammantaget är utredarens bedömning att den beräknade kostnaden för år 2013 är rimlig. Hur stora kostnaderna verkligen blir kommer dock att vara beroende av vilka lösningar som väljs för lokaler och vilka möjligheter som finns att samutnyttja administrativa resurser. Detta kommer att närmare utredas i fas två av utredningen.

¹⁰ Detta kan jämföras med dagens kostnader: VHS betalar för närvarande drygt 50 000 kronor per årsarbetare, Högskoleverket drygt 70 000 kronor och IPK 80 000 (avser kontoret i Stockholm). Skolinspektionen som är en relativt nybildad myndighet har en hyreskostnad om cirka 53 000 kronor per årsarbetare vid kontoret i Stockholm.

Tabell 3.2 Förslag till ekonomisk ram för granskningsmyndigheten (2013 års prisnivå)¹¹

Tillsyn (och ÖNH/HAN)	11,3 mkr
Nationell kvalitetssäkring	51,5 mkr
Statistik och analys	27,1 mkr
Kommunikation ¹²	2,9 mkr
IT-system m.m. ¹³	5,2 mkr
Adm stöd ¹⁴	8,2 mkr
Stab inkl. myndighetschef ¹⁵	7,7 mkr
Avskrivn av IT-system	2,9 mkr
Lokaler ¹⁶	6,2 mkr
Summa:	123 mkr

3.2.9 Den nya myndighetens namn

Utredaren har mottagit ett relativt stort antal förslag till namn på den nya granskningsmyndigheten. Namnförslagen har också diskuterats i olika sammanhang. Namnet bör tydligt spegla verksamheten utan att vara för långt. Utredarens förslag är att den nya granskningsmyndigheten ges namnet *Högskolemyndigheten för kvalitetssäkring och tillsyn*. Namnet lyfter fram två av kärnverksamheterna. Ordningsföljden dem emellan kan motiveras av att kvalitetssäkring kommer att vara den till sin omfattning största verksamheten vid myndigheten.

3.2.10 Myndighetschefens titel

Högskoleverket leds i dag av en myndighetschef, motsvarande en generaldirektör, med titeln universitetskansler. Ämbetet universitetskansler har mycket gamla rötter. År 1477, då Uppsala universitet inrättades, utsågs även en kansler för universitetet och i takt med att nya universitet inrättades försågs även dessa med

¹¹ Uppräkning har skett med 1 procent för 2011 och 2 procent för 2012.

¹² Avser tre kommunikatörer som är placerade vid respektive sakavdelning, samt smärre omkostnader.

¹³ Bygger på en genomgång av och bedömning av vilka av Högskoleverkets IT-kostnader som är att hänföra till granskningsdelen. Här ingår bl.a. telefonikostnader och kostnader för stödsystem (inklusive förvaltning och projektledning men inte avskrivningar) för kvalitetssäkring och tillsyn

¹⁴ Beräknat utifrån underlag från Högskoleverket, både personalkostnader och omkostnader.

¹⁵ Utgår från en stab på fem personer samt myndighetschef och administratör.

¹⁶ Bygger på en dimensionering om ca 86 arbetsplatser till en snittkostnad av 70 000 kronor.

kanslerer. Från år 1824 har Sverige (med undantag för åren 1857–1859) haft en gemensam kansler för landets universitet. Fram till år 1964 valdes kanslern (i praktiken) av universiteten. Sedan år 1964 har ämbetet varit direkt kopplat till ledningen av den centrala förvaltningsmyndigheten inom högskoleområdet (UKÅ, UHÅ, Kanslersämbetet och Högskoleverket).

Tidigare genomgångar av ämbetets historia visar att ett genomgående problem har varit kanslerns dubbla roll som dels främste företrädare för Sverige universitet och högskolor, dels statens företrädare i dialogen med samma universitet och högskolor. Denna rollkonflikt har genom historien tagit sig olika uttryck som dels ibland ställt innehavaren för svåra utmaningar, dels kanske inte alltid underlättat en tydlig styrning från statsmakternas sida.¹⁷

I utredarens direktiv ingår att lämna förslag till en ändamålsenlig och effektiv organisering av de verksamheter som i dag bedrivs i de tre närmast berörda myndigheterna. Uppgifterna ska renodlas och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.

I de samtal som utredaren fört med olika intressenter har bl.a. från högskolesektorn framförts att titeln universitetskansler antingen bör avskaffas eller åtminstone inte bäras av chefen för den nya granskningsmyndigheten.

En internationell jämförelse visar att titeln universitetskansler eller kansler (eng. Chancellor, tyska Kanzler) i många länder bärs av en hög administrativ chef eller ett symboliskt överhuvud utan egentlig kontakt med den dagliga ledningen av lärosätet. Kanslern är normalt knuten till ett enskilt universitet, snarare än till en förvaltningsmyndighet. En genomgång av ledningsstrukturerna för några av Högskoleverkets systemmyndigheter/organisationer i andra länder ger vid handen att ingen av dessa leds av en universitetskansler.¹⁸

Det enda argument för ett bevarande av ämbetet universitetskansler som benämning på chefen för en av landets förvaltnings-

¹⁷ Se Torgny Nevéus: *Vägen till UHÅ. Ett nytt ämbetsverks föregångare*. UKÅ-rapport 1976:7. Sven-Ola Lindberg: Sammanfattning av PM om kanslern för rikets universitet och universitetskanslersämbetet. Bilaga 3 till: *En decentraliserad högskola. Översyn av beslutsbefogenheter inom högskolan*. DsU 1979:1. Sven-Ola Lindeberg: "Från 'klockarfar' till verkschef: Några notiser om kanslersämbetet". *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund 1987. Se även den inom sekretariatet utarbetade PM:n "Ämbetet universitetskansler" 2011-09-22.

¹⁸ Danska EVA och ACE Danmark, norska Nokut leds alla av en direktör. Finska FINHEEC av en generalsekreterare. Inte någon av de organisationer som utredningen tittat på leds av en kansler. För en lista på europeiska kvalitetssäkringsorgan som är medlemmar i organisationen ENQA se: <http://www.enqa.eu/agencies.lasso>

myndigheter, som kommit utredningen till del, är att detta skulle underlätta rekryteringen av denna myndighetschef. Detta argument är naturligt nog svårt att bemöta. Utredaren har dock i olika samtal prövat detta argument men har egentligen inte funnit något som tyder på att rekryteringen av en kvalificerad myndighetschef med hög legitimitet med nödvändighet skulle försvåras av att titeln i framtiden skulle vara generaldirektör. Snarare torde det vara en fördel ur rekryteringssynpunkt att chefstiteln inte leder tankarna kring vad befattningen innebär åt fel håll.

Sammantaget finns mycket goda argument för att chefen för den nya granskningsmyndigheten bör ha titeln generaldirektör och inte titeln universitetskansler. Detta för att undvika framtida rollkonflikter och internationella missförstånd om vilken uppgift och roll innehavaren har. Det bör ligga i allas intresse att det nu skapas en ändamålsenlig, modern och effektiv myndighetsstruktur som kan hantera dagens och morgondagens utmaningar. I en sådan myndighetsstruktur bör chefen för en granskande förvaltningsmyndighet inte vara universitetskansler. Om regeringen ändå gör bedömningen att titeln universitetskansler ska finnas kvar vore det enligt utredarens mening bättre om den återfördes till universitets- och högskolevärlden. Till exempel kunde landets lärosäten, i likhet med vad som gällde före år 1964, genom omröstning välja en universitetskansler. Denne skulle också kunna fungera som ordförande för SUHF.

4 En ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete

4.1 Utredarens förslag

Utredaren föreslår att en ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete inrättas från och med den 1 januari 2013. Till den nya myndigheten bör överföras det ansvar som Högskoleverket har i dag för tillträdesfrågor och högskoleprovet enligt 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) samt bemyndigandet att meddela föreskrifter i tillträdesfrågor enligt samma förordning. Vidare bör överföras Högskoleverkets ansvar för bedömning av utländsk högskoleutbildning enligt 11 § i myndighetens instruktion samt enligt 11 a § att lämna yttrande i ärenden om lärar- eller förskollärlärolegitimation.

Vidare bör överföras det ansvar som Verket för högskoleservice i dag har för antagningsfrågor och bedömning av utländska betyg enligt 1 § i myndighetens instruktion. Till myndigheten bör också föras det ansvar som Internationella programkontoret för utbildningsområdet har i dag för information, handläggning, beslut och uppföljning m.m. av EU-program och andra internationella program enligt 1, 2, 3, 4 och 5 §§ i myndighetens instruktion.

För myndigheten bör ett nytt och tydligt informationsuppdrag formuleras med utgångspunkt i uppgiften att tillhandahålla neutral, relevant och saklig information som gör det möjligt för studenter och andra berörda målgrupper att göra välavvägda val. Myndigheten bör vidare ha ansvar för att på regeringens uppdrag tillhandahålla statistik, analys och uppföljning i anslutning till myndighetens ansvarsområde. Uppgiften att för högskolornas räkning teckna personskadeförsäkring

för studenterna med Kammarkollegiet, som i dag ligger på CSN, bör föras över till den nya ”servicemyndigheten”.

För att fullgöra dessa uppgifter bör myndigheten bemannas med cirka 211 årsarbetskrafter. Myndigheten bör för budgetåret 2013 tilldelas ett ramanslag om cirka 112,9 miljoner kronor. Myndighetens namn bör vara *Myndigheten för högskoleservice och internationellt samarbete*. Myndigheten bör ledas av en styrelse och en generaldirektör som utses av regeringen.

4.2 Skälen för utredarens förslag

4.2.1 Antagningservice

VHS samordnar på uppdrag av 37 lärosäten antagningen till programutbildningar och kurser. I detta ingår ansvar för systemdriften av antagningssystemet NyA samt support till lärosäten och studie- och yrkesvägledare avseende antagningssystemet och antagningsverksamheten. VHS sköter också handläggning av meriter i samband med ansökningar till högre utbildning samt ansvarar för antagningens Contact Center som erbjuder sökandeinformation via telefon och e-post. Huvuddelen av verksamheten bedrivs inom ramen för de sju nationella antagningsomgångarna men VHS hanterar även ett stort antal lokala antagningsomgångar. Vidare anlitar Rikspolisstyrelsen, Skolverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) VHS för att genomföra antagningar.

Inom antagningsverksamheten upphandlas tjänster som skanning, postöppning, första granskning och registrering, sökandesupport (Contact center) och systemdrift av det tekniska antagningssystemet.

I samband med antagningsomgångarna arbetar handläggare från VHS och lärosätena i s.k. virtuella organisationer för hantering av utländska meriter. VHS organiserar och administrerar arbetet och handläggningen utförs av handläggare från lärosätena och VHS. Lärosätena ersätts ekonomiskt för motsvarande resurser. År 2010 anlätades motsvarande 47 heltidstjänster från 26 lärosäten för att arbeta i de virtuella organisationerna. Dessutom anlitar VHS lärosätetsresurser motsvarande cirka 5 årsarbetskrafter för att genomföra kravanalyser inför utveckling av antagningssystemet.

Utöver arbetet i antagningsomgångarna tillhandahåller VHS expertkompetens och samordning av frågor som rör tillämpning av bestämmelserna för tillträde till högskoleutbildning samt bevakning av förändringar i förordningar och föreskrifter.

Inom VHS ligger huvudansvaret för verksamheten vid enheten för antagningsproduktion med 45 årsarbetskrafter. Utredarens bedömning är att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

4.2.2 Ett nytt informationsuppdrag

Samtliga tre berörda myndigheter har i dag informationsuppgifter, antingen i instruktionen eller genom uppdrag i regleringsbrev. Beträffande Internationella programkontorets informationsuppdrag enligt 2 § i instruktionen har utredaren inte funnit skäl att föreslå några förändringar. Detta uppdrag bör därför föras över till den nya "servicemyndigheten".

