

Idär
IDAG
Imorgon
HÖGSKOLEVERKET 1995–2005

INNEHÅLL

UNIVERSITETSKANSLERNES BETRÄKTELSE	5
AVDELNINGEN FÖR BEDÖMNING AV UTLÄNDSK UTBILDNING BEDÖMNINGSPÅRBEJTE PRÄGLAT AV FÖRNYELSE OCH STORA FÖRÄNDRINGAR	15
AVDELNINGEN FÖR STATISTIK OCH ANALYS MED STATISTIK FÖLJER VI UPP DEN HÖGRE UTBILDNINGEN	21
INFORMATIONSAVDELNINGEN DET TAR TID ATT BYGGA TROVÄRDIGHET	27
JURIDISKA AVDELNINGEN DET TAR TID ATT HITTA RÄTT	34
UTREDNINGSAVDELNINGEN HÅLLBAR UTVECKLING OCH AKADEMISK FRIHET – ETT SÄTT ATT FÖRHÅLLA SIG TILL OMGIVNINGEN	45
UTVÄRDERINGSAVDELNINGEN TIO ÅR MED KVALITET	50
ADMINISTRATIVA AVDELNINGEN REGLER OCH RUTINER BIDRAR TILL GEMENSAM KULTUR	57

Högskoleverket • Luntmakargatan 13
Box 785 I, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50
e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

HÖGSKOLEVERKET 1995–2005. I GÅR, I DAG, I MORGON

Producerad av Högskoleverket 2005
Högskoleverkets rapportserie 2005:33 R
Redaktör Åsa Klevard

Innehåll Högskoleverkets avdelningschefer

Grafisk form Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck Högskoleverkets vaktmästeri, Stockholm, juni 2005



SIGBRIT FRANKE

UNIVERSITETSKANSLERNS BETRÄKTELSE

När Högskoleverket inrättades år 1995 var jag sedan tre år tillbaka rektor för Umeå universitet. Mina kontakter med den nya myndighetens föregångare, Kanslersämbetet och Verket för högskoleservice, var begränsade till vissa innehållsdiskussioner framför allt inom ramen för SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund). Kontaktytorna med Högskoleverket kom inte heller att bli särskilt vittomfattande. Förvisso var Umeå universitet föremål för en s.k. kvalitetsarbetsbedömning år 1998, en utvärdering som vi i universitetsledningen välkomnade. Och förvisso genomförde Högskoleverket några examensrättsprövningar efter ansökan från oss. Därutöver fördes en dialog kring högskoleprovet, som Umeå universitet hade och fortfarande har i uppdrag att utarbeta. Turerna kring den vetenskapliga granskningen av de fyra högskolor som anhållit om att få universitetsstatus väckte först en hel del reaktioner. Men i det stora hela framstod Högskoleverket som en tämligen beskedlig och anonym aktör för oss i Umeå.

För mig personligen blev Högskoleverket angeläget och intressant först på senhösten 1998. Som ny utbildningsminister inbjöd Thomas Östros mig till ett samtal, varvid han uttryckte sin önskan om att jag skulle ta på mig uppgiften som universitetskansler och tillika chef för Högskoleverket. Universitetskansler Stig Hagström

hade nyligen gått i pension och verkets generaldirektör Agneta Bladh hade utsetts till statssekreterare. Efter en kort och ångestfylld beslutsperiod svarade jag ja förutsatt att jag kunde behålla min professur vid Umeå universitet, för mig en slags säkerhetsventil. Knappt två månader senare var jag på plats, vemodig över att lämna rektorsjobbet som jag så storligen trivdes med, men samtidigt förväntansfull inför min nya roll.

GEDIGEN ERFARENHET OCH HÖG KOMPETENS

Redan initialt stod det klart för mig att det drygt hundratalet personer som var anställda vid Högskoleverket sammantaget representerade både gedigen erfarenhet och hög kompetens. Men även om "pastoratet" var välskött saknades inte uppgifter att gripa sig an. En tydlig beslutsordning var t.ex. nödvändig att få på plats med regelbundna mötestider och protokollförda beslut. Vissa för alla avdelningar gemensamma regler och ramar behövde utformas. Men sannolikt ännu viktigare än att ett regelverk fanns att tillgå var att se till att ytterligare två styrmedel kunde tas i bruk. Det ena gällde vissa ekonomiska medel, som inte var helt uppbundna utan som ställdes till styrelsens disposition för att löpande kunna användas under budgetåret. Det andra för mig helt oundgängliga styrmedlet var att tillsammans

med alla medarbetare bestämma vilka övergripande mål och strategier som skulle gälla för Högskoleverket under den närmaste femårsperioden. Efter intensiva diskussioner under hela våren kunde också Högskoleverkets engagerade styrelse fastställa det dokument som sedan kom att fungera som en ledstjärna för oss alla, "Plattform för Högskoleverket 1999–2004".

Kärninnehållet i Högskoleverkets verksamhet kan förenklat och sammanfattande beskrivas som att ta fram underlag som behövs för att så väl underbyggda och kloka beslut som möjligt ska kunna fattas i frågor som rör högskola och högre utbildning. Målgrupperna finns såväl på politisk nivå och på lärosättsnivå som på individnivå, dvs. regering och riksdag, universitet och högskolor samt studenter, blivande studenter och en bred allmänhet. De skiftande underlagen tas framför allt fram via utredningar, uppföljningar och utvärderingar. De kan exempelvis syfta till att ge en nationell bild av läget i eller utvecklingen av svensk högskola till att bedöma värdet av en individs utländska utbildningsbakgrund, att granska utbildningars kvalitet eller att utreda om en enskild students rättigheter har tillvaratagits.

Med åren har riksdagens och regeringens instruktion för Högskoleverket kommit att bli mer enhetlig, något som jag aktivt har verkat för. Högskoleverket har t.ex. inte längre ansvaret för universitetsdatornätet SUNET eller för SAFARI (Spridning av forskningsinformation till allmänheten över internet). Sådana uppgifter som innebär att fördela medel till olika verksamheter är, som jag envist har påpekat, knappast förenligt med Högskoleverkets kvalitetsvärderande uppdrag. Och om förslaget att överföra Rådet för högre utbildning till annan myndighet fullföljs,

har samtidigt det sista kvarvarande uppdraget att dela ut ekonomiska bidrag bortfallit.

PLATTFORMEN BETONADE VISSA OMRÅDEN

Med ambitionen att via goda underlag vara en pådrivande kraft för högskolans utveckling slogs det fast i Plattformen att vissa områden behövde betonas starkare än vad som tidigare gjorts. Forskarutbildningen var enligt min mening ett område som hittills framstått som en vit fläck på högskolekartan. Omvärldsanalyser, och då särskilt högskoleutbildningens arbetsmarknadsrelevans och högskolans uppgift att samverka med omgivande samhälle och näringsliv, var ett annat prioriterat område. Rekrytering och tillträde till högre utbildning framför allt för nya och icke-traditionella grupper, systematiska och omfattande kvalitetsgranskningar samt rättssäkerhetsfrågor underströks. Metoden att via spridning av positiva exempel stimulera till utveckling av högskoleverksamhet förordades. Vidare underströks målet att Högskoleverket skulle utvecklas till att bli och uppfattas vara en självskriven och tillförlitlig auktoritet inom högskoleområdet. Kännetecken för Högskoleverkets sätt att arbeta och agera beskrevs med ledorden "öppet", "självständigt", "synligt", "tydligt" och "djärvt". De perspektiv som i prioriterad ordning markerades som viktiga att beakta var student-, jämställdhets-, mångfalds- och det internationella perspektivet.

Att de uttryckta ambitionerna för Högskoleverket var mycket högt ställda råder det ingen tvekan om. Med ett uttalat riktmärke och kompassen i hand var det bara att sätta igång och försöka omsätta idéerna i praktisk handling.

På basis av en omfattande arbetsplatsundersökning förändrades den inre organisationen till att bli en än effektivare helhet bestående av sex sakavdelningar och en administrativ avdelning. Avdelningarnas benämningar valdes för att återspegla den innehållsliga kärnan i Högskoleverket: bedömningsavdelningen, informationsavdelningen, juridiska avdelningen, avdelningen för statistik och analys, utredningsavdelningen och utvärderingsavdelningen. Entusiasmen hos medarbetarna gick inte att ta miste på. En liten krets på fyra personer utgjorde det s.k. universitetskanslerns kansli, UKK.

KONTAKTER MED INTRESSENTGRUPPER

En viktig ingrediens i arbetet var att se till att styra och upprätthålla goda kontaktytor med sådana intressentgrupper som kunde bedömas tillhöra de allra angelägnaste sett utifrån ett krasst Högskoleverksperspektiv. Dessa intressentgrupper var och är mångtaliga och mycket av min tid under årens lopp har jag kommit att ägna åt att diskutera, informera och ”bolla idéer” kring frågor och uppgifter som Högskoleverket hanterar eller borde uppmärksamma.

Redan första året inleddes en besöksrunda till de 39 universiteten och högskolorna, besök som sedan har upprepats. Tre olika råd som vart och ett fungerar som informella bollplank inrättades, nämligen ett studentråd, ett rektorråd och det s.k. NS-rådet med representanter för näringsliv och samhälle.

Regelbundna sammankomster med företrädarna för Utbildnings- och kulturdepartementet är ett annat viktigt inslag. Andra betydelsefulla intressenter har varit och är utbildningsutskottet, lärarnas och forskarnas fackliga organisation

SULF, Sveriges universitets- och högskoleförbund SUHF, Sveriges förenade studentkårer SFS, men också Vetenskapsrådet, de olika forskningsstiftelserna och Skolverket.

Många fler ”aktörer” med vilka kontakter tagits och tas kan nämnas, däribland Socialstyrelsen, Verket för högskoleservice, Internationella programkontoret, Svenska Institutet, Ingenjörsvetenskapsakademien, folkbildningsorganisationer och Akademiska Hus. Här till kommer inbjudna intressenter till de många konferenser kring specifika ämnen som Högskoleverkets sakavdelningar inbjuder till och de återkommande nationella sammankomster som riktar sig till grupper av lärosätensansvariga t.ex. informatörerna, jämställdhetshandläggarna, de kvalitetsansvariga och rektorerna.

Är det då värt all den tid och all den kraft som ägnas åt alla dessa kontakter? Mitt svar är obetingat ja på den frågan. Värdet av att ta emot synpunkter och reaktioner på vad vi på Högskoleverket gjort, gör och planerar att göra går inte att överskatta. Att förankra Högskoleverkets arbete på detta sätt ger oss inte bara råg i ryggen utan innebär också att blindskär och fallgropar lättare kan undvikas. Och självfallet ger det oss på Högskoleverket goda möjligheter att sprida information om vad vi utträttar och varför vi gör det vi gör.

Under senare år har de internationella kontakterna intensifierats framför allt de på europeisk och nordisk basis. I nuläget ingår Högskoleverket i, alternativt ansvarar för, flera samarbetsprojekt som omfattar olika länder inom EU. Själv är jag aktivt engagerad i styrelsen för ENQA (European Network for Quality Assurance). I och med ENQAs uppdrag att ta fram mål och riktlinjer för hur de europeiska

universiteten och högskolorna ska genomföra utvärderingar och garantera god utbildningskvalitet har bärande idéer i den svenska utvärderingsmodellen kunnat hävdas.

UTVÄRDERINGSFRÅGORNA

Med min bakgrund som professor i pedagogik med inriktning mot kritisk granskning och utvärdering av utbildning var det naturligt för mig att när jag kom till Högskoleverket 1999 särskilt ägna uppmärksamhet åt just utvärderingsfrågor. Det var också vad utbildningsministern förväntade sig – att ett utvärderingssystem för svensk högre utbildning byggdes upp; ett system som var genomtänkt och effektivt och som var trovärdigt och accepterat i alla läger.

Som en av de första åtgärderna för att fullfölja uppdraget utsågs ett s.k. Advisory Board bestående av mycket välkända utvärderingsexperten. Jag hade tidigare samarbetat med merparten av de fem experterna (två från USA, en från Storbritannien, en från Frankrike och en från Danmark). Dessa experter har från första början varit med och aktivt påverkat utformningen av det svenska utvärderingssystemet. Parallellt pågick intensiva diskussioner med företrädare för lärosätena liksom täta överläggningar med Utbildningsdepartementet. Statssekreterarens insatser och stöd kom att påverka det regeringsuppdrag som sedan formulerades att under en sexårsperiod kvalitetsgranska all högre utbildning i Sverige, dvs. alla ämnen och program inom grundutbildningen liksom all forskarutbildning. För närvarande är vi i full gång med det femte årets utvärderingar liksom med planeringen av det sista årets kvalitetsgranskningar. Jag kan med tillfredsställelse konstatera att de bärande prin-

ciper för utvärdering, som jag alltsedan disputationen (1975) har förespråkats, också har visat sig vara högst tillämpliga och fruktbara i detta sammanhang. Det omfattande regeringsuppdraget har hittills fullföljts på ett lyckosamt sätt, mycket tack vare heroiska insatser från Högskoleverkets utvärderare.

TEMAUTVÄRDERINGAR

En stor fördel jämfört med andra länder är att Högskoleverkets roll inte begränsats till enbart ackreditering och utvärdering av specifika utbildningar. Här ges också utrymme för att genomföra andra slags utvärderingar och andra studier. Det i sin tur innebär att den samlade nationella bilden av högre utbildning kan framställas på ett mer fullständigt sätt än vad som är möjligt för andra länders motsvarigheter till Högskoleverket. De s.k. temautvärderingarna kan utgöra ett exempel på en speciell form av nationell utvärdering. Sådana utvärderingar, som initierades redan år 1999, koncentreras på generella kvalitetsaspekter.

Den första utvärderingen av det slaget var omfattande och innehöll inte mindre än tre teman: jämställdhet, studentinflytande och social och etnisk mångfald. Det var inte någon tillfällighet att just dessa teman valdes. Som rektor för Umeå universitet låg de aspekterna mig särskilt varmt om hjärtat. De finns också formulerade bland Plattformens prioriterade perspektiv.

Syftet var tvåfaldigt: dels att få en lägesbeskrivning av hur aktivt man ute på lärosätena arbetade för att åstadkomma bättre jämställdhet, ökad studentinflytande och vidgad mångfald; dels att ta fram och presentera förebildliga exempel på hur sådant arbete kunde gå till. Således både att utöva kontroll och att ge underlag som

stimulerade till fortsatt utveckling. Delvis som en följd av en debatt om ”ranking” kom s.k. franking. I de tematiska kvalitetsutvärderingarna namngavs endast de allra bästa, dvs. det (eller de) lärosäte(n) som mest framgångsrikt arbetade med att förbättra kvaliteten på aspekten i fråga. Besked gavs också om att resultatet från utvärderingen skulle följas upp. Genom att låta sig inspireras av de goda exemplen på hur man kan gå tillväga för att intensifiera och förbättra arbetet med jämställdhet, studentinflytande och/eller mångfald fanns därmed chansen att efter tre år få omnämmandet ”bästa lärosäte”. Vi har bl.a. via de gjorda uppföljningarna kunnat se att de tematiska utvärderingarna har en starkt pådrivande kvalitetseffekt. Rapporterna har också gett värdefulla bidrag till olika propositioner som regeringen har presenterat. Ytterligare två teman har under senare tid kartlagts på likartat sätt: internationalisering respektive samverkan med det omgivande samhället.

Andra exempel som har bidragit till att ge en bättre helhetsbild av svensk högskoleutbildning är två omfattande undersökningar som utifrån ett studerandeperspektiv belyser utbildningens kvalitativa förtjänster och brister. De två studierna benämns ”Studentspegeln” och ”Doktorandspegeln” och slutfördes år 2002 respektive 2004. Genom att tillfråga ett stort och representativt urval studerande om hur de uppfattade sin utbildning i en rad olika avseenden kunde inte bara en nationell bild presenteras utan det var också möjligt att bryta ned resultaten på ämnes- och lärosätessnivå.

KVANTITATIVA UPPFÖLJNINGAR

De kvantitativa uppföljningar som Högskoleverket återkommande gör och som sedan

sammanfattande presenteras i Årsrapporten gör att utvecklingen för svensk högre utbildning och forskning kontinuerligt kan följas. Eventuella avvikelser uppmärksammas särskilt. Den statistik och de uppföljande analyser som görs har ständigt vidareutvecklats. Samtidigt som kärnan av förklarliga skäl måste bibehållas har hela tiden nya nyckeltal tillförts. De presenteras så att läget och utvecklingen vid det egna lärosätet kan jämföras med övriga universitet och högskolor. Statistiska uppgifter om bl.a. högskolans personal har gjort det möjligt att nyanserat beskriva tillgång och efterfrågan på olika personalkategorier. Särskilda analyser görs av olika studerandegrupperns möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utökad kunskap om rekrytering till högskolestudier har tillförts i och med att statistiska uppgifter nu presenteras på regional och kommunal nivå.

Genom att samla merparten av statistikuppgifterna i en databas tillgänglig för alla kan olika intressenter nu göra de analyser som de kan tänkas behöva. Förutom statistisk vidareutveckling av ovan exemplifierat slag har de medarbetare som ansvarar för den uppföljande statistiken effektiviserat arbetet på ett sätt som jag särskilt vill framhålla. Sedan ett antal år tillbaka presenteras Årsrapporten redan i maj från att tidigare ha varit färdigställd först ett halvt år senare. Detta gör att informationen och slutsatserna från Högskoleverkets uppföljningar får ökat värde inför planering och beslut på såväl den politiska nivån som på lärosätessnivå.

REGERINGSUPPDRAG

Många av de specifika utredningar som Högskoleverket gör sker på direkt uppdrag av regeringen. Det kan gälla allt ifrån att belysa

konsekvenser av ett utökat studieår och ett eventuellt treterminssystem till hur frågor om mäns våld mot kvinnor behandlas i olika utbildningar eller hur situationen är för de s.k. småspråksutbildningarna. Inslag som syftar till att följa utvecklingen i vår omvärld förekommer ofta, t.ex. finansiering via studieavgifter, resursfördelningssystem i andra länder, användning av ranking.

Högskoleverket ger kontinuerligt ut ett internationellt nyhetsbrev som fått stor spridning och rönt mycket uppskattning. Det internationella perspektiv som understryks i Plattformen har med andra ord glädjande nog kommit att få allt större genomslagskraft under åren. Det samma gäller frågor som rör relationer mellan högre utbildning och arbetsmarknad. Inom detta tema görs f.n. en rad olika utredningar som syftar till att ge studenter, högskoleledningar respektive riksdag och regering underlag som gör att de kan fatta bättre underbyggda beslut än vad som annars vore fallet. Det må gälla individers studie- och yrkesval, lärosätenas planering av utbildningsutbud eller politikernas avvägningar i dimensioneringsfrågor. Glädjande nog kan konstateras att regeringen sedan ett drygt år också formulerat ett särskilt uppdrag till Högskoleverket med fokus på dessa frågor.

EGNA INITIATIV

Det utrymme som finns till insatser som kan tas på eget initiativ vid sidan av direkta regeringsuppdrag är något att värna om och att utnyttja i görligaste mån. Det är enligt min mening ett sätt att tillvarata den stora kompetens som finns inom Högskoleverket och de uppslag och idéer som härrör från olika intressenter.

Ett exempel på frågor som jag särskilt uppmärksammat och som leds inom ramen för utredningsavdelningens arbete är de frågor som har med ”bildning” att göra. Ett bildningsråd har utsetts och flera studier och aktiviteter har genomförts. För närvarande tas skrifter fram som belyser hur bildning kan realiseras inom olika ämnesområden. Dessa inspirerande och uppskattade skrifter har sin motsvarighet i de skrifter som vårt jämställdhetsråd har initierat, med inriktning på hur ett genusperspektiv konkret kan tillämpas inom skilda ämnesutbildningar. Inom ett närbesläktat temaområde utreds hur det står till med den akademiska friheten sett ur forskares, lärares och studenters perspektiv.

Ett annat exempel på ett angeläget område är att ta fram kompetensprov inom breda ämnesområden som kan användas som komplement till betyg och högskoleprov. Det prov som nu snart kan tas i bruk gäller teknikområdet och ett motsvarande prov inom vårdområdet håller på att utvecklas. Sägas kan att initiativet till att ta fram sådana prov till en början möttes av visst motstånd och skepticism från ministerhåll men att vinden nu tycks ha vänt.

