



Rapport 2005:48 R

Uppföljning av Sveriges nätuniversitet

Slutrapport I: Myndigheten för Sveriges
nätuniversitet



Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

Uppföljning av Sveriges nätuniversitet
Slutrapport I: Myndigheten för Sveriges nätuniversitet

Utgiven av Högskoleverket 2005

Högskoleverkets rapportserie 2005:48 R

ISSN 1400-948X

Innehåll: Högskoleverket, utvärderingsavdelningen, **Eva Åström**

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Högskoleverkets vaktmästeri, Stockholm, november 2005

Tryckt på miljömärkt papper

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning och rekommendationer	7
Sammanfattning av rapporten	7
Bedömargruppens rekommendationer	9
Inledning	13
Uppdraget att följa upp Sveriges nätuniversitet	13
Bedömargruppen	13
Sveriges nätuniversitet – en tredelad lösning	17
Sveriges nätuniversitet	17
Den extra ersättningen	18
Myndigheten för Sveriges nätuniversitet	20
Nätuniversitetstanken i olika länder	23
En tredelad lösning – bedömargruppens synpunkter	25
Myndighetens arbete – så har uppdraget genomförts	31
Övergripande strategier	31
Uppdraget att registrera kurser och informera om kurser	32
Uppdraget att bidra till metodutveckling och kunskapsutveckling	36
Uppdraget att samordna och administrera	39
Myndighetens arbete – bedömargruppens synpunkter	41
Ett vidgat uppdrag – sammanfattande analys	47
I proposition 2004/05:162 vidgas myndighetens uppdrag	47
Breddad rekrytering	47
Nationellt stöd för pedagogisk utveckling	48
Stimulera utveckling av IT-stödd utbildning	49
Ansvar för presentation av Nätuniversitetets kursutbud	50
Konsekvenser för bemanning	51
Referenser	53
Bilaga 1. Frågeunderlag och lärosätesbesök	55
Bilaga 2. Exempel på internationella samarbetsorganisationer	57

Förord

Högskoleverket har på uppdrag av regeringen genomfört en utvärdering av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet. Syftet har varit att värdera det stöd som myndigheten, i enlighet med sin instruktion, ger till Sveriges nätuniversitet. Analys och slutsatser har utformats med hänsyn tagen till myndighetens breddade uppdrag, som aviseras i regeringens proposition 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

Utvärderingen har utförts i enlighet med den utvärderingsmodell som används i de flesta av Högskoleverkets utvärderingar: en nordisk *bedömargrupp*, bestående av experter inom området nätbaserad utbildning, har tillsatts. Myndigheten har utarbetat en *självvärdering* som underlag för bedömargruppens värdering. Bedömargruppens har med utgångspunkt i denna självvärdering, och utifrån uppgifter som framkommit vid ett *platsbesök* vid myndigheten, formulerat sin bedömning i en *offentlig rapport*. Innan publicering har myndigheten beretts möjlighet att kommentera rapporten i sin helhet.

Bedömargruppen ansvarar för de slutsatser och rekommendationer som presenteras i rapporten. Högskoleverket instämmer i alla väsentliga delar i bedömargruppens analys.

Högskoleverket den 15 november 2005

Sigbrit Franke

Sammanfattning och rekommendationer

Sammanfattning av rapporten

Uppdraget

I 2004 års regleringsbrev fick Högskoleverket i uppdrag att under åren 2004 och 2005 följa upp om universitetens och högskolornas samverkan under benämningen Sveriges nätuniversitet bidragit till att öka tillgängligheten och bredda rekryteringen till den högre utbildningen. I uppdraget ingick att utvärdera betydelsen av det stöd som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet lämnat till Sveriges nätuniversitet.

För utvärderingen av myndighetens stöd tillsatte Högskoleverket en nordisk bedömaregrupp bestående av fyra experter inom området IT-stödd distansutbildning. Som underlag för gruppens bedömning utarbetade myndigheten en självvärdering i början av vårterminen 2005. Senare på våren genomförde bedömaregruppen ett platsbesök vid myndigheten och studiebesök vid åtta svenska universitet och högskolor.

Bedömaregruppens slutsatser och rekommendationer är utformade med utgångspunkt i det arbete som hittills genomförts inom myndigheten. De är samtidigt formulerade för stödja myndighetens fortsatta arbete med det framtida, breddade uppdrag som aviserats i regeringens proposition 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

Sammanfattande intryck

Bedömaregruppens övergripande intryck av myndighetens arbete är gott. På kort tid har de 15 anställda initierat en omfattande verksamhet som enligt vår bedömning har inneburit ett adekvat stöd för lärosätenas samverkan inom Sveriges nätuniversitet.

Däremot framstår inte förutsättningarna för myndighetens arbete som optimala. De politiska signalerna har, enligt bedömaregruppens mening, varit otydliga, något som har resulterat i en oklar och inte alltid funktionell ansvarsfördelning mellan myndigheten, regeringen och lärosätena.

Myndigheten har i uttolkningen av högskoleförordningen och de egna regleringsbrevens valt ett defensivt förhållnings- och arbetssätt i relation till högskolorna – en strategi som bedömaregruppen problematiserar i rapporten. Med mer proaktiva arbetsmetoder skulle utvecklingen inom fältet ha kunnat ges en mer distinkt riktning.

I och med att regeringen aviserat att myndigheten i framtiden kommer att få ett vidgat uppdrag, med fokus på breddad rekrytering och nationellt stöd till högskolornas pedagogiska utveckling, kommer behovet av en mer offensiv strategi att öka ytterligare.

Registrering och information om kurser

Sveriges nätuniversitet och Myndigheten för Sveriges nätuniversitet inrättades båda år 2002. Under åren 2002–2004 avsatte regeringen dessutom sammanlagt ca 470 miljoner kronor som extra ersättning till verksamheter som registrerades inom Nätuniversitetet. För att registrera de kurser som lärosätena anmälde som svar på den extra ersättningen skapade myndigheten den s.k. *juridiska databasen*. Som grund för presentationen av kursutbudet genom Nätuniversitetets portal användes en annan databas, *sökdata-basen*.

Bedömargruppen anser att båda databaserna kan avvecklas. Den extra ersättningen upphörde från och med år 2005. Det finns därmed inte längre någon anledning att behålla den juridiska databasen. Uppgifter till sökdata-basen hämtas från Högskoleverkets databas studera.nu. Gruppen menar att det ur studenternas synvinkel kan vara förvirrande med två ingångar till samma kursutbud och ser ingen anledning till varför identiska data ska presenteras genom olika portaler.

Oavsett var Nätuniversitetets kursutbud presenteras, och oavsett om detta i framtiden kommer att ske i Högskoleverkets eller i myndighetens regi, är det enligt gruppens mening viktigt att presentationen blir mer enhetlig.

Metod- och kunskapsutveckling

Myndigheten har medverkat i många intressanta projekt, varav t.ex. projektet *Jourhavande bibliotekarie* dessutom permanentats. Flera projekt har även inneburit att frågor av gemensamt intresse inom området IT-baserad utbildning har uppmärksammats. Dessa delar av myndighetens metod- och kunskapsutvecklingsarbete är, enligt bedömargruppens mening, angelägna och relevanta. Långsiktighet och uthållighet bör vara honnörsord i utvecklingsarbetet. Andra delar framstår som mer kortsiktiga. Bedömargruppen saknar dessutom en övergripande analys som grund för valet av utvecklingsinsatser.

Medel till utvecklingsmedel har inte utlysts och därmed inte heller gått att ansöka om formellt. I stället har initiativ fångats upp från de lärosäten som vänt sig till myndigheten med projektförslag. Under studiebesöken kritiserade flera lärosäten bristen på transparens i myndighetens sätt att fördela utvecklingsmedel. Det är en kritik som bedömargruppen instämmer i.

I genomförandet av projekten har myndigheten tagit initiativ till samverkan mellan olika lärosäten. Bedömargruppen skulle gärna se att myndigheten prioriterade denna mäklarfunktion ytterligare.

Gruppen efterlyser systematiska uppföljningar av projektens resultat. Uppföljningar behövs som grund för myndighetens interna planeringsprocess och för att det ska vara möjligt att sprida erfarenheter från projekten vidare inom högskolesektorn. Det är bedömargruppens intryck att de metod- och kunskapsutvecklingsinsatser som görs ges alltför begränsad spridning bland universitet och högskolor, och därmed inte heller får den uppmärksamhet som de förtjänar.

Slutligen konstaterar gruppen att det nya vidgade uppdrag som regeringen aviserade under våren 2005 kommer att kräva att myndigheten både ställer om och utvecklar sin verksamhet, något som i sin tur förutsätter en effektiv ledning. Myndighetens tidigare generaldirektör slutade sin anställning under våren 2005 och bedömargruppen uppmanar regeringen att prioritera arbetet med att rekrytera en ny generaldirektör.

Bedömargruppens rekommendationer

Rekommendationerna är utformade så att de ska stödja utvecklingen av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet i enlighet med det vidgade uppdrag som aviserats i regeringens proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*. Tonvikt är lagd på de delar av myndighetens framtida uppdrag som avser Nätuniversitetet och utvecklingen av nätbaserad utbildning.

Flera av rekommendationerna har även myndigheten lyft fram som angelägna.

Den analys som respektive rekommendation bygger på presenteras i rapportens följande kapitel.

Övergripande strategier

Till regeringen:

- Det uppdrag som myndigheten tilldelas i anslutning till Nätuniversitetet bör tydligt relateras till de nationella utbildningspolitiska målen med Nätuniversitetet.

Till myndigheten:

- Myndigheten bör välja ett mer offensivt förhållningssätt än tidigare i utvecklingsarbetet, och basera detta arbete på tydliga och uttalade strategiska överväganden.

Registrering och information om kurser inom Nätuniversitetets portal

Till regeringen:

- Den juridiska databasen bör avvecklas.
- Den del av Nätuniversitetets portal som innehåller Nätuniversitetets kursutbud bör avvecklas och detta kursutbud bör i stället integreras med webbplatsen studera.nu. Här bör Nätuniversitetets kursutbud presenteras på ett mer enhetligt sätt, med utgångspunkt i användarnas behov.

Till myndigheten:

Om presentationen av Nätuniversitetets kursutbud kvarstår som en uppgift för myndigheten behöver följande åtgärder vidtas:

- Myndigheten bör finna vägar att presentera Nätuniversitetets kursutbud på ett mer enhetligt sätt, med utgångspunkt i användarnas behov, genom portalen.
- En heltäckande och sammanhållen utvärdering av både studentportalen och den del av portalen som innehåller information om och från myndigheten behöver genomföras.

Metod- och kunskapsutveckling

Till myndigheten:

Metod- och kunskapsutvecklingsinsatserna inom området nätbaserad utbildning bör vara långsiktiga och uthålliga:

- En genomgripande analys av distans- och nätutbildningsfältet bör genomföras, i syfte att identifiera pedagogiska, metodologiska, tekniska och organisatoriska förändringsbehov.
- Tonvikten i utvecklingsarbetet bör ligga på insatser som har förutsättningar att få en bred och bestående påverkan på lärosätenas praxis.
- Arbetet med gemensam problematik och centrala teman inom området – exempelvis nätburen examination, studievägledning, digitala biblioteksresurser och indikatorer för kvalitetssäkring – bör intensifieras.
- Det internationella perspektivet bör stärkas och innebära delaktighet i den gemensamma internationella kunskapsutvecklingen. De förändrade förutsättningar som uppstår till följd av den europeiska utvecklingen inom den högre utbildningen bör uppmärksammas.