De informationsuppdrag som i dag vilar på Högskoleverket och VHS är överlappande vilket lett till otydlighet för den som söker information om högre utbildning, till svårigheter att samarbeta mellan myndigheterna samt till ett ineffektivt resursutnyttjande. Bland annat har de två myndigheterna sedan hösten 2011 varsin webbplats/portal (antagning.se och studera.nu) som båda presenterar det samlade utbildningsutbudet.

Utredaren har inom ramen för uppdraget fört en rad samtal kring de problem som funnits och de utmaningar som finns för framtiden. Bland de synpunkter som framförts kan nämnas följande: Det har funnits svårigheter för myndigheterna att hantera att både granskande och främjande perspektiv skulle samsas på en gemensam webbplats. I anslutning till det har framförts att det funnits en risk att negativa resultat från kvalitetsgranskningar förblir publicerade länge på webbplatsen, trots att bristerna har åtgärdats. Kritik har framförts att en av webbplatserna har saknat information om utbildningar som är kortare än 30 hp, vilket nu ska ha åtgärdats. Från lärosäteshåll har betonats att det är av stor vikt att den webbportal som hanterar antagningen är dimensionerad för det och har säkerhetslösningar för att hantera uppgiften och snabbt kan göra de uppdateringar som måste göras. Från SFS har betonats vikten av att det finns en neutral informationskanal som enkelt och tydligt ger studenter och blivande studenter objektiv information.

För att skapa förutsättningar att undvika framtida problem av den karaktär som här nämns finns det enligt utredarens mening goda skäl att formulera ett nytt myndighetsuppdrag att sprida information om högre utbildning. Uppdraget bör vara att tillhandahålla neutral, relevant och saklig information som gör det möjligt för studenterna att göra välavvägda val. Informationen bör kunna tillhandahållas i en samlad webbportal och där även själva ansökningsförfarandet kan ske. Myndighetens informationsuppdrag bör utgå från ett studentperspektiv men samtidigt vara förenligt med det kundperspektiv som följer med uppdraget att tillhandahålla säker och snabb antagningservice av hög kvalitet till Sveriges lärosäten. Lärosätena bör självfallet även framgent ha det huvudsakliga ansvaret att marknadsföra de utbildningar som ges vid respektive lärosäte. Samtidigt bör det även ligga i lärosätenas intresse att det finns en samlad webbplats där studenter och blivande studenter kan ta del av relevant och saklig information om det samlade utbildningsutbudet.

Enligt utredarens bedömning är det därför inte rimligt att den nya myndigheten, med ett nytt informationsuppdrag, fortsätter driva två webbplatser med likartad information om utbildningsutbudet. Två webbplatser kräver extra resurser vad avser marknadsföring, uppdatering och säkerhetslösningar. Detta kan knappast vara förenligt med krav på ett effektivt resursutnyttjande eller med ett informationsuppdrag som sätter studentperspektivet i centrum. För att komma vidare och ge den kommande myndigheten en god start bör regeringen därför överväga att redan under 2012 ge ett uppdrag till Högskoleverket och Verket för högskoleservice att inleda arbetet med att samordna de två webbplatserna och arbetet med studieinformation. En gemensam grund kan sökas i den överenskommelse om fortsatt samarbete som tecknades mellan Högskoleverkets och VHS myndighetschefer hösten 2010. Här uttrycks tydligt att det finns en gemensam utgångspunkt i att det överordnade målet för båda myndigheterna är att tillgodose studenternas behov.

De uppgifter som i dag utförs av Högskoleverket och VHS inom området att informera om högre utbildning är som nämns ovan tydligt överlappande och det bör då kunna uppstå synergieffekter när informationsuppdraget från år 2013 vilar på endast en myndighet. Den nya myndighetens uppdrag i den här delen bör också formuleras något mer begränsat än det uppdrag som i dag ligger på Högskoleverket. Till exempel bör uppgiften att ”stimulera

intresset för högskoleutbildning” kunna utgå. Likaså bör det inte vara ett särskilt uppdrag i instruktionen att ”sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete”. Det faller sig naturligt att alla myndigheter sammanfattar och sprider resultatet av utredningar och beslut utan att detta står som ett särskilt uppdrag i instruktionen. De resurser som sammantaget läggs på information bör därför kunna reduceras. Utredaren återkommer till frågan om dimensionering i avsnitt 4.2.10 nedan.

4.2.3 Systemförvaltning

Den nya ”servicemyndigheten” kommer att hantera, utveckla och förvalta en rad informationssystem som behövs för verksamheten. Beträffande de system som behövs för den verksamhet som förs över från Högskoleverket och IPK är utredarens bedömning att de bör betraktas som stödsystem och utgöra en del av myndighetens interna stödfunktioner.

Beträffande verksamheten vid VHS (resultatområde ”systemförvaltning”) så innebär denna både verksamhets- och teknisk förvaltning av antagningssystemet och teknisk förvaltning av studiedokumentationssystemet Ladok. För systemförvaltningen beställer VHS tjänster från enheten för IT och Systemutveckling (ITS) vid Umeå universitet som utvecklar antagningssystemet samt Ladok. Omfattningen varierar mellan olika år beroende på utvecklingsbehov. För 2011 motsvarar leveransen från ITS 85 årsarbetskrafter. Vid VHS arbetar i dag 18 årsarbetskrafter med systemförvaltning. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya ”servicemyndigheten”.

4.2.4 Tillträdesfrågor (inklusive högskoleprovet)

Högskoleverket har i dag med stöd av bemyndiganden i högskoleförordningen (1993:100 7 kap. och bilaga 3) föreskriftsrätt i vissa frågor om behörighet och urval vid antagning till högre utbildning. Enligt förordningen beslutar Högskoleverket också om tillstånd för universitet och högskolor att få använda andra behörighetskrav än de som följer av områdesbehörigheten för en viss utbildning, och om att få använda ett alternativt urval till mer än en tredjedel av

platserna på utbildningar som vänder sig till nybörjare. Högskoleverket ansvarar även för att ta fram ett högskoleprov.

Det är tydligt i utredningsdirektivet att verksamheten ska föras över till den nya "servicemyndigheten" och det saknas vidare skäl för utredaren att diskutera eller föreslå någon förändring av hur uppdraget är formulerat.

Högskoleverket redovisar att cirka fem årsarbetskrafter i dag arbetar med tillträdesfrågor och högskoleprovet. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

4.2.5 Bedömning av utländsk utbildning

Högskoleverket ansvarar enligt myndighetens instruktion för bedömningar av utländska utbildningar på eftergymnasial nivå, dels enligt vad regeringen särskilt beslutar, dels för tillämpningen i Sverige av direktiv och konventioner om erkännanden av utländska utbildningar. Verket är behörig myndighet för arkitektyrket enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, senast ändrat genom kommissionens förordning (EG) nr 279/2009, och kontaktpunkt enligt artikel 57 i samma direktiv enligt vad regeringen särskilt beslutar. Högskoleverket fullgör även uppgifter som följer av vissa andra EU-direktiv, vissa konventioner eller andra internationella överenskommelser, allt enligt vad regeringen särskilt beslutar. Verket fungerar vidare som ENIC/NARIC-kontor¹ i Sverige och har föreskriftsrätt avseende vilka utbildningar som kan anses ha godtagbar standard på eftergymnasial nivå utanför Norden. Myndigheten lämnar också yttranden i ärenden om lärar- eller förskollärarlegitimation enligt 4 kap. 8 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor.

Högskoleverket ger vidare stöd till universitet och högskolor samt andra myndigheter och organisationer i frågor som rör bedömning av utländsk högskoleutbildning. Detta sker främst genom Högskoleverkets bedömningsportal, men också genom utbildningsinsatser. Inom Högskoleverket bedrivs detta arbete vid avdelningen

¹ ENIC står för "European National Information Centre on Academic Mobility and Recognition" och har Europarådet och UNESCO som huvudmän. NARIC står för "National Academic Recognition Information Centre" och har Europeiska kommissionen som huvudman.

för bedömning av utländsk utbildning med 24 årsarbetskrafter. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

Verket för högskoleservice har enligt instruktionen till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid bedömning av utländska gymnasiebetyg, vilket sker inom antagningsprocessen. Denna del av verksamheten finansieras genom de avgifter som högskolorna betalar för arbetet med antagningsprocessen. Bedömning av utländska gymnasiebetyg sker även utanför de nationella antagningsomgångarna vilket finansieras av myndighetens förvaltningsanslag. Inom VHS bedrivs detta arbete vid enheten för bedömning av utländska betyg med 23 årsarbetskrafter. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

4.2.6 Internationell programverksamhet

Det framgår tydligt av utredningsdirektivet att verksamheten vid IPK ska föras över till den nya "servicemyndigheten". Hänsyn ska tas till de 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. Utredaren har inte funnit skäl att överväga om någon uppgift skulle kunna utgå eller hanteras av annan huvudman.

IPK är organiserat i tre avdelningar som alla hanterar dels verksamhet som följer myndighetens instruktion, dels verksamhet som följer kontrakt och överenskommelser med andra myndigheter och institutioner.

Avdelningen för främjande av internationalisering hanterar bl.a. kontraktbundna program som finansieras av EU-kommissionen, Sida och den svenska staten. Avdelningen ansvarar bl.a. för programmen eTwinning och Euroguidance, Den globala skolan samt för Bolognaexpertgruppen och Forum för internationalisering, där även Högskoleverket och VHS är representerade. Den kontraktbundna verksamheten förutsätter svenska statens delfinansiering. Av avdelningens 15 årsarbetskrafter är cirka 8 direkt uppbundna i kontrakt med EU eller Sida. Övriga årsarbetskrafter vid avdelningen arbetar med analys, uppföljning och spridning i enlighet

med LLP-programmet, överenskommelsen med SIDA och via det statliga anslaget. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

Avdelningen för globalt samarbete hanterar program som finansieras av Sida, Nordiska ministerrådet och svenska staten, bl.a. programmen Erasmus Mundus, Nordplus och Linnaeus-Palme. Vid avdelningen finns i dag 14,5 årsarbetskrafter som är uppbundna genom kontrakt med Nordiska ministerrådet, överenskommelse med Sida samt regleringsbrev och regeringsbeslut. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

Avdelningen för europeiskt samarbete hanterar EU-programmet för livslångt lärande (LLP) som finansieras av EU-kommissionen. Inom ramen för LLP finns delprogrammen Comenius (förskola, grundskola, gymnasium), Erasmus (högre utbildning), Grundtvig (vuxnas lärande) Leonardo da Vinci (yrkesutbildningsområdet) och Studiebesöksprogrammet (alla utbildningssektorer). Vid avdelningen finns i dag 25 årsarbetskrafter som samtliga är uppbundna genom kontrakt med EU-kommissionen. Utredaren gör bedömningen att detta är en rimlig dimensionering även i den nya "servicemyndigheten".

4.2.7 Analys inom verksamhetsområdet

Enligt utredningsdirektivet ska den nya "servicemyndigheten" svara för statistik, analys, utredning och uppföljning inom sitt verksamhetsområde. Kompetens på samtliga utbildningsnivåer ska garanteras och uppföljningen ska ha relevans för regeringens politik och svara mot regeringens behov av beslutsunderlag.