STUDENTERNAS

RÄTTSSÄKERHET I FOKUS

Högskoleverkets jurister har en ärendemängd att hantera som tilltagit i omfattning i takt med att vår tillsynsverksamhet blivit allt mer välkänd framför allt bland studenter. Att studenters rättssäkerhet garanteras är det som ställs i första rummet i juristernas arbete. Olika förslag till hur den kan förstärkas har lämnats till regeringen. Frågor som anknyter till rättssäkerhet studeras också särskilt t.ex. uppdragsutbildning, antagning till forskarutbildning,

finansieringsformer för doktorander. Oavsett om vi på Högskoleverket tycker att en viss lag eller förordning är befogad eller ej gäller det för våra jurister att se till att gällande regelverk följs. Bl.a. har omfattande utredningar gjorts av det s.k. särskilda organet för lärarutbildning och av Sahlgrenska Akademiens ställning inom Göteborgs universitet.

Våra tillsynsändanden handläggs och formuleras på ett sätt som väl återspeglar ambitionerna i Plattformen. De utförs med samma saklighet som förut men har synliggjorts alltmer och underlagen och besluten kännetecknas av en ökad tydlighet. Framhållas kan även det arbets-sätt som också utvecklats och som har tillämpats vid ett antal lärosäten, med uttalat syfte att vara stödjande och förebyggande. En grupp jurister vistas härvid ett antal dagar vid lärosätet och gör en grundlig genomgång av regelutlämpningen varpå de i en rapport ger rekommendationer om de förändringar som kan behöva vidtas inom lärosätet. Samma förebyggande syfte har de återkommande skrifter som innehåller beskrivningar av ärenden och fall av särskild principiell betydelse. Enligt inte bara min utan också många rektorers mening har juristerna gjort och gör pionjärsatser i detta sitt arbete med att förekomma eventuella regelbrott.

KVALIFICERAD INFORMATION ETT MÅSTE

Att ha en genomtänkt, aktiv och kvalificerad informationsverksamhet vid en myndighet som Högskoleverket är ett absolut måste. Vad hjälper det hur intressanta undersökningar, resultat och förslag som än produceras om de inte når dem som de i första hand berör?

Högskoleverket har även en uttalad funk-

tion att utifrån syftet med breddad rekrytering informera blivande studenter om högre utbildning, en uppgift som löses via olika kanaler och till olika målgrupper. Studenthandboken är ett exempel, en produkt som primärt vänder sig till gymnasieelever. Doktorandhandboken, en av våra webbplatser, riktar sig till blivande och varande forskarstudenter. Broschyrer på åtta olika språk har framställts för att ge föräldrar med invandrarbakgrund kunskap om svensk högre utbildning. Webbplatsen studera.nu har utvecklats för att via en ingång ge studerande all tänkbar studieinformation, också om frågor som andra myndigheter har ansvar för.

Genom en successiv utveckling av Högskoleverkets hemsida kan nu intressenter av olika slag lätt finna den information de efterfrågar. Nyheter & Debatt, med korta nyhets- och debattartiklar från högskoleområdet, ges ut åtta gånger om året; en lyckad satsning som fått en alltmer vidgad läsekrets. Ett system med s.k. internkonsulter på varje sakavdelning har införts. Systemet innebär att informatörer från informationsavdelningen bevakar respektive sakavdelnings verksamhet och strategiskt stöder aktiva informationsinsatser.

Att ha goda och upparbetade kontakter med media är självfallet högst väsentligt, en lärdom som jag drog redan som universitetsrektor och som jag därefter starkt har betonat under tiden på Högskoleverket. För att nå ut med kunskap och information till en bredare allmänhet krävs insatser också från mediahåll. En mycket kvalificerad pressekreterarfunktion har också utvecklats vid Högskoleverket. Via aktiv pressbevakning och mediaundersökningar kan vi konstatera att bidrag från Högskoleverket kommit att få ett stort och ökande utrymme i

massmedia. Även om protester ibland hörs från lärosäteshåll, då ett pressmeddelande från Högskoleverket förmedlar kritik mot lärosätet ifråga, vanligen utifrån en gjord kvalitetsgranskning eller ett tillsynsärende, så är det viktigt att framhäva Högskoleverkets nationella myndighetsroll. Även om jag som tidigare rektor känner stor förståelse för att företrädare för universitetet eller högskolan helst och endast önskar se positiv publicitet om sitt lärosäte, är det Högskoleverkets uppgift att också ge spridning åt mindre goda resultat. Vår roll att stimulera till kvalitetsutveckling är ett starkt argument för att gå vidare på den massmediaväg som vi hittills valt.

KONTINUERLIGT FÖRNYELSEARBETE

De bedömningar inom Högskoleverket som görs av individens utländska utbildningsbakgrund har blivit alltfler i takt med ökad internationalisering. Bedömningsuppgifter av det här slaget är grannlaga och kräver god kännedom om högre utbildning i andra länder. Den samlade kompetens som finns och har utvecklats av medarbetare vid bedömningsavdelningen är imponerande, en kompetens som också allt mer kommit de ansvariga inom universitetet och högskolorna till del. På senare år har uppgiften att utfärda lärarbehörigheter tillkommit, en uppgift som medarbetarna sköter med sådan bravur att det f.n. utreds om inte också uppgiften att utreda behörigheter inom andra yrkeskategorier ska förläggas till Högskoleverket.

Den målsättning som tidigt uttrycktes om att handläggningstiden för arbetet med individbedömningar om möjligt ska förkortas har uppfyllts med råge bl.a. tack vare en framgångs-

rik metodutveckling. Även om tre månader som maximal tid för ett ärende är utmärkt kommer resultatet sannolikt att förbättras ytterligare som en följd av det förnyelsearbete som bedömnarna kontinuerligt bedriver.

Bolognaprocessen med allt som härtill hör har inneburit nya och utökade uppgifter för bedömningsavdelningen. En sådan har varit att ta fram en modell för Diploma Supplement. Andra uppgifter består i att utreda och att företräda Högskoleverket i frågor om ny examensordning och att analysera konsekvenser av ett nytt gemensamt betygssystem. Medarbetarna spelar en nyckelroll i de europeiska sammanhang, där viktiga frågor som rör Bolognaprocessen avhandlas som t.ex. studenters mobilitet och värdering och tillgodoräknande av utbildning från de länder som berörs. Att Högskoleverket härmed har kommit att inta en så ledande roll både internationellt och nationellt i den pågående processen ger tillförsikt inför de kommande utmaningar som kan förutspås.

VIKTIGT SERVICEARBETE

Utan en effektiv administration skulle myndighetens verksamhet halta. Det viktiga servicearbete som våra administratörer utfört och utför förtjänar att framhållas. Den skicklighet som utmärker hanteringen av alla de uppgifter som åligger den administrativa avdelningen underlättar och stödjer sakavdelningarnas arbete. Olika initiativ har kontinuerligt tagits till att ta fram och till att vidareutveckla administrativa rutiner. Ett flertal underlag för beslut i olika policyfrågor har utarbetats.

Flyttningen av Högskoleverket år 2003 från de tidigare så kostsamma lokalerna till de nuvarande på Luntmakargatan 13 gick smidigt,

mycket tack vare insatser från administrativt håll.

Den utvärdering av avdelningens arbete som nyligen genomförts med hjälp av externa experter styrker den positiva uppfattning som jag uttryckt. Som förväntat för dock utvärderarna fram vissa rekommendationer och förslag som ytterligare kan förstärka och effektivisera arbetet, förslag som nu diskuteras och kritiskt prövas inom Högskoleverket.

VI SKA LEVA SOM VI LÄR

Sistnämnda utvärdering exemplifierar samtidigt ett arbetssätt som är viktigt att tillämpa också internt. Det gäller att leva som vi lär. Inte bara högskolans verksamhet utan också det inre arbetet inom Högskoleverket mår gott av att emellanåt kritiskt granskas med utifrån kommande ögon. Det har också visat sig att de utvärderingar som gjorts av tillsynsarbetet inom den juridiska avdelningen och av utvärderingsavdelningens verksamhet har givit värdefulla tillskott i försöken att kontinuerligt utveckla och förbättra verksamheten. En uttalad strävan är också att på olika sätt försöka få ett grepp om i vilken mån de undersökningar, utredningar och utvärderingar som görs inom Högskoleverket når tänkta målgrupper och får avsedda effekter. På så sätt kan ansatser omprövas och förhoppningsvis leda till ständiga förbättringar av vårt arbete.

Beskrivningen av vad som skett och sker inom ramen för Högskoleverket har förhoppningsvis gett en bild av den dynamiska verksamhet som kännetecknar myndigheten. Och samtidigt torde det ha framgått hur de ambitioner och strävanden som uttryckts i Plattformen hela tiden präglar insatser och ansträngningar. Den första plattformen, som sträckte sig till och

med år 2004, har sedermera på vederbörligt sätt utvärderats och reviderats. En ny plattform, som dock bara omfattar tiden år 2005–2007, har tagits fram. Ledamöterna i Högskoleverkets aktiva styrelse har, med samma stora intresse och engagemang som alltid, helhjärtat stött version två av Plattformen. Värt att notera är att målsättningar som finns angivna i dokumentet inte på någon avgörande punkt avviker från dem i den tidigare Plattformen. Visserligen har formuleringar ibland ändrats och förenklats, men innehållet i riktningssamtalen är i stort sett detsamma.

INGEN STILTJE FRAMÖVER

Detta kommer självfallet att få konsekvenser för Högskoleverkets arbete framöver. Slutsatsen blir att vi i stort sett kommer att arbeta i samma anda och på liknande sätt som tidigare under de två år som återstår av min förordnandeperiod som universitetskansler. Det innebär i sin tur knappast att stiltje kommer att råda.

Nya inslag och nya insatser kommer att tillkomma vid sidan av att mycket av det vi hittills har utvecklat kommer att bestå. Vi är exempelvis redan fullt upptagna med att förbereda vad som komma skall när det sexåriga utvärderingsuppdraget har avslutats. Enligt min mening är det motiverat med en viss tyngdpunktsförskjutning från program- och ämnesutvärderingar till lärosätesbedömningar med betoning på kvalitet och kvalitetsbevis och med nedslag även på institutionsnivå. En idé om att efter bedömning utdela utmärkelser för särskilt framstående utbildningsmiljöer är ett annat inslag som nu prövas.

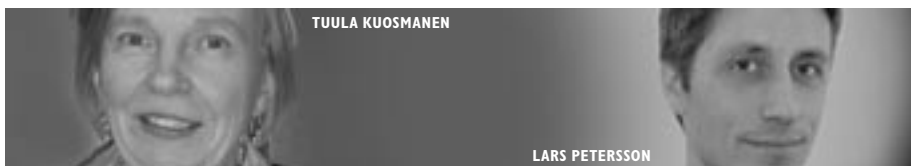
En ambition för det inre arbetet inom Högskoleverket är att ännu närmare knyta

samma aktiviteter som nu hör hemma inom olika avdelningar. Genom att beakta resultat från uppföljning, utvärdering och juridisk tillsyn i ett sammanhang kan de olika delarna ömsesidigt befrukta varandra och samtidigt ge ökad kunskap om högskola och utbildning.

Så här långt känner jag mig mycket nöjd med allt det arbete som har initierats och utförts av oss alla inom Högskoleverket. Vi har nått en bra bit på väg till de mål vi tillsammans har uttryckt. Vi har via våra gemensamma insatser tagit fram många och goda underlag kring väsentliga frågor om högre utbildning i Sverige.

Vi har aktivt kunnat påverka agendan för högskoledebatten och vi har väsentligt bidragit till kvalitetsutvecklingen av svensk högskola. Och jag känner mig helt förvissad om att medarbetarna vid Högskoleverket också fortsättningsvis kommer att se till att myndighetens fana hålls högt, ja kanske hissas den än högre på högskolehimlen under kommande år.

Sigbrit Franke
universitetskansler



AVDELNINGEN FÖR BEDÖMNING AV UTLÄNDSK UTBILDNING

BEDÖMNINGSBETE PRÄGLAT AV FÖRNYELSE OCH STORA FÖRÄNDRINGAR

Genom regleringsbrevet och instruktionen har Högskoleverket uppdraget att bedöma utländsk högre utbildning. Verksamheten ska bidra till att öka integrationen av personer med utländsk högre utbildning på den svenska arbetsmarknaden genom bedömning av deras meriter. Högskoleverket ska vidare som expertorgan bistå universitet och högskolor med expertkunskaper vid tillgodoräknande av utländsk högre utbildning. Verket ska också besluta om behörighetsbevis för utländska lärare.

Verksamheten har genomgått stora förändringar under de gångna tio åren, kanske större än vad vi är medvetna om själva. Förändringarna har skett både på det interna och externa planet och på nationell såväl som på internationell nivå.

När Högskoleverket grundades för tio år sedan var verksamheten inordnad i internationella avdelningen och gick under begreppet ekvivalering. Den hade redan då funnits i tio år, först som försöksverksamhet på Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) för att slutligen permanentas 1987. År 2000 bildades avdelningen för bedömning av utländsk högre utbildning (bedömningsavdelningen i dagligt tal) på Högskoleverket. Rollen blev därmed mer renodlad

och avgränsad på ett för verksamheten positivt sätt.

METODIK OCH EFFEKTIVISERING

Efter 1995 gick vi igenom bedömningsmetodik systematiskt och tillämpningen analyserades. Tre omfattande metodprojekt genomfördes under senare delen av 1990-talet. De gav medarbetarna en gemensam grundsyn på metodiken och en enhetligare tillämpning. Samtidigt utarbetades riktlinjer som formulerades i en bedömningsmanual. Resultatet blev mer stringenta och samtidigt mer generösa riktlinjer. Bedömningsmetodik har stöd i *Konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen*, den s.k. Lissabonkonventionen som Sverige ratificerade 2001. Även Högskoleverkets uppdrag att vara informationspunkt för de två generella EG-direktiven om reglerade yrken har bidragit till att metodiken förändrades. Både Lissabonkonventionen och EG-direktiven utgår från principen om ömsesidigt erkännande. Endast om det finns stora och betydelsefulla skillnader mellan olika länders utbildningar kan erkännande helt eller delvis nekas. För Lissabonkonventionens

del ligger bevisbördan på den som ska erkänna utbildningen.

FRÅN EKVIVALERING TILL ERKÄNNANDE

En av de stora förändringarna som även har skett internationellt är skiftet från *ekvivalering* som innebär exakt överensstämmelse mellan den utländska utbildningens innehåll och det svenska jämförelseobjektet till *erkännande* av den utländska utbildningen som innebär en mer övergripande och allmän överensstämmelse mellan utbildningarna. Mindre skillnader mellan utbildningarna kan tillåtas så länge nivån, kvantiteten och kvaliteten bedöms vara jämförbara mellan den utländska och den inhemska utbildningen. Man kan också tala om att en tredje fas har börjat diskuteras som brukar benämnas *acceptans*. Mindre skillnader i innehåll och kvantitet accepteras så länge nivå, kvalitet och syfte bedöms vara likvärdiga.

Förutom övergången från ekvivalering till erkännande har bedömningsverksamheten ändrat karaktär i och med övergången från att uttrycka bedömningen i termer av poäng till att uttrycka bedömningen i termer av examensnivåer. Genom att uttrycka bedömningen i examensnivåer blir fokus på det som är jämförbart med den svenska utbildningen istället för på det som avviker. Nivån på utbildningen blir det centrala. Grundtesen är att en examen ska kunna jämföras mot en annan examen.

Hörnstenarna är rättssäkerheten i ärendehantering och genomskinligheten i metodiken. Genom utarbetande av gemensamma riktlinjer och kontinuerliga avstämmningar garanteras likvärdighet i bedömningen. Varje ärende behandlas som ett individuellt ärende men en

utbildning genomförd vid samma lärosäte, vid samma tidpunkt och med i huvudsak samma ämnesinnehåll ska bedömas lika.

EFFEKTIVISERING AV ÄRENDEHANTERINGEN I FOKUS

Alltsedan verksamheten grundades har effektivisering av ärendehantering stått i fokus. Verksamheten kritiserades initialt för att vara tidskrävande vilket naturligtvis var frustrerande för de sökande men också för handläggarna. För att råda bot på de långa väntetiderna datoriserades bl.a. verksamheten 1990. Datoriseringen innebar en nedgång i väntetiderna från tidigare ett och ett halvt år till att i dag vara i snitt två och en halv månad från det att ärendet är komplett/handläggningsbart.

Högskoleverkets databas omfattar idag över 30 000 ärenden och är verksamhetens viktigaste informationskälla. Dock ska man komma ihåg att de ärenden som finns lagrade i databasen, och som därmed har blivit referensmaterial för senare bedömningar, har framtagits efter omfattande efterforskning och informationsökning; informationsökning såväl i det egna biblioteket och på internet som kontakt med utländska kolleger och utländska utbildningsmyndigheter. Ytterligare förbättringar och effektiviseringar diskuteras ständigt.

EXTERNA KONTAKTER OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

Det internationella samarbetet och deltagandet i olika internationella arbetsgrupper har varit ett viktigt fundament för bedömningsverksamheten och har ökat under de senaste tio åren. Utan detta samarbete och insynen i andra länders uppdrag skulle avdelningen inte ha den

kunskap och kompetens som den besitter idag.

Två naturliga samarbetsorgan är EU-kommissionens Naric-nätverk (*National Academic Information Centre*) och Europarådets Enic-nätverk (*European National Information Centre*). Dessa två nätverk samarbetar i de flesta viktiga frågor för området. Avdelningen har också varit mycket aktiv i arbetet med transnationell utbildning, eller som det också kallas gränsöverskridande utbildning, och tog tidigt fram rekommendationer för bedömning av transnationell utbildning. Dessa rekommendationer börjar tillämpas internationellt idag.

Det nordiska samarbetet har intensifierats betydligt under de senaste fem åren. Avdelningen har ansvaret för Gränshindersprojektet, finansierat av Nordiska ministerrådet. Några av syftena med projektet är att undersöka möjligheten till gemensamma bedömningsrekommendationer och acceptering av varandras bedömningar samt att utvärdera de nordiska kontoren.

Under de senaste tio åren har efterfrågan, från framförallt lärosätena på information och utbildning av att bedöma utländsk utbildning, ökat. Vartannat år håller avdelningen en stor erkännandekonferens men även mindre seminarier anordnas och vi deltar i lärosätenas egna utbildningsdagar.

Även internationellt efterfrågas avdelningens kompetens alltmer. Under 2000-talet har avdelningen vid snart sagt varje större internationell erkännandekonferens haft minst ett anförande. Temana har varit allt från utbildningssystemet i Irak till framväxandet av s.k. diploma mills, ("bluffuniversitet" på svenska), men även det svenska utbildningssystemet och pågående förändringar inom det är efterfrågade teman.

Avdelningen har byggt upp en gedigen kunskap om utbildning i Central- och Östeuropa och Mellanöstern som efterfrågas internationellt.

BEHÖRIG MYNDIGHET FÖR LÄRARYRKET

Enligt de två generella EG-direktiven ska det finnas en behörig myndighet för varje yrke som är reglerat i respektive land inom EU. Sedan regeringen slagit fast att läraryrket är ett reglerat yrke i Sverige måste en behörig myndighet finnas. Regeringen beslutade i december 1999 att ge Högskoleverket uppdraget. Regeringens förordning om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning började gälla den 1 februari 2000.

Av förordningen om behörig myndighet och ändring av skollagen framgår att Högskoleverket kan utfärda behörighetsbevis till lärare med utländsk utbildning som uppfyller myndighetens krav för behörighet. Uppdraget förde med sig en del viktiga förändringar som tidigare inte hade tillämpats inom verksamheten. Bland annat kan yrkesverksamhet vägas samman med lärarutbildning och utgöra grund för behörighetsbevis.

I det tidigare arbetet med motsvarandebedömning av utländsk lärarutbildning har det setts som en brist att inte kunna ta hänsyn till lång yrkeserfarenhet som lärare. Såväl nuvarande som äldre lärarutbildning kan ge behörighet. Högskoleverket har därmed möjlighet att jämföra en utländsk lärarutbildning med en äldre svensk lärarutbildning, t.ex. seminarieutbildning. Högskoleverket ska utfärda föreskrifter om vilken kunskapsnivå i svenska som krävs för behörighetsbevis. I tidigare motsvarandebedömningar gjordes ingen prövning av kunskaperna i svenska. Högskoleverkets beslut om behörighet

kan överklagas i förvaltningsdomstol, vilket stärker den enskildes rätt. De tidigare motsvarandebedömningarna kunde inte överklagas. Den sökande kunde endast begära omprövning. Högskoleverkets bedömningar av utländsk utbildning som resulterar i ett utlåtande kan inte överklagas eftersom dessa bedömningar inte är beslut i juridisk mening.