En systematisk och transparent projektprocess behöver utvecklas för myndighetens projektverksamhet:

- Utvecklingsmedel bör utlysas.
- Ansökningsförfarandet behöver formaliseras och kriterierna för medeltilldelning tydliggöras.
- Strategier för uppföljning av projektens resultat bör utvecklas.

Arbetet med informationsspridning och erfarenhetsutbyte kan vidareutvecklas:

- Strategier för att stimulera ökad uppmärksamhet kring Nätuniversitetets portal, i synnerhet myndighetsdelen, bör utvecklas.
- Även andra informationskanaler än portalen bör användas strategiskt.
- Som en del i det nya, aviserade uppdraget kommer myndigheten mer aktivt än tidigare att behöva förankra och informera om de nationella forumen för kunskapsutbyte som finns.

Samordning och administration i anslutning till Nätuniversitetet

Till myndigheten:

- Myndigheten bör även fortsättningsvis ta initiativ till gemensamma överenskommelser, t.ex. avseende teknisk infrastruktur, lärandematerial och ägarfrågor.
- Myndigheten bör även fortsättningsvis aktivt stödja arbets- och ansvarsdelning inom smala ämnesområden där kursutbudet bör och kan rationaliseras och stärkas med hjälp av nätbaserad utbildning.

Konsekvenser för bemanningen

Till regeringen:

- En ny generaldirektör behöver tillsättas snarast.

Till myndigheten:

- Kompetensprofilen bland de anställda bör ses över. Det generella IT-pedagogiska och distanspedagogiska kunnandet behöver stärkas.

Inledning

Svenska universitet och högskolor samverkar under beteckningen Sveriges nätuniversitet.¹ Det innebär att själva Nätuniversitet är en virtuell organisation. Det utbud av nätbaserad utbildning som samlas inom denna presenteras på en webbportal som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet² ansvarar för.

Sveriges nätuniversitet startades formellt under vårterminen 2002, men kursverksamheten kom i gång först terminen därpå.

Uppdraget att följa upp Sveriges nätuniversitet

I 2004 års regleringsbrev fick Högskoleverket i uppdrag att under åren 2004 och 2005 följa upp om universitetens och högskolornas samverkan under benämningen Sveriges nätuniversitet bidragit till att öka tillgängligheten och breddat rekryteringen till högre utbildning.

Högskoleverket fick särskilt i uppdrag att följa upp effekterna av den extra ersättning som lärosätena erhållit för att öka utbudet av nätuniversitetskurser samt betydelsen av det stöd som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet lämnat till Sveriges nätuniversitet. Den förra delen av uppdraget delrapporterades under år 2004 och slutrapporteras i november 2005.³ Dessa båda rapporter bygger i huvudsak på analys av kvantitativa data.

I föreliggande rapport behandlas den senare delen av uppdraget, dvs. analysen av det stöd som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet lämnat.

Bedömargruppen

Gruppens sammansättning

För utvärderingsuppdraget har Högskoleverket tillsatt en nordisk bedömargrupp bestående av

- Jørgen Bang (institutschef, Institutet for Informations- og Medievidenskab, Århus universitet)
- Anita Kollerbaur (prefekt, institutionen för data- och systemvetenskap, Stockholms universitet/Kungl. Tekniska högskolan)

-
1. I den följande texten används de båda begreppen *Sveriges nätuniversitet* och *Nätuniversitetet* synonymt.
 2. I den följande texten används begreppen *Myndigheten för Sveriges nätuniversitet* och *myndigheten* synonymt.
 3. *Uppföljning av Sveriges nätuniversitet – tillgänglighet, rekrytering och extra ersättning* (Högskoleverkets rapportserie 2004:30R) samt *Uppföljning av Sveriges nätuniversitet. Slutrapport 2: Tillgänglighet, rekrytering och extra ersättning*. (Högskoleverkets rapportserie 2005:49 R)

- Stellan Ranebo (chef för Lärarutbildningscentrum, Högskolan i Kalmar)
- Jan Atle Toska (direktör, Norgesuniversitetet).

Arbetsätt

Gruppen har haft i uppgift att i första hand värdera betydelsen av det stöd som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet lämnar till Sveriges nätuniversitet, och att i andra hand följa upp effekterna av den extra ersättning som tilldelats lärosätena för att öka utbudet av nätuniversitetskurser.

Under vårvintern 2005 utarbetades inom myndigheten en självvärdering som har tjänat som underlag för bedömargruppens arbete. I denna beskrivs och förklaras myndighetens arbetsätt och de förändringar i verksamheten som genomförts sedan myndigheten inrättades år 2002. Självvärderingen har kompletterats med ett statistiskt underlag.

Bedömargruppen genomförde under våren 2005 ett platsbesök vid Myndigheten för Sveriges nätuniversitet i Härnösand. Vid platsbesöket intervjuades ledningen, representanter för styrelsen, medarbetare från IT- och informationsavdelningen, projekthandläggare samt administrativ personal.

Dessutom genomförde bedömargruppen studiebesök vid åtta lärosäten: Högskolan i Gävle, Mittuniversitetet, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Lunds universitet, Stockholms universitet, Högskolan på Gotland, Växjö universitet och Blekinge tekniska högskola. Syftet med studiebesöken var att diskutera lärosätenas samverkan inom ramen för Nätuniversitetet, hur samarbetet med myndigheten har bedrivits, samt erfarenheter av den extra ersättningen (se vidare *Bilaga: Frågeunderlag, lärosätesbesök*). Vid studiebesöken intervjuades projektledare för utvecklingsprojekt som finansierats av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, prefekter, kursansvariga för kurser inom Sveriges nätuniversitet samt personer med centralt samordningsansvar för distansutbildning och/eller IT-stödd utbildning. I regel besöktes två olika institutioner vid varje lärosäte.

Bedömargruppens överväganden

Uppdraget att utvärdera betydelsen av det stöd som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet gett har varit komplicerat i minst två avseenden. För det första har myndigheten och Nätuniversitetet inte funnits särskilt länge. Att med någon större säkerhet värdera betydelsen av det arbete som utförts sedan starten för ungefär fyra år sedan bedömer vi som i princip ogörligt. Den utveckling som myndighetens arbete och Nätuniversitetet syftar till är en process som tar längre tid än några enstaka år att åstadkomma. Vi har kunnat värdera startsträckan i denna process, och utifrån denna värdering försökt uppskatta förutsättningarna för den fortsatta utvecklingen.

För det andra har regeringen, under utvärderingens genomförande, aviserat en förändring av myndighetens uppdrag. Bedömargruppen har därför valt att både ta ställning till det arbete som myndighetens anställda hittills utfört, och samtidigt försöka anpassa analys och rekommendationer efter det kommande

uppdraget, såsom detta presenteras i regeringens proposition 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

Resultaten av de intervjuer som genomfördes vid lärosätena har fungerat som underlag i bedömningen av myndighetens arbete. För att intervjuerna inte ska uppfattas som bedömningar av respektive lärosäte har gruppen valt att redovisa svaren anonymt och vi presenterar få individuella svar.

Eftersom endast åtta lärosäten besöktes är dessutom möjligheterna att dra generella slutsatser utifrån studiebesöken begränsade.

Sveriges nätuniversitet – en tredelad lösning

Konstruktionen Sveriges nätuniversitet vilade fram till och med år 2004 på tre ben: lärosätenas samverkan inom ramen för Nätuniversitetet, tillgången till extra ersättning för de kurser som registreras inom Nätuniversitetet, samt en myndighet med uppdrag att svara för administration och samordning av Nätuniversitetets verksamhet och bidra till utveckling av nätbaserad utbildning inom svensk högre utbildning.

Dåvarande Utbildningsdepartementet⁴ ansvarade för fördelningen av den extra ersättningen.

Från och med år 2005 har den extra ersättningen upphört.

Sveriges nätuniversitet

Regeringens avsikter med Nätuniversitetet

Nätuniversitetet aviserades i regeringens proposition 2001/02:15, *Den öppna högskolan*. Här presenterades det kommande svenska nätuniversitetet som en del i regeringens arbete med att bredda rekryteringen till högskolan. Den högre utbildningens tillgänglighet i tid och rum skulle stärkas och därmed skulle utbildningen bli bättre anpassad för t.ex. kompetensutveckling på högskolenivå. Tillgängligheten till utbildning beskrevs som en central faktor för individernas möjlighet att utveckla sin kompetens, för landets tillväxt och för den regionala utvecklingen.

Samordningen i ett nätuniversitet var även avsedd att stärka förutsättningarna för utveckling av IT-baserad utbildning inom de enskilda lärosätena och totalt i landet. I propositionen förutsatte regeringen att de s.k. *distanskonsortier* som lärosätena själva inrättat för att främja landets distansutbildning skulle avvecklas.

Även *Utredningen om en myndighet för Sveriges nätuniversitet* (U 2001:07) betonade att syftet med Sveriges nätuniversitet var att bredda rekryteringen och stärka det livslånga lärandet. I slutrapporten⁵ underströks också att högskolornas samverkan med det omgivande samhället, liksom samverkan lärosätena emellan, skulle intensifieras. Ett centralt antagande i rapporten var att högskolans grundutbildning skulle komma att utvecklas i och med den förnyelse av pedagogik och examinationsformer som en ökad användning av distansöverbyggande metoder och teknik ansågs innebära.

4. Nuvarande Utbildnings- och kulturdepartementet.

5. Utredningen om en myndighet för Sveriges nätuniversitet. Slutrapport. *Bildandet av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet* (U 2001:07)

Förordning om samverkan genom Sveriges nätuniversitet

Den 1 mars 2002 trädde *Förordning om samverkan genom Sveriges nätuniversitet*⁶ i kraft. Enligt denna kan svenska universitet och högskolor samverka under benämningen Sveriges nätuniversitet. Samverkan avser IT-stödd distansutbildning och kurserna ska registreras hos Myndigheten för Sveriges nätuniversitet. I förordningens stipuleras att myndigheten ska meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan för registrering av kurs eller program inom Nätuniversitetet ska innehålla.

Varje universitet eller högskola ska anordna och själv ansvara för den utbildning som man registrerar inom Nätuniversitetet. I frågor som rör t.ex. antagning, tillgodoräknande, vägledning och information förutsätts de deltagande högskolorna samverka med varandra.

Nätuniversitetet i siffror

Under år 2004 samverkade 33 lärosäten inom ramen för Nätuniversitetet. Höstterminen 2004 var 37 900 studenter registrerade på någon av Nätuniversitetets 1 621 kurser. De flesta kurserna hörde hemma inom området juridik och samhällsvetenskap eller inom naturvetenskap och teknik.