Högskoleverket och IPK har i dag analysuppgifter enligt respektive myndighetsinstruktion. VHS har det inte men får i regleringsbrevet uppdrag som kräver kompetens inom områden som analys och statistik. Som framgår av kapitel 3 bör en del av de utredande regeringsuppdrag som i dag ligger på Högskoleverket föras över till den nya "servicemyndigheten". Det bör därför i den nya "servicemyndighetens" instruktion föras in ett uppdrag att svara för, uppföljning, analys och statistik² (t.ex. antagningsstatistik) inom myndighetens område. Inom IPK finns analysresurser vid

² Som framgår av kap. 3 föreslås dock uppgiften att ansvara för den officiella statistiken inom området föras till granskningsmyndigheten.

avdelningen för främjande av internationalisering och vid VHS finns analys- och statistikkompetens vid enheterna för antagningsproduktion och administration.

Med ledning av de resonemang som redogörs för i kapitel 3 gör utredaren bedömningen att tre årsarbetskrafter bör avdelas för att hantera den del av analysuppgifterna som ska föras över från Högskoleverket.³ Dessa kan vid den nya "servicemyndigheten" organisatoriskt sammanföras med delar av de analysresurser som bör föras över från VHS.

4.2.8 Viss verksamhet vid Centrala Studiestödsnämnden

Enligt 1 kap 11 a § i högskoleförordningen ansvarar statliga högskolor för att studenterna är försäkrade för personskada. Försäkringen tecknas genom att Centrala studiestödsnämnden (CSN) för högskolorna träffar en överenskommelse med Kammarkollegiet.

År 2007 gjorde CSN en hemställan till regeringen om att dels få avveckla det försäkringsråd, som enligt CSN:s instruktion skulle finnas, dels ansvaret att för högskolorna teckna personskadeförsäkringen för studenter borde överföras till VHS.⁴ Försäkringsrådet avvecklades men uppgiften att teckna försäkringen blev kvar på CSN. Enlig muntlig uppgift till utredningen kan detta ha berott på tämligen slumpartade faktorer som gjorde att saken föll mellan stolarna och mer eller mindre glömdes bort. Enligt CSN kräver arbetsuppgiften ungefär två arbetsveckor och kostnaden för detta beräknas till 28 000 kronor.

Enligt utredningsdirektivet ska utredaren 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.

Utredaren har fört diskussioner med CSN i denna fråga och gör bedömningen att uppgiften passar förhållandevis väl in bland de uppgifter som ska utföras av den nya "servicemyndigheten".

³ Till servicemyndigheten har förts följande uppdrag i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut: NQF/EQF, Forum för internationalisering, svenskt deltagande i Eurostudent 4, urval för sökande med äldre betyg, urval för sökande med utländska betyg, svensk-engelsk ordbok, behörighetskrav för lärarutbildning, sammanställa, analysera och på lämpligt sätt sprida erfarenheterna av Delegationen för jämställdhets samlade projektverksamhet, översättning av högskoleförordningarna. En del av dessa uppdrag är avslutade 2013 medan andra kan förväntas fortsätta.

⁴ Försäkringsrådet och CSN:s arbete med personskadeförsäkringen för studenter. CSN till regeringen 2007-04-20. CSN:s dnr: 2007-2118-4134.

Utredaren föreslår därför att ansvaret förs över till den nya ”servicemyndigheten”.

4.2.9 Stabs- och stödfunktioner

Till den nya myndigheten bör sedvanliga stödfunktioner knytas. I staben bör funktioner finnas för planering och uppföljning av verksamheten, för strategiskt kommunikationsstöd, för ekonomistyrning och kvalitetssäkring, till stöd för myndighetschefen. I staben bör även finnas en funktion för strategiskt HR-stöd till myndighetschefen och övriga chefer med personalansvar. Med tanke på de komplicerade uppföljnings- och redovisningsstrukturer som kommer att följa av myndighetens uppdrag bör staben även innehålla utökade controllerfunktioner och förstärkt juridisk kompetens. Utredarens bedömning är att staben bör bemannas med cirka tio årsarbetskrafter.

Myndigheten kommer även att behöva tillgång till ekonomiadministration, personaladministration, kontorsservice, registratur och arkiv, IT-support, reception och växel. Hur dessa stödfunktioner ska knytas till myndigheten bör utredas närmare i fas två av denna utredning. Olika möjligheter kan då prövas, t.ex. att samordna vissa funktioner med någon annan myndighet eller att upphandla tjänster från t.ex. den nya myndigheten Statens servicecenter som inleder sin verksamhet den 1 juni 2012. Utredarens bedömning är att de administrativa stödfunktionernas dimensionering bör motsvara cirka 14 årsarbetskrafter (som kan utgöras av anställda eller tjänster som köps).

4.2.10 Organisation och dimensionering

Utredarens bedömning är att det vid den nya ”servicemyndigheten” bör finnas en avdelning för antagningsservice (cirka 45 årsarbetskrafter), en avdelning för bedömning av utländsk utbildning (cirka 47 årsarbetskrafter), en avdelning för systemförvaltning (cirka 18 årsarbetskrafter) samt tre avdelningar (motsvarande avdelningen för globalt samarbete cirka 15, avdelningen för främjande av internationalisering cirka 15 och avdelningen för europeiskt samarbete cirka 25 årsarbetskrafter) för den verksamhet som i dag bedrivs vid IPK. Namnen på dessa avdelningar bör övervägas närmare i fas två

av denna utredning. Skälen för detta förslag till organisation och dimensionering utvecklas nedan. Som nämnts ovan bör också en stabsfunktion finnas med cirka 10 årsarbetskrafter.

Tre avdelningar för internationell programverksamhet

Verksamheten vid IPK var tidigare organiserad i enheter för respektive målgrupp. Efter utredning av en extern konsult genomfördes sommaren 2011 en omorganisation till den organisation som beskrivs ovan. Utredaren har noga övervägt olika alternativ till den organisation som finns i dag för den internationella programverksamheten. Direkta synergier med övrig kärnverksamhet som ska bedrivas vid den nya "servicemyndigheten" är dock svåra att identifiera. Det framstår därmed som rimligt att verksamheten vid de tre avdelningarna förs över med samma organisation och dimensionering som i dag.

Avdelning för bedömning av utländska utbildningar och betyg

Vid den nya "servicemyndigheten" bör det inrättas en sammanhållen avdelning för bedömning av utländska utbildningar och betyg. Regeringen gjorde i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* i april 2009 bedömningen att det är viktigt med ett nära och starkt samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för bedömning av utländsk utbildning, oavsett om bedömningen syftar till att ge möjlighet till fortsatta studier eller till yrkesutövning.⁵ Redan i dag finns en betydande samverkan mellan Högskoleverket och VHS, bl.a. inom ramen för nätverket Nationellt forum för validering som YH-myndigheten ansvarar för. Enligt utredarens bedömning kommer det att, i förhållande till dagens situation, finnas flera synergier och fördelar med den samlade lösning som nu kommer till stånd. Insatser för kompetensutveckling kan samordnas och det ärende- och dokumenthanteringssystem som Högskoleverket i dag använder i sin bedömningsverksamhet kan efter viss utveckling användas för den samlade verksamheten i den nya myndigheten. För de sökande blir det sannolikt en fördel att det från 2013 blir en myndighet mindre som har ansvar inom området. En samlad avdelning för bedömningsverksamhet bör

⁵ Prop. 2008/09:175, s. 68.

också kunna ge större utrymme än i dag för t.ex. metodutvecklande insatser. Risken torde också minska för att bedömningsfrågor faller mellan stolarna.

Antagning och systemförvaltning

Beträffande den del av kärnverksamheten vid VHS som bedrivs vid enheterna för antagning och systemförvaltning ser utredaren inga skäl till att föreslå några organisatoriska förändringar. Verksamheten bör alltså även framgent bedrivas i två avdelningar med ungefär samma dimensionering som i dag.

Intern och extern kommunikation

För intern och extern information och kommunikation har de tre nuvarande myndigheterna valt olika organisatoriska lösningar. Vid VHS finns en enhet för kommunikation med åtta årsarbetskrafter. Vid Högskoleverket finns en informationsavdelning med cirka 16 årsarbetskrafter varav omkring hälften arbetar med studieinformationsuppdraget. IPK har ingen särskild organisatorisk enhet för kommunikation utan den typen av arbetsuppgifter är integrerade i respektive avdelning. De fyra informatörer som är placerade inom sakavdelningarna samordnas av en kommunikationsstrateg placerad vid staben.

Utredarens bedömning är att det finns fördelar med den organisationsmodell som IPK har valt. Det ger en nära koppling och integration mellan sakverksamhet och informationsverksamhet. Därför bör utgångspunkten vara att resurser för att informera om den verksamhet som bedrivs och för att publicera resultat knyts direkt till respektive avdelning istället för alternativet att skapa en särskild avdelning för kommunikation. En funktion för strategisk samordning av kommunikation bör dock finnas i staben.

Utredaren har övervägt olika tänkbara lösningar för var uppdraget att informera om högre utbildning skulle kunna placeras organisatoriskt. En lösning som kan övervägas är att sammanföra detta med uppgiften att bedriva antagningsservice, vilket borde leda till synergier som möjliggör ett mer effektivt resursutnyttjande. Ett alternativ kunde vara att, åtminstone inledningsvis, placera detta

uppdrag i staben. Detta bör utredas närmare i fas två av utredningen.

Utredarens bedömning är att för att hålla samman myndighetens kommunikationsverksamhet bör en befattning som kommunikationsstrateg inrättas i staben. De resurser som i dag är integrerade i respektive sakavdelning bör även vara integrerade i den nya myndigheten och det saknas för närvarande skäl att föreslå en förändrad dimensionering eller organisatorisk placering för dessa. Till stöd för de sakverksamheter som i dag saknar kommunikatörer, för vissa myndighetsgemensamma uppgifter samt för att hantera uppgiften att informera om högre utbildning bör cirka tio informatörsbefattningar inrättas. Den organisatoriska hemvisten för dessa bör utredas närmare inom ramen för fas två av utredningen.

Tillträdesfrågor och högskoleprovet

Beträffande uppgiften att hantera tillträdesfrågor och högskoleprovet har utredaren i samtal prövat olika tänkbara organisatoriska lösningar. Uppgifterna, som bl.a. avser att utfärda föreskrifter om grundläggande behörighet och urval, bör vara organisatoriskt åtskilda från uppgiften att mot avgifter ge universitet och högskolor antagningsservice. Någon självklar placering av tillträdesfrågorna finns dock inte. En möjlighet skulle kunna vara en placering i den avdelning som i dag finns vid IPK med namnet främjande av internationalisering. Här finns redan i dag vissa analysfunktioner samt ansvaret för Bolognaexpertgruppen och Forum för internationalisering. Alternativt kan en placering i staben övervägas.

Analysfunktion i staben

De analysresurser, cirka tre årsarbetskrafter, som föreslås avdelas för att hantera de analysuppdrag som bör föras över från Högskoleverket saknar också självklar organisatorisk hemvist i den nya "servicemyndigheten". Inledningsvis kan en placering i staben övervägas. Där skulle även de analysresurser som i dag är placerade vid administrativa enheten vid VHS eventuellt kunna föras för att skapa en starkare central analysfunktion. Detta bör dock bli föremål för ytterligare överväganden i fas två av denna utredning.

Sammantagen bild av dimensioneringen

Sammantaget gör detta att den nya servicemyndigheten inledningsvis bör bemannas med cirka 211 årsarbetskrafter.