GENERÖS GRUNDINSTÄLLNING

Även behörighetsprövningen sker med en generös grundinställning till kvaliteten i andra länders utbildningssystem i enlighet med bedömningsavdelningens riktlinjer och med vad som är generellt vedertaget internationellt vad gäller erkännande av utländsk utbildning. Bedömningen styrs också av EG-direktiven och Lissabonkonventionen. Enligt EG-direktiven krävs det väsentliga skillnader för att rätten att utöva ett reglerat yrke i ett EU-land inte ska erkännas i en annan medlemsstat. Högskoleverket har valt att inte göra någon principiell skillnad i förfaringsättet med att bedöma utbildningar genomgångna inom eller utanför EU/EES-området vilket är ett unikt ställningstagande för en medlemsstat.

BOLOGNAPROCESSEN

Med Sveriges undertecknande av Bologna-deklarationen 1999 fick Högskoleverkets bedömningsavdelning flera stora ansvarsområden direkt relaterade till rörlighet: implementera och informera om Lissabonkonventionen, utarbeta föreskrifter för en bilaga till examensbevis (Diploma Supplement) och utbilda och informera lärosätena om dess användning samt följa och initiera utvecklingen av European Credit Transfer System (ECTS).

Genom Högskoleverkets uppdrag att vara Sveriges Naric-kontor och att vara det ena av de två svenska Enic-kontoren har bedömningsavdelningen blivit uppmärksammas på de problem som svenska studenter och innehavare av svenska examensbevis har med erkännande av svensk utbildning utomlands. Denna direktkontakt har gjort oss medvetna om var delar av problemen ligger, t.ex. nivåindelning av svenska examina och betygssystemet.

VI MÅSTE TA TILLVARA UTLÄNSK KOMPETENS BÄTTRE

Trots generösare bedömningar och möjlighet till omprövning av tidigare poängutlåtanden tycks inte våra utlåtanden bidra till det tillvaratagande av utländsk kompetens som vi eftersträvar. Sannolikt behövs ytterligare åtgärder utöver att intyg utfärdas åt enskilda personer över deras utbildningar. Vi menar att det också bör finnas flera kompletterande åtgärder. Bland annat saknas permanenta kompletteringsutbildningar och för utländska lärare behövs dessutom permanenta vägar för introduktionsperioder. Detta är tankar som vi för fram i olika sammanhang som ett led i strävan att förbättra invandrade akademikers möjligheter på den svenska arbetsmarknaden.

IT-VERKYG OCH VALIDERING

Intervjuer med arbetsgivare ger vid handen att många önskar sig lättillgänglig information om utländska utbildningssystem och deras jämförbarhet med svenska utbildningar för att själva göra sina egna bedömningar. Även lärosätena efterfrågar mer information om utbildningssystem, bedömningsmetodik och information om jämförbarheten i olika system.

För lärosätenas del är problemet dessutom högakтуellt med det allt större sökandetrycket från utlandet till olika magisterprogram. Avdelningen har därför initierat ett utvecklingsprojekt med syfte att utarbeta ett IT-verktyg som lärosätena ska kunna använda i sitt arbete med antagning och tillgodoräknande. Även arbetsgivare kan ha nytta av det tänkta IT-verktyget.

Vi tror dessutom att validering av högskoleutbildade, dvs. prövning av en persons hela reella kompetens, måste utvecklas. Idag görs validering av personer som har gymnasial och i vissa undantagsfall, även av den som har eftergymnasial yrkesutbildning. Vår förhoppning och strävan är att det inom den kommande tioårsperioden har utvecklats instrument för validering av högskoleutbildade. Högskoleverket kan vara en naturlig del i en sådan valideringsprocess för högskoleutbildade, men flera aktörer måste vara involverade.

GENERELLA UTLÅTANDEN

Även om vi som ovan sagts, tror på en utveckling mer mot information än individuella bedömningar kommer behovet av att få en individuell bedömning att finnas kvar under lång tid. För att effektivisera ärendehantering och dra nytta av den digra kompetensen och erfarenheten som finns på avdelningen tror vi att vi måste utveckla mer generella utlåtanden. Kanske bör det, kopplat till information på vår hemsida om andra länders utbildningssystem, finnas möjlighet för den enskilde individen att skriva ut generell information om sin examen som sedan kan användas när man söker anställning eller söker till fortsatta studier. Ett projekt med syfte att undersöka möjligheten till generella utlåtanden har påbörjats på avdelningen.

Till utarbetandet av generella utlåtanden och IT-verktyg/informationsdatabas hör även ett system med automatiskt erkännande som också behöver utvecklas i nära samverkan med berörda mottagare.

KONTAKT MED NÄRINGSLIVET

Under hela den tid som verksamheten har funnits har vi på olika sätt sökt kontakt med näringslivets representanter. Tyvärr måste vi erkänna att vi inte har varit särskilt framgångsrika. Det finns ett genuint intresse för dessa frågor men vi tycks inte hitta de gemensamma vägarna framåt.

Det är möjligt att vårt fokus på individuella bedömningar inte upplevs som tillräckligt intressant för arbetsgivare. Den gängse åsikten tycks vara att det är den arbetssökandes ansvar att dokumentera och styrka sina meriter, inte arbetsgivarens sak att efterforska dem. Vi är dock fullt och fast övertygade om att vi har mycket att tillföra näringslivet i deras åtgärder för att anställa personer med utländsk utbildning. Vår intention är att under den kommande tioårsperioden etablera fungerande nätverk med näringslivet på samma sätt som vi har med olika myndigheter.

MÅNGA MYNDIGHETER

Många myndigheter har ansvar för bedömning av utländsk utbildning. Förutom Högskoleverket bedömer Verket för högskoleservice (VHS), Socialstyrelsen, Luftfartsverket, Advokatsamfundet, Jordbruksverket, Sjöfartsverket och samtliga lärosäten utländska utbildningar. Till dessa kan vi lägga länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar, kommunala vuxenutbildningar etc. som också ska ta ställning till utländsk utbildning. För den som kommer ny

till Sverige och för den som ska vägleda är det inte helt lätt att veta vart man ska vända sig och vem som är ansvarig för vad.

De integrationspolitiska intentionerna är att en asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, inom tre månader ska vara i ett åtgärdsprogram som bland annat innebär att utbildningsbakgrunden ska vara kartlagd. Att ha sin utbildningsbakgrund kartlagd och bedömd är a och o för att veta vilken nivå på SFI (Svenska för invandrare) man ska in på, vilka yrken som kan vara aktuella, eventuella kompletteringar som kan behövas etc.

EN ENDA INGÅNG

Vi är övertygade om att en ingång för bedömning av utländsk utbildning skulle förkorta vägen för bedömning. En enda ingång behöver inte innebära att det är en myndighet som har ansvaret för all bedömning. En ingång kan vara så enkelt som att ha **en gemensam portal** på internet med tydlig information och hänvisning vidare och att ha gemensamt informationsmaterial.

Sverige är på intet sätt ensamt om att ha ett splittrat och svåröverskådligt system för bedömning av utländsk utbildning. Det är snarare regel än undantag. Dock finns ett väl fungerande system med en ingång redan i Danmark.

FINNS VI I RÄTT MYNDIGHET?

Med jämna mellanrum ska frågan om olika verksamheters myndighetstillhörighet ställas; är verksamheten inordnad i rätt myndighet, är den tillräckligt synlig, vilka fördelar respektive nackdelar finns med nuvarande myndighetstillhörighet, vilka vinster skulle man göra om verksamheten blev en egen myndighet osv.

Detta gäller även bedömning av utländsk utbildning. Verksamheten har alltsedan den grundades varit inordnad i någon av de högskolemyndigheter som har funnits i Sverige; UHÅ, VHS och nu Högskoleverket. Sedan verksamheten blev en egen avdelning har den blivit mer synlig och vi mer tydliga. Detta har vitaliserat verksamheten påtagligt och vi vet att vi behövs i en eller annan form även i framtiden. Med den pågående Bolognaprocessen har mobilitetsfrågorna blivit en realitet för högskolesektorn vilket har medfört att bedömningsavdelningens kunskap och kompetens efterfrågas inte bara för bedömning av utländsk utbildning utan även i hur svensk utbildning bedöms utomlands.

Fram till idag har över 30 00 personer fått utlåtanden och 1 280 behörighetsbevis har utfärdats. Med den ökande Europaintegrationen och internationaliseringen, bland annat som ett resultat av måluppfyllelse i Bolognaprocessen lär mängden sökande inte minska. Genom att organisatoriskt tillhöra Högskoleverket får verksamheten en naturlig bas att utgå ifrån i arbetet gentemot lärosätena, men också i den roll som verket sammantaget har i det integrationspolitiska arbetet. Vårt uppdrag är tydligt; fortsatt underlätta tillvaratagandet av utländsk högskolekompetens i Sverige!

Lars Petersson

chef för avdelningen för bedömning av utländsk utbildning

Tuula Kuosmanen

tf chef för avdelningen för bedömning av utländsk utbildning.



ANN-CAROLINE NORDSTRÖM

AVDELNINGEN FÖR STATISTIK OCH ANALYS

MED STATISTIK FÖLJER VI UPP DEN HÖGRE UTBILDNINGEN

Det är höst 1937 och 11 400 studerar vid svenska universitet och högskolor. Sjutton procent är kvinnor. Vi går 33 år framåt i tiden till 1970. Antalet studenter har ökat med över 600 procent till 81 300. Andelen kvinnor har ökat till 44 procent. Vi går ytterligare 33 år framåt i tiden till 2003. Nu är det över 337 000 studenter i den svenska högskolan och drygt 200 000, eller 60 procent, av dessa är kvinnor.

SÅ BÖRJADE DET...

Man brukar ange 1937 som födelseåret för utbildningsstatistik. Då uppdragades det ett behov av att "följa tillströmningen till de intellektuella yrkena". Ändå måste man säga att utbildningsstatistiken är ung, särskilt i jämförelse med befolkningsstatistiken. Sverige kan faktiskt skryta med att ha världens äldsta kontinuerliga befolkningsstatistik. Den går så långt tillbaka som till 1749.

Den form för uppföljning av högre utbildning som vi har i dag är dock inte äldre än elva år. Då blev Verket för högskoleservice statistikansvarig myndighet. Ansvaret följde med till Högskoleverket när detta bildades 1995.

Statistikansvaret innebär att Högskoleverket ska följa upp högskoleverksamheten och

ansvara för den officiella statistiken på högskolans område.

Med officiell statistik avses regelbundet producerad primärstatistik samt statistiska sammanställningar och vidarebearbetningar som utgör väsentliga underlag för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering.

HÖGSKOLEVERKET BLIR STATISTIKANSVARIG MYNDIGHET

Att Högskoleverket tog över statistikansvaret från Statistiska centralbyrån (SCB) och blev statistikansvarig myndighet hänger samman med den stora decentraliseringsreformen 1993. Den innebar att den centrala detaljregleringen av statlig verksamhet upphörde och att mål- och resultatstyrning infördes i statsförvaltningen. Reformen förde med sig ett större behov av att systematiskt följa upp målen för den statliga verksamheten, både på lokal och på nationell nivå. Till det kan läggas att efterfrågan på statistik för internationella jämförelser ökade.

SCB var vid denna tid ansvarig för den statliga statistikverksamheten. Men reformeringen av statsförvaltningen innebar att användarna

behövde få större inflytande över vilken sorts statistik som skulle produceras. För att uppnå det överfördes ansvaret för den officiella statistiken till sektorsmyndigheterna som ansågs ha betydligt bättre och bredare ämneskunskaper om sektorn än vad SCB rimligtvis kunde ha. De nya statistikansvariga myndigheterna fick i uppdrag att följa upp verksamheten och utvecklingen inom sina respektive sektorer.

STATISTIKANSVARET ORGANISERAS

För Verket för högskoleservice och sedermera för Högskoleverket var arbetet med statistiken inledningsvis inriktat på att organisera statistikansvaret och ta ställning till innehållet. Agneta Bladh, nu rektor för Högskolan i Kalmar, var i detta uppbyggnadsskede avdelningschef på Verket för högskoleservice med ansvar för statistiken. Eftersom jag själv forskade om växternas inre liv vid denna tidpunkt, och var tämligen okunnig om vad som pågick på de centrala myndigheterna, har jag frågat Agneta hur de tolkade sitt nya ansvar och hur de tänkte realisera det.

Agneta berättar att de var väldigt angelägna om att SCB skulle fortsätta vara en viktig aktör. De såg det som viktigt att verket och SCB tillsammans beslutade om vilka uppgifter som skulle samlas in, men att SCB skulle fortsätta att samla in uppgifterna. Dessutom ville man att SCB skulle ha kvar ansvaret för viss publicering och en del annat. SCB kom också att ha kvar ansvaret för det stora individbaserade universitets- och högskoleregistret.

Inför arbetet med att utforma ett system för uppföljningen av universiteten och högskolorna tillsattes en expertgrupp. I gruppen ingick företrädare för regeringskansliet, universitet och

högskolor och Centrala studiestödsnämnden. Dessutom inrättades några referensgrupper.

Expertgruppen konstaterade att det redan samlades in relativt omfattande uppgifter om universiteten och högskolorna, men att uppgifterna var spridda på olika håll och i många publikationer som ofta blev tillgängliga vid olika tidpunkter. Det var därför svårt att skaffa sig en översiktlig information. Expertgruppen preciserade de områden som uppföljningen borde omfatta och vilka variabler som borde ingå. Vidare föreslogs att en liten, väl avgränsad och lättillgänglig databas skulle utvecklas för högskoleområdet.

Ett problem med insamlingen av uppgifter från universiteten och högskolorna var att uppgifterna definierades olika av olika lärosäten. Alla lärosäten lämnade inte heller fullständiga uppgifter. Agneta berättar att mycket energi lades ner på att få enhetliga begrepp och entydiga definitioner – kort sagt att alla uppgiftslämnare menar samma sak. Det var, och är, enda sättet att få hög kvalitet och jämförbarhet i statistiken. En definitionsgrupp tillsattes för ändamålet med representanter från universitet, högskolor, SCB, Utbildningsdepartementet och Högskoleverket, och en begreppsmanual skapades. Den håller för övrigt på att uppdateras precis nu.

HÖGSKOLEVERKETS OCH SCBs OLIKA ROLLER

I backspegeln tycker jag att man kan konstatera att det var ett klokt beslut att satsa på ett nära samarbete med SCB och samtidigt tydliggöra en roll- och ansvarsfördelning mellan Högskoleverket och SCB. Samma förhållningssätt präglar arbetet än i dag. Det har gynnat

kompetensen och kunnandet på båda verken. SCB har genom oss fått en öppen kanal in till högskolan, de har lärt sig mer om sektorn och om hur politiska beslut påverkar sektorn. För oss är SCB oerhört betydelsefullt för kvalitetssäkring av insamlingen av uppgifter, för framställningen av den statistik vi beställer och för registerhantering. Därigenom har vi kunnat koncentrera oss på vår roll som ämnesexperter, på att bedöma behovet av ny statistik. Vi ska veta vilka variabler vi ska välja att samla in för att få statistik av hög kvalitet som ger en relevant och intressant bild av högskolan.

Även statistikrapporteringen har förbättrats. De statistiska meddelanden som vi ger ut tillsammans med SCB har helt klart utvecklats i positiv riktning. De har blivit mer omfattande och bevakar nu fler områden.

Det sätt som SCB och vi tillsammans arbetar på idag uppfattar jag som både stabilt och ändamålsenligt. Och jag hoppas och tror att vårt nära samarbete för med sig att uppgiftslämnarbördan för universiteten och högskolorna minimeras. Det är åtminstone vår ambition.

STATISTIKEN HAR EN TYDLIG ROLL PÅ VERKET

Under de gångna tio åren har högskolan byggts ut. Konkurrensen om studenter och resurser har ökat och universiteten och högskolorna har uppenbarligen fått ett större behov av systematisk statistik för sin uppföljning. Sigbrit Franke och jag besökte för drygt ett år sedan högskolan i Skövde. De hade då nyligen inrättat en helt ny tjänst som statistikansvarig, för att högskolan bättre ska utnyttja statistik som underlag för uppföljningen och planeringen av

den egna verksamheten.

Sedan fyra år ligger Högskoleverkets statistikansvar på en egen avdelning. Statistiken har på så sätt fått en tydlig och framträdande roll på verket. Avdelningen för statistik och analys ska samla in, bearbeta och sammanställa data om högskolan. Vi ska också utveckla statistik om verksamheten vid universitet och högskolor och analysera denna samt belysa högskolesektorns betydelse i ett regionalt och i ett nationellt perspektiv. Statistiken ska vara av hög kvalitet, relevant och helst löpande så att man kan följa utvecklingen över tiden. Uppgifterna ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt. Den officiella statistiken ska enligt lagen dessutom vara objektiv och allmänt tillgänglig.

SCB SKÖTER SJÄLVA INSAMLINGEN

När det gäller själva insamlingen lämnar vi den i uppdrag till SCB. De hämtar uppgifterna från lärosätenas olika administrativa system och lägger in dem i universitets- och högskoleregistret. Personaluppgifterna läggs in i ett personalregister. SCB skickar sedan datafiler med uppgifter till oss, som vi sammanställer och analyserar. Den ekonomiska statistiken producerar vi emellertid helt och hållet själva.

Uppgifterna läggs också in i Högskoleverkets nationella databas (NU-databasen).

Vi följer utvecklingen löpande inom grundutbildningen, forskarutbildningen, personalområdet och högskolans ekonomi. Vi följer även utvecklingen inom forskningen, men då med avseende på ekonomi och personal. Det är SCB som ansvarar för forskningsstatistiken, eftersom forskningen finansieras och utförs såväl av offentliga institutioner som inom indu-

strin. Vi samarbetar dock med SCB även när det gäller forskningsstatistiken.

För grundutbildningen följer vi särskilt antalet sökande och antagna, nybörjare, det totala antalet studenter, antalet helårsstudenter och -prestationer, genomströmning, antal examina samt regeringens 50-procentsmål. Inom forskarutbildningen tittar vi bl.a. på nybörjare, aktiva, viken försörjning doktoranderna har, genomströmning och examinerade. Statistiken är både köns- och åldersuppdelad samt i vissa fall uppdelad efter social och utländsk bakgrund.

REGELBUNDEN FÖRBÄTTRING OCH UTVECKLING

Statistiken utvecklas regelbundet, tillsammans med SCB naturligtvis, men i hög grad också med universiteten och högskolorna. Under senare tid har vi exempelvis gjort en total översyn av personalstatistiken, forskarutbildningsstatistiken och den ekonomiska statistiken. De så kallade personalmallarna och tekniska mallarna som tidigare använts för att samla in uppgifter har i stort sett tagits bort, vilket bör ha medfört mindre arbete för lärosätena. Vi har utvecklat statistik för att kunna följa upp den nya lärarutbildningen. Vi har också förbättrat den internationella rapporteringen, och utvecklat statistik för att kunna följa den internationella studentrörligheten. Vi håller på att ta fram statistik för att följa upp högskolans roll i det livslånga lärandet.

LÅNGA TIDSSERIER OCH BRA REGISTER

Eftersom Sverige har fört statistik så länge har vi i regel tillgång till långa tidsserier. Vi har också blivit bra på att bygga upp register. En

stor fördel med register är att vi kan ställa nya frågor utan att behöva samla in nya uppgifter. Svaren kan vi få genom att bearbeta ett register, eller samköra flera register. SCB har byggt upp databasen Louise med uppgifter från flera olika register, bl.a. utbildnings-, befolknings-, sysselsättnings- och inkomstregister. Utifrån denna databas följer vi sedan ett par år tillbaka hur och var studenterna etablerar sig på arbetsmarknaden efter avslutade studier.

En annan fördjupad analys som vi håller på med är att titta på betydelsen av kön och socialt ursprung för övergången till forskarutbildningen och om kvinnor och män med doktorexamen gör karriär inom högskolan i samma utsträckning. Även här används flera register för att under några år följa samtliga individer med svensk grundexamen eller doktorexamen. Initiativet till denna studie har kommit från verkets jämställdhetsråd.