Nästan två tredjedelar av 2004 års kurser omfattade 1–5 poäng. Drygt 100 utbildningar omfattade 40 poäng eller mer. De flesta av dessa senare återfanns inom vård- och omsorgssektorerna.⁷

Den extra ersättningen

Summor och fördelningsprinciper

I samband med att Nätuniversitetet inrättades år 2002 beslutade regeringen att avsätta ca 211 miljoner kronor, motsvarande 2 350 helårsstudenter, som extra ersättning till kurser som registrerades inom Nätuniversitetet. För de två följande åren reserverades 159 miljoner kronor respektive 100 miljoner kronor. Syftet med den extra ersättningen var att uppmuntra universitet och högskolor att anordna mer IT-stödd distansutbildning.

Principerna för tilldelning ändrades efter det första året.⁸ Det första året utgick 45 000 kronor per helårsstudent och 45 000 kronor per helårsprestation – och ersättningen var lika stor oavsett utbildningsområde. Ersättningen avräknades dessutom utanför takbeloppet för den ordinarie grundutbildningen, vilket innebar ett tillfälligt utökat utbildningsuppdrag. Under 2003 och 2004 utgick 20 000 kronor extra per helårsstudent på kurser registrerade inom Nätuniversitetet *utöver* per capitaersättningen inom de ordinarie takbeloppen.

6. Förordning SFS 2002:25 om samverkan genom Sveriges nätuniversitet.

7. Årsredovisning (2004). Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

8. Den följande redogörelsen baseras på *Uppföljning av Sveriges nätuniversitet*. (Högskoleverkets rapportserie 2004:30 R.)

Under vart och ett av åren 2002–2004 fördelades den extra ersättningen mellan ett drygt 30-tal universitet och högskolor.

Den juridiska databasen

Utbildningsdepartementet utlyste och ansvarade för fördelningen av den extra ersättningen mellan lärosäten och kurser. Varje lärosäte som beviljades medel skulle enligt departementets anvisningar⁹ anmäla ett undervisningsutbud till Sveriges nätuniversitet som minst motsvarade den ersättning man fått. Därutöver kunde även annan IT-stödd distansutbildning, som lärosätena finansierade inom ordinarie takbelopp, anmälas till Nätuniversitetet. Anmälan till Nätuniversitetet skulle ske på det sätt som Myndigheten för Sveriges nätuniversitet beslutade. De kurser som anmäldes motsvarande den extra ersättningen registrerade myndigheten i särskild ordning i den s.k. *juridiska databasen*, en databas som myndigheten ansvarade för att bygga upp och sköta.

Den juridiska databasen är fortfarande i bruk under år 2005 trots att den extra ersättningen har avskaffats.

Användning av den extra ersättningen

I slutet av år 2001 gav Utbildningsdepartementet universitet och högskolor möjlighet att ansöka om extra ersättning för första gången. Tidsramarna var snäva. Information om tillgängliga medel och anvisningar för ansökan skickades ut i början av november 2001, och lärosätenas ansökningar skulle vara departementet till handa senast en månad senare.

I ansökan skulle anges vilka kurser och program som varje lärosäte kunde erbjuda inom Nätuniversitetet under nästkommande år samt antalet poäng, antalet studieplatser och inom vilket ämnesområde som respektive kurs eller program hörde hemma. Även inslagen av modern teknik skulle redovisas och den pedagogik som tillämpades i kurserna skulle beskrivas. Varje lärosäte skulle dessutom ange om man planerade att samarbeta med andra universitet och högskolor, lärcenter eller andra externa aktörer i anslutning till kurserna.

Anvisningarna för ansökan har varit i princip desamma under samtliga tre år som den extra ersättningen funnits.

Under studiebesöken framkom att den extra ersättningen använts på en mängd olika sätt inom lärosätena. De flesta verkar ha valt att samla delar av ersättningen centralt, i en gemensam pott för utveckling av kurser inom Nätuniversitetet eller andra distanskurser, eller för etablering och stöd till interna stödcenter. Flera lärosäten har byggt upp centrala stöd- och styrfunktioner för sin IT-baserade verksamhet.

9. *Resurser för utbildning inom Nätuniversitetet under 2002 och 2003*. Utbildningsdepartementet (U2001/4189/UH).

Medel har även fördelats direkt till de kurser som anmälts till Nätuniversitetet, som stöd i utvecklingen och genomförandet av dessa,¹⁰ och för utveckling av distanskurser som inte registrerats inom Nätuniversitetet.

Myndigheten för Sveriges nätuniversitet

Samtidigt som Nätuniversitetet etablerades och medel avsattes för extra ersättning till nätbaserade kurser, inrättade regeringen en Myndighet för Sveriges nätuniversitet.

Förordning med instruktion för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet

I *Förordning med instruktion för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet*¹¹ regleras myndighetens arbetsuppgifter. Myndigheten ska

- registrera sådan IT-stödd distansutbildning som anmälts enligt förordningen (2002:25) om samverkan genom Sveriges nätuniversitet
- presentera Nätuniversitetets utbud av IT-stödd distansutbildning elektroniskt
- svara för administration och samordning av Nätuniversitetets verksamhet
- fördela medel för att främja Nätuniversitetets utveckling och stimulera utveckling av IT-stödd distansutbildning, och
- verka för en ökad tillämpning av nationella och internationella kunskaper och erfarenheter av IT-stödd utbildning.¹²

Myndighetens styrelse ansvarar för att meddela ”föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan för registrering skall innehålla”.¹³

Förordningstexten är i övrigt öppet formulerad och ger få detaljanvisningar. Till skillnad från i propositionen och i övriga förarbeten inför bildandet av Nätuniversitetet lyfts inte målen om breddad rekrytering fram i myndighetens uppdrag.

I senare styrdokument ges dessutom myndighetens uppdrag en delvis förändrad innebörd. I regleringsbrevet för år 2004 formulerar regeringen t.ex. inga uppgifter som anknyter till den femte punkten i förordningen – dvs. att myndigheten ska verka för en ökad tillämpning av nationella och internationella kunskaper och erfarenheter av IT-stödd utbildning. Kunskapsutveck-

10. I Höskoleverkets rapport *Uppföljning av Sveriges nätuniversitet. Slutrapport 2: Tillgänglighet, rekrytering och extra ersättning* (Höskoleverkets rapportserie 2005:49 R) ges en kort beskrivning av hur man inom vart och ett av de åtta lärosätena som bedömargruppen besökte har använt sig av den extra ersättningen.

11. Förordning SFS 2002:26 med instruktion för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

12. Utbildningsväsendets författningsböcker (2004/05), Del 3 Universitet och högskolor, s. 377.

13. Förordning SFS 2002:25 om samverkan genom Sveriges nätuniversitet, 3 § samt förordning SFS 2002:26 med instruktion för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, 7 §.

lingsuppgiften och det internationella perspektivet kommer därmed inte upp på agendan.¹⁴

Studentperspektivet betonas

I förordningen betonas särskilt att myndigheten i sitt arbete ska beakta studenternas perspektiv.

Den externa *studentpanelen* inrättades därför under 2004. Den består av 26 studenter spridda över landet, i olika åldrar och med olika studiebakgrund. Panelen har bland annat använts för att granska myndighetens webbplats. Studenter från panelen ingår i myndighetens referensgrupp, och de har medverkat i en annonskampanj som en del i marknadsföringen av Nätuniversitetet och nätbaserade högskolestudier över huvud taget. De ställer även upp som intervjupersoner om presumtiva distansstudenter vill fråga om nätbaserade studier.

Studenter ingår i myndighetens styrelse och i den s.k. *internationella kommittén*. I sin självvärdering framhåller myndigheten vidare samarbetet med Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) som bl.a. lett till gemensamma initiativ i frågan om distansstudenters kårmedlemskap.

Myndighetens anställda och ledning

Myndigheten för Sveriges nätuniversitet är lokaliserad till Härnösand. Under år 2004 hade myndigheten 8,77 årsanställda (tio personer) och 2,69 visstidsanställda (fem personer). De tillsvidareanställda utgjordes av två informatörer, en IT-samordnare, tre handläggare, tre administratörer och en generaldirektör.¹⁵ Samtliga hade någon form av högskoleutbildning och fyra var disputerade. Ungefär en tredjedel var tidigare anställda inom Distansutbildningsmyndigheten (Distum), som lades ner då myndigheten inrättades.

Bland handläggarna betraktas ämnesbakgrunden som viktig. Ansvaret för utvecklingsprojekten delas mellan handläggarna och fördelas efter vars och ens ämneskunskap. En person ansvarar för projekt inom vårdområdet, en annan för juridiska projekt, osv. Teknisk kompetens finns också i personalgruppen. Under studiebesöken efterlyste flera lärosäten större kunskande inom området IT-pedagogik/distanspedagogik. Att detta inte hör till handläggarnas starkaste kompetensområden bekräftades även av handläggarna själva under platsbesöket.

Det har varit en medveten strategi från ledningens sida att inte anställa fler handläggare än de nuvarande. Ambitionen har varit att inte binda upp en alltför stor del av budgeten på personalkostnader. Vid behov köps i stället extern hjälp in. Vissa administrativa funktioner har lagts ut på Länsstyrelsen. Därifrån köps t.ex. hjälp med årsredovisningen och telefonväxeln. Sedan 2004

14. Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

15. Årsredovisning (2004). Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, s. 20 och 31.

upphandlas även en marknadsföringstjänst externt och externa tjänster har köpts in för arbetet med portalen.

En annan form av externt stöd är de olika referensgrupper och arbetsgrupper som myndigheten knutit till sig. För hela myndigheten finns t.ex. den s.k. *kompetensgruppen*¹⁶ som man övertagit från den tidigare Distansutbildningsmyndigheten. Även den *internationella kommittén* utgör ett sådant externt stöd.

Tillgänglighet viktigt

Informatörerna, den IT-ansvarige och administratörerna finns på plats på myndighetens kontor större delen av arbetstiden. De flesta handläggarna arbetar deltid och bor någon annanstans än i Härnösand. För att undvika alltför hög frånvaro markeras att varje anställd ska vara stationerad i Härnösand. Alla anställda har rätt att arbeta hemma en dag i veckan, vilket är en möjlighet som främst utnyttjas av dem som inte bor i Härnösand.

Hela personalgruppen ses relativt sällan samtidigt, även om de flesta försöker delta i de personalmöten som genomförs varannan vecka.

Stor frihet åt generaldirektören

Med få detaljregleringar i förordningen och regleringsbrevet var det när myndigheten inrättades i hög grad upp till styrelsen att besluta hur myndigheten skulle ta sig an sin uppgift. Styrelsen valde att ge myndighetens generaldirektör ett stort förtroende: "Generaldirektören har det operativa ansvaret för verksamheten och enskilda frågor och styrelsen har en stödjande och rådgivande funktion och är dessutom ambassadörer och informatörer för Nätuniversitetet"¹⁷

I generaldirektörens arbetsuppgifter ingick t.ex. att ansvara för myndighetens projektmedel. Eftersom fördelningen av projektmedel enligt förordningen inte kan överklagas fick generaldirektören ett mycket starkt mandat.