Tabell 4.1 Förslag till dimensionering av "servicemyndigheten"

Avd. för antagningservice	Cirka 45 åak
Avd. för systemförvaltning	Cirka 18 åak
Avd. för bedömning av utl. utbildningar och betyg	Cirka 47 åak
Avd. för globalt samarbete	Cirka 15 åak
Avd. för främjande av internationalisering	Cirka 15 åak
Avd. för europeiskt samarbete	Cirka 25 åak
Stab (inklusive analysenhet)	Cirka 15 åak
Kommunikatörer ⁶	Cirka 10 åak
Myndighetschef + adm. stöd	Cirka 2 åak
Tillträdesfrågor (inklusive högskoleprovet)	Cirka 5 åak
Adm- och IT-stöd	Cirka 14 åak
Summa	Cirka 211 åak

4.2.11 Föreskriftsrätt

Enligt utredningens direktiv bör den föreskriftsrätt som Högskoleverket har i dag föras över till den nya "servicemyndigheten". Detta är tydligt framskrivet i direktivet och det finns därför ingen anledning för utredaren att föreslå någon annan ordning. I uppdraget ingår dock att 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. Detta behandlas i kapitel 7.

4.2.12 Ekonomiska ramar

Förslaget innebär att verksamheten vid de tre sakavdelningarna vid IPK i dag förs över med samma resurser som i dag. Detsamma gäller för antagningsverksamhet, systemförvaltning och bedömningsverksamhet vid VHS samt arbetet med bedömning av utländsk

⁶ Avser resurser utöver dels dem som redan i dag är integrerade i respektive sakverksamhet, dels den strategiska befattning som bör inrättas i staben. Till exempel ingår resurser för uppgiften att informera om högre utbildning.

utbildning och tillträdesfrågor vid Högskoleverket. I förslaget finns också resurser för förstärkt juridisk kompetens, kommunikation samt en samlad mindre analysfunktion.

Beräkning av OH-kostnader

Förutom kostnader för kärnuppgifterna kommer myndigheten att behöva resurser för olika stödfunktioner. På samma sätt som har gjorts beträffande granskningsmyndigheten (se kap. 3) har utredaren dels gått igenom de kostnader som de tre myndigheterna har i dag, dels använt sig av de nyckeltal som Ekonomistyrningsverket (ESV) har räknat fram efter att ha gått igenom 49 myndigheters OH-kostnader. ESV definierar OH-kostnader som ”resurser som myndigheter, såväl som företag och organisationer, avsätter till administration och som ska stödja kärnverksamheten. Det är både administrativt stöd, lokalkostnader och ledning”.⁷ Som gemensamma OH-kostnader räknar ESV övergripande ledning, ekonomistyrning och ekonomihantering, personalstöd, bibliotek och informationsservice, registratur och arkiv, kontorsservice, juridiskt stöd, IT-stöd, reception, telefoni samt lokaler.⁸

”Servicemyndighetens” OH-kostnader för år 2013 skulle med ledning av detta kunna beräknas till sammanlagt 79,2 miljoner kronor (ledning och ledningsstöd [stab] 12,8 miljoner kronor, administrativt stöd inklusive IT-stöd m.m. 44,7 miljon kronor, kommunikation 6,7 miljoner kronor samt lokaler 15 miljoner kronor). I förhållande till de nyckeltal som ESV tog fram 2005 är detta lägre OH-kostnader än genomsnittet, sett till andelen av de totala kostnaderna. Samtidigt finns dock sannolikt en del kostnader på sakavdelningarna som är att betrakta som OH-kostnader i ESV:s mening. Utredarens sammantagna bedömning är att kostnaderna framstår som rimliga. Utredarens förslag till ekonomisk ram framgår av tabellen nedan.⁹

⁷ *Effektivare statlig administration*. ESV 2006:16, s. 17.

⁸ *Ibid* samt *Nyckeltal för OH-kostnader*. ESV 2005:3, s. 9. ESV skiljer i sina resonemang på OH som är gemensam, mellan och individuell. Med individuell OH avses t.ex. tid för avdelningsmöten, kompetensutveckling etc. Detta har inte beräknats här.

⁹ Förslaget bygger på att myndigheten förutom ramanslaget får resurser från andra källor (lärosäten, Sida, EU m.m.) i samma omfattning som i dag.

Tabell 4.2 Förslag till ekonomisk ram för "servicemyndigheten" (2013 års prisnivå)¹⁰

Antagningsproduktion	82,8 mkr
Bedömning av utländska utbildningar och betyg	27,5 mkr
Systemförvaltning	126,8 mkr
Tillträdesfrågor	3,4 mkr
Stab inkl. myndighetschef ¹¹	12,8 mkr
Avskrivningar av IT-system ¹²	0,3 mkr
IT-stödssystem ¹³	5,6 mkr
Adm. stöd ¹⁴	38,8 mkr
Analysenhet vid staben	4,4 mkr
Kommunikation ¹⁵	9,6 mkr
Internationella program	61,9 mkr
Lokaler ¹⁶	15 mkr
Summa	386 mkr
Varav ramanslag¹⁷	112,9 mkr

4.2.13 Den nya myndighetens namn

Utredaren har mottagit ett relativt stort antal förslag till namn på den nya "servicemyndigheten". Namnförslagen har också diskuterats i olika sammanhang. Namnet bör tydligt spegla verksamheten utan att vara för långt. Utredarens förslag är att den nya servicemyndigheten ges namnet *Myndigheten för högskoleservice och internationellt samarbete*. Detta namn speglar flera av kärnverksamheterna. Antagningsverksamheten kopplar till ordet "högskoleservice" och den verksamhet som i dag bedrivs av IPK samt den som avser bedömning av utländsk utbildning kan sägas vara kopplad till begreppet "internationellt samarbete".

¹⁰ Uppräkning har skett med 1 procent för 2011 och 2 procent för 2012.

¹¹ Utgår från en stab på tio personer samt myndighetschef och administratör.

¹² Avser system som i dag används av Högskoleverket.

¹³ Avser system som stöder bedömningsverksamhet och informationsverksamhet vid Högskoleverket i dag.

¹⁴ Här ingår även myndighetsgemensamma kostnader för IT, telefoni etc.

¹⁵ Avser cirka tio årsarbetskrafter till stöd för de sakverksamheter som i dag saknar kommunikatörer, för vissa myndighetsgemensamma uppgifter samt för att hantera uppgiften att informera om högre utbildning.

¹⁶ Bygger på en dimensionering om cirka 211 arbetsplatser till en snittkostnad av cirka 70 000 kronor.

¹⁷ Utredaren förutsätter att ramanslaget, i likhet med vad som gäller för IPK:s ramanslag i dag, kommer att innehålla en anslagspost om cirka 20 miljoner kronor som ska användas för bidrag och som inte får användas för drift.

4.2.14 Styrelsens sammansättning

Utredningens direktiv är tydligt med att universitetens och högskolornas inflytande över antagningsverksamheten även i framtiden ska säkerställas. Det framgår vidare att den nya "servicemyndigheten" därför även fortsättningsvis ska vara en styrelsemyndighet och ha en tydlig förankring hos användarna. Sammansättningen i styrelsen ska även spegla myndighetens olika verksamhetsområden.

Utredaren vill gärna understryka detta och betona vikten av att styrelsen ges en sammansättning som täcker hela det breda uppdrag som den nya "servicemyndigheten" kommer att få. Styrelsen bör därvid även innehålla representation från studenterna. Inflytandet från de olika intressentgrupperna kommer enligt utredarens bedömning även att utövas genom de olika arbetsgrupper och nätverk som de nuvarande myndigheterna har i dag och som kommer att leva kvar i den nya "servicemyndigheten".

5 Verksamhet som bör föras till annan huvudman eller kan utgå

5.1 Utredarens förslag

Utredaren föreslår att Höskoleverkets uppgifter enligt 7 § i myndighetens instruktion, att främja chefsutvecklingen i högskolan inte förs över till någon av de nya myndigheterna som regeringen avser att inrätta. Uppgiften att ansvara för en introduktion för nya rektorer bör i stället genomföras inom ramen för det introduktions- och chefsutvecklingsprogram som Regeringskansliet ansvarar för beträffande andra statliga myndighetschefer.

Utredaren föreslår vidare att Höskoleverkets uppdrag enligt 8 § i myndighetens instruktion, att inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter, inte förs över till någon av de nya myndigheterna som regeringen avser att inrätta. I linje med regeringens inriktning mot ökad autonomi för högskolor och universitet bör ansvaret för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter tydligt vila på lärosätena själva. Den nya granskningsmyndigheten bör dock kunna ges uppdrag i regleringsbrev eller i särskild ordning att följa upp eller utvärdera detta arbete.

5.2 Skälen för utredarens förslag

5.2.1 Höskoleverkets rektorsutbildning

Höskoleverket har i dag enligt 7 § i instruktionen i uppdrag att främja chefsutvecklingen inom högskolan. Höskoleverket genomför i dag ett introduktionsprogram för nya rektorer, främst

bestående av ett antal seminarier under ledning av en ledarskapskonsult. Verket genomför även en årlig rektorskonferens och har på senare tid inlett ett samarbete med Leadership Foundation for Higher Education i London. Enligt vad Högskoleverket redovisat till utredningen läggs cirka 0,2 årsarbetskrafter på detta uppdrag. De budgeterade kostnaderna för verksamheten år 2011 uppgår till cirka 600 000 kronor exklusive lönekostnader.

För chefer för övriga myndigheter under regeringen finns i dag ett chefsutvecklingsprogram som i sin nuvarande form har bedrivits sedan början av 1990-talet. Nyutnämnda myndighetschefer får genom programmet både allmän och individanpassad introduktion med utgångspunkt i den verksamhet som chefen är satt att leda. Varje departement ansvarar för att lägga upp ett individuellt introduktionsprogram för sina nyutnämnda myndighetschefer. Socialdepartementets enhet för statlig arbetsgivarpolitik planerar och arrangerar såväl individuell som gemensam introduktion för nyutnämnda myndighetschefer samt ansvarar för ett gemensamt chefsutvecklingsprogram för alla myndighetschefer.

Utredarens bedömning är att det saknas skäl att ha ett särskilt program för chefsutveckling av myndighetschefer som är rektorer vid de statliga lärosätena. Det torde vara fullt möjligt att ge en lika god introduktion till arbetet som rektor och myndighetschef inom ramen för det chefsutvecklingsprogram som finns för övriga nyutnämnda myndighetschefer.

Även effektivitetsskäl talar för att nuvarande ordning bör upphöra och att synergieffekter bör kunna uppstå genom att inordna Högskoleverkets rektorsutbildning i det ordinarie statliga chefsutvecklingsprogrammet. De eventuella särdrag och särskilda utmaningar som kan finnas i att vara chef för en myndighet som är en högskola bör kunna hanteras inom ramen för de individuella delarna av chefsutvecklingsprogrammet.

5.2.2 Högskoleverkets uppdrag att inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering m.m.

Högskoleverket ska enligt myndighetens instruktion, inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller

ålder. Verket ska också bistå Diskrimineringsombudsmannen med uppgifter om förhållanden i högskolans verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt diskrimineringslagen (2008:567).

Högskoleverket har valt att arbeta med detta uppdrag genom att integrera frågorna i verksamheten vid verkets sakavdelningar. Verket deltar även i nätverk, har genomfört analyser samt publicerar nyhetsbrevet *Jämställdhet i högskolan*. Till verket finns även knutet ett jämställdhetsråd. Enligt vad Högskoleverket redovisat till utredningen läggs cirka 0,6 årsarbetskrafter direkt på detta uppdrag. De budgeterade kostnaderna för verksamheten år 2011 uppgår till cirka 145 000 kronor exklusive lönekostnader. Eftersom uppgiften delvis genomförs integrerad i annan verksamhet vid myndigheten är de faktiska kostnaderna dock svåra att bedöma.