Det händer att vi får i uppdrag eller själva väljer att göra fördjupade analyser inom området där vi saknar registerdata. Då går vi ut med enkäter. Exempel på enkätundersökningar som vi genomfört är Studs – en rapport om studenternas situation i Sverige, Studentspegeln, Högskolelärares situation och Doktorandspegeln.

Vi publicerar statistiken och analyserna i Statistiska meddelanden, i särskilda Statistik&Analys-PM på verkets webbplats, i rapporter och vi sammanfattar alltihop i en årsrapport. Själva uppgifterna finns också tillgängliga i NU-databasen.

Det som styrts tillkomsten och utvecklingen av den uppföljning vi har i dag är decentraliseringen av statsförvaltningen, införandet av mål- och resultatstyrningen samt utbyggnaden av högskolan. Så vitt jag kan överblicka kommer

dessa faktorer att vara styrande även i framtiden. Vi måste anpassa statistiken efter de mål som regering och riksdag sätter för den högre utbildningen. Nya reformer som i och för sig inte har några kvantitativa mål kan innebära krav och förväntningar på högskolan som vi i allmänhet bör följa upp och analysera.

ÖKAT BEHOV AV STATISTIK ...

Det finns några områden där vi ser ett ökat behov av statistik. Det gäller bl.a. internationaliseringen av högre utbildning. Vi måste ännu bättre kunna följa svenska studenters studier utomlands och även Sveriges andel på en växande internationell utbildningsmarknad, dvs. utländska studenters studier i Sverige. Ett annat område är kvaliteten på utbildning. Det finns förväntningar på att vissa nyckeltal ska kunna användas som underlag för utvärdering. Fler nyckeltal än vad vi har nu skulle också kunna tas fram som underlag för lärosätena, för att följa det egna lärosätet i förhållande till den nationella utvecklingen.

Krav på profilering och koncentration leder till att lärosätena måste samverka mer. Detta kan behöva följas. Prognoser om tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade efterfrågas alltmer, liksom doktorernas etablering på arbetsmarknaden. Införandet av en ny examen kommer definitivt att kräva förändringar i statistiken.

... MEN DEN MÅSTE VARA RELEVANT

Jag vill betona att det inte är ett självändamål att öka mängden statistik. Det är inte heller ett tillräckligt motiv att vi som arbetar med uppföljning på avdelningen tycker att en variabel

vore intressant att följa. Statistiken ska vara relevant i en vidare mening och det ska finnas användare av statistiken. Våra målgrupper är regering och riksdag, universitet och högskolor, studenter (en aktiv målgrupp har det visat sig) och den breda allmänheten – huvudsakligen via media. Vi är också angelägna om att inte öka uppgiftslämnarbördan i onödan. Det faller inte minst tillbaka på statistiken – ju tröttare uppgiftslämnare desto sämre kvalitet på statistiken.

För att uppföljningen av högskolan ska vara vederhäftig och bygga på relevanta data av hög kvalitet är det viktigt att vi och SCB samarbetar med framförallt universitet och högskolor, Utbildnings- och kulturdepartementet och även andra användare.

Det finns oerhört mycket statistik om högskolan, och den officiella högskolestatistiken är det bara vi som kan ta fram och utveckla. Dessvärre är det nog många som skulle kunna ha nytta av statistiken men som ännu inte känner till att den existerar. Min förhoppning är därför att dessa rader åtminstone upplyser några fler om det.

OCH SÅ LITE FÄRSK STATISTIK

Det har aldrig funnits så många helårsstudenter inom grundutbildningen som under 2004. Antalet individer var nära 360 000. På femton år har antalet studenter fördubblats och antalet doktorander har ökat med 50 procent. Vi är nära regeringens 50-procentsmål. Rekryteringen har breddats och jämställdheten inom forskarutbildningen har förbättrats.

Dessvärre är det nu färre som kan börja högre utbildning. Det är fler som söker än som kommer in, och antalet 20-åringar ökar framöver.

Hela sektorn omslöt drygt 50 miljarder kronor. Resurserna för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor uppgick till nära 23,5 miljarder kronor. Det är cirka 20 procent av Sveriges totala resurser för forskning och utveckling. Huvuddelen av lärosätenas forskningsresurser är offentliga medel – 80 procent.

Tillgängligheten till högre utbildning har ökat men det är stora geografiska skillnader i övergången till högre utbildning.

Detta och mycket mer finns att läsa i Årsrapporten 2005.

Ann-Caroline Nordström
chef för avdelningen för statistik och analys



ÅSA KLEVARD

INFORMATIONSAVDELNINGEN

DET TAR TID ATT BYGGA TROVÄRDIGHET

Mitt första jobb var som informatör på ett universitets informationsavdelning. Då var en informationsavdelning en trycksaksproducerande serviceavdelning och i bästa fall en avdelning som fick spegla organisationens verksamhet genom texter som någon på högre nivå skrivit. En av mina första arbetsuppgifter var att springa ner till rektor och ta med mig ett färdigskrivet pressmeddelande tillbaka till avdelningen för att skicka ut det till pressen. Ett inte så upplyftande jobb för en nyutexaminerad akademiker och purfärsjournalist som fått sin praktikutbildning handledd av Bo Strömstedt på ”Nordens största kvällstidning Expressen”.

En av de första kommentarer som riktades mot mig som informatör var att den personaltidning jag ansvarade för var helt ointressant och låg på en alltför låg nivå. Om det var en professor som uttalade de orden – ja naturligtvis. Jag hade ju försökt spegla hela universitetets verksamhet; inte bara spetsforskningen.

INGEN RESPEKT OCH OJÄMN KAMP

På 70-talet var inte informatörsyrket ett yrke som ingav respekt; informationsfrågor kunde alla ha synpunkter på och det var en ojäm kamp som fördes mot dumheten av

oss unga entusiastiska informatörer. Många av den offentliga sektorns informationschefer var f.d. förvaltningstjänstemän (utan relevant utbildning för befattningen) med betoning på män och många informationssekreterare var chefssekreterare med betoning på sekreterare som ”väl kunde skriva lite när de ändå hade tid över”. En undersökning från 1977 visade (Asp och Weibull) att 40 procent av informatörerna internrekryterades inom offentlig sektor. Det tyder på att en tjänst som från början inte innebar något informationsansvar kunde förvandlas till en informationstjänst. Konsekvensen blev att ny kunskap kunde få svårt att vinna inträde.

Inom den privata sektorn var man däremot, bl.a. av konkurrensskäl, mer angelägen om att knyta personer med relevant utbildning till sig vilket innebar att ny kunskap snabbare fångades upp inom den privata sektorn. Privata vinstdrivande företag hade på 70-talet, till skillnad från offentlig sektor, både drivna marknadsförare och duktiga reklamavdelningar.

På min arbetsplats fanns inga kommunikationspolicies, strategier eller långsiktiga planer. Verksamheten var ad-hocbetonad och styrdes uppifrån av personer som var välvilligt inställda men inte riktigt förstod vad man skulle ha informationsverksamheten till förutom att ge ut en

personaltidning, trycksaker om verksamheten och om program och kurser samt en årsrapport. Informationsavdelningarna blev som anslagstavlor; en strid ström av tryckt information producerades, ofta alldeles för mycket. Och vi i informatörer spelade med och förstod inte så mycket mer själva heller i början på 70-talet.

MYNDIGHETSSVENSKA OCH FORSKNINGSinFORMATION

I slutet av 70-talet, början av 80-talet startade en diskussion som gjorde att man mer och mer fick upp ögonen för informatörens kompetens. Samhället började högljutt klaga över det byråkratiska myndighetsspråket. Horribla exempel på byråkratsvenska citerades i tid och otid och kursverksamhet som handlade om att skriva icke-myndighetssvenska blomstrade. Många informatörer tog på sig rollen att göra den egna verksamhetens texter begripliga – och det var en tacksam roll.

På 80-talet kom forskningsinformation i fokus. *Förklara forskning för fler* och *Ut med forskningen* hette två böcker som universiteten producerade och gav ut. Man började utbilda forskare i hur man informerar och informatörer, journalister och forskare träffades på internat och diskuterade skrivteknik och muntliga presentationer. Journalisterna berättade om sin nyhetsvärdering och forskarna berättade om sin plåga över att alltid se sina resultat förkortade och tagna ur sina sammanhang. Det började bli roligt och uppskattat att jobba som informatör.

OFFENTLIG SEKTOR SÄMRE ÄN PRIVAT

I början av 90-talet kom en studie som karakteriserade informationsenheter inom offentlig

respektive privata sektorn. (*Informatörer inför 90-talet. En jämförelse mellan informatörers arbetsituation inom offentlig och privat sektor.* Eva Emanuelsson, Kristina Karlsson, Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet.) Den visade att en informationsenhet inom den privata sektorn hade stora resurser, en klart definierad funktion och en ledning som väl förstod informationsverksamhetens villkor.

Den offentliga sektorn däremot karakteriserades av små resurser, att informationsenhetens funktion inte var väldefinierad, att en betydande del av informationsenheterna varken hade policy eller medverkade i beslutsprocessen och att informatörerna ansåg att ledningen på många områden saknade insikt i och förståelse för informationsverksamhet.

Det var fortfarande inte helt klokt att vara informatör i offentlig sektor. Men det skulle bli bättre.

I JULI 1995

Högskoleverket bildades den 1 juli 1995.

Den 1 april 1996 hade informationsavdelningen 11 medarbetare. En första och prioriterad arbetsuppgift blev att skapa Högskoleverkets grafiska profil. Symbolen i den grafiska profilen skulle spegla verkets centrala roll för frågor som rör universitet och högskolor. ”Den gyllene sfären i mitten är Högskoleverket. Sfären symboliserar verkets samlade kompetens. I en bana utanför sfären finner vi högskolesektorn som symboliseras av en blå ring”.

Man gjorde en broschyr om verket; varje avdelning hade en egen sida. Avdelningarna hade också egna nyhetsbrev till olika målgrupper. Och det fanns ett internt nyhetsblad som kom ut en

gång i veckan, det s.k. Verksbladhet. H:et kom förstås från Agneta Bladhs efternamn. Pressfrågor var inte alls i fokus, däremot samlade man pressklipp om högskolefrågor. Layout av rapporter och trycksaker sköttes internt och ateljén utökades från en till två medarbetare i början av 1997. Tre av medarbetarna arbetade med databaser för svensk och utländsk utbildningsinformation. En fjärde med SAFARI (Spridning av forskningsinformation till allmänheten över internet.) Den första Studenthandboken kom ut 1996–97. Tydligt är att man i början av Högskoleverkets verksamhet på informationsavdelningen koncentrerade sig mest på studieinformation.

Redan i verksamhetsplanen för 1996 var informationsavdelningen på det klara med att utvärderingar var viktiga. Där står att arbetet med studieinformation ska följas upp och värderas. Det är intressant att notera att informationsavdelningen under 1997–2005 gjort totalt 41 uppföljningar/utvärderingar av olika informationsinsatser/informationsmaterial.

Högskoleverket anammade tidigt även elektronisk information. I juli 1997 lanserades första versionen av Högskoleverkets webbplats och ungefär samtidigt startade man arbetet med ett intranät.

DET HÄR HAR VI GJORT

Under mina åtta år som informationschef på Högskoleverket kan jag konstatera att kompetenta medarbetare kontinuerligt åstadkommit små och stora informationsmirakel. Vi har tillsammans byggt upp en samordnad användarvänlig webb som rymmer flera webbplatser och ett intranät som håller på att utvecklas till mer än bara en nyhetskanal, en informationsbärande och ett arkiv. Vi har byggt upp webbplatsen

studera.nu. Tack vare ett krävande och givande samarbete med VHS blir studera.nu den 1 juli den webbportal i vilken VHS och lärosätenas nya antagningssystem ingår. Vi har åstadkommit en doktorandhandbok på nätet som alldeles nyss transformerats till en ändamålsenlig webbplats, vi hade tidigt en webbplats för högstadieelever – Real Campus – och vi har haft ett ungdomsråd som hjälpt oss med målgrupptänkande, innehåll och kanalval när det har gällt studieinformation.

Studenthandboken som blivit alltmer målgruppsanpassad har årligen utvärderats av såväl presumtiva studenter som studie- och yrkesvägledare. Vi har gjort studentsammanfattningar av Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar, satsat på presumtiva äldre studenter, tänkt särskilt på presumtiva studenter med utländsk bakgrund och deras föräldrar, gett ut ett aktuellt och efterfrågat nyhetsbrev till studie- och yrkesvägledare, producerat en alltmer professionell tidning till högskolesektorn, skapat en proaktiv och strategisk pressfunktion, haft informatörer som arbetat som strategiskt kommunikationsstöd i organisationen, initierat kurser i hur man umgås med massmedia, skrivkurser, kurser i presentationsteknik, förfinat vår grafiska design, skapat policydokument och interna informationsrutiner, gjort förstudier, uppföljningar och utvärderingar.

EN TRADITIONELL INFORMATIONSAVDELNING ...

Den traditionella synen på information ser ut så här:

- Fokus: produktion, förmedling, distribution av information och nyheter samt på val av kanaler.

- Information är per definition bra.
- Framgångskriterium: Informationen når ut.
- Informationsavdelningen: Oberoende informationsproducenter och förmedlare.
- Metafor för informationsarbetet: Att spegla verksamheten.

OCH EN MODERN ...

Den moderna synen på kommunikation däremot ser ut så här:

- Fokus: Produktion, förmedling, distribution av information och nyheter och på val av kanaler samt på kvalitetssäkring av linjekommunikationen och budskapshandlingen
- Information och kommunikation är en resurs och alltså inte per definition bra.
- Framgångskriterium: Kommunikationen ger önskade effekter.
- Informationsavdelningen: Medansvarig för drift och utveckling av verksamheten, informationsproducenter och förmedlare, budskapskontrollanter samt ”konsulter” till ledning, chefer och projektledare.
- Metafor för informationsuppdrag: Att vara motor i verksamheten.

Behöver jag säga att vi känner oss som och vill vara företrädare för den moderna synen?

VI VILL KOMMA LÄNGRE

Vi har nått långt. Men vi vill komma längre. För att göra det måste vi lära om, lära nytt, lära löpande och inte minst lära av. Lära av sådant som inte ska göras längre. Som ska göras annorlunda. Skaffa oss ett försprång, vara proaktiva och dessutom ägna oss åt omprövning. Och omvärldsbevaka – framförallt nya ungdomsgruppers värderingar, sätt att tänka,

umgås och sätt att söka och ta till sig information. Vara uppmärksamma på strömningarna i samhället; värderingsförändringar, växande internationalisering, förändrad kunskapsbild, stigande utbildningsnivå, mediernas växande makt, ständigt ökande informationsflöde, ökad individualisering, IT-fiering och fortsatt snabb teknikutveckling.

INTERNT STRATEGISKT STÖD

Högskoleverkets verksamhetsplanering behöver fortsättningsvis ha ett större inslag av kommunikationsplaner och tänkande om hur man ska sprida resultaten av verksamheten och till vem. I det arbetet har informationsavdelningen ett viktigt ansvar i att ge internt strategiskt kommunikationsstöd och råd till avdelningarna i kommunikationsfrågor. Där måste vi ta ett mer långtgående ansvar än hittills. Det strategiska informationsstödet som för närvarande ges till avdelningarna genom s.k. internkonsulter från informationsavdelningen kan förbättras väsentligt om någon arbetar med det som sin huvuduppgift. Dessutom bör informationsavdelningen årligen prioritera vilka av verkets projekt som behöver mest kommunikationsstöd.

Det varierar från avdelning till avdelning hur stort behovet av stöd är och om man vill/känner behov av att använda stödet. Också förståelsen för vad informationsstrategiskt stöd egentligen är varierar. När det är som mest effektivt arbetar internkonsulten tillsammans med respektive projektledare såväl med att göra en kommunikationsplan för projektet som att tänka i målgrupper och välja informationskanaler. Viktigt är att fundera mycket mer i termer av effekter; verksamheten ska utgå från mål och tänkta effekter – inte produkter.

Ett sådant arbetssätt borgar för kvalitets-
säkring när det gäller spridningen av Högskole-
verkets resultat. I framtiden bör informatörens
roll integreras i övrig verksamhet. Prioriterade
projekt ska alltid från början ha en informatör
med i bemanningen som tar ett helhetsansvar för
de kommunikativa aspekterna både internt och
externt.

Informationsavdelningen ska också arbeta än
mer aktivt med utbildning och seminarier för
att öka förståelsen för kommunikationsfrågor i
organisationen.

INTERNINFORMATION – EN FRÅGA OM VÄRDERINGAR OCH DIALOG

Högskoleverkets medarbetare ska känna till
Högskoleverkets mål och övergripande verk-
samhet och ge god service vid frågor utifrån.
Det är fastslaget i våra policydokument. Verket
ska uppträda och uppfattas som ett samlat verk.
En förutsättning för en gemensam hållning
och för att externinformationen ska fungera
optimalt är en väl fungerande intern kommu-
nikation.

Interninformation innefattar begrepp som
samverkan, struktur, dialog och värderingar.
Interninformationen på Högskoleverket ses
ofta bara som information på intranätet. Ett
intranät underlättar tillgången på och utbytet av
information/data/kunskap inom en organisation
och kan fungera som ett arbetsredskap för att
förenkla arbetsprocesser. Det har förvisso en
stor uppgift i att stärka och utveckla den interna
informationen. Men det är viktigt att komma
ihåg att intranätet bara är en av flera kuggar i en
organisations interna kommunikationssystem.
Intranätet kan förmedla ren information – men
inte förklara och tolka den.

MEDARBETARE VILL VETA VARFÖR

Det räcker inte alltid att skriva ned vad och
hur. Medarbetare vill ofta ha svar på VARFÖR.
Och vad man förväntas göra med informatio-
nen. I många organisationer är informationen
om sammanhang och bakgrunden till olika
beslut knapphändig. Det gäller även Hög-
skoleverket. Medarbetarna får information
om beslutet men inte alltid om resan fram till
beslutet. Vi människor vill skapa mening. Har
vi inte all information vi behöver fyller vi i
hålen själva och rykten uppstår.

Möten som informations- och kommu-
nikationskanal är oerhört kraftfullt eftersom det
bara är i det personliga mötet som äkta dialog
kan uppstå. Dialogen är en förutsättning för
att skapa engagemang och delaktighet i en
viss fråga. Det är i mötet som värderings- och
kulturkommunikation skapas. Därför är avdel-
ningsmötena med den egna chefen och muntlig
kommunikation med ledningen mycket viktiga
delar i systemet.

Ledningens tankar och idéer är viktiga för
medarbetarna. En av chefernas uppgifter är att
sälja in idéer och föra ut beslut i organisationen
– och också att förmedla strategisk information.
En fungerande interninformation ska ha mötes-
platser, och ledning och chefer ska vara synliga
och kommunikativa. På Högskoleverket måste
vi framöver se över våra olika kanaler för intern-
kommunikation, stärka de kanaler som finns och
skapa nya kanaler och mötesplatser som leder
till dialog och engagemang. Och mer stöd och
utbildning behövs för att chefer ska bli duktigare
på det kommunikativa ledarskapet.

FRÅN MASSKOMMUNIKATION TILL SELEKTIVITET

Högskoleverket målgruppsanpassar redan
nu sin information. Vi arbetar för att ge mål-
grupperna den information de efterfrågar och
har nytta av. Vi försöker också se till att kom-
munikationen anpassas efter om målgrupperna
behöver kunskap, om deras attityder behöver
förändras eller om de ska omsätta vad de lärt
sig i praktisk handling.

Men här finns mer att göra. Vi måste bygga
vidare på selektiva e-mejlutskick till olika mål-
grupper, det måste bli möjligt att prenumerera
på speciella ämnesprofiler och våra målgrupper
måste få större möjligheter att hitta information
som är relevant för just dem på våra webbplatser.
Selektiviteten gäller också vår studieinformation.
Räcker Studenthandboken och studera.nu som
huvudkanaler för att ge en allsidig relevant infor-
mation för de alltmer mångskiftande grupper
som behöver veta mera om högskolestudier?