Generaldirektören fungerade som myndighetens ansikte utåt. Som ett led i Nätuniversitetets uppbyggnad genomförde han en omfattande "informationsturné" under myndighetens första verksamhetsår, då han reste runt och pratade med ledare för landets universitet och högskolor om det nya nätuniversitetet. Under studiebesöken beskrev lärosätena denna insats som viktig. På så sätt blev många medvetna om Nätuniversitetet och de möjligheter som inrymdes inom detta samarbete.

Myndighetens första generaldirektör slutade sin anställning i april 2005. Under sommaren och hösten leddes myndigheten av en ställföreträdande generaldirektör.

16. Kompetensgruppen är en grupp om ca 25 IT-pedagoger och kontaktpersoner från lärosätena som har deltagit i utformningen och uppföljningen av vissa projekt.

17. Styrelseprotokoll (2002-II-28). Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

Nätuniversitetstanken i olika länder

I de nordiska länderna finns lång erfarenhet av distansutbildning som utbildningsform. Brevskolorna, folkbildningen och vuxenutbildningen har under större delen av 1900-talet erbjudit utbildning på distans. På den internationella arenan har det funnits, och finns, ett stort antal organisationer, konsortier och nätverk som arbetar med distansutbildningsfrågor.

Olika trender och beteckningar

I närhistorien kan man urskilja olika utvecklingstrender:

- *Brevskolorna*, som bildades under första halvan av 1900-talet och som reorganiserats under de senaste 15–20 åren och bland annat anpassats till elektroniska studiemiljöer.
- *Specialiserade distansuniversitet* som etablerades för 25–30 år sedan. Open University (OU) i Storbritannien är ett välkänt exempel i Europa.¹⁸
- *Transnationella samarbetsorganisationer* av olika slag har funnits länge, men många nya nätverk och nya organisationer bildades under tidigt 1990-tal, ungefär samtidigt som EU-programmet Sokrates ODL startade och gav ekonomiska bidrag till utveckling inom området ”Open and Distance Learning” (ODL), se bilag 2.

Under de senaste tio åren har en rad övergripande, nationella politiska initiativ tagits i olika länder med satsningar som har lett till ”Virtual Universities”, ”E-universities”, ”Digital universities” eller ”Net Universities”. Samtidigt finns en rad exempel där universiteten själva, eller i partnerskap med näringslivet och med olika kommersiella intressen, bildat konsortier under liknande beteckningar.

Entydiga begreppsdefinitioner finns inte, men man kan i rapporter och litteratur urskilja tre typer av organisatoriska lösningar.

- *Separata universitetsheter* som enbart ger distansutbildning nationellt och internationellt, och med stöd av nya medier och IT (”Open University”).
- *Konsortiebildningar* av ett antal universitet som samordnar sitt nätburna kursutbud – ofta via en gemensam portal. De flesta ”Net Universities”, ”E-universities” och liknande, är inte självständiga utbildningsinstitutioner, utan är i stället nätverksorganisationer som baseras på samverkan mellan separata myndigheters och reguljära lärosätens verksamhet.
- *Separata enheter/myndigheter* som inte levererar egen utbildning, men som koordinerar utvecklingsarbete och forskning, administrerar stödordningar, samt fungerar rådgivande för beslutsfattare och avnämare.

18. Open University bildades 1971 och har i dag ca 200 000 studenter (22 procent av alla distans- och deltidss studerande i högre utbildning i Storbritannien).

Mål och styrformer i olika länder

Politiska mål och motiv för nationella satsningar är likartade i Europa medan de organisatoriska lösningarna varierar. Organisatoriska lösningar anknyter till det enskilda landets principer och traditioner för politisk styrning i förhållande till autonomi i högre utbildning och forskning.

En del virtuella universitet i USA, Kanada och Australien har främst kommersiella mål – mål som inte på samma sätt varit primära för merparten av de europeiska motsvarigheterna. I Europa anges oftare samhällsvisioner som mål, som handlar om att medborgare ska kunna nå högre utbildning via Internet, oberoende av tid och rum och med studier i egen takt.

De nordiska länderna

Den högre utbildningen har inom de nordiska länderna fått en förstärkt roll i samhället inom ramen för det livslånga lärandet. Högskolan ska stå för ett vetenskapligt förhållningssätt till kunskap samtidigt som den bidrar till regional, social och ekonomisk utveckling samt till förstärkning av demokratin. Vikten av ett ömsesidigt kunskapsutbyte mellan den högre utbildningen och dess omvärld betonas i alla länder.

Informationsteknikens genomslag i samhället leder till förändringar av arbetsformer och av arbetslivets kultur och kompetensbehov på ett sådant sätt att den högre utbildningens kunskapsinnehåll och utbildningsprocesser måste omprövas kontinuerligt.

De nordiska länderna har i fråga om teknisk och samhälllig infrastruktur, social utvecklingsnivå och pedagogiska synsätt en kulturell närhet som gör att man ser likartat på mål, motiv och metoder inom distansutbildningsområdet. Att satsningarna ändå skiljer sig åt och de organisatoriska lösningarna ser olika ut förklaras framför allt av att behoven varierar av geografiska orsaker. Motiven till satsningarna på nätuniversitet (beteckningarna varierar) i de nordiska länderna¹⁹ är kopplade till respektive lands generella utbildningspolitik för högre utbildning.

Gemensamma motiv för nationella satsningar på distansutbildning synes vara:

- samhällsutveckling och behovet av livslångt lärande²⁰

19. Sverige: <<http://www.netuniversity.se/>>, Finland: <<http://www.virtuaaliyliopisto.fi/>>, Norge: <<http://www.norgesuniversitetet.no/>>, Danmark: <<http://www.unev.dk/>>, Island <www.khi.is>.

20. • Den högre utbildningen har fått en stark tillväxt med nya grupper av ungdomsstuderande. Uppgiften att klara alla behov av grundläggande högskoleutbildning kan inte enbart lösas genom fysisk utbyggnad av universitet och högskolor. Nya flexibla utbildningsformer prövas som en del av lösningen.

- Begreppet livslångt lärande förekommer som ett huvudinslag i politiska strategiska dokument. Nätbaserad utbildning förväntas bli ett av flera instrument för att förverkliga möjligheterna för fler till ett livslångt lärande, bland annat för att möta arbetslivets behov av kompetensutveckling.
- Grundutbildningar vid universitet och högskolor förväntas genom studieformer, innehåll, metodik och uppläggning förbereda den enskilde studenten för hans eller hennes eget livslånga lärande.

- regional utveckling²¹
- internationell utveckling²²
- den tekniska infrastrukturens utveckling.²³

En tredelad lösning – bedömargruppens synpunkter

Den extra ersättningen har spelat störst roll

I Högskoleverkets tidigare granskning²⁴ konstateras att det under startfasen av Sveriges nätuniversitet snabbt har etablerats ett stort kursutbud och att omfattningen av distansutbildningen i Sverige därmed har ökat kraftigt. Höstterminen 2001, dvs. året innan Nätuniversitetet inrättades, registrerades 922 distanskurser totalt i landet. Två år senare registrerades under höstterminen 832 nätkurser och 649 kurser som gavs i form av ”traditionell distansutbildning”.

Under studiebesöken bekräftade lärosätena att intresset för nätbaserad utbildning och distansutbildning generellt har ökat under senare år. Detta har berott, menade de allra flesta, på den extra ersättningen. Det är i första hand tillgången på extra medel som lett till att verksamheten expanderat under Nätuniversitetets tre första verksamhetsår.

Men nätkurserna står inte och faller med pengarna, det var de flesta överens om, och det betonades även av myndighetens anställda. När den extra ersättningen nu har upphört blir det troligen en nedgång i antalet nätkurser på kort sikt. De flesta institutioner har en snäv budget och om det blir aktu-

-
21. Samverkan med det omgivande samhället har blivit en allt viktigare del av den högre utbildningens verksamhet.
- Den högre utbildningen har under de senaste 40 åren expanderat kraftigt. Reformen som genomförts sedan 60-talet har syftat till att förbereda den högre utbildningen för att bredda rekryteringen och ta emot en långt större andel av befolkningen än tidigare. Detta har inneburit och innebär alltjämt stora omställningar i universitets- och högskolevärlden. Omställningarna rör fysisk utbyggnad, nya organisationsformer, nya typer av uppgifter och omställningar som följer av förändringar i forskningspolitiken.
 - Nätbaserad utbildning förväntas bidra till geografisk och social spridning av tillgången till den högre utbildningens utbud, men också att ge större tillgänglighet till globala resurser.
22. • Nätuniversitetet (eller motsvarande) förväntas möta en internationell konkurrens om de inhemska studenterna och samtidigt utveckla möjligheterna att uppträda på en internationell utbildningsmarknad.
- Det internationella perspektivet i universitetens grundutbildningar blir starkare. Studenterna måste skolas in i arbetssätt, tankemönster och insikter som stärker deras förmåga att arbeta med ett globalt perspektiv.
 - Virtuellt mobilitet: internationella mobilitetsprogram som exempelvis Erasmus och Nordplus kan på olika sätt kompletteras och effektiviseras genom universitetens virtuella koncept.
23. • De nordiska universitetens tillgång till tekniskt kvalificerade fysiska nätverk står sig väl i den internationella konkurrensen och har stärkt de enskilda ländernas internationella image av att ”ligga i framkanten” av utvecklingen.
- Informationstekniken har i de nordiska länderna tidigt haft en inverkan på kunskapsinnehåll och arbetsprocesser. E-lärande vidgas därigenom till att omfatta också centrala delar av den utbildning som pågår på campus.
24. *Uppföljning av Sveriges nätuniversitet. Tillgänglighet, registrering och extra ersättning.* (Högskoleverkets rapportserie 2004:30 R)

ellt med nedskärningar är det i första hand de korta, fristående kurserna som läggs ner, och då kommer nätkurserna att drabbas. Men på längre sikt ser man framför sig en ökad användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) och flexibla undervisningsmetoder även inom den reguljära högskoleutbildningen.

Enligt bedömargruppen skapar även de interna stödcenter som etablerats eller förstärkts med hjälp av den extra ersättningen förutsättningar för en långsiktig utveckling och användning av nätbaserade undervisningsmetoder.

Däremot ser inte bedömargruppen utvecklingen av nätbaserad utbildning som en självgående process. För att verksamheten ska expandera, och för att denna expansion ska åstadkommas inom områden som är av bredare utbildningspolitiskt intresse, är ett fortsatt nationellt engagemang nödvändigt. Ekonomiskt stöd för genomförandet av nätbaserad utbildning kan behövas, t.ex. i form av extra ersättning eller genom att det reguljära budgetsystemet revideras för att motverka de extra kostnader som kan uppstå vid genomförande av IT-stödd distansutbildning.

Även fortsatta nationella insatser för metod- och kunskapsutveckling behövs.

Delat ansvar – oklart ansvar

Inom flera lärosäten var man inte klara över ansvarsfördelningen mellan myndigheten och det dåvarande Utbildningsdepartementet gällande den extra ersättningen. I synnerhet på institutionerna verkar många inte ha varit medvetna om skillnaderna mellan myndighetens och departementets ansvar, utan har trott att det varit myndigheten som delat ut den extra ersättningen.