Högskoleverket har också sedan år 2010 ett särskilt regeringsuppdrag att följa upp hur jämställdheten vid universitet och högskolor har utvecklats till följd av lärosätenas ökade frihet och självbestämmande i fråga om läraranställningar fr.o.m. den 1 januari 2011. Vidare ska Högskoleverket, med utgångspunkt i Delegationen för jämställdhet i högskolans betänkande samt slutredovisningarna från de projekt som fått stöd från delegationen, sammanställa, analysera och på lämpligt sätt sprida erfarenheterna av delegationens samlade projektverksamhet. Uppdragen ska redovisas i två separata rapporter till utbildningsdepartementet senast den 1 april 2014.¹

Sverige har sedan år 2010 tagit steg mot ökad autonomi för högskolor och universitet, hittills främst vad beträffar lärosätenas organisation och rekryteringen av lärare. Statsmakternas detaljstyrning har minskat och högskolor och universitet har därmed fått större ansvar för att utforma verksamheten. Regeringen har vidare i budgetpropositionen för år 2012 uttalat att det är en högskolepolitisk ambition att ytterligare fortsätta att öka lärosätenas frihet och självbestämmande. Minskad statlig detaljstyrning leder dock även till ett ökat behov från statsmakternas sida att i efterhand följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs. Detta synsätt ligger t.ex. till grund för det nya kvalitetssäkringssystem för utvärdering av utbildningar som Högskoleverket på regeringens uppdrag genomför från och med år 2011, samt även för det nya uppdrag som verket kommer att få att följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande.

¹ Uppdrag om jämställdhet i högskolan. Utbildningsdepartementet, U2010/5703/UH.

Högskoleverkets uppdrag enligt instruktionen framstår i jämförelse med andra statliga myndigheter som unikt. Av andra myndigheter som utredaren jämfört med så har länsstyrelserna ett förhållandevis omfattande uppdrag inom detta område.² Arbetsförmedlingen ska utforma sin verksamhet så att ”den ökar mångfalden och motverkar diskrimineringen i arbetslivet”.³ Försäkringskassan ska ”integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet” vilket också gäller för Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket, med ett tillägg om ”perspektivet mänskliga rättigheter”.⁴ I högskolelagen finns bestämmelsen att ”i högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas”.⁵

Utredarens bedömning är att det i konsekvens med inriktningen mot ökad autonomi inte längre bör vara ett särskilt uppdrag för en förvaltningsmyndighet under utbildningsdepartementet att inom hela högskolesektorn motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter. Högskoleverkets arbete har inneburit ett stöd för högskolorna men de egentliga effekterna är svåra att bedöma. Frågorna är dock mycket angelägna och det finns därför skäl för statsmakterna att ytterligare framhålla och tydliggöra det ansvar som redan i dag ligger på högskolorna. Det finns också skäl att, såsom regeringen redan har gjort till Högskoleverket, i regleringsbrev eller i särskilda regeringsuppdrag, ge den nya granskningsmyndigheten i uppdrag att granska, analysera och följa upp olika aspekter av hur väl högskolorna bedriver arbetet med att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Att ansvarsfördelningen därigenom blir tydligare skulle kunna ge positiva effekter i form av ökat ansvarstagande från högskolornas sida, på samma sätt som motsvarande tydliggörande inom området kvalitetssäkring av högre utbildning lett till att fler lärosäten nu tar ett ökat ansvar för det interna arbetet med kvalitetssäkring. Utredarens förslag är därför att denna uppgift i Högskoleverkets instruktion inte förs över till någon av de nya myndigheterna.

² Se 3, 5, 44 §§ i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

³ 3 § i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴ 2 §, 11 p i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan samt 13 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk, 16 § i förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten och 7 § i förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

⁵ 1 kap. 5 § i högskolelagen (1992:1434).

Högskoleverkets ska vidare enligt 8 § i instruktionen bistå Diskrimineringsombudsmannen med uppgifter om förhållanden i högskolans verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn enligt diskrimineringslagen (2008:567). Enligt det underlag som Högskoleverket har lämnat till utredaren så bedrivs dock i dag inget egentligt arbete med denna uppgift. I samtal med företrädare för Diskrimineringsombudsmannen (DO) har utredaren inhämtat att DO hittills heller inte efterfrågat några uppgifter från Högskoleverket. Utredaren kan vidare konstatera att motsvarande uppdrag inte kan återfinnas i andra förvaltningsmyndigheters instruktioner. Med ledning av detta gör utredaren bedömningen att det för närvarande saknas skäl att föra över denna uppgift till någon av de två nya myndigheterna.

6 Viss verksamhet vid Svenska institutet

6.1 Utredarens förslag

De uppgifter som Svenska institutet i dag ansvarar för och som finansieras av anslaget 2:53 bör för närvarande inte föras över till den nya "servicemyndigheten" utan tills vidare fortsatt utföras av Svenska institutet.

Samtidigt vill utredaren betona att frågan om internationell mobilitet inom utbildningsområdet är mycket angelägen. Det finns därför skäl att se vilka möjligheter som finns för att stärka det arbete som bedrivs i Sverige och samtidigt tydliggöra respektive aktörs uppdrag.

6.2 Skälen för utredarens förslag

6.2.1 Svenska institutets uppdrag

Svenska institutet har till uppgift att sprida information och kunskap om Sverige i utlandet och främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning och demokrati samt samhällsliv i övrigt. I uppdraget enligt myndighetens instruktion ligger vidare att hantera statliga stipendier och bidrag för att främja internationellt utbyte inom områdena kultur, utbildning och forskning. Vidare ska myndigheten öka kunskaperna om och intresset för Sverige och det svenska språket genom stöd för undervisning i svenska på högskolenivå i andra länder och ansvara för den övergripande samordningen av det statliga stödet för svenskundervisning utomlands för icke-svenska medborgare. Svenska institutet ska vidare informera om och marknadsföra svensk högre utbildning i andra

länder med syfte att öka kunskaperna om och intresset för utbildning och forskning i Sverige hos studenter och forskare i utlandet.¹

Delar av verksamheten vid Svenska institutet som avser information om och främjande av svensk högre utbildning utomlands finansieras av anslaget 2:53 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* I verksamheten ingår drift, underhåll och utveckling av en informationsportal (studyinsweden.se). I samband med att avgifter för utländska studerande (utanför EU/EES) införts i Sverige så har regeringen ökat tilldelningen till Svenska institutet för informationsinsatser om svensk högre utbildning i utlandet till drygt åtta miljoner kronor årligen. Svenska institutet samordnar även sedan år 2009 projektet Study Destination Sweden där ett trettio-tal lärosäten deltar. Projektet syftar bland annat till att utveckla den internationella marknadsföringen av Sverige som studiedestination.

Vidare finansieras från anslaget 2:53 åtgärder för att främja undervisning i svenska och undervisning om svenska förhållanden på högskolenivå i utlandet. Verksamheten ska främst vara inriktad mot länder utanför EU/EES och Schweiz. Anslagsposten för detta ändamål uppgick budgetåret 2011 till 4,3 miljoner kronor.

Slutligen finansieras via anslaget 2:53 stipendier för studier vid College of Europe och insatser i samband med programmet för student- och lärarmobilitet benämnt North2north inom ramen för Arktiska rådets universitetssamarbete UArctic. Anslagsposten för detta ändamål uppgick budgetåret 2011 till 860 000 kronor.

Vid myndigheten är cirka 8 årsarbetskrafter direkt knutna till den verksamhet som finansieras av anslaget 2:53.

6.2.2 Tidigare utredningar

Hösten 2000 framhölls i betänkandet *Advantage Sweden* (SOU 2000:92) att ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter var något oklar när det gällde frågan om utländska studenter i Sverige. En skärpt ansvarsfördelning och en tydlig strategi behövdes enligt utredningen, som dock inte föreslog förändrat huvudmannaskap för den verksamhet som Svenska institutet ansvarade för.² Internationella kulturutredningen föreslog år 2003 att Svenska

¹ Förordning (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet.

² *Advantage Sweden*. SOU 2000:92, s. 60.

institutets uppgifter skulle renodlas till att avse Sverigeinformation och Sverigepresentation, ambassadservice samt service till och information om nätverket Sveriges internationella kultur- och forskningsinstitut. De uppgifter som institutet hade inom utbildnings- och forskningsområdet (förutom svenskundervisningen i utlandet) föreslogs överföras till andra myndigheter och institutioner under utbildningsdepartementet. Skälet för detta angavs vara att institutets anslagsstruktur därmed skulle förenklas och att dess profil också skulle framträda tydligare.³ Utredningen föreslog dock inte till vilken myndighet som uppgifterna borde överföras.

Östersjöcentrumutredningen tog ett år senare, i december 2004, upp frågan igen och framhöll att den föreslagna förändringen låg i linje med den ansvarsfördelning som gällde i Finland (CIMO) och i Danmark (Cirius, i dag Styrelsen for international utdannelse). Östersjöcentrumutredningen föreslog att IPK borde ta över ansvaret för bl.a. de stipendier som Svenska institutet ansvarade för.⁴

Frågan om gränsdragningen mellan Svenska institutet och IPK utreddes i viss utsträckning av IPK-utredningen som lämnade sitt betänkande i januari 2006. Utredningen valde dock att inte föreslå en förändrad ansvarsfördelning mellan myndigheterna med hänvisning till de krav som det då nya EU-programmet skulle ställa på IPK och att en del av verksamheten var på väg att omlokaliseras till Visby. När lokaliseringsfrågan var avslutad så var det enligt IPK-utredningen angeläget att frågan om ansvarsfördelningen mellan IPK och Svenska institutet blev föremål för översyn.

Studieavgiftsutredningen framhöll i sitt betänkande i januari 2006 att den verksamhet som Svenska institutet ansvarade för, bl.a. genom webbplatsen studyinsweden.se måste utökas och att webbplatsen borde bli ett permanent inslag i institutets verksamhet.⁵

Utredningen om svenskundervisning i utlandet framhöll i sitt betänkande i februari 2007 att den såg svenskundervisningen som en del av det allmänna Sverigefrämjandet och att Svenska institutet även i fortsättningen borde ha det övergripande ansvaret för detta.⁶

³ *Internationella kulturutredningen 2003*. SOU 2003:121, s. 13 och 186–187.

⁴ *Östersjöcentrumutredningen*. SOU 2004:124, s. 35.

⁵ *Studieavgifter i högskolan*. Betänkande av studieavgiftsutredningen SOU 2006:7, s. 68.

⁶ *Svenskan i världen*. Betänkande av utredningen om svenskundervisning i utlandet. SOU 2007:9, s. 7.

6.2.3 För- och nackdelar med att föra över verksamhet från Svenska institutet

Utredaren har i samtal med företrädare för Svenska institutet, IPK och högskolesektorn diskuterat vad ett förändrat huvudmannaskap skulle innebära för verksamheten och vilka för- och nackdelar som finns med detta.

Från Svenska institutet framhålls att uppdraget att informera om Sverige som studiedestination är nära kopplat till myndighetens övriga Sverigefrämjande uppdrag. Svenska institutet har bred kompetens och erfarenhet när det gäller att samverka och bygga nätverk på internationell nivå vilket är en tillgång i arbetet med att främja Sverige som studiedestination.

Institutet har vidare stor erfarenhet att hantera individuella stipendier för utländska studenter. Enligt Svenska institutets bedömning finns det synergier i att låta arbetet med att attrahera kompetens till Sverige hänga samman. Svenska institutet framhåller också värdet av den upparbetade samverkan som finns med utlandsmyndigheterna.