SAMVERKAN ALLT VIKTIGARE

Det blir också allt viktigare att se till att
målgrupper som har behov av en viss slags
information inte behöver leta på ett stort antal
ställen efter den. Därför ska vi söka samarbete
med andra myndigheter som relaterar till våra
målgrupper och vår verksamhet. Ett steg på
vägen är det samarbete mellan VHS och Hög-
skoleverket som resulterat i att VHS och läro-
sätenas nya centrala antagningssystem kommer
att ligga i Högskoleverkets portal studera.nu.

WEBBEN – VÅR VIKTIGASTE INFORMATIONSKANAL

Våra viktigaste informationskanaler är våra
webbplatser. Vi måste se till att de uppfyller

kraven på en s.k. 24-timmarmyndighet. Det
innebär en högre grad av interaktivitet och
servicegrad på webben. Aktuella områden kan
vara de som gäller bedömningsavdelningens
målgrupper och också informationen till pre-
sumtiva studenter.

Om tjänsterna på webbplatserna är krång-
liga och svårbegripliga kommer man inte att
vilja använda dem. Om texten är för liten, om
språket är för svårt kommer vissa grupper inte
att kunna använda tjänsten. Service är inte bara
en fråga om **vad** som erbjuds, utan också **hur**
det erbjuds. Vi behöver ta hänsyn till människor
med funktionshinder, äldre människor, invand-
rare och andra grupper som annars riskerar att
stängas ute från kunskap och information.

UNIVERSITETSKANSLERNS BLOGG

Andreas Carlgren, generaldirektör på Inte-
grationsverket, har ett privat nyhetsbrev som
man kan prenumerera på. Universitetskanslern
skulle kunna ha en egen blogg. Bloggskrivandet
som genre är personligt och koncentrerat och
texterna ska bestå av aktuella företeelser eller
nyheter. Kärnfulla kommentarer om aktuella
högskolefrågor med bifogade länkar som refe-
rens. Och varför inte lägga till ljudfiler som
gör det möjligt att hitta och lyssna på material
från föredrag och konferenser från alla tänkbara
platser och tidpunkter.

VI BEHÖVER SE ÖVER VÅRT VARUMÄRKE

Sverige har det starkaste varumärket bland
världens länder. Stabil politisk ledning av
landet och ärliga, pålitliga invånare är några
saker som bidrar till topplaceringen. I alla
fall enligt analysfirman Anholt GMI som

bett 10 000 personer i tio länder ranka bl.a. utifrån hur landet styrs, export, människor och kultur. (Svenska Dagbladet den 28 maj 2005).

Alla som behöver sända och skapa en position hos mottagaren behöver ett varumärke. Det handlar om att tydliggöra organisationens plats och roll i samhället. Varumärket behövs för att synas och höras i informationsbruset och för att identifiera avsändaren. Utmaningen är att bli ihågkommen av mottagaren.

Medarbetarna är varumärket. Det skapas av innehållet i vad vi som medarbetare säger, av våra värderingar, vilket intryck vi förmedlar och av vad vi gör. Det skapas också av hur våra produkter är utformade och av språket i våra publikationer och på våra webbplatser

IDENTITET, PROFIL OCH IMAGE

Det handlar om begreppen identitet, profil och image. Identitet – hurdana är vi egentligen? Profil – den bild av oss vi vill ge, image – det vi uppfattas som, dvs. den bild omvärlden har. En organisations varumärkesarbete

går ut på att se till att intressenterna uppfattar myndigheten som den vill bli uppfattad vilket är en förutsättning för att nå de mål man har. Den grafiska designen är ett instrument i den positioneringen.

Högskoleverket uppfattas oftast som begripligt, sakligt och ansvarstagande. Vad mera uppfattas vi som? Är vi trovärdiga i allt vi säger och gör? Lever vi upp till våra mål i Plattformen? Syns Högskoleverkets ”själ” i paketeringen av våra produkter? Syns den i språket och i vår skriftliga och muntliga kommunikation? Signalerar vi en tydlig och klar avsändare ”det här är Högskoleverket” i våra tryckta produkter och på våra webbplatser?

Varumärkesbyggande är ett aktuellt framtidsprojekt för Högskoleverket.

Åsa Klevard
chef för informationsavdelningen
(1 mars 1997–15 maj 2005)



ANNICA LINDBLOM

JURIDISKA AVDELNINGEN

DET TAR TID ATT HITTA RÄTT

SAMMANFATTNING

ÅREN 1995–2005

1993 års universitets- och högskolereform med decentralisering och avreglering innebar bl.a. att lärosätena fick ansvar att utforma egna interna regelverk. Vid flera tillfällen efter reformen ifrågasatte dock SFS lämpligheten i dessa och lärosätens sätt att tillämpa det centrala regelverket. Riksdagens revisorer pekade också på behovet av *central tillsyn*. Sammantaget ledde dessa synpunkter till att Högskoleverket, som tillkom 1995, som en av sina huvuduppgifter fick i uppdrag att *utöva tillsyn* över universitet och högskolor.

Högskoleverket var till en början försiktigt i sin roll. Det gällde att hitta en balansgång mellan den självständighet som förväntas av en myndighet och en förståelse för högskolornas villkor. Även tillsynsfunktionen höll en låg profil. Att inledningsvis inta en försiktig framtoning var befogat eftersom förarbetsuttalandena om hur verket skulle arbeta med tillsynen var knapphändiga. Högskoleverket fick självt hitta sina metoder för tillsynsverksamheten och en naturlig och viktig utgångspunkt blev studentperspektivet. Högskoleverket uppfattades ganska snart som etablerat och även tillsynen accepterades.

En utvärdering 1998 av Högskoleverkets verksamhet visade dock att verket borde bli mer aktivt inom tillsynsområdet och göra tydliga och auktoritativa tolkningar av lagar och förordningar. Det visade sig att tillsynsfunktionen inte var tillräckligt känd på lärosäten och bland studenter. I en aktivare tillsynsroll ansågs uppgiften ligga att i större omfattning informera om genomförd tillsyn och göra översyner av eventuella tillsynsbehov.

Under de följande åren fram tills i dag har verket arbetat för att få respekt och legitimitet för verksamheten genom att utveckla metoder för tillsynen och hitta sätt att öka kännedomen om verksamheten. En ledstjärna i det arbetet har varit uttalandena i den av verkets styrelse fastställda Plattformen för Högskoleverket 1999–2004 om att verket skall vara *synligt, tydligt och djärvt!* Sådär halvvägs in i 2005 tycker vi som har arbetat med tillsynen att vi nog har lyckats ganska väl med den uppgiften. Arbetsmetoderna och förhållningssätten har utvecklats, tillsynen har blivit mer känd och även om verksamheten inte är älskad av alla, så har den med tiden vunnit respekt.

Få saker är så bra att de inte kan förbättras och självklart måste även tillsynen utvecklas. Vi måste fortsätta att i det dagliga arbetet hålla balansen mellan att med integritet försöka värna och stärka de enskildas rätt och att agera professionellt och förtroendefullt gentemot dem som vi skall granska. Vår ansats med tillsynsbesöken att arbeta mer preventivt, har ökat vår legitimitet. Tanken med tillsynsbesöken är att lärosätenas förståelse för en rättssäker handläggning skall öka och att lärosätenas självkontroll skall utvecklas, så att verket endast skall finnas i bakgrunden. Vi bör överväga att göra s.k. tematillsyn. Kanske bör även andra avdelningar på verket involveras i våra tillsynsbesök. Att skapa ett nätverk med andra tillsynsmyndigheter på högskoleområdet kunde vara berikande och stärka vår roll som tillsynsmyndighet.

TILLSYNEN 1995–2005

DIREKTIV FÖR TILLSYNEN

En av Högskoleverkets huvuduppgifter är tillsyn. Verket skall enligt sin instruktion ”ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde”. I verkets regleringsbrev för 2005 anges som mål för verksamhetsgrenen tillsyn att ”Högskoleverket skall tillgodose allmänhetens och enskilda individers rättigheter i förhållande till högskolesystemet genom tillsyn av lärosätenas efterlevnad av lagar och förordningar”. Det är verkets uppgift att konkretisera tillsynsuppgiften utifrån dessa direktiv. I Högskoleverkets plattform 2005–2007, som har tagits fram av alla anställda inom verket och därefter fastställts av verkets styrelse, klagörs om tillsynen att verket skall ”se till att lagar och

förordningar följs inom högskolesektorn” och att verket skall ”värna och stärka enskildas rätt inom och i förhållande till högskolesystemet”.

TILLSYNENS UTFÖRANDE/TILLSYNSMETODER

Högskoleverkets instruktion och regleringsbrev anger inte på vilket sätt tillsynen skall bedrivas. Verket har därför under de tio år som gått sedan verket bildades, självt fått utforma metoder för hur tillsynsuppgiften skall utföras. 1993 års universitets- och högskolereform innebar att universitet och högskolor fick stor frihet att själva bestämma i egna angelägenheter. Högskoleverket är inte – såsom UHÄ var – en central förvaltningsmyndighet, utan en central myndighet. I propositionen *Ett högskoleverk* (prop. 1994/95:165) som ligger till grund för verkets bildande, är uttalandena om vad tillsynsuppgiften innebär fåtaliga och där anges endast översiktligt hur tillsynsverksamheten skall bedrivas. Regeringen hänvisade dock i propositionen (s. 17) till ett yttrande av Riksdagens revisorer (förs. 1994/95:RR9). I yttrandet anförde revisorerna att avreglering, decentralisering och delegering fordrar ökad kontroll från statsmakternas sida. Mot bakgrund av detta betonade regeringen att lärosätenas ökade frihet att organisera och genomföra sin verksamhet löpte risk att ifrågasättas om inte samhällets och enskildas intressen kunde tillgodoses. En ändamålsenlig tillsyn var därför enligt regeringen ett huvudsyfte med reformeringen av den centrala myndighetsstrukturen. Senare instämde även riksdagen i detta. Under rubriken Tillsyn i propositionen (s. 20) anförde regeringen vidare bl.a. följande.

Regeringen har i det föregående noterat

riksdagens revisorers inställning till frågan om tillsyn.

En viktig uppgift för Högskoleverkets uppföljning och utvärdering måste sålunda vara att kontrollera att högskolorna följer de regler och riktlinjer, som har lagts fast av statsmakterna, dvs. att utöva tillsyn. Brister, som uppdragas i samband med Högskoleverkets granskning, bör normalt kunna rättas till inom ramen för en löpande dialog mellan verket och högskolan i fråga. Dessutom bör verket kunna ge ut rapporter över iakttagelser och påpekanden. Sådana rapporter bör dessutom kunna följas upp med att respektive högskola anmodas att inom viss tid till verket redovisa vilka åtgärder som vidtagits. Ytterst får eventuellt kvarvarande problem av verket anmälas till regeringen. I den mån uppföljningen påvisar brister eller oklarheter i det nationella regelverket är det en uppgift för Högskoleverket att därvid aktualisera de ändringar som behövs.

Verket bör emellertid i sin tillsynsverksamhet inte bara kontrollera att givna föreskrifter följs. Verket bör också ta upp lämplighetsfrågor till diskussion. Också detta kan ske inom ramen för den löpande dialogen mellan verket och den aktuella högskolan eller i sådana rapporter som nyss nämnts. Också i dessa fall får kvarvarande problem anmälas till regeringen, normalt tillsammans med ett förslag till lösning.

Högskoleverkets tillsynsfunktion hade till en början en begränsad omfattning och de som arbetade med tillsyn på verket var heller inte så många. I förarbetena som ligger till grund för verkets bildande intog regeringen en försiktig hållning till uppgiften och ville inte förorda några sanktionsmöjligheter eller formella befogenheter att gripa in i den enskilda högskolans vardag, eftersom detta skulle strida mot den

syn på värdet av frihet under ansvar och den tilltro till högskolorna som präglade det gällande regelsystemet – samtidigt som det gjordes gällande att en ändamålsenlig tillsynsfunktion var ett huvudsyfte med reformeringen av den centrala myndighetsfunktionen.

I verksamhetsplanen för 1996 prioriterade verket ambitionen att bygga upp ett förtroende mellan lärosätena och verket och uttalade en vilja att inte ge ”intryck att försöka styra högskolorna”. Under de första verksamhetsåren bedrevs tillsynen huvudsakligen genom handläggning av anmälningsärenden, främst från studenter, och genom egeninitierade projekt. Under tidsperioden 1995–2001 gjordes endast tre inspektioner (tillsynsbesök på lärosäten), då granskningen av rättstillämpningen utfördes på plats genom stickprovskontroller utan att lärosätena fått besvara några frågor inför besöken.

TILLSYNENS UTVECKLING

Utvärderingen 1998

I en extern utvärdering av Högskoleverket som genomfördes 1998 av bl.a. Ingemar Mundebo och Anders Stening (*Mundebogruppen*), bedömdes verkets avgöranden i tillsynsfrågor vara tydliga och klart uppställda. Men samtidigt påpekades att tillsynen var rätt anonym ute på lärosätena. I den rapport (*Framgång måste ständigt vinnas på nytt*, Högskoleverkets skriftserie 1998:11 S), som blev resultatet av utvärderingen, angavs beträffande verkets tillsynsverksamhet bl.a. följande (s. 42–45).

”Vårt intryck av arbetets inriktning och genomförande är att *verket håller en låg profil och undviker konfrontation med högskolorna*. Verket har lyckats med balansgången i den meningen att man – i den mån verksamheten

är känd – har god legitimitet. Om detta sedan varit förenligt med det övergripande målet att förstärka den enskildes rättssäkerhet är svårt att bedöma.

Ett viktigt medel att få högskolorna att följa gällande regler är att i uppkomna frågor göra auktoritativa ställningstaganden för lärosätena att rätta sig efter, samt att se till att alla lärosäten får en god kännedom om dessa avgöranden.

Det är naturligtvis möjligt att utredning av ett fåtal egeninitierade frågor kan få en sådan effekt. Troligare är dock att anmälningsärenden – och kanske framför allt egeninitierade granskningar av enskilda fall (på förekommen anledning-granskningar) bäst speglar vad som är kontroversiellt ute i högskolevärlden. Sådana konkreta avgöranden – om de kommer till allmän kännedom – skulle samtidigt kunna vara vägledande för högskolorna med än större genomslagskraft.

/.../

För att verkets tillsynsarbete påtagligt skall påverka förfaranden ute på lärosätena, måste det där finnas en medvetenhet om att verket faktiskt slår ner på felaktigheter. *Vi gör bedömningen att verket klart bör markera att man har till uppgift att kontrollera och påverka rättstillämpningen ute på högskolorna – och att man inte i detta avseende är rädd för att uppfattas som styrande. /.../*

I Högskoleverkets Plattform 1999–2004 tog verket fasta på vad de externa bedömarna hade framhållit i rapporten om att kännedomen om verkets tillsynsuppgift var begränsad, att verket borde markera att det har som uppgift att kontrollera och påverka regeltillämpningen vid högskolorna, och att verket borde hitta former

för att föra ut sina ställningstaganden i enskilda ärenden till alla högskolor. I Plattformen betonades bl.a. att rättssäkerhet var ett fokuserat område, att ”Högskoleverket skall stärka den enskildes rättssäkerhet inom högskolan och markera att verket har som sin uppgift att kontrollera och påverka regeltillämpningen”, och att verket skall vara en ”synlig, tydlig och djärv myndighet”.

Såväl den externa utvärderingen som Plattformen, fick betydelse för den fortsatta utvecklingen av tillsynsarbetet. Verket ökade insatserna för att förbättra kännedomen om verkets beslut i enskilda tillsynsärenden. Ambitionen blev att besluten skulle utformas och spridas så att de gav vägledning åt lärosätena och stärkte de enskilda studenterna, samt att verket skulle öka insatserna med att följa upp lärosätenas åtgärder med anledning av tillsynsbesluten.

Riksdagens revisorer

I december 1999 lade Riksdagens revisorer fram rapporten *Högskoleverkets granskande och främjande roll* (Rapport 1999/2000:3). I rapporten, under rubriken Tillsynen och verkets granskande och främjande roll, anförde revisorerna bl.a. följande (s. 33)

”I kontakterna med lärosätena försöker verket /.../ inta en främjande hållning. När kritik framförs i enskilda tillsynsärenden brukar verket kunna komma överens med lärosätena om åtgärder. Uppföljningar av verkets tillsynsärenden visar också att lärosätena som regel har vidtagit de aktuella åtgärderna. Men konflikter förekommer. Verket har inga sanktionsmöjligheter. Som regel kan verket på egen hand lösa konflikter med lärosätena. Sommaren 1999 överlämnade emellertid verket – för första

gången – ett tillsynsärende till regeringen då ett lärosäte vägrade rätta sig efter verkets kritik. Frågan gällde högskoleförordningens (1993:100) regler om antagning. Det aktuella lärosätet hade vägrat tillämpa dessa regler i ett enskilt fall. I november 1999 överlämnade regeringen i sin tur detta ärende till Justitiiekanslern under hänvisning till att regeringen inte är överprövningsinstans vid handläggningen av enskilda tillsynsärenden.¹⁾

I sin tillsyn har verkets jurister inte upplevt någon konflikt mellan verkets granskande och främjande uppgifter. Men man menar att konflikter ändå kan ha förekommit på lärosätena.”

I rapporten redogjordes vidare för SUHF:s, SFS och några lärosätets uppfattning om verkets tillsyn (s. 48 f.).

Inom SUHF är man kritisk till verkets tillsynsuppdrag. Enligt förbundet bör inte denna typ av uppdrag ligga på ett ämbetsverk utan sanktioner. Verkets tillsyn skapar ibland konflikter.

/.../

Enligt SFS ingriper verket inte alltid tillräckligt kraftfullt när lärosätena visar ren nonchalans mot lagar och förordningar.

/.../

Lärosätena ger inga konkreta exempel på konflikter mellan verkets granskande och främjande uppgifter. /.../

¹⁾ **JK uttalade i sitt** beslut i ärendet i maj 2000 sammanfattningsvis att han anslöt sig till den tolkning av bestämmelserna som Högskoleverket förespråkade och ställde sig därmed kritisk till lärosätets rättstillämpning i det aktuella fallet. Enligt uppgift erbjöd lärosätet efter JKs beslut den i ärendet aktuella personen en plats på sökt utbildning.

Verkets granskande uppgifter ifrågasätts inte. Däremot lämnas olika kommentarer till hur den granskande uppgiften har genomförts. Ett lärosäte yttrar sig i mycket positiva ordalag om verkets tillsyn, som man ser som ett viktigt stöd för lärosätets egna kontrollfunktioner. Ett annat lärosäte yttrar sig emellertid kritiskt om tillsynen, med hänvisning till, som man menar, alltför snäva juridiska tolkningar av gällande reglering.

Revisorerna anförde vidare följande (s. 50 f.).

Verkets tillsyn är av mycket begränsad omfattning med tanke på att riksdagen lyfte fram tillsynen som en huvuduppgift när verket bildades.

/.../

Verkets auktoritet är ett viktigt instrument för att verket ska kunna nå ut och påverka högskolesektorn i både sin granskande och främjande roll. Det finns ingen dokumentation som visar att verkets auktoritet är ifrågasatt. Verkets framtoning borde däremot vara tydligare enligt flera utsagor.

VERKETS FORTSATT STRÄVANDEN

Tillsynsrollen

Tillsynsrollen, att granska och kontrollera, ibland också kritisera, är svår och ansvarsfull och innehåller inte sällan moment av spänningar och konflikt. Uppgiften innebär att verket skall se till att lärosätena följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. Det primära målet för tillsynsverksamheten är förstås en stärkt rättssäkerhet för studenterna. Studenterna är en utsatt grupp (i beroendeställning) och det är därför viktigt att ledningen för lärosätena inser vikten av att studenterna

behandlas rättssäkert.

Verket är naturligtvis angeläget om att tillsynsuppgiften fullgörs professionellt. En given utgångspunkt är att verket inte är någon överklagandeinstans och därför inte kan beordra lärosätena att ändra sina beslut. Verket har heller inga sanktionsmedel som t.ex. vite. I stället är det verkets argumentation och möjlighet att uttala kritik, som är det sätt verket kan påverka lärosätena att ändra sig i enlighet med verkets uppfattning. Detta gäller såväl vid handläggningen av enskilda tillsynsärenden som vid tillsynsbesök.