Logiken i denna ansvarsfördelning framstår inte heller i bedömargruppens ögon som alldeles klar. Om myndigheten haft ansvar för både fördelningen av den extra ersättningen och för registreringen av de kurser och helårsstudenter som lärosätena rapporterade till den juridiska databasen (och som alltså minst skulle motsvara den summa var och en tilldelades i extra ersättning), skulle det ha varit enklare att följa upp hur den särskilda ersättningen använts, dvs. vilken verksamhet den resulterat i. Dessutom skulle det ha varit möjligt för myndigheten att skapa synergier mellan den extra ersättningen och de utvecklingsmedel som myndigheten de facto disponerat och fördelat.

Även relationen mellan myndigheten och lärosätena har innehållit en del otydligheter. I förordningen ges myndighetens styrelse i uppgift att ange vilka uppgifter som en anmälan för registrering av kurser inom Nätuniversitetet ska innehålla. Efter samråd med myndighetens ledning och anställda avstod man dock från att ta fram riktlinjer. Ett viktigt mål under de första åren var att skapa expansion, dvs. många nätkurser, och inom myndigheten ville man undvika att alltför många eller stränga riktlinjer för vilka kurser som kunde ingå skulle leda till att universitet och högskolor inte registrerade sina kurser. I praktiken blev det därför upp till varje lärosäte att själva bestämma vilka kurser som kunde anmälas till den juridiska databasen.

Bedömargruppen har förståelse för denna initiala prioritering, som dessutom ligger i linje med myndighetens övergripande strategi att i samtliga

kontakter undvika att försöka styra lärosätena. Samtidigt verkar bristen på riktlinjer ha skapat förvirring som bl.a. lett till att man på flera institutioner, tvärtemot intentionerna, uppger sig ha avstått från registrering eftersom man inte var säkra på att de egna kurserna verkligen hörde hemma inom Nätuniversitetet.²⁵

Det utbildningspolitiska uppdraget har reducerats

Bristen på riktlinjer har lett till att Nätuniversitetets kursutbud har blivit vad enskilda universitet och högskolor har gjort det till. Ansvaret för att iscensätta de utbildningspolitiska intentioner som uttrycktes i Nätuniversitetets förarbeten lades på så sätt på alla lärosäten – och därmed på egentligen ingen. När ingen instans angav riktlinjer för vilka kurser som kunde registreras i den juridiska databasen och därmed utgöra stommen i Nätuniversitetets utbud nyttjades inte heller statens möjligheter att styra verksamheten i politisk riktning. Mer än att vara en satsning på strategisk och kvalitativ utveckling av den flexibla utbildningen har Nätuniversitetet blivit en satsning på snabb och kvantitativ expansion.

Satsningen på expansion är inte per definition negativ. Fler utbildningstillfällen innebär i sig att utbildningens tillgänglighet ökar och att förutsättningar för en breddad rekrytering därigenom skapas. Däremot hade ett mer offensivt förhållningssätt och tydligare riktlinjer inneburit en starkare kvalitetssäkring av portalens kursutbud.

Bedömargruppen konstaterar samtidigt att den utbildningspolitiska viljeinriktning som uttrycktes i propositionen *Den öppna högskolan* och i *Utredningen om en myndighet för Sveriges nätuniversitet* inte fördes vidare till förordningen för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet eller till regleringsbrev som regeringen formulerat för åren 2002–2004. I dessa dokument har myndigheten gjorts till ett mer neutralt serviceorgan för högskolor och universitet.

De politiska målen om ökad tillgänglighet och breddad rekrytering har i stället knutits till Nätuniversitetet och enskilda lärosätens agerande inom ramen för detta samarbete och vid en första anblick verkar målen åtminstone delvis ha uppfyllts.²⁶ Men att det i Högskoleverkets statistiska uppföljning av Nätuniversitetet konstateras effekter på både tillgänglighet och rekryterings-

25. Enligt myndighetens ledning önskade både lärosäten och regering inledningsvis att det skulle ställas höga krav på de kurser som skulle kunna registreras på Nätuniversitetets portal. Flera lärosäten uppfattade signaler från regering och myndighet om att bara vissa typer av kurser kunde gälla som Nätuniversitetskurser. Att antalet fysiska träffar per termin skulle begränsas uppfattades t.ex. som ett krav och vissa lärosäten följde detta krav strikt när de valde ut kurser till portalen. Men budskapen från centralt håll ändrades – ”med tiden gled man och blev mer tillåtande”, menade man från lärosätena. Samtidigt undvek myndigheten att driva frågan om en definition av vad som skulle karakterisera nätkurser.

Flera av de lärosäten som bedömargruppen talat med efterlyste dock tydligare riktlinjer för vilka kurser som kunde registreras eller inte. De tyckte att det var myndighetens ansvar att formulera dessa.

26. På nationell nivå visar Högskoleverkets undersökning att Sveriges nätuniversitet i viss mån har bidragit till breddad rekrytering och ökad tillgänglighet genom att nya studentgrupper tillkommit. Andelen högskolenybjörjare med arbetarbakgrund är exempelvis något högre inom Nätuniversitetet än inom traditionell campusutbildning. Nätuniversitetet har också haft en roll inom fort- och vidareutbildning samt inom livslångt lärande.

mönster beror, enligt bedömargruppens tolkning, i första hand på den kvantitativa ökningen av utbudet som inneburit att fler studenter över huvud taget har kunnat ägna sig åt nätbaserade studier.

Den svenska modellen i internationellt ljus

Det är ännu för tidigt att dra långtgående slutsatser av de satsningar på olika former av virtuella universitet som gjorts internationellt. Några systematiska och tillförlitliga utvärderingar är svåra att finna. Det är även komplicerat att göra jämförelser mellan den svenska satsningen och lösningar som valts i andra länder eftersom förutsättningarna är så olika. När ett virtuellt universitet eller nätuniversitet etableras, sker detta i ett redan existerande system för högre utbildning, karaktäriserat av utbildningspolitiska överväganden och specifika förvaltningstraditioner som avgör relationer och ansvarsfördelning mellan statliga, nationella intressenter och enskilda lärosäten.

Men om vi ändå provar att se till de satsningar som gjorts i Europa och i USA, som avvecklats på grund av att de inte uppfyllt de förväntningar och mål som ställts, går det att se att orsakerna är kopplade till ekonomi och marknadsförväntningar. Det mest dramatiska exemplet är satsningen på UK e-university med stora tekniska investeringar i plattformar m.m. Förväntningarna om en stor marknad av studenter och god tillgång till sponsorer infriades inte och projektet har lagts ner. Liknande exempel finns i USA – NYU OnLine, Fathom (Columbia University och 14 partners), eCornel, Virtual Temple, Harcourt Higher Education och California Virtual University. En viktig orsak till dessa misslyckanden är troligen de överdrivet optimistiska förväntningar på marknadens storlek och på ekonomiska vinster, som blåstes upp under IT-boomen i mitten på 90-talet. Samtidigt förefaller man i många länder ha underskattat den tid det tar att åstadkomma samhällsförändringar med hjälp av utbildningspolitiska insatser.

I de nordiska länderna framstår situationen som något annorlunda. Här har de initiativ som tagits inte primärt byggts på förväntningar om ekonomiska vinster på samma sätt som i andra länder, utan mer på utbildningspolitiska ambitioner. Till det svenska Nätuniversitetet har regeringen i första hand knutit förväntningar på breddad rekrytering och ökad tillgänglighet. Att tillgängligheten till utbildning också betraktas som en central faktor för landets tillväxtpotential och för den regionala utvecklingen sägs mer i förbigående.²⁷

I Sverige förefaller satsningen på ett nätuniversitet vara mer nationellt inriktad än i andra länder. Några ambitioner att rekrytera utländska studenter eller på annat sätt delta på en internationell utbildningsmarknad uttrycks knappast i riktlinjer eller arbetssätt. Över huvud taget framstår relationen till det internationella samfundet som svag.

27. Regeringens proposition (2001/02:15). *Den öppna högskolan*, s. 110.

De organisatoriska lösningarna skiljer sig också åt mellan de nordiska länderna. Sveriges tredelade lösning, och framför allt det starka ekonomiska stöd som den extra ersättningen innebar, är unik.²⁸ Möjligen lika ovanlig är den idealism som ser ut att präglade den svenska modellen. Lärosätena antas spontant, utan styrning från statsmakterna eller annan statlig aktör, anmäla ett kursutbud som uppfyller de utbildningspolitiska intentioner som uttrycks i förarbeten och riktlinjer som utarbetats för Nätuniversitetet. I de andra nordiska länderna är styrningen av verksamheten starkare. Här pekas distansutbildning i första hand ut, och organiseras, som en utbildningsform för vuxna yrkesverksamma.

Däremot har man haft lika bråttom i Sverige som i andra länder att ändra på de nationella, organisatoriska lösningar som tillskapats för distansutbildning inom högskolan. Nätuniversitetets föregångare Distansutbildningsmyndigheten, Distum, inrättades år 1999 och ersattes år 2002 av Nätuniversitetet och Myndigheten för Sveriges nätuniversitet. Efter fyra års verksamhet ges myndigheten ett nytt och utökat uppdrag inför år 2006 och förutsättningarna för stöd till den nätbaserade utbildningen förändras återigen.

28. Även i Danmark, Finland och Norge ges dock särskilt stöd till distansutbildning.

Myndighetens arbete – så har uppdraget genomförts

Övergripande strategier

Med öppna formuleringar i både propositionstext och regleringsbrev har myndighetens ledning fått stort utrymme att självständigt utforma strategier för verksamheten.

En lyhörd myndighet som kanaliserar behov

Enligt förordningen ska myndigheten ”i samverkan med universitet och högskolor främja utveckling av utbildning som bedrivs på distans och som grundas på informations- och kommunikationsteknik (IT-stödd distansutbildning)”.

I denna skrivning formuleras den samverkanstanke som har präglat myndighetens förhållningssätt till sitt uppdrag och till sektorn. Strategin har varit att låta lärosätenas intresse och behov styra. Det är en inställning som har fått påtagliga konsekvenser för myndighetens arbete i hanteringen av den juridiska databasen och i projektverksamheten. När det gäller databasen har universitet och högskolor själva kunnat avgöra vilka kurser som registreras och därmed har de i praktiken bestämt inriktningen på Nätuniversitetets utbud, och fördelningen av projektmedel har väsentligen styrts av lärosätenas initiativ. Några projekt har även initierats av myndigheten. Någon utlysning av medel har inte ägt rum, utan medel har fördelats mellan lärosäten eller institutioner som har anmält intresse till myndigheten och vars projekt därefter bedömts vara relevanta.

Myndigheten har på det här sättet kunnat markera skillnaden mellan det egna ansvaret och lärosätenas ansvar och arbetsuppgifter. Man har inte tagit på sig att driva det politiska systemets vilja, utan har i stället valt att stödja universiteten och högskolorna som *i sin tur* ska spegla den politiska viljan i sin verksamhet. Enligt självvärderingen ska myndigheten inte arbeta *operativt* gentemot institutionerna, utan för kursutbudet och kvaliteten i utbildningen ska lärosätena ansvara, och utvecklingsbehovet definieras bäst av sektorn själv. Myndigheten för Sveriges nätuniversitet har valt att lyssna på lärosätena, anpassa sin verksamhet och stödja dem i deras arbete.