Stödet till svenskundervisning i utlandet har sedan länge varit en del av Svenska institutets uppdrag. Även här ser institutet värdet i samverkan med utlandsmyndigheterna och kopplingen till offentlig diplomati och utrikespolitik.

IPK framhåller att myndigheten har stor vana och bred kunskap att arbeta med internationalisering inom utbildningsområdet. Att myndigheten sorterar under utbildningsdepartementet torde vara en fördel och det är också rimligt, framhåller IPK, att uppdraget att marknadsföra svensk utbildning utomlands är placerat vid en myndighet under utbildningsdepartementet. IPK framhåller att myndigheten har väl uppbyggda och starka nätverk när det gäller internationalisering av högre utbildning. Informationsuppdraget skulle enligt detta perspektiv gagnas av att svenska lärosäten har en kontaktpunkt kring såväl inkommande som utgående mobilitet. IPK ser också synergier med arbetet i Forum för internationalisering, där IPK och Högskoleverket delat på ordförandeskapet sedan starten 2008, och som kommer att placeras i den nya "servicemyndigheten". IPK framhåller också att flera andra länder, t.ex. Norge, Danmark och Finland valt att låta den programansvariga myndigheten även ansvara för studieinformation i utlandet.

Regeringen berörde i februari 2010 i propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* studieavgifts-

utredningens förslag. Regeringen gjorde då bedömningen att Svenska institutets uppdrag att informera om svensk högre utbildning i utlandet borde utvecklas och utökas. Arbetsfördelningen mellan svenska lärosäten å ena sidan och Svenska institutet å andra sidan var enligt regeringens bedömning ändamålsenlig och borde därför bestå.⁷

Projektet Study Destination Sweden har under år 2011 blivit föremål för extern utvärdering. Bedömningen i utvärderingen är att de uppsatta målen nåtts i hög grad men att målen varit otydliga för många deltagare. Utvärderingen har inte haft som fokus att överväga förändrat huvudmannaskap för uppdraget att informera om högre utbildning utomlands. I utvärderingen framhålls dock att dagens ansvarsfördelning inte är den enda möjliga och att den kan framstå som fragmentiserad i jämförelse med hur andra länder har organiserat sig. I Utvärderingen nämns i detta sammanhang, förutom Svenska institutet, IPK, Högskoleverket, SUHF, Tillväxtanalys och forskningsstiftelsen Stint som aktörer på arenan internationell mobilitet inom utbildningsområdet.⁸

6.2.4 Utredarens bedömning

Utredaren konstaterar att frågan om dessa verksamheters hemvist har berörts i flera tidigare utredningar. Goda argument kan anföras för båda alternativen – att låta verksamheten vara kvar vid Svenska institutet respektive att föreslå att den förs över till den nya "servicemyndigheten". Vid Svenska institutet bedrivs verksamheten som en mer eller mindre självklar del av myndighetens allmänna Sverigefrämjande uppdrag. I den nya "servicemyndigheten" skulle verksamheten placeras i ett sammanhang med utbildning och internationell mobilitet i fokus. Det kan knappast råda något tvivel om att verksamhetens hemvist framstår som rimlig i båda alternativen. Samtidigt är det svårt att med ledning av de argument som framförts säga att det ena alternativet är avgjort bättre än det andra. I det läget framstår det trots allt som mest rimligt att låta de verksamheter det rör sig om vara kvar vid Svenska institutet. Enligt utredarens bedömning synes verksamheten i dag fungera förhållandevis väl och det kan också vara en styrka för helheten i

⁷ Prop. 2009/10:65, s. 32–33.

⁸ Lars Geschwind & Miriam Terrell: *Utvärdering av projektet Study Destination Sweden*. Faugert & Co Utvärdering AB 2011.

Svenska institutets uppdrag att den finns kvar vid myndigheten. Samtidigt kan anföras att den kommande ”servicemyndigheten” kommer att få hantera en fusion av verksamheter som kommer från tre olika myndigheter, med olika traditioner och kulturer. Därtill kommer den nya myndigheten att ställas inför utmaningen att dels vara en uppdragsfinansierad serviceinstitution för lärosätena, dels en anslagsfinansierad myndighet med uppdrag från regeringen. Myndigheten måste också vara rustad att hantera de krav som EU och andra uppdragsgivare inom programverksamheten ställer. Stora arbetsinsatser kommer att krävas för att få detta att fungera väl och att skapa en sammanhållen myndighet för de verksamheter som förs över från IPK, VHS och Högskoleverket. I detta läge kan det vara klokt att inte föra in ytterligare verksamhet från en fjärde myndighet. Därför bör de uppgifter som nu diskuterats ligga kvar vid Svenska institutet.

Samtidigt vill utredaren betona att frågan om internationell mobilitet inom utbildningsområdet är mycket angelägen. Det finns därför skäl att se vilka möjligheter som finns för att stärka det arbete som bedrivs i Sverige och samtidigt tydliggöra respektive aktörs ansvar.

7 Föreskriftsrätt enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare

7.1 Utredarens förslag

Utredaren föreslår att uppgiften att enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare inte förs över till den nya "servicemyndigheten". I stället bör uppgiften överföras till Vetenskapsrådet.

7.2 Skälen för utredarens förslag

7.2.1 Bakgrund

Enligt EU:s gästforskardirektiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005, artikel 5, ska ett forskningsorgan som vill ta emot en forskare ha förhandsgodkänts av medlemsstaten i enlighet med dess nationella lagstiftning. Det ankommer på medlemsstaten att själv bestämma hur ett system med förhandsgodkännande ska utformas. Målet med direktivet är att tredjelandsmedborgares inresa, vistelse och rörlighet i forskningssyfte ska underlättas och att EU på så sätt ska attrahera fler forskare från hela världen.

Mot denna bakgrund beslutade Riksdagen i maj 2008 om en lag (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare.¹ Lagen trädde i kraft den 1 juli 2008 och innebär att den statliga myndighet, fysiska eller juridiska person, som bedriver

¹ Prop. 2007/08:74, bet. 2007/08 UbU14, rskr. 2007/08:183.

forskningsverksamhet och planerar att ta emot en forskare från tredje land längre än tre månader måste godkännas för detta. Enligt förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare, ska Högskoleverket pröva frågor om godkännande.

Högskoleverket har hittills under 2011 godkänt fem nya forskningshuvudmän.² Verket har till utredningen redovisat att arbetet med detta tagit omkring 2,5 arbetsvecka i anspråk.

7.2.2 Gästforskarutredningen

Som underlag för regeringens proposition i frågan låg gästforskarutredningen som presenterade sitt betänkande i oktober 2006. Utredningen förslog att Vinnova skulle vara den myndighet som skulle ha beslutanderätt i frågor om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare. Gästforskarutredningen motiverade detta på följande sätt:

Frågan om vilken myndighet som är mest lämpad för att hantera ärenden om ackreditering av forskningsorgan har utretts i samråd med Vetenskapsrådet, Vinnova och Högskoleverket. Efter en genomgång av de olika myndigheternas kompetenser råder dem emellan en samstämmig uppfattning om att Vinnova är den myndighet som är bäst lämpad att hantera ärenden om ackreditering av forskningsorgan. Utredningen delar denna bedömning. Vinnova är följaktligen utredningens förslag på ackrediterande myndighet.³

Utredningen anförde vidare att Vinnova har ett omfattande ansvar för Sveriges engagemang i det internationella samarbetet om forskning och utveckling. Vidare betonades att myndigheten har ansvar för att fördela en betydande del av de offentliga forskningsmedlen och att det därmed finns rutiner och kompetens för att kunna bedöma innehållet och kvaliteten i forskningsprojekt. Utredningen framhöll också att Vinnova har vidsträckta kontakter med nationella institutionella och privata forskningsorgan samt med berörda EU-institutioner i sin dagliga verksamhet.

² CBI Betonginstitutet AB, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Innventia AB, Swerea SICOMP AB och Scandinavian Institute for Policy Studies.

³ *Gästforskare – nya regler för inresa, vistelse och arbete*. Betänkande från Gästforskarutredningen. SOU 2006:93, s. 57.

7.2.3 För- och nackdelar med olika alternativ

Utredaren ska enligt direktivet pröva och lämna förslag i fråga om den föreskriftsrätt som Högscoleverket 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.

Den nya "servicemyndigheten" kommer i stor utsträckning att ge service till landets lärosäten, framför allt inom området antagning. Dessa lärosäten är dock redan i dag godkända som forskningshuvudmän. De forskningshuvudmän som i dagsläget kan vara aktuella för att söka godkännande är därmed främst företag och fristående forskningsinstitut, vilket också framgår av de senaste årens ärenden. Sannolikt kommer kontaktytorna mot den typen av organisationer vara få för den nya "servicemyndigheten". Detta talar för att denna uppgift bör ligga på en myndighet som mer fokuserar på forskningsfrågor och som har breda kontaktytor inom det området.

Ett alternativ skulle kunna vara Vetenskapsrådet som har till uppgift att stödja grundläggande forskning inom alla vetenskapsområden. Utöver forskningsfinansiering arbetar myndigheten med strategi och analys samt forskningskommunikation. Vetenskapsrådet har i dag viss föreskriftsrätt och torde därmed ha förutsättningar att ta över ansvaret för godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare.

Ytterligare ett alternativ kan vara Vinnova som har till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. En viktig del av Vinnovas verksamhet är att öka samarbetet mellan företag, högskolor och universitet, forskningsinstitut och andra organisationer i innovationssystemet.

7.2.4 Utredarens bedömning

Utredaren konstaterar att frågan om vilken myndighet som borde ha ansvar för att besluta i ärenden om godkännande för en forskningshuvudman att ta emot gästforskare utreddes senast hösten 2006 och att utredningen då föreslog att Vinnova borde ha denna uppgift. I den proposition som föregick riksdagens beslut

framhölls att flertalet remissinstanser var positiva till utredningens förslag att ge Vinnova detta uppdrag.⁴

Utredaren har fört samtal med både Vinnova och med Vetenskapsrådet som båda ställt sig positiva till att över ansvaret för denna uppgift.

Efter att ha vägt de olika alternativen mot varandra är utredarens bedömning att detta uppdrag inte bör föras över till den nya "servicemyndigheten", främst med anledning av att denna myndighet endast i liten grad kommer att arbeta med forskningsrelaterade frågor. De två andra alternativ som har övervägts har båda mycket som talar för sig. Både Vetenskapsrådet och Vinnova har de kontakter och den kompetens som behövs för att hantera uppgiften att besluta i ärenden om godkännande för en forskningshuvudman att ta emot gästforskare. Detta talar för att uppgiften bör föras till någon av dessa myndigheter. För Vetenskapsrådet talar även att myndigheten i dag har föreskriftsrätt inom ett område vilket Vinnova inte har. Utredarens bedömning är därför att Vetenskapsrådet är den mer lämpade myndigheten.

⁴ Prop. 2007/08: 74, s. 25.

8 Gränsdragningsfrågor mellan de nya myndigheterna och i förhållande till andra verksamheter

8.1 Gränsdragningsfrågor mellan de två nya myndigheterna

Utredarens bedömning är att det i den renodling av uppgifter som nu föreslås ske inte finns några uppenbara problem ifråga om gränsdragningsfrågor mellan de två nya myndigheterna. Det finns en tydlig skiljelinje mellan myndigheterna som också bör komma till tydligt uttryck i respektive myndighets instruktion. En god samverkan mellan de två myndigheterna är dock en förutsättning för att verksamheten ska kunna fungera på bästa sätt. Två områden där samverkan måste kunna ske är information och statistik. Utredaren återkommer till detta i kapitel 9.