Att formulera graden av kritik är en svår uppgift. *Mundebogruppen* framhöll att verket undvek konfrontation med högskolorna och anförde att det var svårt att bedöma om det är förenligt med det övergripande målet att förstärka den enskilda individens rättssäkerhet. Gruppen anförde att ett viktigt medel för att få högskolorna att rätta sig efter gällande regler är att i uppkomna frågor göra auktoritativa ställningstaganden för högskolorna att rätta sig efter – en medvetenhet om att verket faktiskt slår ned på felaktigheter måste finnas. SFS har som ovan framgår anfört att verket inte ingriper tillräckligt kraftfullt när lärosätena visar ren nonchalans mot lagar och förordningar.

Målet för tillsynsverksamheten måste i första hand vara att få lärosätena att följa verkets ställningstaganden. Det görs främst genom att ge så goda skäl för ett ställningstagande att det inte kan ifrågasättas (jfr *Mundebogruppens* ”auktoritativa ställningstaganden”). Om verket konstaterar att en högskola gjort fel, bör högskolan normalt kritiseras. Om den rättsliga frågan har varit svår att bedöma, kan det dock finnas anledning att avstå från kritik. Om högskolan gjort sig skyldig till fel som fått allvarliga conse-

kvenser för studenten och dessutom ”konstrar”, kan det vara befogat med allvarlig kritik. Om högskolans ledning efter att ha uppmärksamats på omständigheterna gör allt för att rätta till felen, är det dock oftast inte ändamålsenligt att uttala allvarlig kritik. Kritiken måste således avges med gott omdöme så att den i möjligaste mån inte uppfattas som orättvis av den kritiserade högskolan.

Det är dock ofrånkomligt att ansvariga befattningshavare vid universitet och högskolor känner irritation över verkets kritik oavsett hur välgrundad den är. Detta gäller särskilt om kritiken uppmärksammas i media. Studenterna som blivit felaktigt behandlade, måste dock få stöd av verket. SUHF har emellertid, som ovan framgår, ansett att verket ibland använder en för skarp ton i sina beslut. Det är lätt att försvara att verket avslutar sina ärenden med kritik. Verket måste också kunna förutsätta att ett lärosäte vidtar åtgärder för att rätta till fel som har begåtts. Verket skall ju ”se till att lagar och förordningar följs”.

Skrivelse till regeringen

I november 2000 vände sig verket med en skrivelse till regeringen med en begäran om ett förtydligande av tillsynsrollen. Den direkta anledningen till denna skrivelse var Justitiekanslerns beslut i maj 2000 (se ovan) angående ett lärosätes vägran att, trots kritik från Högskoleverket, pröva en ansökan till utbildning vid lärosätet. Verket har ännu inte fått någon reaktion från regeringen på skrivelsen. Vissa utgångspunkter för hur verket skall fullgöra sin uppgift är dock givna. Verket är central myndighet på högskoleområdet och skall ta till vara nationella intressen. Verket skall granska

lärosätenas regeltillämpning och påtala felaktigheter. Grunden för detta är att nationella regler fattade av regering och riksdag skall följas, om de inte strider mot någon överordnad författning. Så även om verket tycker att reglerna kan behöva ändras, måste verket kräva att reglerna följs så länge de är i kraft.

Förväntningar från olika håll

Det finns ju även förväntningar på verket från olika håll att se till att lagar och förordningar följs, t.ex. från riksdag och regering. Justitieombudsmannen (JO) kontrollerar tillsynsmyndigheterna och har t.ex. kritiserat Skolverket för att begränsa sin tillsyn till skolförfattningarna. JO anser att tillsynsmyndigheterna även skall granska hur tillsynsobjekten följer förvaltningslagen, sekretesslagen och andra allmänna författningar, vilket verket också gör.

Sist, men inte minst, finns förväntningarna från studenterna. SFS riktade i en skrivelse till regeringen, riksdagen och Högskoleverket i juni 2000 mycket stark kritik mot universitet och högskolor för brister i studenternas rättssäkerhet. Även Överklagandenämnden för högskolan och JO har framfört viss kritik.

En ny metod för tillsynsbesöken utvecklas

Högskoleverket tog i rapporten *20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet* (Högskoleverkets rapportserie 2001:27 R) upp en del av SFS kritik och föreslog regeringen vissa åtgärder. I SFS ovan nämnda skrivelse påpekades att Högskoleverkets tillsyn är fundamental för en välfungerande högskolesektor och man föreslog att verket skulle genomföra djupare och bredare utredningar av högskolornas verksamhet. SFS ansåg att utredningarna dock skulle utföras av

högskolorna själva, varefter verket skulle kontrollera högskolornas utredningar.

Verket tog fasta på SFS förslag och bestämde fr.o.m. verksamhetsåret 2001 att arbetet med tillsynsbesöken skulle förändras, dels för att verket skulle hinna med fler besök, dels för att betona lärosätenas ansvar för att kontrollera att tillämpliga lagar och förordningar följs. I verksamhetsplanen för 2001 angavs att verket i god tid inför ett tillsynsbesök skulle begära att lärosätet undersökte att vissa angivna uppgifter utfördes korrekt och att verket vid besöket genom stickprov skulle kontrollera riktigheten av lärosätets svar.

Frågeunderlag tas fram

I verksamhetsplanen för 2002 angavs att ambitionen var att hinna med tre tillsynsbesök under året och att verket inför besöken skulle ta fram ett frågeunderlag. Under våren 2002 färdigställdes frågeunderlaget som består av ett 20-tal frågor vilka utgår från bl.a. högskoleförfattningarna, förvaltningslagen, verksförordningen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Vid framtagandet av frågorna var främst studenternas rättssäkerhet i fokus, med avsikt att lärosätena skall ha ett bra lokalt regelverk och en effektiv kontroll av nationella och lokala reglers efterlevnad. Frågorna handlar om t.ex. kursvärderingar, studentrepresentation, examensfrågor, anstånd med påbörjande av studier och studieuppehåll, uppdragsutbildning och handläggningstider för olika typer av ärenden. Vid de lärosäten som har vetenskapsområde tillkommer frågor om bl.a. doktoranders handledning och studieplaner. Frågeunderlaget ligger på verkets hemsida.

Nio besök har genomförts

Hittills har nio tillsynsbesök genomförts enligt den nya modellen. Vilka lärosäten som skall besökas bestäms under april månad i samråd med andra avdelningar på verket och efter avstämning med JO. Lärosätena underrättas per telefon om besöken, varefter frågorna skickas ut för besvarande i början av oktober. Lärosätenas svar utgör sedan underlag för verkets granskning (stickprov) vid besöken, som hittills varit i november.

Besöken har gått till på i stort sett samma sätt vid alla lärosäten. De har pågått i en–två dagar och fyra–fem jurister från juridiska avdelningen har deltagit. Besöken har inletts med ett möte med rektor och annan personal som rektor velat ha med. Vid detta möte har en del av de frågor som kan ha uppkommit med anledning av lärosätets svar på frågeunderlaget tagits upp. Därefter har besök gjorts vid studentcentrum eller motsvarande, registratur samt två slumpmässigt utvalda institutioner, där stickprovskontroller har gjorts och handläggning av ärenden diskuterats. Vid besöken kontrolleras t.ex. hur diarieföringssystemen är utformade, lärosätenas lokala regler, hur beslut fattas och utformas. Stickprov görs också på handläggningstider för olika typer av ärenden.

Resultatet av granskningen redovisas i en rapport som skickas till lärosätet för eventuella kommentarer (faktafel etc.), innan den slutligen fastställs av universitetskanslern, delges det berörda lärosätet och publiceras på verkets hemsida. Tillsynsbesöken följs även upp efter en tid.

Tillsynsbesök ger kunskap

Genom tillsynsbesöken får verket en inblick i verksamheten vid lärosätet och en kunskap

om de praktiska problem som lärosätet ställs inför samt hur dessa hanteras. Lärosätenas besvarande av frågorna inför besöken innebär en genomgång av respektive verksamhet ur ett rättssäkerhetsperspektiv och ett tillfälle för lärosätet att gå igenom olika dokument (besluts-, delegations- och antagningsordningar, riktlinjer och policies) och uppdatera dessa. Frågorna uppmärksammar även lärosätena på frågor som de inte tänkt på, vilket leder till att åtgärder vidtas före verkets besök. Det är bra, eftersom ett av syftena med tillsynsbesöken ju är ökad egenkontroll, dvs. att lärosätena själva tar ansvar för att kontrollera att lagar och förordningar följs i verksamheten.

Vid besöket kan verket på plats granska hur lärosätet tillämpar de regler som gäller för verksamheten och uppmärksamma lärosätet på brister i rättstillämpningen. Tanken med besöken är dock även att dessa skall tjäna till ledning för framtiden, och att goda exempel och lämpliga lösningar skall kunna lyftas fram.

Den nya metoden ifrågasätts

Högskoleverkets nya arbetsätt med tillsynsbesöken blev till en början ifrågasatt. Verket uppmärksammades på att det bland en del rektorer fördes en diskussion om de planerade besöken och om de frågor som verket ställt till lärosätena. Det fanns synpunkter på omfattningen av frågeunderlaget ("frågebatteriet") och den tidsåtgång som besvarandet av frågorna krävde. Även själva arbetsformen med tillsynsbesök ifrågasattes. Trots ifrågasättandet genomfördes tillsynsbesöken under hösten 2002 som planerat. Besöken var konstruktiva och gav tillfälle till bra diskussioner. Rektorerna instämde i att såväl besvarandet av frågorna

som besöken inneburit en bra genomgång av respektive verksamhet ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Även tillsynsbesöken under 2003 och 2004 gick bra. Någon direkt kritik har inte nått verket, utan tvärtom, har nog rektorerna insett att besöken i stället kan vara en hjälp för dem att se till att verksamheten vid lärosätet bedrivs författningssenligt, något som ju myndighetschefer faktiskt också har ansvar för enligt 7 § verksförordningen.

Utvärderingen 2002

I februari 2002 fick Ingemar Mundebo och Anders Stening i uppdrag att följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten. Uppföljningen skulle utgå från den utvärdering som hade gjorts av hela verket 1998 och vad verket självt uttalat i Plattformen.

I den rapport som utredarna presenterade i augusti 2002 konstaterades att tillsynsverksamheten hade utvecklats och blivit bättre. Tillsynen hade blivit tydligare, synligare och djärvare. Utredarna ansåg att verket hade en ambitiös ansats på tillsynsområdet och att måluppfyllelsen varit god. Vidare konstaterades att en väsentlig förbättring skett när det gällde informationen om tillsynen. Verket hade i ökad utsträckning informerat om sina ställningstaganden genom att utnyttja internet och genom att ge ut nyhetsbrevet *Studenträtt*. På verkets hemsida fanns rapporter med anknytning till verksamheten och sammanställningar av viktigare beslut hade även gjivits ut.

I utredarnas rapport redovisades samtidigt kritiska röster från samtal med representanter från lärosäten, som främst handlade om relationen tillsynsorgan – tillsynsobjekt och verkets arbetsformer. Kritiken uttrycktes i ordalag som

att "verket och dess tjänstemän saknar förståelse för högskolans särart och de speciella förutsättningar som gäller för dess verksamhet" och att "verket och dess tjänstemän saknar kunskap om den verksamhet som varit föremål för bedömning".

Grunden för utredarnas uppgifter var dock uppenbar. Det handlade främst om två ärenden om högskolornas organisation som hade upprört högskoleföreträdarna. Högskoleverket uppmärksammades under 2001 och 2002 på att två lärosäten inte följt högskolelagens organisationsregler i vissa avseenden. I båda fallen ansåg lärosätena att den organisation de skapat var den mest ändamålsenliga och hävdade att reglerna kan tolkas så att den är lagenlig. Verket påtalade dock att konstruktionerna klart strider mot högskolelagens regler och lärosätena vidtog åtgärder i enlighet med verkets uttalanden. Mot bakgrund av dessa ärenden tillskrev dock verkets styrelse regeringen och framhöll att reglerna om högskolans beslutande organ borde ses över för att bättre anpassas till de ambitioner som lärosätena har och den verklighet som de lever i.

Fortsatt arbete

Högskoleverket tog fasta på lärosätenas kritik som framkom i utredarnas rapport. Kritiken handlade främst om verkets legitimitet som ju i det långa loppet är en nödvändig förutsättning för ett framgångsrikt tillsynsarbete. Rapporten behandlades i verkets styrelse och det antecknades till protokollet bl.a. att "Det är angeläget att information och dialog med lärosätena fortsätter att utvecklas". Under hösten 2003 togs en promemoria fram på juridiska avdelningen med förslag på olika åtgärder som kunde vidtas för att stärka tillsynens legitimitet.

Promemorian föredrogs i ledningsgruppen i början av 2004 och fick positivt mottagande. Ett åtgärdsförslag var att inrätta ett slags råd för tillsynsfrågor. I de flesta tillsynsprojekt förekommer referensgrupper med företrädare för lärosäten och studenter. Avdelningen ansåg att det kunde vara värdefullt att ha en fast grupp av sådana personer som verkets jurister kunde diskutera olika frågor med. Avdelningen har arbetat vidare med förslaget.

I övrigt ansåg dock verket att det saknades skäl att ändra de metoder verket använder för tillsyn. Tillsynsärenden hanteras på motsvarande sätt som andra tillsynsmyndigheter. Anmälningar från studenter och andra skickas till aktuellt lärosäte för yttrande och verket uttalar sin uppfattning om rättstillämpningen i ett tillsynsbeslut, ibland med kritik. I de flesta fall följer lärosätena också verkets ställningstaganden. Det nya sättet att genomföra tillsynsbesöken kritiserades till en början, men efter det att tre sådana besök hade genomförts, klingade kritiken av.

SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

AV ÅREN 1995–2005

Sammanfattningsvis kan konstateras att synpunkterna från verkets avnämare har bidragit till tillsynsverksamhetens utveckling. Arbetsmetoder och förhållningssätt har vuxit fram och accepterats. Tillsynen har blivit mer känd.

Från studenthåll är inställningen till verksamheten positiv. SFS konstaterade i juni 2003 i en skrivelse till regeringen (*Om regelverket för högskolans organisation*) att ”den ordning i vilken tillsyn av universitet och högskolor skall ske fungerar bra”.

Verksamheten har en trovärdighet gentemot

regering och riksdag. Regeringen har tagit fasta på en del av verkets förslag när det gäller åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet. Verkets relation till JO är god, vilket bl.a. innebär att ärenden lämnas över till verket för utredning. Att högskoleföreträdarna visar irritation när de ifrågasätts är ofrånkomligt. Men även om verksamheten förstås inte är älskad av alla, så har den med åren i varje fall vunnit respekt.

TILLSYVEN 2005–2015

Få saker är så bra att de inte kan förbättras och självfallet finns en ambition att hela tiden utveckla tillsynsverksamheten.

Det är viktigt att fortsätta på den väg vi är, att i arbetet hitta en balans mellan att med integritet försöka värna och stärka de enskildas rätt, och agera professionellt och förtroendefullt gentemot dem som vi är satta att granska. Genom att vi i vårt dagliga arbete även försöker beakta Plattformens skrivningar om saklighet, öppenhet, dialog och information, bör vi få gehör för verksamheten och bemötas med respekt.

INVOLVERA ANDRA AVDELNINGAR

Vår ansats med tillsynsbesöken, då vi fokuserar på hela lärosäten när det gäller tillämpning av lagar och förordningar och försöker arbeta mer preventivt, har tagits emot positivt och ökat vår legitimitet. Det är viktigt att lärosätena får en ökad medvetenhet om vikten av rättssäkerhet och att engagemanget för detta blir större. Tanken med tillsynsbesöken är att lärosätenas egenkontroll (självkontroll) skall utvecklas och att verket som tillsynsmyndighet skall granska lärosätenas åtgärder bl.a. genom stickprovskontroller. Det är möjligt att även

andra avdelningar på verket med annan erfarenhet av universiteten och högskolorna bör involveras i tillsynsbesöken. Detta ligger i linje med Plattformens skrivningar om ett samlat verk. Vi bör också överväga att göra tillsynsbesök med inriktning mot mera begränsade problemområden, s.k. tematillsyn. Sådana besök kan kanske göras oftare och borde medföra möjligheter till en ökad dialog och ömsesidig kunskap om Högskoleverkets och lärosätenas arbetsformer.

ÖKAD KONTAKT MED ANDRA TILLSYNSMYNDIGHETER

Högskoleverkets arbete skall präglas av öppenhet. Verket skall i dialog med aktörer i omvärlden formulera angelägna problemställningar, göra analyser och dra slutsatser. På högskoleområdet finns förutom Högskolever-

ket många andra tillsynsmyndigheter under regeringen, bl.a. Datainspektionen, Arbetsmiljöverket, Riksarkivet, de fyra ombudsmännen och Nämnden för offentlig upphandling. Kontakten med andra tillsynsmyndigheter bör öka. Dessa tillsynsmyndigheter har troligtvis likartade erfarenheter av tillsyn över universitet och högskolor. Att skapa ett ”Tillsynsforum” (nätverk) med företrädare för dessa myndigheter skulle kunna vara intressant. Även högskoleföreträdare skulle kunna bjudas in till diskussioner i nätverket. Det är troligt att Högskoleverkets tillsyn skulle stärkas om de olika tillsynsmyndigheternas gemensamma erfarenheter lyftes fram.

Annica Lindblom
chef för juridiska avdelningen



HÅKAN FORSBERG

UTREDNINGSAVDELNINGEN

HÅLLBAR UTVECKLING OCH AKADEMISK FRIHET – ETT SÄTT ATT FÖRHÅLLA SIG TILL OMGIVNINGEN

Högskolan har vuxit och vidgats i en mängd avseenden. Det gäller grundutbildning, forskarutbildning, regional spridning, professorer, pengar – och kvinnor på alla nivåer. Expansionen har ökat tillgängligheten till akademisk kunskap och utbildning både på bredden bland befolkningen och geografiskt över landet.

FÖRVÄNTNINGAR PÅ LÄROSÄTEN

Stora förväntningar ställs på att universitet och högskolor ska vara med och lösa politiska och samhällsproblem genom utbildning och forskning. Det är förväntningar som tenderar att öka över tiden.

Regeringen ställer å ena sidan krav på lärosätena i deras egenskap av myndigheter. I likhet med andra myndigheter ska universitet och högskolor arbeta med sådant som miljöledning, global utveckling, mångfald och snart även hållbar utveckling. Å andra sidan ställer regeringen specifika krav på lärosäten, just för att de är lärosäten, om att ta ansvar för exempelvis breddad rekrytering, jämställdhet, studentinflytande, internationalisering och samverkan med omvärlden.

En annan form av förändringstryck mot högskolan kommer, mer eller mindre öppet, från statliga kommissioner, kommittéer och organisationer. Barns rätt, mäns våld mot kvinnor, kunskaper om IT och entreprenörskap är exempel på stoff och perspektiv som förväntas införlivas i alla eller vissa utbildningar. I sådana sammanhang ställs särskilt ofta lärarutbildningen i fokus.

Som kontrast till alla krav och förväntningar kan man framhålla det värde som ligger i den akademiska friheten. Li Bennich-Björkman (2003) belyser forskares frustration över högskolans byråkratisering, över att behöva ägna tid till sådant som uppfattas som irrelevant och utanför forskningsverksamheten. Utrymmet för den akademiska friheten upplevs som kringskuren av krav som är politiska, ideologiska eller administrativa.

Akademisk frihet är ett viktigt grundvärde. Men man försvarar den inte bäst genom att ensidigt avvisa omgivningens krav och förväntningar. Jag tror snarare att om ledningarna vid lärosätena förtydligar vilka värderingar de står för, så får de redskap att förhålla sig till omgiv-

ningens vilja att styra utbildning och forskning i en viss riktning.

Tanken på att lyfta fram värderingar kan tyckas stå i konflikt med att undervisning och forskning ska vara saklig och objektiv. Kanske är det så. Men föreställningen om lärosäten som i princip värderingsfria organisationer är en illusion. Organisationer bär alltid värderingar, synliga eller osynliga, uttalade eller underförstådda.

Ett sätt att klargöra och kommunicera värderingar är att ta utgångspunkt i tanken om hållbar utveckling. Arbetet för hållbar utveckling fordrar att individen och organisationen blir medvetna om och redogör för sina uppfattningar. Inom hållbar utveckling ryms sådant som jämställdhet, mångfald och studentinflytande, det vill säga frågor som lärosäten redan idag ska arbeta med. Min uppfattning är att hållbar utveckling kan skapa en ram, ett sammanhang åt ett antal av de krav som ställs på universitet och högskolor. På så sätt blir hållbar utveckling inte ytterligare ett krav på lärosätena utan mer ett medel för att ge konkretion åt arbetet med redan ställda krav.