Goda relationer och engagerade samarbetsparter prioriteras

Detta relativt defensiva förhållningssätt från myndighetens sida förutsätter dels engagerade institutioner som är intresserade av att arbeta med nätkurser och utvecklingen av dessa, dels att lärosätena frivilligt söker samarbete med den statliga Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

En bärande tanke bakom myndighetens arbetssätt formuleras i självvärderingen: ”Vi arbetar med dem som vill och de som inte vill struntar vi i”.²⁹ Under bedömargruppens platsbesök beskrevs myndighetens tre första år som en igångsättningsperiod då det gällt att komma i gång med olika verksamheter och sprida information om Nätuniversitetet som varumärke. Myndighetens strategi har varit att starta med frågor där man haft möjlighet att snabbt nå framgång och att söka samarbete med lärosäten och institutioner som själva visat aktivt intresse för nätbaserad distansutbildning.

Att dessutom ha en god relation till lärosätena har varit en prioriterad målsättning och att då inte stöta sig med de stora universiteten beskrevs under platsbesöket som angeläget.

Ingen styrning av kursutbud eller utvecklingsarbete efter målgrupp

Enligt myndighetens f.d. generaldirektör är verksamheten strikt utformad utifrån regleringsbrevet och detta är i sin tur ”nästan kemiskt rent från detaljregleringar och pekpinnar”. Mindre vikt har fästs vid innehållet i de förarbeten som föregått bildandet av myndigheten.

Eftersom frågorna om breddad rekrytering och ökad tillgänglighet inte har lyfts fram i myndighetens regleringsbrev har de inte heller prioriterats i myndighetens arbete med registrering av kurser inom Nätuniversitetet eller i utvecklingsarbetet. Under myndighetens första år gjordes över huvud taget ingen genomgripande målgruppsanalys, enligt styrelsens ordförande under platsbesöket. Då var prioriteringen att få så mycket som möjligt att hända, dvs. att registrera så många kurser som möjligt och stimulera till utveckling av nya kurser.

Under platsbesöket menade ändå generaldirektören att ”vår verkliga kraft ligger i kompetensutvecklingen av yrkesverksamma. Det passar den här verksamheten för, lifelong learning.” Detta är dessutom, menade han, den inriktning som lärosätena i allmänhet ger sina IT-baserade distansutbildningar. Marknadsföringen av de kurser som registrerats inom Nätuniversitetet har därför i första hand riktats mot yrkesverksamma, något äldre studenter.

Uppdraget att registrera kurser och informera om kurser

Portalen är central i myndighetens arbete

Det övergripande ansvaret för Nätuniversitetets portal ligger hos myndigheten: att utforma portalen samt att fortlöpande följa upp och revidera den. Ansvaret för innehållet är dock uppdelat. För informationen om kurser och program svarar lärosätena.

29. Självvärdering (2005). Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, s. 3.

I de styrdokument som reglerar myndighetens arbete lyfts portalen fram som en prioriterad arbetsuppgift. I exempelvis 2004 års regleringsbrev domineras myndighetens uppdrag av uppgifter med anknytning till portalen. Här ges myndigheten i uppdrag att

- erbjuda en effektiv och relevant presentation och information om utbudet av IT-stödd distansutbildning
- redovisa kostnader för utveckling och drift av portalen
- redovisa sökandes och studenters uppfattning om portalen
- redovisa antalet besök på portalen
- redovisa vilka kurser och program som myndigheten har registrerat inom olika ämnesgrupper
- redovisa antal kurser och program med och utan obligatoriska samlingar
- genomföra informations- och marknadsföringsinsatser med avseende på portalen.

Portalens utformning

Portalen är organiserad i två huvuddelar: en del som innehåller utbildningsutbudet, med information och funktioner i första hand riktade till studerande ("studentportalen") och en del med information om myndigheten och myndighetens arbete samt med stödfunktioner riktade till lärosätena.

I studentportalen finns information om Nätuniversitetets utbud av program och kurser, funktioner för att söka bland detta utbud, allmän information om distansstudier samt information om och tillgång till studievägledning. Här finns även en biblioteksfunktion. På studentportalen presenteras också aktuell information och kampanjer, t.ex. information om utbildningar som efterfrågas av studenterna och här finns en länkguide.

Portalens andra del innehåller information riktad till lärosäten: om myndigheten, aktuell information och kontaktinformation. Vidare finns en länkguide organiserad efter målgrupper, konferenskalender samt länkar till särskilda webbplatser: "Projektplatsen" med information om de projekt som valt att presentera sig på egna webbsidor, "Legala handboken" med information om juridiska frågor samt "Resursbanken" som innehåller information om resurser för utveckling av nätbaserade kurser. Samtliga rapporter som myndighetens stött eller utarbetat finns publicerade och här återfinns rapporter från, och allmän information om, internationella kommittén och studentpanelen.

Lärosätena erbjuds via portalen stöd och anvisningar för arbetet med att registrera nätkurser. Här finns också information om projektmedel, pedagogiska verktyg m.m.

Två databaser

I den s.k. *juridiska databasen* registrerades de kurser som lärosätena anmälde som respons på den extra ersättning som de tilldelades. Den juridiska databasen är inte samma sak som den databas – "*sökdata-basen*" som ligger till grund för Nätuniversitetets portal. Det handlar om två olika system, med

olika principer för registrering. I sökdatan registreras både de kurser som återfinns inom den juridiska databasen, och ytterligare kurser som lärosätena anmäler till myndigheten och på så sätt får presenterade genom Nätuniversitetets portal.

Registrering av kurser och sökfunktioner

Sökdatans information hämtas från Högskoleverkets tjänst studera.nu. Kursbeskrivningarna tas från lärosätenas webbsidor, vars information länkas till Högskoleverkets tjänst, och därifrån vidare till Nätuniversitetets sökdatan för presentation genom portalen. Myndighetens databas är därmed en mindre kopia av Högskoleverkets databas. Funktionerna för sökning i databasen är dock olika i studera.nu och i studentportalen. Nätuniversitetet har utvecklat en egen sökning genom val för att kunna ge sökande ett mer avancerat stöd för sökning när det gäller distanskurser.³⁰ Där kan man exempelvis söka efter studietakt och antal sammankomster vilket inte är möjligt i studera.nu. Båda databaserna har dessutom sökning med s.k. fritext.³¹ Fritextsökningen är upplagd på samma sätt.

Från myndighetens sida kontrolleras inte (systematiskt) vilka kurser som läggs in i sökdatan och inte heller kvaliteten i kursinformationen.

Det är lärosätena som ansvarar för att registrera information om kurser. För detta har Nätuniversitetet utformat anvisningar i två delar: dels vilka uppgifter man vill att lärosätena själva skriver in i själva kursbeskrivningen, dels metadata i webbsidornas kod. Metadata är osynliga på kursbeskrivningens webbsida men tjänar syftet att göra denna sida sökbar utifrån de kriterier som finns i studera.nu.

Sökning orsakar alltid svårigheter för användare, vilket myndigheten är väl medveten om och satsar på att försöka förbättra. En orsak till svårigheterna är att de som registrerar kurser inte har klart för sig på vilket sätt lagringen (registreringen) av informationen är direkt kopplad till möjligheterna till utsökning. Metadata är kopplade till sökning genom val, medan de mer allmänna beskrivningarna är de som i första hand ligger till grund för fritextsökningen.

Information om portalen

Marknadsföringen av studentportalen prioriteras

Myndighetens informatörer ägnar nästan all sin tid åt extern information, dvs. åt att informera studenter om portalen och över huvud taget om distansutbildning och distansstudier. Två nationella marknadsföringskampanjer per år har ägt rum. Den första ägde rum redan i mars 2002. Inför antagningsperioderna under vår- och höstterminerna 2004 genomfördes an-

30. Sökning genom val grundas på databasens metadata.

31. I fritextsökning anger man själv de villkor som man vill söka efter i databasen. Sökningen baseras på allt som finns lagrat i databasen.

nonskampanjer i rikspress, fackpress och vissa yrkestidningar. I Kalmar län har en regional kampanj genomförts. I marknadsföringen tillämpas målgruppstänkande. Informationen riktas till äldre och yrkesverksamma.

Informatörerna och myndighetens studievägledare deltar även och informerar om portalen och dess kurser på mässor, konferenser och olika seminarier. De samarbetar med arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och olika lokala lärocenter och ingår i ett nätverk för studievägledare vid landets lärosäten.

Lärosätena har i regel inte undersökt i vilken utsträckning som deras distansstudenter rekryteras via Nätuniversitetsportalen eller via andra kanaler, men den allmänna uppfattningen, åtminstone bland de lärosätesrepresentanter som bedömargruppen samtalade med, var att lärosätets egen webbplats är viktigare än portalen. Av marknadsföringsskäl vill lärosätena dessutom helst att det är denna väg som studenterna ska gå. Även inom myndigheten har man uppfattningen att de flesta studenter som läser en Nätuniversitetskurs har rekryterats via lärosätenas olika webbsidor.

Information till lärosätena om portalens myndighetsdel

Portalens andra del innehåller information som i första hand är riktad till universitet och högskolor.

Intrycket från lärosätesbesöken är att universitet och högskolor sällan använder sig av den här delen av portalen. Projektverksamheten är central i myndighetens arbete med metod- och kunskapsutveckling, men den kunskaps-spridning och utveckling som myndigheten bidrar till verkar i första hand äga rum *inom* projekten, mellan de lärosäten som medverkar i enskilda projekt. De projektrapporter som läggs ut på portalen verkar inte väcka någon större uppmärksamhet.

Ett annat intryck är att man ute på lärosätena knappast heller besöker studentportalen, vilket förvånar bedömargruppen. De som varit där och tittat uppger att de har svårigheter att finna sina egna kurser. Det förefaller som om kopplingen mellan registrering och sökning har brister.

Myndighetens arbete med att utveckla portalen

Arbetet med att utvidga portalens funktionalitet pågår kontinuerligt: fritext-sökning i kursdatabasen och sökning efter utbildningar utan sammankomster har lagts till, liksom tillgång till jourhavande bibliotekarie, funktioner för ökad tillgänglighet m.m. En större revidering av portalen genomfördes i mars 2004 då studentdelen separerades från myndighetsdelen. I verksamhetsplanen för 2005 är ett insatsområde att ytterligare vidareutveckla söktjänsten efter den nya metadatamodellen.

Användare kan förmedla sina synpunkter på portalen direkt till webbansvarig och sedan 2004 även till studentpanelen. Behov av förändringar uppmärksammas även av anställda vid myndigheten. Myndigheten pekar i sin självvärdering på att man åter bör gå igenom den förstudie om en ny webbportal som gjordes 2002, samt förbättra servicen och informationen till de studerande.