Det kan i detta sammanhang finnas skäl att betona att det är viktigt att Regeringskansliet, när nya uppdrag läggs på de två myndigheterna, noga överväger vilken av de två som är bäst lämpad att hantera uppdraget utifrån den nya renodlade myndighetsstrukturen.

8.2 Gränsdragningsfrågor i förhållande till andra verksamheter

En rad andra myndigheter och organisationer, inom och utom utbildningsdepartementets område, kommer att ha beröringspunkter med de två nya myndigheterna. Skolverket, Skolinspektionen, Vetenskapsrådet, Vinnova, Folkbildningsrådet, Sida, Svenska institutet, Stint, YH-myndigheten och SCB är några av de myndigheter och organisationer som i någon mån tangerar den verksamhet

som kommer att bedrivas i de två nya myndigheterna. Detta innebär inte att uppdragen är överlappande utan att det finns goda skäl att samverka och dra nytta av varandras erfarenheter t.ex. i metodfrågor.

9 Övergångsfrågor

9.1 Utredarens förslag

Utredaren föreslår att arbetet med att hantera de utmaningar som kommer att finnas, särskilt under en övergångsfas när två nya myndigheter skapas, påbörjas redan under 2012. Enligt utredarens bedömning handlar det till exempel om att utveckla nya myndighetskulturer i de två nya myndigheterna och att skapa ett ramverk för samverkan mellan myndigheterna. Arbetet kan påbörjas inom ramen för utredningen, i samverkan med berörda myndigheter, för att sedan övergå till att vara ett ansvar för de nya myndighetscheferna när dessa är utsedda av regeringen. Överförandet av programverksamheten från IPK till den nya "servicemyndigheten" kräver vidare särskilda rutiner och processer vilket måste förberedas i god tid under 2012.

9.2 Skälen för utredarens förslag

9.2.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska utredaren 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.

9.2.2 Kulturfrågor

I den nya "servicemyndigheten" kommer verksamhet och personal från de tre nuvarande myndigheterna, IPK, VHS och Högskoleverket, att rymmas. Tre myndigheters traditioner och kulturer kommer att mötas och brytas mot varandra. Detta är berikande

men det kommer ändå att krävas insatser för att skapa en ny och gemensam värdegrund i den nya "servicemyndigheten". Detta arbete bör påbörjas redan under 2012.

Den nya granskningsmyndigheten kommer i sin helhet att ha sina rötter i Högskoleverket. Även här kommer dock insatser att behövas för att bygga den nya myndighetens värdegrund. Nya tider och nya uppdrag kräver nya arbetssätt. För att ge den nya granskningsmyndigheten en god start krävs ett aktivt arbete från den kommande myndighetsledningen. Det är av avgörande vikt att den nya granskningsmyndigheten framstår just som en ny myndighet, som arbetar effektivt och rättssäkert utifrån ett student- och medborgarperspektiv och med en hög grad av kvalitetssäkring i sina beslut. Även här bör arbetet påbörjas redan under 2012.

9.2.3 "Det kommer inte längre att vara vår myndighet"

Det finns en oro från lärosäteshåll för att den nya "servicemyndigheten" inte kommer att i tillräcklig utsträckning vara en "högskolemyndighet" och att högskolors och universitets inflytande över verksamheten kommer att minska. Samtidigt finns oro över att det breda utbildningsperspektivet, som verksamheten vid IPK för med sig, kommer att komma i skymundan i den nya "högskolemyndigheten" och att målgrupperna på t.ex. skolsidan kommer att ha svårt att hitta in i den nya myndigheten.

Denna oro bör tas på allvar och det framstår som ytterst viktigt att den nya myndigheten kan hantera hela bredden av sitt uppdrag, dvs. att både vara en högskolornas "servicemyndighet", främst beträffande antagning, och en statlig myndighet som ansvarar för information till sökande och hanterar bedömning av utländska betyg och utbildningar samt är det svenska programkontoret för de internationella program som finansieras av EU och andra finansärer. Kunskapen om och förståelsen av bredden av detta uppdrag måste genomsyra verksamheten, från tillsättning av styrelse till utformningen av myndighetens namn, grafiska profil och webbplats.

9.2.4 Särskilda övergångsfrågor för verksamheten vid IPK

För den del av verksamheten vid IPK som är bunden genom kontrakt med Europeiska kommissionen finns särskilda förhållanden som är reglerade i avtalet med kommissionen. Möjlighet att flytta kontrakten från IPK till annan myndighet regleras dock inte. Däremot kan IPK avsluta kontrakten om regeringen utser annan myndighet att vara värd för programmet. Detta måste ske senast sex månader innan planerat avslut. För att kunna avsluta kontrakten kommer IPK att behöva genomföra ett bokslut (Yearly report). Bokslutsarbetet för LLP genomförs årligen på myndigheten under en period om två till tre månader. Vid ett avslut av kontrakten ska IPK inom 60 dagar komma in med en rapport. I samband med inrättande av ett nytt programkontor ska utbildningsdepartementet garantera följande:

- Tillräckligt antal personal med rätt allmän kompetens och erfarenheter för att hantera programmet.
- En god struktur för styrning och ledning inklusive IT-system.
- Kompetens att implementera och hantera EU:s finansiella regelsystem.
- Att intressekonflikter inte föreligger i det nya programkontoret. Exempel på intressekonflikt är ekonomiska intressen och politiska eller nationella kopplingar.

Inför inrättande av ett nytt programkontor ska kommissionen göra en systemrevision på plats hos den myndighet som ska hantera programmet. Detta kommer att vara ett omfattande arbete och hur det ska ske, i ett läge där den nya myndigheten ännu inte är formellt inrättad, är i nuläget inte klart. Möjliga lösningar på detta problem kommer att utredas skyndsamt inom ramen för fas två av utredningen.

I kontraktet med kommissionen handlar artikel 11 om intressekonflikter. Intressekonflikt skulle kunna uppstå om det t.ex. som en följd av ekonomiska intressen finns en risk att opartiskhet och objektivitet i verksamheten inte kan upprätthållas. Det har i anslutning till detta framförts att den nya servicemyndigheten dels kommer att i hög grad vara en uppdragsfinansierad myndighet med uppdrag och stark styrelserepresentation från landets lärosäten, dels i den del av programverksamheten som vänder sig till högskolan kommer att bevilja bidrag till många lärosäten. Det har från IPK framhållits att detta skulle kunna ses som en beroendeställning

som skulle kunna uppfattas som en intressekonflikt av det slag som nämns i artikel 11.

Utredarens bedömning är att det inte föreligger några formella hinder för att föra över verksamheten vid IPK till den nya "servicemyndigheten". Hur formerna för att föra över verksamheten närmare ska ske, t.ex. avseende systemrevision av den nya myndigheten, måste dock klargöras. Den potentiella intressekonflikt som berörs ovan bör kunna hanteras genom att besluts- och beredningsprocesserna för de nämnda verksamheterna hålls åtskilda.

9.2.5 Samverkan mellan de två myndigheterna

Enligt 6 § i förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Enligt 6 § i myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighet verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Det finns därmed generella bestämmelser om hjälp och samarbete mellan myndigheter. Sannolikt kommer det att finnas skäl till nära samarbete inom flera områden mellan de två nya myndigheterna. Utredaren vill här lyfta fram informationsuppdraget vid "servicemyndigheten" som ett exempel. Den nya "servicemyndigheten" kommer att ha ett utpekat ansvar för att sprida information inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att kunna ge sökande saklig, neutral och relevant information som gör att de kan göra välavvägda val när de söker högre utbildning, att ge god information om de internationella program som myndigheten ansvarar för och vilka möjligheter de erbjuder och det handlar om att ge god information till personer som vill få sina utländska betyg eller sin utländska utbildning bedömd.

De som söker sig till den nya "servicemyndigheten" för att få information kommer dock säkerligen också att vara intresserade av att få information om det som den nya granskningsmyndigheten arbetar med i form av analyser, utbildningsgranskningar och tillsyn. Det måste därför finnas ett samarbete mellan de två myndigheterna som möjliggör ett effektivt informationsutbyte. Detta måste bygga på en ömsesidig respekt och förståelse för respektive myndighets uppgifter men också för det gemensamma ansvaret: Myndigheter och andra aktörer som finansieras med skattemedel har till uppgift

att tillgodose allmänna eller enskilda individers intressen och rättigheter. Utbildningsväsendet ska ge studenter och elever en utbildning av hög kvalitet. Det handlar i slutändan om att skapa förutsättningar för utveckling, trygghet, tillväxt, välfärd och välbefinnande – som kommer alla till del.

Ytterligare ett område där samverkan mellan de två myndigheterna bör komma till stånd är statistik. Inom dessa och andra områden kommer det att bli nödvändigt med samverkan mellan de två myndigheterna. Arbetet med att se över hur denna samverkan kan ske bör påbörjas under 2012. Erfarenheter i detta arbete bör kunna hämtas från t.ex. Skolinspektionen och Skolverket.

9.2.6 Nedprioriterade uppgifter?

De förslag som läggs i detta betänkande innebär att resurserna i form av anställda informatörer reduceras i förhållande till dagens situation. I förslagen finns heller ingen sammanhållen informations/kommunikationsavdelning vilket i dag finns på två av de berörda myndigheterna. Det är naturligt att detta väcker frågor om inte förslagen innebär att informations- och kommunikationsfrågorna prioriteras ned. Detta är dock inte avsikten. Det kommer även i fortsättningen att vara en viktig myndighetsuppgift att tillhandahålla neutral, relevant och saklig information som gör det möjligt för studenter och andra berörda målgrupper att göra välavvägda val.

Att förslaget innebär att antalet anställda informatörer minskar är en följd av utredarens bedömning att det finns synergieffekter i att samla de i dag överlappande informationsuppdragen i en myndighet. Det är också utredarens bedömning att det är en mer effektiv lösning att knyta informatörerna direkt till sakverksamheterna.

På ett liknande sätt kan det uppfattas som att förslaget att Högskoleverkets nuvarande uppdrag att inom sitt verksamhetsområde motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter, inte förs över till den nya "service-myndigheten", innebär att jämställdhetsfrågorna prioriteras ned. Detta är dock inte avsikten med utredarens förslag. Det handlar i stället om att försöka skapa en ordning som dels tydliggör att ansvaret i dessa frågor faktiskt vilar på lärosätenas ledning, dels lyfta fram de möjligheter som kommer att finnas för regeringen att

ge en ny och vital granskningsmyndighet inom högskoleområdet i uppdrag att granska, följa upp och utvärdera olika aspekter av hur lärosätena hanterar detta ansvar.

10 Konsekvenser

10.1 Generella konsekvenser

Den förändrade myndighetsstruktur som föreslås kommer att inom flera områden innebära väsentliga fördelar i förhållande till dagens struktur. Att skilja mellan å ena sidan granskning i olika former, och å andra sidan service, främjande och utförande kommer att förenkla för de två nya myndigheterna och för de berörda målgrupperna. Det ger tydligare mandat och minskar risken att olika uppgifter blandas samman på ett sätt som försvårar genomförandet. Respektive myndighets uppgift blir då också tydligare för dem som söker information eller blir föremål för en granskning t.ex. i form av tillsyn eller en examenstillståndsprovning.

Den renodling som nu kan komma till stånd bör ge bättre förutsättningar än i dag för att den verksamhet som Högskoleverket bedriver inom områden som tillsyn, nationell kvalitetssäkring och analys kan hitta synergier mellan varandra och korsbefrukta varandra. Den bör också innebära att de problem som funnits på grund av det överlappande uppdraget att informera om högre utbildning nu kan lösas. Inom området bedömning av utländsk utbildning och utländska betyg bör också synergier finnas. Att tillträdesfrågorna nu samlas i den nya "servicemyndigheten" kommer sannolikt att kunna leda till synergier mellan verksamhet som i dag bedrivs av Högskoleverket och verksamhet som bedrivs av VHS. Förslaget innebär också förstärkta funktioner för analys och juridisk kompetens vid servicemyndigheten.