HÅLLBAR UTVECKLING

Hållbar utveckling handlar om att värna om framtida generationers behov samtidigt som dagens utvecklingsbehov tillgodoses, sett också i ett globalt perspektiv. En tydlig linje i hållbar utveckling är individens delaktighet och ansvar. Brundtlandkommissionen definierade begreppet på följande sätt:

”En utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov.”

Lärosätena var inte först med att ta tag i

kommissionens rapport. Initiativen togs snarare av frivilliga organisationer och av näringslivet. För företagens del innebar detta inledningsvis en rad insatser för att minska miljöpåverkan från produkter och produktion. Miljöcertifiering, miljömärkning och policyutveckling fick stort genomslag. Företag anställde personal med miljöansvar, ofta med placering i eller nära ledningen.

Dagsläget är annorlunda. För det första har koncern- och företagsledningar breddat arbetet för hållbar utveckling genom att integrera ett miljömässigt ansvar med ett socialt ansvar. Antalet företag ökar som har chefer med titlar som signalerar företagets sociala ansvarstagande. Nu fordras alltså att ett socialt ansvar etableras och levandegörs i företagen – tillsammans med frågor om ekonomi och miljö (Bingel et. al 2002). Man kan inte säga att motsvarande organisationsutveckling skett vid lärosätena. Vid universitet och högskolor är hållbar utveckling fortfarande nära förknippat med miljöfrågor (SOU 2004:104).

Till skillnad från lärosäten finns, för det andra, många företag på en global marknad med produkter, produktion och underleverantörer. Att beakta miljökonsekvenser av produktion och konsumtion, engagera underleverantörer som erbjuder rimliga arbetsvillkor och att skapa bra sociala villkor för den egna personalen är tydliga uppgifter i företagens arbete för hållbar utveckling. För lärosäten har inte detta globala perspektiv haft motsvarande betydelse. Hållbarhetsfrågorna finns framför allt på hemmaplan. Där tas miljöarbetet om hand i en särskild del av organisationen. Så sker också med ekonomin och jämställdheten.

Så vitt jag förstår saknas dock i stort sett en

medveten och väl förankrad integrering av hållbarhetsaspekterna vid våra lärosäten. Hållbar utveckling kan tyckas abstrakt och ogripbart eftersom det handlar om stora politiska och sociala frågor om rättvis fördelning över generationer, över tiden och mellan länder. Men jag menar att mänskliga rättigheter och frågor om fördelning hela tiden är närvarande i vardagliga situationer även vid lärosäten och institutioner, som i arbetet för jämställdhet, mångfald och studentinflytande. Hållbar utveckling kan alltså förstås som ett samlande begrepp för värderingsfrågor inom de sociala, miljömässiga och ekonomiska fälten. På det viset kan hållbar utveckling bli ett redskap för att hålla samman olika frågor. Malmö högskola (2004) ger ett konkret exempel på hur ett lärosäte kan arbeta med värderingsfrågor. Högskolan har valt att låta undervisning och forskning genomsyras av de fyra perspektiven genus, miljö, migration och etnicitet.

I arbetet för hållbar utveckling varken kan eller bör universitet och högskolor ha samma roll som företag och organisationer. Lärosätena måste, tvärtom, identifiera sin egen uppgift i detta arbete. Ett sätt att förtydliga denna uppgift kan vara att fördjupa en diskussion om värderingar kring jämställdhet. Jämställdhet handlar om lika villkor för kvinnor och män nu och för framtiden och är på så sätt en del av arbetet för hållbar utveckling. Vad jämställdhet kan innebära i perspektiv av hållbar utvecklig ska jag försöka illustrera nedan.

JÄMSTÄLLDHET SOM EXEMPEL

Högskolelagen slår fast att jämställdhet mellan kvinnor och män ska iakttas och främjas i högskolornas verksamhet. Statistiskt har

också jämställdheten inom högskolan gått framåt. Inom grundutbildningen – också inom prestigeutbildningar – är andelen kvinnor till och med högre än den 60/40 relation som brukar användas normerande för jämställda grupper. Även Högskoleverkets (2003) tematiska kvalitetsutvärdering har visat att jämställdhet vid lärosätena är ett område som har prioriterats med nyckeltal, planer, planering, jämställdhetshandläggare och policier.

Om arbetet för jämställdheten kan sägas vara framgångsrikt kan man samtidigt teckna en nedslående bild av jämställdheten vid lärosätena. En förklaring till den höga andelen kvinnor i högskolan är att utbildningen till traditionella kvinnoyrken, exempelvis inom vården, har flyttats till högskolan. Överhuvudtaget är traditionella könsroller tydliga i kvinnors och mäns val mellan kortare utbildningar inom vård-, lärar- och teknikyriken – något som också avspeglas i en könssegregerad arbetsmarknad med många kvinnor inom lågbetalda omsorgsyriken.

Den upp- och nervända pyramiden

Kvinnodominansen i grundutbildningen har en motbild i mansdominansen högre upp i den akademiska hierarkin. ”Det läckande röret”, ”anrikning av män” och ”den upp-och-nervända pyramiden” är tre uttryck som ofta används för att illustrera det skeende som för män uppåt i lärosätenas hierarki, till positioner med status och makt. Varför förvandlas majoriteten kvinnor i grundutbildningen till en försvinnande minoritet i professorskollegiet? Varför övergår minoriteten män i grundutbildningen till att bli en påfallande majoritet i rektorskollegiet?

Lisbeth Lewander och Birgitta Jordansson konstaterar, i en rapport från Högskoleverket (2000), att jämställdhetsarbete i högskolan kan bedrivas med eller utan genusperspektiv. I det senare fallet uppfattas den numerära obalansen som ett rättviseproblem utifrån tanken att kvinnor och män ska ha samma tillgång till höga tjänster vid lärosätena. Man tänker sig att med fler kvinnor på höga poster tillförs högskolan nya kvaliteter – ibland uppfattade som specifikt kvinnliga. Ett jämställdhetsarbete med uttalat genusperspektiv utgår däremot från föreställningar om att genus, alltså män och kvinnor, manligt och kvinnligt, påverkar lärosätenas organisation, undervisning och forskning. För att åstadkomma jämställdhet måste man förstå hur sådana strukturer fungerar.

Ett exempel på det visar Liisa Husu (2005) i en annan av Högskoleverkets rapporter. Husu resonerar kring fenomenet dold diskriminering och redogör för en undersökning som visar hur män respektive kvinnor förklarar mäns dominans i akademiska toppositioner. Kvinnorna tolkade männens övervikt som ett uttryck för diskriminering av kvinnor. Denna förklaring avfärdades av männen. Kvinnorna betraktade mäns informella nätverk som en orsak till männens dominans. Inte heller denna uppfattning delades av männen.

Liknande iakttagelser gör Charlotte Holgersson (2004) i sin avhandling om homosocialitet, företag och rekrytering. Holgersson har intervjuat manliga styrelseledamöter om hur de resonerar vid valet av ny vd. Det faktum att kvinnor inte rekryteras till höga näringslivspositioner motiveras, av männen, med att kvinnor inte har rätt utbildning, har fel profil och vill satsa på familjen.

I båda dessa undersökningar framträder föreställningen att det är kvinnor, inte män, som är ansvariga för den bristande jämställdheten inom högskolan och näringslivet. Kvinnors fria val av barn före karriär förklarar mäns dominans. Kvinnorna definieras som problemet – inte männen.

Arenor för makt

Både Husu och Holgersson beskriver sina undersökningsområden som arenor för makt. På ett sätt är detta naturligtvis trivialt eftersom få yrkesarenor präglas så av konkurrens som just dessa. Att betrakta akademien som en arena för genus och makt blir dock mer kontroversiellt, i synnerhet om man konkretiserar begreppen. I praktiken handlar genus och makt om att kvinnor förlorar och män vinner i position och prestige på grund av det tänkande om män och kvinnor, manligt och kvinnligt, som genomsyrar många organisationer – också lärosätena.

Kan man då arbeta vidare med jämställdhet i högskolan utan att ta sig an frågor om genus och makt? Jag tror inte det. Maktfrågor måste inkluderas för att utveckla arbetet med jämställdhet i hållbar riktning med fokus på lika villkor och kommande generationers handlingsutrymme. På så vis blir jämställdhet lika mycket en angelägenhet för män som för kvinnor. Även män har ansvar för att bryta med sådana mönster och föreställningar om kön som skapar och återskapar icke jämställda lärosäten. Det gäller att hantera detta också i organisation, forskning och undervisningen.

AVSLUTNING

Föreställningen om hållbar utveckling bygger på global rättvisa, demokrati och allas ansvar för hur handlingsutrymmet för kommande generationer avgränsas. Den uppmanar till en avvägd syn på människors och samhällets behov och problemlösning utifrån ekonomiska, social och miljömässiga aspekter. Arbetet för hållbar utveckling förutsätter att man tar ställning. Det gäller på alla nivåer, individen såväl som organisationen. De värderingar som kommer till uttryck i det arbetet påverkar vardagen för ledningen för ett lärosäte lika väl som för studenten och den profession som hon eller han utbildar sig för – även om det inte finns en uppsättning en gång för alla givna värderingar.

Jag tror att arbetet för hållbar utveckling kan bli till ett stöd för lärosäten att förhålla sig till krav och förväntningar från omgivningen. Med hjälp av tydliga värderingar värnas också den akademiska friheten att välja hur man ska förhålla sig till omgivningen. Ett fördjupat arbete för hållbar utveckling erbjuder alltså ett sammanhang där värderingarna utvecklas och den akademiska friheten kan försvaras.

Högskoleverket kommer under innevarande år att publicera en skrift som syftar till att stimulera lärosätenas ledningar i arbetet för hållbar utveckling. Exempel hämtas från både högskola och näringsliv. Verket kommer också fortsättningsvis att stödja lärosätenas arbete för hållbar utveckling genom studier och andra initiativ.

Håkan Forsberg
chef för utredningsavdelningen

REFERENSER

Bennich-Björkman, Li, 2004. Överlever den akademiska friheten? Högskoleverkets rapportserie 2004:1 R.

Bingel, Eva, Sjöberg, Claes och Sjöquist, Charlotte 2002. Från defensiv till proaktiv. Drivkrafterna bakom hållbar tillväxt. Svenskt Näringsliv. Stockholm.

Holgerson, Charlotte, 2004. Rekrytering av företagsledare – en studie i homosocialitet, Handelshögskolan, Stockholm.

Husu, Liisa 2005. Dold diskriminering på akademiska arenor: synligt, osynligt, subtielt. Högskoleverket (kommande).

Högskoleverket, 2003. Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etniska mångfald, Högskoleverkets rapportserie 2003:31 R.

Högskoleverket, 2004. Universitet & högskolor 2004. Högskoleverkets årsrapport.

Lewander, Lisbeth och Jordansson, Birgitta, 2000. Genus och jämställdhet. En utvärdering av JÄST-projekten 1993/94–1996/97. Högskoleverket.

Malmö högskola 2004. Genus, miljö, migration och etnicitet. Om konsten att arbeta med perspektiv.

SOU 2004:104. Att lära för hållbar utveckling. Utbildningsdepartementet.



RAGNHILD NITZLER

UTVÄRDERINGSAVDELNINGEN TIO ÅR MED KVALITET

Våren 1996 fick jag frågan om jag var intresserad av att arbeta med Högskoleverkets utvärderingar. Jag arbetade då som universitetslektor på pedagogiska institutionen i Umeå, där vi hade utvärderingsforskning som ett av våra profilmråden. I min tjänst ingick också att i en del av tjänsten vara pedagogisk stödperson för lärosätet. Detta med anledning av de krav som statsmakterna sedan 1993 hade ställt på att varje lärosäte skulle bygga upp egna system för kvalitetssäkring och -utveckling.

Jag tackade ja och min uppgift på Högskoleverket var att som programansvarig och senare avdelningschef vidareutveckla verkets utvärderingar. Den dåvarande chefen, generaldirektör Agneta Bladh, uttryckte ett önskemål om att framför allt fler utvärderingar skulle genomföras. För utvärderingsprogrammet fanns två personer anställda sedan tidigare och efter kort tid anställdes ytterligare tre personer. Vår femgrupp startade, som man gör när man arbetar med utvärdering, med att ställa oss frågor om vad det var som skulle utvärderas, varför och för vem innan vi gav oss närmare in på metodfrågorna.

I mina ögon fanns det redan en ganska stor utvärderingsverksamhet vid Högskoleverket när jag kom dit. Här fanns Kanslersämbetet

som hade överfört till Högskoleverket när det inrättades den 1 juli 1995. Kanslersämbetet hade genomfört ett par större utvärderingar, en rad granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete pågick och sedan 1993 hade en stor mängd examensrättsprövningar slutförts. Det märkliga var att dessa verksamheter, som egentligen handlade om olika former av utvärdering, var organisatoriskt indelade i tre olika avdelningar med nästan vattentäta skott. Detta förstärkte förstärkt intrycket av att det var fråga om väsensskilda verksamheter och hade delvis att göra med överflyttningen av Kanslersämbetet till Högskoleverket.

Idag är situationen annorlunda, jag har 32 medarbetare och en biträdande avdelningschef till min hjälp för att genomföra Högskoleverkets utvärderingsuppdrag. Vi arbetar med samtliga former av utvärdering och är organisatoriskt samlade i utvärderingsavdelningen.

FARHÅGOR OM FÖRSÄMRAD UTBILDNINGSKVALITET

1993 års högskolereform ökade behovet av utvärderingar. I ett delvis avreglerat och decentraliserat högskolesystem med ett resultatbaserat resurstilldelningssystem, fanns farhågor om försämrad utbildningskvalitet. Frågan gällde

om inte en resurstilldelning baserad på antalet registrerade studenter och deras prestationer skulle kunna leda till att lärosätena sänkte kravnivåerna. Statsmakterna ville förebygga detta och ställde krav på återrapportering och kontroll, vilket bl.a. medförde att varje lärosäte blev skyldig att ansvara för sin egen kvalitets-säkring och –utveckling.

I den utredning som föregick reformen 1993 hade studenterna framhållits som den viktigaste intressentgruppen för högskolan. Det var framför allt deras intressen och behov som skulle vara vägledande för prioriteringar och utvärderingar av kvalitet. I utredningen påtalades också behovet av en långsiktig plan för utvärdering, så att lärosätena kunde få klart för sig vilka områden som skulle utvärderas på nationell nivå. En organisation för erfarenhetsutbyte, samråd och samordning ansågs nödvändig. För detta ändamål inrättades Kanslersämbetet 1993 med universitetskansler Stig Hagström som chef.

GRANSKA FÖR ATT FRÄMJA

Kanslersämbetets kvalitetsgranskningar fick en ”mjukstart”, något annat hade förmodligen inte varit möjligt vid den tiden, med tanke på den ”kulturrevolution” det innebar för lärosätena som snabbt förväntades bygga upp egna kvalitetssystem. Kvalitetsbegreppets innebörd blev i det sammanhanget föremål för nästan ändlösa diskussioner. Det hävdades bland annat att utvärderingarna inte kunde starta förrän det fanns en utbredd konsensus om kvalitetsbegreppets innebörd. Kanslersämbetets lösning på detta dilemma blev att fokus riktades mot kvalitetsarbetet och lärosätesledningarnas ansvar för detta. Under deviserna *granska för att*

främja och *kvalitet är en resa och inte en destination* tog granskningen fasta på de enskilda lärosätenas strategier, mål, angreppssätt, planer, system, metoder och den organisation som lärosätet utnyttjar för att säkra och utveckla kvaliteten i sin samlade verksamhet.

Kvalitetsarbetsgranskningarna med dess utvecklande syfte fick en hel del uppmärksamhet i och utanför den svenska högskolevärlden. Men granskningarna kritiserades också, särskilt inför starten av den andra omgångens granskningar. Kritikerna menade att granskningarna inte tillräckligt fångade kvaliteten i verksamheten och att de inte motsvarade studenters och andra intressenters alltmer ökade krav på att få veta mer om utbildningarnas kvalitet.

Vi på Högskoleverket ansåg att det inte var meningsfullt att påbörja en tredje omgång kvalitetsarbetsgranskningar i en tid när Högskoleverkets uppdrag utökades och tog en annan inriktning år 2001. Beslut fattades därmed om att låta kvalitetsarbetsgranskningarna vila fram till år 2007.

PRÖVNING OCH KONTROLL

Examensrättsprövningarna, som inleddes på Kanslersämbetets tid, blev för oss en gradvis alltmer omfattande verksamhet, närmare 700 har genomförts. Prövningarna tillkom bl.a. som ett svar på magisterexamens införande i det svenska systemet och att universiteten, men inte högskolorna, fick generell magisterexamensrätt. För erhållande av yrkesexamensrätt gäller alltså att både universitet och högskolor erhåller rätten först efter prövning. Prövningarna har också gällt enskilda utbildningsanordnare och det är Högskoleverket som beslutar. Prövningarna kan liknas med

en ackreditering där kontrollen innebär att undersöka om lärosätet ifråga har tillräckliga förutsättningar att inneha en viss examensrätt. Målet med ackrediteringen är att garantera att studenterna får tillgång till en utbildning som kan uppfylla tillräckliga kvalitetskrav.

De flesta prövningarna har under årens lopp gällt magisterexamensrätter i enskilda ämnen. Efter många års prövningar hade de flesta högskolor prövats många gånger. Högskoleverket ansåg mot den bakgrunden att det år 2002 var dags att ge lärosätena en möjlighet att ansöka om generell magisterexamensrätt. Idag är det endast två högskolor som inte innehar denna rätt.

Prövningarna har också gällt rätten att bli prövad för ett eller flera vetenskapsområden för att sedan få regeringens erkännande att erhålla universitetsstatus. I prövningen år 1998 av Karlstad, Örebro, Växjö och Mitthögskolan, var det endast Karlstad som uppfyllde kvalitetskraven. Jag och mina medarbetare fick i det sammanhanget på ett mera påtagligt sätt erfara hur politiskt laddad en sådan prövning kunde vara. Regeringen gick emot Högskoleverkets beslut och gav alla utom Mitthögskolan universitetsstatus. Turerna kring de förnyade och täta prövningarna därefter av Mitthögskolan gav ytterligare intressanta inblickar i politikens villkor både på regional och central nivå. Mitthögskolan blev så småningom universitet utan ytterligare kvalitetsgranskning. Detta ansåg vi vara olyckligt då kvalitetskraven även i den sista prövningen inte var helt uppfyllda.

NYA VINDAR BLÅSER

Under 1998 förändrade vi inriktningen på utvärderingarna i riktning mot mer av bedöm-

ning av kvalitet i stället för kvalitetsarbete. Vi kände naturligtvis av omvärldens krav på en utökad kvalitetsbedömning av utbildningarna. Vi initierade och genomförde därför flera utvärderingar framför allt av utbildningar som leder fram till yrkesexamen, t.ex. läkarexamen och socionomexamen. Vi fick också ett och annat regeringsuppdrag om att bland annat utvärdera journalistutbildningarna.

Omprövningar av tidigare beviljade examenstillstånd inleddes också, vilket resulterade i att ett antal drogs in under 1999/2000. Detta väckte stor uppmärksamhet, inte minst i media. Universiteten hade hittills inte varit inblandade i några prövningar och frågan om att inleda en omprövning av universitetens examenstillstånd diskuterades också. Med den proposition som regeringen presenterade år 2000 om ett nytt heltäckande kvalitetsgranskningssystem som infördes år 2001, skedde en stor förändring.

En annan förändring bestod i att Högskoleverket år 1999 fick en ny chef då Sigbrit Franke blev universitetskansler. Valet av henne innebar att verket samtidigt fick en utvärderingsexpert och att jag fick tillbaka min tidigare chef. Sigbrit Franke har förstås utgjort ett stort stöd för mig och min avdelning och bidragit till att vidareutveckla utvärderingarna. Hon har också haft en hel del idéer om nya utvärderingar som vi har varit med om att genomföra. Sigbrit drev dessutom frågan att forskarutbildningen skulle ingå i utvärderingarna. Så blev det också.