Centrum för utvärderingsforskning vid Umeå universitet (UCER) har anlåtats för att genomföra två utvärderingar relaterade till Nätuniversitetets portal. Syftet med utvärderingarna har bl.a. varit att ta reda på hur studenter värderar sin IT-stödda utbildning och vilka orsaker som finns till avhopp.³²

Uppdraget att bidra till metodutveckling och kunskapsutveckling

Myndigheten ska fördela medel för att främja Nätuniversitetets utveckling och stimulera utvecklingen av IT-stödd utbildning. Under år 2005 uppgår projektbudgeten till ca 20 miljoner kronor vilket är en rambudget som bryts ner och fördelas mellan olika ämnesområden. Under 2005 pågår ett 40-tal utvecklingsprojekt med ekonomiskt stöd från myndigheten.

I utvecklingsuppdraget ingår även att verka för en ökad tillämpning av nationella och internationella kunskaper och erfarenheter av IT-stödd utbildning.

Ingen utlysning av medel och inget formellt ansökningsförfarande

I förordning 2002:26 ges inga riktlinjer för hur myndighetens projekt- och utvecklingsmedel bör fördelas och myndigheten själv utövar endast en försiktig styrning av utvecklingsarbetets inriktning. En grov, intern prioritering mellan olika ämnesområden görs vid verksamhetsårets början. I verksamhetsplanen för 2005 har man t.ex. angivit som mål ”att utveckla utbildning inom strategiska områden”, särskilt inom vård och medicin, lärarutbildningar och utbildningar inom teknik- och språkområdena.

Projektidéer fångas därefter inte upp i något formaliserat ansökningsförfarande. Projektmedel blir inte utlysta, utan det är upp till varje institution eller lärosäte att kontakta myndigheten och sälja in sin idé. Ett skäl till att ansökningsförfarandet har valts bort, menar ledningen, är att folk blir så besvikna när de inte får pengar trots att de har lagt ner en massa tid på att formulera en ansökan. Tidigare erfarenheter visar också att fördelningen av medel kan bli en stridsfråga inom organisationen. Inom myndigheten anses det vara mer funktionellt och effektivt att arbeta utan formellt ansökningsförfarande.

Strategin är alltså att fånga upp lärosätens egna initiativ. Dessa frivilliga initiativ har hittills i första hand kommit från personer och miljöer som ingår i de nätverk som myndighetens anställda haft sedan tidigare. I och med det här arbetssättet, menar man från myndighetens sida, har de ”vita fläckarna” kunnat identifieras, dvs. de ämnesområden inom vilka det råder brist på utbildningsmöjligheter. Till dessa områden har projektmedlen koncentrerats.

32. Resultaten av utvärderingarna har publicerats i rapporterna. Aderud, J. (december 2003) *Nätuniversitetets webbportal – en användbarhetsstudie*. Centrum för utvärderingsforskning, Umeå, samt Sandberg, U. (maj 2004) *Nätuniversitetets webb/kursinformation – vidare utvärdering*. Centrum för utvärderingsforskning, Umeå.

Myndigheten har även tagit på sig ett samordnande ansvar genom att sammanföra lärosäten som arbetat med parallella eller likartade utvecklingsinsatser. Man har stimulerat till samverkan och här haft en mäklarfunktion. En prioritering, enligt myndighetens styrelse, har då varit att stötta de lärosäten som tillsammans velat bygga upp hela *program* på distans. Dessutom har det betraktats som viktigt att få med de större universiteten i projekten.

God kommunikation, svag uppföljning

I självvärderingen framhåller myndigheten att handläggarna förväntas ta en aktiv del i projektens framväxt och föra en kontinuerlig dialog med de ansvariga på lärosätena. ”Myndigheten har prioriterat regelbundna möten såväl fysiskt som via webbkamera för att underlätta dialogen med lärosätena. Inte minst myndighetens chef men också enskilda tjänstemän har frekvent varit på resa och ofta besökt minst ett lärosäte per vecka.”³³

Under den tid som projekten genomförs är kontakten mellan myndigheten och lärosätet relativt intensiv, med återkommande avrapporteringstillfällen, framför allt i form av ekonomiska redovisningar. Under studiebesöken var lärosätena positiva till de projekt där de själva medverkar. De var nöjda med projektens inriktning och med det personliga stödet från myndigheten. ”Man har varit trygg med myndigheten”, framhöll en av lärarna.

Inom myndigheten har man gjort vissa interna genomgångar av de slutförda projekten för att dra lärdomar av dessa, men någon systematisk uppföljning av projektens utfall görs inte. I sin självvärdering identifierar myndigheten bristen på uppföljning som en svaghet i projekthanteringen som bör åtgärdas.

Det saknas också riktlinjer för hur projekt ska avslutas.

Projektbetoningen ifrågasatt

Flera lärosäten problematiserade under studiebesöken myndighetens ganska ensidiga satsning på *projekt* som stöd för metod- och kunskapsutveckling. Alltför många projekt upphör när medlen tar slut.

I stället, menade flera, bör myndighetens utvecklingsarbete inriktas mer mot att integrera informations- och kommunikationsteknik och distansöverbryggande undervisningsmetoder i den reguljära verksamheten. Utvecklingsmedel bör styras mot satsningar som har förutsättningar att bli bestående eller som i alla fall kan antas få bestående effekter. Det är bättre att stödja existerande verksamheter än att finansiera stora fristående projekt som självdör.

Flera lärosäten drog paralleller till den extra ersättningen, som även den var en engångsinsats, och efterlyste mer långsiktiga och framåtblickande satsningar.

33. Självvärdering (2005). Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, s. 5.

Nyhetsbrev och webbplats

Myndigheten använder sig av olika kanaler för att sprida information om metodutveckling och kunskapsutveckling. Det finns t.ex. ett nyhetsbrev som det är möjligt att prenumerera på. När en rapport publiceras skrivs ett pressmeddelande och rapporten läggs ut på webbplatsen och presenteras i nyhetsbrevet.

Övrig kommunikation med lärosätena i anslutning till myndighetens utvecklingsarbete sköts av respektive handläggare inom ramarna för projekten. Utöver att de skickar ut pressmeddelanden då rapporter släpps är informatorerna knappast involverade. Det har myndigheten inte resurser till.

Konferenser och seminarier

Mycket av den kunskapsutveckling som äger rum när det gäller nätbaserad utbildning sker inom lärosätena och detta, menade styrelsen under platsbesöket, är delvis en spin-off-effekt av det arbete som myndigheten utfört. Lärosätena instämmer: myndigheten har bidragit till att etablera nätverk och på det sättet även till informations spridning.

Många uppskattar även de konferenser³⁴ och seminarier³⁵ som myndigheten anordnar. Myndigheten står även som arrangör för s.k. *knytkalas* dit projektmedarbetare och andra intressenter bjuds in för erfarenhets- och idéutbyte.

Internationella kunskaper och erfarenheter

Ansvar för att bevaka utvecklingen inom distansutbildnings- och nätutbildningsområdet i andra länder har myndigheten lagt på en särskild internationell kommitté.

Kommittén består av sju ledamöter och har till främsta uppgift att göra studiebesök i olika länder och delta i konferenser. Till sitt förfogande har man en budget på en miljon kronor per år. Gruppen har hittills besökt Italien, Tyskland, Schweiz, Indien och Kanada. Rapporter från resorna och kortare artiklar publiceras sedan på myndighetens webbplats. De skickas även till lärosäten som arbetar inom de ämnesområden som rapporterna belyser och distribueras via de seminarier och konferenser som myndigheten deltar i.³⁶

Myndigheten har genomfört en enkätundersökning för internationella kommitténs räkning angående gruppens arbete – hur väl känt detta är och vilka förväntningar som man har inom lärosätena. Enkätsvaren är ännu inte sammanställda.

34. *Ner-learning 2004* anordnades under 2004 tillsammans med Vetenskapsrådet, Rådet för högre utbildning och Blekinge tekniska högskola. *Kraftfält* anordnades i Uppsala tillsammans med Nationellt centrum för flexibelt lärande, Nätverket för kommunala lärcentra (Nitus), Kommuner och högskolor i samverkan (KHIS), Lärcentra i Västsverige (Westum), Statens kulturråd och Samverkansdelegationen.

35. Ett heldagsseminarium om lärplattformer (LMS) anordnades under 2004.

36. Årsredovisning (2004). Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

I synnerhet myndighetens generaldirektör, men även handläggarna, bevakar eller medverkar i internationella konferenser. Denna medverkan har i första hand fungerat som intern kompetensutveckling av de anställda.³⁷

Under 2005 subventionerar myndigheten lärosätenas deltagande i projektet *Netlearning on tour*: studiebesöksresor till England, Nederländerna, Kanada och till en konferens i Berlin. "Netlearning on tour" är ett projekt som drivs av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet och Blekinge tekniska högskola i samarbete. En medlem i internationella kommittén har deltagit i planeringen och en handläggare från myndigheten deltar i varje resa.

I övrigt har myndigheten ett relativt begränsat samarbete med organisationer eller andra aktörer utanför Sverige.

Uppdraget att samordna och administrera

Myndigheten ska svara för administration och samordning av Nätuniversitetets verksamhet. Vilka arbetsuppgifter som ingår i den delen av uppdraget, utöver arbetet med portalen och arbetet med metod- och kunskapsutveckling, är inte självklart.

Vissa samordningsfrågor som är av gemensamt intresse inom IT-/distansutbildningsområdet fångas upp i olika projekt som myndigheten stöder. Dessa har bedömargruppen valt att presentera under den här rubriken.

Studievägledning

Med expansionen inom Nätuniversitetet ökar behovet av skraddarsydd studievägledning, eftersom de enskilda lärosätenas studievägledare i regel inte har överblick över Nätuniversitetets kursutbud och de kombinationsmöjligheter som detta innehåller. Studievägledning är viktig även ur andra aspekter. Flera lärosäten påpekar t.ex. att många studenter har en orealistisk bild av vad det innebär att studera på distans via internet och att det leder till många tidiga avhopp, vilka förmodligen hade kunnat undvikas genom tydlig studievägledning.

Inom myndigheten finns en jourhavande studievägledare som arbetar 75 procent av heltid och vars främsta uppgift är att svara på generella frågor och lotsa studenter vidare till rätt instans. I detta ingår dock inte att ge detaljinformation om specifika kurser i utbudet. Studievägledaren samarbetar med bl.a. arbetsförmedlingar, Försäkringskassan, lärcenter, informationsavdelningar på lärosäten och nätverk för studievägledare.

Myndigheten har vidare stött ett nätverksprojekt för studievägledare som går ut på att utveckla metoder för flexibel vägledning och information, bl.a. med hjälp av nya tekniska lösningar. Ett 30-tal lärosäten ingår.

37. Under platsbesöket menade styrelsen att myndigheten inte har resurser att följa den internationella kunskapsutvecklingen särskilt omsorgsfullt. I stället har det svenska arbetet prioriterats. Tanken har varit att först bygga upp en egen, svensk kunskapsplattform för att kunna presentera denna utomlands. Först vill myndigheten ha legitimitet i Sverige, sedan är det dags att flytta fram positionerna internationellt.

Vid bedömargruppens studiebesök framgick att många på lärosätena stöder den här sortens initiativ, men att man utnyttjar dem i mycket varierande omfattning.

Biblioteksassistans

Även biblioteksfrågor hamnar i fokus inom Nätuniversitetssatsningen. Distansstudenter har alltid tillgång till det bibliotek där de är inskrivna men kan inte söka i de digitala databaserna vid andra lärosäten, vilket kan bli ett problem vid distansutbildningar där flera lärosäten delar på en utbildning. Enligt flera lärare som vi talade med under studiebesöken kan detta bli ett växande problem.