Beträffande den verksamhet som i dag bedrivs av Internationella programkontoret kommer en fördel att vara att resurser nu kommer att finnas för vissa nyckelkompetenser, t.ex. juridiskt stöd och en större kritisk massa för funktioner som analys och uppföljning. Det bör också kunna finnas synergieffekter inom området internationell

mobilitet mellan verksamheten vid IPK och den bedömning av utländska utbildningar och betyg som sker vid Högskoleverket respektive VHS. Forum för internationalisering och Bologna-expertgruppen är ytterligare två områden, men samarbetet här fungerar redan i dag väl enligt de signaler som kommit utredaren till del.

En komplicerande dimension kan vara det förslag som finns inom Europeiska kommissionen att från och med år 2014 utveckla LLP-programmet till att även innefatta ungdomsfrågor och idrott.¹ Om detta blir verklighet skulle det innebära att den nya ”servicemyndigheten” får ett än bredare fokus som delvis ligger utanför utbildningssektorn.

10.2 Lokalisering

Det ingår inte i utredningens direktiv att överväga annan lokalisering än den som är i dag vilket innebär att de två nya myndigheterna ska vara lokaliserade i Stockholm och att ”servicemyndigheten” även i fortsättningen kommer att ha verksamhet på Gotland med samma omfattning som i dag dvs. 16 årsarbetskrafter. Utgångspunkten för det fortsatta arbetet bör dock vara att de två nya myndigheterna bör hitta nya lokaler i Stockholm. Det vore olyckligt för byggandet av de nya myndigheterna och myndighetskulturerna om verksamheten skulle fortsätta i samma lokaler som i dag.

10.3 Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser

Den nya myndighetsstruktur som föreslås inrättas från och med den 1 januari 2013 innebär att Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet läggs ned den 31 december 2012. Enligt de underlag som de tre myndigheterna redovisat till utredningen har Högskoleverket i dag cirka 151 årsarbetskrafter, VHS cirka 114 och IPK cirka 71. Bemanningen av de två nya myndigheterna ska ske med beaktande av reglerna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Enligt LAS (6 b §) övergår de enskilda anställningsavtalen vid verksamhets-

¹ Discussion on the future of the Erasmus Programme post-2013. DG EAC/C-1/Ares (2011). LLP/NA/ERA/10/11. 14/10 2011.

övergång automatiskt till förvärvaren, som alltså blir ny arbetsgivare. För de anställda övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången till den nya arbetsgivaren. Anställda med tidsbegränsning överförs med tidsbegränsningen, den deltidsanställda går över i oförändrad omfattning etc.

Utredarens bedömning är att det i flertalet fall kommer att handla om verksamhetsövergång till befattningarna i de nya myndigheterna. Beslut om detta kan dock fattas först i fas två av utredningen. Som framgår av kapitlen tre och fyra gör utredaren bedömningen att de två myndigheterna sammanlagt bör bemannas med cirka 299 årsarbetskrafter. För kärnverksamheterna innebär förslaget till dimensionering inga minskningar i förhållande till nuvarande personalramar.

Inom området information/kommunikation innebär förslaget dock att från nuvarande bemanning med cirka 30 årsarbetskrafter föreslås de nya myndigheterna bemannas med cirka 20 årsarbetskrafter. Denna reduktion är möjlig och rimlig genom att det bör kunna uppstå synergier när de informationsuppdrag som i dag är överlappande förs över till samma myndighet. Därtill kommer att informationsverksamheten i de två nya myndigheterna föreslås integreras i sakverksamheterna. Här kommer alltså viss övertalighet att uppstå om förslaget genomförs.

När det gäller myndigheternas stödfunktioner, IT-stöd och administrativt stöd är utredarens bedömning att det bör finnas utrymme för att reducera dagens kostnader utan att servicen till kärnverksamheterna blir lidande. Vilka lösningar som ska väljas för hur stödet tillhandahålls bör övervägas i fas två av utredningen. Denna osäkerhet innebär naturligtvis en olägenhet för dem som i dag är anställda vid de tre myndigheternas stödfunktioner och det finns risk för oro och personalavgångar under 2012 som kan påverka verksamheten negativt. Detta måste respektive myndighet hantera löpande och det finns anledning för de tre myndigheterna som ska avvecklas att på ett tidigt stadium analysera och identifiera t.ex. administrativa nyckelfunktioner som är verksamhetskritiska i någon mening. Utredarens bedömning är att sannolikt kommer övertalighet att uppstå även i stödfunktionerna.

En tredje funktion där det kan förväntas uppstå övertalighet är inom myndigheternas stabsfunktioner. Högskoleverket och IPK har i dag organisatoriska enheter med beteckningen stab medan VHS har stabsfunktionerna inom den administrativa enheten. Det

faller sig naturligt att när tre myndigheter blir två så uppstår övertalighet inom den här typen av funktioner. Utredarens bedömning är därför att det även i denna del kan uppstå viss övertalighet.

Som nämnts ovan kommer bemanningen av de två nya myndigheterna ske med beaktande av reglerna i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Uppstår övertalighet så finns alltså risk att arbetstagare blir uppsagda på grund av arbetsbrist. Den som blir uppsagd kan omfattas av trygghetsavtalet.²

Tabell 10.1 Förslag till dimensionering i de två nya myndigheterna, jämfört med dagens dimensionering

Högskoleverket	151
VHS	114
IPK	71
Summa	336
Granskningsmyndigheten	88
"Servicemyndigheten"	211
Summa	299
Möjlig minskning av personalram	37

10.4 Ekonomiska konsekvenser

Enligt utredningens direktiv ska förslagen rymmas inom de ekonomiska ramar som gäller för de berörda myndigheterna. Möjliga besparingar och ekonomiska konsekvenser av förslagen på kort och lång sikt ska redovisas.

Totalt sett kommer de två nya myndigheterna enligt utredarens förslag att bemannas med färre personer än de tre nuvarande myndigheterna. Detta kommer på längre sikt att leda till lägre kostnader. Av samma skäl bör också lokalkostnaderna på längre sikt kunna minska. På kort sikt är det dock osannolikt att den nya myndighetsstrukturen kommer att innebära reducerade kostnader. Under en tid kommer det att finnas avvecklingskostnader (lön under uppsägningstid och pensionsersättningar) för övertalig personal. En studie från Riksrevisionen som belyste avvecklingarna av Arbetslivsinstitutet, Djurskyddsmyndigheten och Integrationsverket visar att kostnaderna per person som blev uppsagd och därigenom fördes över till avvecklingsmyndigheten i genomsnitt uppgick till omkring

² http://www.arbetsgivarverket.se/upload/Avtal-Skrifter/CentralaAvtal/TA_webb.pdf

856 000 per person. På grundval av detta kan antas att om exempelvis 20 personer skulle sägas upp på grund av arbetsbrist så innebär det en uppskattad kostnad av cirka 18,7 miljoner kronor.³

Stora avvecklingskostnader kan också uppstå till följd av de hyresavtal som VHS och Högskoleverket har i dag. VHS hyresavtal gäller till och med den 31 mars 2015 och kostnaden är för närvarande 5,8 miljoner kronor årligen. Högskoleverkets hyresavtal sträcker sig fram till och med den 31 december 2016 och kommer från och med 2013 att kosta 13,3 miljoner kronor årligen. Sammanlagt uppgår därmed hyreskostnaderna för de lokaler som Högskoleverket och VHS disponerar i dag, från 2013 till dess att avtalen upphör till 66,3 miljoner kronor. Hur stora avvecklingskostnaderna till slut blir är dock beroende av dels vilka lokallösningar som väljs för de nya myndigheterna (kan nuvarande lokaler användas i någon utsträckning?), dels vilka möjligheter som finns att efter förhandling säga upp hyresavtal i förtid, alternativt hitta andra hyresgäster.

Det kommer också under en kortare övergångsperiod att finnas mindre kostnader för telefoni, IT, kaffemaskiner m.m. i de fall där avtalen sträcker sig in i 2013.

Ytterligare avvecklings- eller omställningskostnader kan uppstå som en följd av att programmet för livslångt lärande ska föras från IPK till den nya "servicemyndigheten". Dels kan IPK behöva extra resurser för det merarbete som kommer att uppstå med det bokslut som måste göras år 2012, dels kan vissa övergångslösningar bli nödvändiga som kan kräva extra resurser. Dessa är dock svåra att i nuläget beräkna.

En uppskattning av avvecklingskostnaderna åren 2013–2016 finns i tabellen nedan.

Tabell 10.2 Uppskattade avvecklingskostnader (mkr) 2013–2016

	2013	2014	2015	2016
Högskoleverkets lokaler	13,3	13,3	13,3	13,3
VHS lokaler	5,8	5,8	1,45	-
Personal	18	2	-	-
Övrigt	0,5	-	-	-
Summa	37,6	21,1	14,75	13,3

³ Viss kompensation har gjorts för löneökningar men ingen hänsyn har tagits till eventuellt skilda lönenivåer mellan myndigheter eller andra skillnader. Slutrapporten från Avvecklingskommittén för näringsmyndigheter (N 2008:13) från 2011-06-30 (dnr N 2008:13/2011/22) visar på liknande kostnader per uppsagd person.

Att notera är att kostnaderna för avveckling av personal är mycket ungefärliga och kan bli högre eller lägre, främst beroende på hur många som måste sägas upp. Kostnaderna för lokalhyra kan bli väsentligt lägre om det går att använda lokalerna i de nya myndigheterna eller om annan hyresgäst kan hittas.

I budgetpropositionen för år 2012 beräknar regeringen att ramanslaget för IPK år 2013 bör ligga på 59,1 miljoner kronor, för VHS på 22,6 miljoner kronor och för Högskoleverket på 180,6 miljoner kronor, dvs. sammanlagt cirka 262,3 miljoner kronor. Enligt utredarens förslag bör de två nya myndigheterna sammanlagt anvisas ramanslag för år 2013 om cirka 123 miljoner kronor respektive cirka 112,9 miljoner kronor. Förslaget bör alltså kunna leda till en årlig kostnadsminskning av omkring 25–30 miljoner kronor. Kostnadsreduceringen kan i sin helhet hänföras till minskade kostnader för stödverksamheter och informationsverksamhet. För budgetåret 2013 finns dock risk att avvecklingskostnaderna överstiger kostnadsreduceringarna. För att förslagen ska kunna genomföras inom befintlig ram redan år 2013 krävs därmed sannolikt att det antingen går att hitta ny hyresgäst för de befintliga lokalerna eller att dessa, efter vissa förändringar, kan användas i de nya verksamheterna.

Tabell 10.3 Ramanslag och avvecklingskostnader 2013–2016 (2013 års prisnivå)

	2013	2014	2015	2016
Granskningsmyndigheten	123	123	123	123
"Servicemyndigheten"	112,9	112,9	112,9	112,9
Avvecklingskostnader	37,6	21,1	14,75	13,3
Summa	273,5	257	250,65	249,2

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 kvalitets-säkring.

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.

Samlad 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 enrådighetsmyndighet 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 utbildnings-

nivåer, från grundskoleutbildning, gymnasieutbildning, vuxenutbildning och yrkesutbildning till högre utbildning. IPK har, utöver regeringen, Europeiska kommissionen, Nordiska ministerrådet och Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (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 Högskoleverket 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 Högskoleverkets 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.

Ettapp 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 Höskoleverket 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)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]