Inför det nya kvalitetsgranskningssystem som regeringen införde år 2001 förtydligade regeringen möjligheten att ifrågasätta examensrätten om inte utbildningen uppfyllde tillräckliga kvalitetskrav. Så här några år senare kan jag

konstatera att sanktionsmöjligheten har varit ett kraftfullt instrument för att åstadkomma förbättringar.

2001 – NYA UTMANINGAR

Det nya kvalitetsgranskningsystemet som infördes 2001, och som hos oss har gått under arbetsnamnet prop. 28, innebar en stor utmaning framför allt för avdelningen men också för Högskoleverket i stort. Vi skulle nu under en sexårsperiod utvärdera samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, såväl grund- som forskarutbildning. Kopplingen mellan kvalitet och tillstånd att utfärda examen skrevs fram i propositionen och ett påpekande från Högskoleverket om allvarliga kvalitetsbrister skulle nu ses som en ”varning”. Om inte bristerna åtgärdades inom ett år skulle examensrätten återkallas. Kontrollen av att utbildningarna svarade upp mot en viss minimikvalitet blev tydlig. Men målet var förstås inte enbart att kontrollera, utvärderingarna skulle framför allt bidra till förbättring och utveckling.

Studenternas möjligheter till medverkan och inflytande förstärktes i samband med propositionen och skrevs in i högskolelagen. Studenternas rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet oberoende av var i landet de befinner sig skrevs också fram. Ur utvärderingsrapporterna skulle information vaskas fram och presenteras på ett lättillgängligt sätt för blivande studenter.

KONTROLL, UTVECKLING, INFORMATION

Rubriken beskriver de syften som utvärderingarna förväntades arbeta för. Den omfattning som uppdraget hade innebar att det var

en minst sagt stor och komplicerad uppgift som vi hade framför oss. Förutom att ekonomiska och personella resurser snabbt behövde tillföras, fanns en rad logistiska, organisatoriska och innehållsmässiga utmaningar – hur skulle utbildningarna sammanföras och i vilken ordning skulle de utvärderas? Hur skulle arbetet med utvärderingarna organiseras och metodiskt läggas upp?

Att snabbt få igång en dialog med lärosätenas företrädare om utvärderingarnas form och innehåll såg vi som helt nödvändig och högt prioriterat. Uppdraget skulle bli svårt att genomföra om det inte var ordentligt förankrat ute på lärosätena. Vi var också på det klara med att vår utvärderingsmodell måste kunna förena de olika syftena kontroll, utveckling och information.

För att göra en lång historia kort så rekryterades i första hand ett femtontal personer och en biträdande avdelningschef, förberedelserna satte fart med att en sexårsplan utarbetades liksom förslaget till hur utvärderingarna skulle genomföras och vilka aspekter som skulle granskas. Aspekterna var en tolkning av högskolelag och –förordning, framtagna i samarbete med företrädare för lärosätena. Förslagen diskuteras i ett flertal seminarier för att slutligen remissbehandlas på lärosätena. 2001 års utvärderingar kunde påbörjas.

SÅ HÄR UTVÄRDERAR VI

Grundmodellen i sexårsplanens utvärderingar bygger på peer-review och en förklaringsinriktad ansats. Det är en utvärderingsinriktning som jag är välbekant med efter min tid i Umeå och Sigbrit Frankes tankar. Modellen bygger på att lärosätet först gör en

självvärdering, sedan sker ett platsbesök av en extern bedömargrupp som skriver ett underlag inför den rapport som tas fram av avdelningens medarbetare. Utvärderingen avslutas med en återföringskonferens cirka 3–4 månader efter det att rapporten färdigställts och en uppföljning efter cirka tre år.

Poängen med utvärderingsmodellen, som jag ser det, är att den genom självvärderingen och de förbättringsförslag och rekommendationer som bedömarna ger, har stora möjligheter att bidra till utveckling. Då lärosätena också får lämna förslag till vilka bedömare som ska ingå i en bedömargrupp, finns enligt min mening goda förutsättningar att givna förslag och rekommendationer kommer att tas på allvar. I examensrättsprövningarna ingår däremot inga självvärderingar. Här tas ett faktaunderlag fram, därefter följer ett platsbesök och utifrån en extern sakkunniggrupps yttrande tar vi fram ett underlag inför det beslut som Högskoleverket senare fattar.

En annan poäng med våra utvärderingar är att samtliga utbildningar i landet som ger en viss utbildning ingår i samma utvärdering. På så vis får vi en nationell bild av läget i ett visst ämne i en viss tid och har därmed också kunnat göra vissa jämförelser och dra slutsatser om likvärdigheten. Den samlade bilden har bidragit till att vi har kunnat föra ut våra resultat till den nivå som har bäst förutsättningar att åtgärda problemen.

INTERNATIONALISERING OCH KVALITETSSÄKRING

Systematisk utvärdering och kvalitetssäkring är inte något som är unikt för Sverige. Kvalitetsfrågorna i högre utbildning har blivit viktiga

inom EU och internationellt och samarbetet i dessa frågor har intensifierats under min tid på Högskoleverket. Från en blygsam och trevande start i ett informellt nätverk med metodiskt erfarenhetsutbyte som enda syfte, har nätverket övergått i ett formellt policyorgan ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) med vidgade uppgifter. I det europeiska samarbetet ingår också ett nordiskt nätverk, där samarbetet under de senaste åren har utmynnat i gemensamma analyser och utvärderingar av t.ex. studentmedverkan och nu senast en bedömning av de nordiska ländernas kvalitetsarbete. Högskoleverkets internationella Advisory Board har dessutom, förutom att komma med konstruktiva förslag till förbättringar, gett oss positiv respons på att utvärderingarna fyller sin funktion och att vi gör ett gott arbete.

Vi var tidigt på det klara med vikten av att leva som man lär, när man arbetar med kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. För att förbättra oss har vi kontinuerligt vidtagit en rad studier som ger oss viktig information om hur vi genomför vårt uppdrag. Vi har också återkommande seminarier med viktiga nyckelgrupper som rektorer, lärosätenas kvalitetssamordnare och studentrepresentanter. På liknande sätt som lärosätena genomförde vi en utvärdering för något år sedan och kunde då i likhet med dem konstatera att särskilt arbetet med självvärderingen var en nyttig och lärorik process. Jag och mina medarbetare fick även i detta sammanhang motta lovord för ett professionellt genomfört arbete samtidigt som vissa förslag om att vidareutveckla vår utvärderar- och pedagogiska kompetens. Detta sagt mot bakgrund av att det är en kompetens som

skiljer oss från den ämneskompetens som bedö-
margruppen besitter.

HUR HAR DET GÅTT?

Varje år sammanställer vi våra resultat i en sammanfattande rapport. I årets rapport konstateras att vi har genomfört drygt tusentalet granskningar sedan år 2001. Högskoleverket har ifrågasatt examensrätten i cirka åtta procent av dessa och de flesta har gällt grundutbildningar. Vi vet också att granskningarna har bidragit till en rad förbättringar i utbildningarna och att de har använts som beslutsunderlag för lärosätenas ledningar. Vissa av våra rekommendationer till regeringen har också fått gehör.

Våra externa bedömare är en viktig grupp, utan deras insatser skulle utvärderingarna sakna väsentlig legitimitet. I gruppen bedömare, som hämtas både nationellt och internationellt, ingår alltid studenter som deltar på lika villkor som övriga bedömare. Antalet bedömare som har varit delaktiga i utvärderingarna har över tid varit stort; det har under det senaste året handlat om 164 personer.

MEDARBETARNA ÄR STYRKAN

När jag blickar tillbaka över det som vi har åstadkommit under de här åren, gör jag det som en stolt avdelningschef. Jag är säker på att uppdraget skulle ha varit omöjligt att genomföra på det sätt som vi har gjort utan alla lojala och ambitiösa medarbetares goda insatser. Det har varit en dynamisk tid, där konstruktiva samtal hela tiden har förts och förs om bästa sättet att utföra uppdraget och vidareutveckla våra metoder. Jag tror att alla dessa synpunkter på vår verksamhet har förstärkts i avdelningens

”tvärvetenskapliga” karaktär av olika utbildningsbakgrunder, våra olika erfarenheter, åldrar och kön. Dessa olikheter ser jag som en styrka och genom att vi arbetar i projektarbetsform har vi kunnat dra nytta av olikheterna och lära av varandra. Jag kan också med glädje konstatera att flera av de arbetskamrater jag fick när jag kom till Högskoleverket fortfarande finns kvar som mina medarbetare och har utvecklat specialistkunskap inom vissa områden.

Det mest omfattande samarbete som har pågått under alla åren har varit det med informationsavdelningen och jag tycker att vi efterhand har lyckats bra med att förstå och förena våra olika uppdrag. Jag tänker då också på den uppmärksamhet som utvärderingarna alltmör har fått. Det har inte alla gånger upplevts som bra av mina medarbetare, då det kan bli en stor press på enskilda att tillsammans med ledningen stå upp för obekväma resultat. Den ökade uppmärksamheten märker vi även av genom att allt fler studenter hör av sig och önskar att Högskoleverket ska bidra till att upplevda orättfärdigheter åtgärdas. I många av dessa ärenden är gränsdragningen mellan tillsyns- och kvalitetsfrågor inte helt lätt att dra, vilket har lett till ett positivt ökat samarbete mellan juridiska avdelningen och utvärderingsavdelningen.

VAD KOMMER ATT HÄNDA?

Avdelningen är nu i full gång med att genomföra 2005 års utvärderingar, vi förbereder 2006 års utvärderingar, vi har påbörjat uppföljningarna av de första årens utvärderingar och vi närmar oss i och med det slutfasen på genomförandet av sexårsplanen.

Från och med år 2007 är tanken att vi skall

påbörja en ny sexårscykel. Vi är överens med Sigbrit Franke om att det knappast är meningsfullt att påbörja en ny granskningsperiod och genomföra utvärderingarna på samma sätt. Diskussioner har förts med regering, rektorer och kvalitetssamordnarna kring en idéskiss om framtida kvalitetsgranskningsystem. Ett utvecklingsarbete har påbörjats och en ny för-

ankringsprocess ska sätta igång. Den överskådliga framtiden för utvärderingsavdelningen är därmed utstakad.

Ragnhild Nitzler
chef för utvärderingsavdelningen



ANDERS OLOFSSON

ADMINISTRATIVA AVDELNINGEN

REGLER OCH RUTINER BIDRAR TILL GEMENSAM KULTUR

Högskoleverket bildades den 1 juli 1995 och myndigheten tillkom genom en hopslagning av några mindre myndigheter. Till Högskoleverket fördes personal från fyra avdelningar vid Verket för högskoleservice, samt Grundutbildningsrådet, Kanslersämbetet och kanslistödet till Överklagande- och Avskiljandenämnden. När verket började sin verksamhet hade det 79 anställda som förde med sig skilda traditioner och värderingar. Verkets avdelningar speglade inledningsvis olika organisationskulturer vilka behövde ihopfogas till en gemensam kultur. De första åren kom administrativa avdelningens arbete mycket att handla om att skapa rutiner och lämna förslag på policys som bidrog till skapandet av denna gemensamma kultur.

KULTURSKILLNADER INOM VERKET

Kulturskillnaderna inom verket var mest synliga när det gällde personalfrågor. Inledningsvis var den allmänna uppfattningen på sakavdelningarna att sådana frågor skötte de bäst själva. Efter ett par år hade dock ett missnöje spritt sig inom organisationen vad gällde ledarskapsfrågor och hur rekryteringar sköttes. Problemet var att avdelningarna själva satte spelreglerna.

I de tidigare organisationerna hade de administrativa personalfunktionerna varit ganska kringskurna och Högskoleverket förde inledningsvis detta arv vidare. Den administrativa avdelningens personalenhet var starkt decimerad under de första åren. Men i samband med att missnöjet spred sig inom verket förstärktes personalenheten och en arbetsplatsundersökning i enkätform genomfördes som tydliggjorde problemen och som även utgjorde en grund för att lösa dem. Sedan dess har arbetsplatsenkäter varit regelbundet återkommande och de visar att i det stora hela trivs personalen alldeles förträffligt på verket.

VÄL FUNGERANDE RUTINER

Personalenheten tog även fram bra och väl fungerande rutiner på andra områden. Några

av dem som förtjänar att nämnas är introduktion av nyanställda, utvecklingssamtal och, inkomst, jämställdhetsplaner och lönekartläggningar.

Enheten har inte varit ensam i detta arbete. När det gäller jämställdhetsplanen har under alla år en jämställdhetsgrupp funnits med deltagare från samtliga avdelningar. Gruppen lämnar förslag till jämställdhetsplan och följer även upp den. Personal från personalenheten har dock alltid ingått i gruppen och har på det sättet stått för kontinuitet och kunskap. För ett par år sedan granskade Jämo ett tiotal myndigheters jämställdhetsplaner och kom fram till att endast en höll måttet. Den var Högskoleverkets. Det är ett gott betyg.

FÖREDÖMLIG ORDNING

Avdelningens registratur var väl fungerande redan från allra första början och fick ytterligare ett lyft när en kunnig arkivarie anställdes. Inom båda dessa områden håller sig verket väl framme. Ett flertal studiebesök från andra myndigheter vittnar om detta. Internt märks det genom att ordningen på akter, PM och andra handlingar är fördömlig. Den introduktion som nyanställda får i dessa frågor har också fått utgöra föredöme för de andra verksamheterna inom avdelningen när det gäller att utbilda både chefer och handläggare.

Ser vi till ekonomifrågor saknades ute på avdelningarna under de första åren tillräcklig kunskap om upphandling, avtal skrevs inte alltid och vad gällde fakturor och andra ekonomirelaterade dokument kunde ordningen vara bättre på sina ställen. Ekonomienheten tog därför fram rutiner för detta. Representationen har alltid varit återhållsam på Högskoleverket,

men det finns alltid i alla organisationer någon eller några personer som kan skena iväg. Regelbundna kontroller av sådana utgifter infördes av enheten och utgör nu en av de väl fungerande vardagsrutinerna.

PLANERINGSPROCESS SOM INKLUDERAR UPPFÖLJNING

Vad gäller Högskoleverkets planering och uppföljning har ekonomienheten bidragit till att skapa en planeringsprocess som faktiskt även inkluderar uppföljning. Detta är inte alltid självklart inom statliga myndigheter. Vid kontakter med kollegor från andra myndigheter framkommer det ofta att när planen väl är lagd följs den inte upp. Högskoleverket däremot har haft god kontroll över vad som sker inom väggarna, ända sedan verket bildades.

Av senare års insatser på ekonomiområdet kan nämnas införandet av Webinfo. Det är ett budget- och uppföljningsverktyg som Agresso tillhandahåller och Högskoleverket var en av de första myndigheterna att införa detta. Med hjälp av Webinfo kan budgetansvariga med några få knapptryckningar få en överblick av den ekonomiska ställningen. Några ingående kunskaper om hur ekonomisystemet fungerar behövs inte.

KONTORSSERVICE

FÖRKROPPSLIGAR SERVICE

Kontorsservice är nog den av enheterna inom administrativa avdelningen som bäst förkroppsligar begreppet ”service” för verkets anställda. Ingen skruv är för liten och inget bord är för stort – kontorsservice åtgärdar snabbt problemet.

I tider med en allt kärvare ekonomi har

lokalfrågorna kommit i centrum. För ett par år sedan flyttade verket från Birger Jarlsgatan till mindre och billigare lokaler på Luntmakargatan. Flytten utgjorde i sig en logistisk utmaning som kontorsservice skötte utmärkt. Lokalerna är idag fyllda till bristningsgränsen och det har medfört att kraven på kontorsservice har ökat kraftigt, eftersom minsta förändring medför kedjereaktioner vad gäller förflyttning av inventarier och möbler.

Personalen på kontorsservice avviker sålunda i ett avseende från verkets övriga anställda. De har ett fysiskt krävande arbete. De jobbar och sliter. Det händer nog att de med förundran betraktar alla de där underliga akademikerna som tycks anse att en god dags arbete är detsamma som att sätta sig ned och sammanträda flera timmar med ett antal likasinnade.

Under åren har Högskoleverket sålunda utvecklats till en mogen organisation med sin egen gemensamma och unika kultur. Och med administrativa rutiner och policys som stödjer verksamheten istället för att försvåra och krångla till.

IT-FRÅGOR OCH AVDELNINGENS ROLL

Uppbyggnadsskedet är över och för den administrativa avdelningens del har det inneburit att på senare tid har tyngdpunkten förskjutits till att handla om IT-frågor och om avdelningens roll.

Vad gäller IT-frågor har Högskoleverket, liksom alla andra myndigheter, påverkats mycket av IT-samhällets frammarsch. När verket bildades fanns det en anställd som skötte universitetsdatanätet SUNETS administration

på halvtid och verkets egna datorer på den andra halvtiden. Webbssidor var en helt okänd företeelse och serverhallen bestod av en bokhylla i en skrub. Idag samarbetar sju personer på den administrativa avdelningens IT-enhet och på informationsavdelningen med att förvalta och utveckla Högskoleverkets intranät, webbsidorna på internet, och de databaser varur blivande studenter och anställda på universitet och högskolor hämtar information. Ytterligare fem personer på IT-enheten arbetar med att handha verkets brandväggar, persondatorer, servrar, mejl, skrivare, telefoni och mycket, mycket mer.

ÖKADE KRAV PÅ SAMARBETE

Denna frammarsch har inneburit en förändring som på många sätt har skakat om invanda synsätt och som ökar kraven på samarbete och ledning inom organisationen. En effekt har varit att den traditionella yrkeskategorin, utredarna, nu ska samsas med informatörer, programmerare, systemutvecklare, IT-tekniker och databasadministratörer. Det har inte gått helt smärtfritt. Utvärderingar som gjorts av den administrativa avdelningens verksamhet visar på ett glapp mellan ledning och IT-folket. En konsekvens av detta är att arbetet med 24-timmarsmyndigheten inte tagit den fart som varit önskvärd.

Vad gäller avdelningens roll är det välbekant att flera av de arbetsuppgifter som en administrativ avdelning utför syftar till att ge kärnverksamheten och ledningen god service och bra stöd i deras arbete.

REGLER OCH RUTINER SKA FÖLJAS

Mindre välbekant, eller kanske mindre

accepterat, är att en administrativ avdelnings arbetsuppgifter också bör bestå av att utifrån regleringsbrev, arbetsordning samt lagar och förordningar arbeta strategiskt och lämna förslag på, samt se till att policys, regler och rutiner följs.

Ett viktigt motiv till detta är att det är på sådana sätt man skapar en gemensam kultur i en organisation. Ett annat motiv är enkelhet och tydlighet, så långt det är möjligt.

Ett statligt verk påverkas av ett stort antal lagar, förordningar och andra sorters föreskrifter som anger hur det dagliga arbetet ska utföras. Dessa regler är många, mycket många och dessutom ibland både motstridiga och krångliga, vilket Ekonomistyrningsverket, Statkontoret och Kompetens- och kvalitetsrådet konstaterade i en gemensam rapport förra året. Den administrativa avdelningen måste då prioritera och tydliggöra. Alternativet är i de flesta fall regeltexter vilka kan vara svåra att tolka och följa för den enskilde medarbetaren. Men

avdelningen ska inte enbart ta fram policys och andra dokument därför att det krävs enligt lag eller liknande. I grunden måste ju ledningens åsikter och värderingar vara styrande och uttryckas.

Omfattningen och inriktningen på detta arbete diskuteras nu inom organisationen och förhoppningsvis kommer diskussionerna att resultera i att avdelningen ges en roll som uppfattas som naturlig av samtliga berörda.

VILKA BLIR UTMANINGARNA DE NÄRMASTE TIO ÅREN?

De utmaningar som ligger närmast för handen är framförallt de två som nämnts ovan – ge avdelningen en naturlig roll inom organisationen och att öka IT-mognaden inom verket så att 24-timmarsmyndigheten kan förverkligas.

En utvärdering av avdelningens verksamhet har nyligen avslutats och en ny chef skall tillträda inom kort liksom en IT-strateg. Förhoppningsvis kommer en samsyn om att IT är en naturlig och integrerad del i verksamheten och inte bara ett verktyg. Därigenom kan Högskoleverket utvecklas till en 24-timmars myndighet på det sätt som är relevant för myndighetens verksamheter. Efter detta kommer nya utmaningar att uppstå – tio år är en lång tid.

Anders Olofsson
tf chef för administrativa avdelningen