Myndigheten har främjat initiativet *Jourhavande bibliotekarie* vilket startade som ett projekt med syfte att ge den flexibla studenten nätbaserad biblioteksassistans, dvs. informationsdisk, assistans och vägledning. Grundtanken är att flera universitet och högskolor i samverkan ska hjälpas åt att bemanna en chattjänst på kvällar och helger. Projektet har nu övergått i ordinarie drift i Kungliga bibliotekets regi. Under 2005 medverkar 20–21 lärosäten. Alla som medverkar betalar sina egna kostnader. Enligt bedömargruppens erfarenhet nyttjas denna tjänst av några hundra studenter per månad.

Myndigheten har även delfinansierat en utvärdering av några lärosätens biblioteksstöd till flexibel utbildning inom högskolan, samt genomfört projekten *Läranderesurscentrum på campus* och *Tillgång till digitalt kursmaterial utvecklat inom högskolan*.

Nätburen examination

Syftet med projektet *Nätburen examination* var att kartlägga hur lärosätena arbetar med examination på nätet, identifiera gemensamma problem och hitta goda exempel. Fyra regionala seminarier samt uppbyggnaden av en databas ingår i projektet.

Vid bedömargruppens studiebesök framstod projektet som relativt välkänt, främst tack vare de regionala seminarierna som många lärare haft möjlighet att delta i. Examinationen lyftes samtidigt fram som en fråga som kräver än mer uppmärksamhet i framtiden.

Inga initiativ kring tekniska frågor

Myndigheten har enligt självvärderingen valt att inte starta några projekt kring studieadministrativt stöd eller teknisksupport. Anledningen uppges vara att problemen och lösningarna varierar stort från lärosäte till lärosäte och att myndigheten inte velat vara styrande. Dock har en gemensam kravspecifikation för lärplattformar utarbetats.

De studiebesök bedömargruppen har gjort bekräftar att lärosätena inte önskar sig en enda gemensam plattform utan ofta föredrar egna skraddarsydd lösningar. Däremot finns det enligt lärosätena ett behov av mer samordning

när det gäller tekniska frågor rent allmänt, t.ex. rörande äganderätt och produktion av lärandematerial.

Myndighetens arbete – bedömargruppens synpunkter

Ett överdrivet defensivt förhållningssätt

Det arbetssätt som myndigheten har valt har, enligt bedömargruppens mening, varit både medvetet och genomtänkt. Man har tolkat uppdraget mycket bokstavligt framför allt med hänvisning till regleringsbrev. En övergripande prioritering har varit att ge legitimitet och trovärdighet åt myndighetens arbete. För att åstadkomma detta har myndigheten undvikit att driva en egen linje, och i stället låtit universitetens och högskolornas prioriteringar styra arbetet. Nätuniversitetets kursutbud har formats av lärosätena, och utvecklingsmedel har fördelats mellan de institutioner som tagit initiativ och anmält sitt intresse till myndigheten.

Att lyssna på lärosätenas behov och önskemål, och anpassa myndighetens arbete efter dessa betraktar vi som en klok introduktionsstrategi för en ny utvecklingsmyndighet.

Risken är emellertid att en alltför långt driven försiktighet leder till att myndigheten uppfattas som anonym och otydlig. Sådana signaler har bedömargruppen fått under studiebesöken. Det är inte många intervjupersoner som har kunnat svara på frågan om vad myndigheten egentligen gör. Med otydligheten följer också utrymme för spekulationer och misstänksamhet, t.ex. kring vilka principer som styr fördelningen av utvecklingsmedel.

Att registrera kurser och informera om kurser

Kvalitetssäkring av portalen

För att åstadkomma en webbportal som motsvarar behov och förväntningar från olika användargrupper och verksamheter fordras ett kontinuerligt arbete med att samla in synpunkter samt prioritera och implementera förändringar. Bedömargruppen konstaterar att myndigheten, trots blygsamma resurser, har drivit ett relativt omfattande förbättringsarbete.

Bedömargruppen anser t.ex. att initiativet att engagera UCER för en extern utvärdering av portalen är bra. Samtidigt konstaterar vi att de genomförda utvärderingarna enbart avser studentportalen, och att de bör kompletteras med ytterligare utvärderingar av denna samt med utvärdering även av den del av portalen där myndighetens arbete presenteras.

Kursbeskrivningarna behöver synkroniseras

När det gäller de allmänna beskrivningarna av kurserna är det ofrånkomligt att dessa varierar i kvalitet. Detta gäller inte bara vilka fakta som ingår i beskrivningarna. En annan svårighet är att lärosätena använder olika termino-

logi för att beskriva sina utbildningar, vilket även orsakar problem i den fria beskrivningen.

Undersökningar som myndigheten själv har initierat, exempelvis UCER:s undersökningar under år 2004 och en granskning som myndighetens studentpanel genomförde på hösten samma år, visar att portalens kursinformation inte är enhetlig. Även lärosätena efterlyste bättre kurspresentationer. Ett visst utvecklingsarbete pågår, t.ex. har förbättringar gjorts i sökgränssnittet och en ny server har tagits i drift för söktjänsten. ”Education Information Markup Language” (EMIL) som införts nyligen innebär en utvidgad och förbättrad standard för metadatakodning av utbildningsinformation, som bör ge ytterligare förbättringar.

Det finns också problem med terminologin i den mer formella delen av beskrivningarna. I myndighetens undersökning om informationssökning, som presenterats i april 2005, konstaterar utredaren att ett flertal olika rubriker förekommer för samma utbildning – exempelvis lärarprogram, lärarutbildning, lärarutbildningsprogram, lärarexamen. Vidare konstateras att om studenten söker på dessa begrepp i Högskoleverkets databas studera.nu respektive i Nätuniversitetets portal så blir det mycket olika antal utbildningar på resultatsidan.

Under platsbesöket menade myndighetens ansvariga att man är beroende av den information som lärosätena lämnar. Att utveckla en modell för kursbeskrivningar kan man inte göra ”om vi inte har lärosätena med oss”. Myndigheten kan visa på de problem som finns på webbplatsen men kan inte, menar man, driva en egen linje. ”Vi vill inte sätta oss i ett motsatsförhållande.”

Enligt bedömargruppens mening är det nödvändigt att myndigheten finner vägar att presentera Nätuniversitetets kursutbud på ett mer enhetligt sätt genom portalen. En semantisk samordning behöver komma till stånd och en synkronisering av vilka data som ingår i kursbeskrivningarna. Nätstudenterna behöver kunna göra enklare och säkrare sökningar än de kan i dag.

Den juridiska databasen är överflödig

Bedömargruppen intryck är att kopplingen mellan sökdata-basen och den juridiska databasen är svag. Det är två olika system, men med olika principer för registrering. Bristen på koppling mellan de båda databaserna beskrivs av myndighetens handläggare som ett problem. Ett arbete har inletts för att synkronisera de båda.

Med tanke på att den extra ersättningen inte längre delas ut, och på att kraven på motprestationer från lärosätenas sida i form av registrerade kurser därmed bör ha upphört, ser bedömargruppen ingen anledning att behålla båda databaserna. I våra ögon innebär dubbelregistreringen i det här läget ett onödigt merarbete och regeringen bör därför kunna ta beslut om att avveckla den juridiska databasen.

Portalens myndighetsdel är alltför anonym

Bedömaregruppen finner myndighetsdelen av Nätuniversitetets portal intressant, med en mängd rapporter som förtjänar större uppmärksamhet än vad de i dagsläget verkar få. Tyvärr verkar den här delen av portalen vara relativt okänd och dåligt nyttjad.

Lärosätenas användning av portalen är visserligen inte myndighetens ansvar, men myndighetens arbete med att främja utvecklingen av IT-stödd distansutbildning försvåras om den information som man lägger ut på portalen inte upptäcks av andra än de som är direkt involverade i olika projekt.

Myndigheten har inte redovisat några strategier för att öka användningen av den här delen av portalen.

Att bidra till metodutveckling och kunskapsutveckling

Ett långsiktigt, strategiskt utvecklingsarbete behövs

Myndighetens uppgift att bidra till kunskaps- och metodutveckling har nästan uteslutande utförts med hjälp av projekt. Många av dessa projekt kan lyftas fram som goda exempel och är uppskattade av lärosätena.

Samtidigt finns, enligt vår erfarenhet, en risk att utvecklingsarbete som drivs i projektform blir kortlivat, om inte det uttalade syftet är att integrera projektet eller resultaten av projektet i reguljär verksamhet, och om inte projektet målmedvetet utformas och drivs i enlighet med detta syfte. Bedömaregruppen vill i det sammanhanget särskilt uppmärksamma det tidigare beskrivna projektet *Jourhavande bibliotekarie* som vi uppfattar som en adekvat satsning med bestående effekter.

Bedömaregruppen menar att det uppdrag som myndigheten har tagit på sig, dvs. att samla lärosätenas utvecklingsbehov och ge det en riktning, skulle kunna utföras på ett mer offensivt sätt än hittills. Det borde även kunna innebära att driva viktiga policyfrågor som enskilda lärosäten inte förmår hantera var för sig, t.ex. frågor om kursinformation, kvalitetsfrågor och examinationsfrågor inom nätbaserad utbildning.

Även i det här avseendet finns goda exempel i myndighetens arbete. Under 2002 tillsatte myndigheten exempelvis en arbetsgrupp som fick i uppdrag att ta fram förslag på kvalitetskriterier för IT-stödd distansutbildning samt förslag till fortsatt arbete med kvalitetsfrågor. Gruppens slutsatser redovisades i maj 2003 i en rapport – *Kvalitet i IT-stödd distansutbildning* – som skickades till lärosätena och presenteras på portalen.

Att myndigheten under utvärderingens gång dessutom har markerat att man i framtiden vill ta sig an fler stora policyfrågor ser bedömaregruppen positivt på.

En nödvändig förutsättning för denna nya inriktning är då, enligt vår mening, att en genomgripande analys av distans- och nätutbildningsfältet genomförs, för att identifiera de pedagogiska, metodologiska, tekniska och organisatoriska förändringsbehov som finns. De fortsatta utvecklingsinsatserna

bör väljas med utgångspunkt i en sådan analys. På så sätt blir arbetet konsekvent och långsiktigt.

Organisering efter ämne är inte en optimal lösning

En förklaring till varför vissa av de generella frågorna kring IT-baserade utbildningar inte har hanterats kan ligga i sättet att organisera utvecklingsarbetet internt inom myndigheten. Utvecklingsansvaret fördelas mellan handläggarna utifrån vars och ens ämnesmässiga kompetens. Även om regelbundna handledarmöten hålls där projektförslagen föredras finns en risk att handläggarna på så sätt förlorar överblick över fältet som helhet och därmed inte ser de gemensamma utvecklingsbehov som finns.

Dessutom förutsätter det här arbetssättet att varje enskild handläggare ingående känner till utvecklingsbehoven inom svensk nätbaserad utbildning. Det är orimligt att förvänta sig att de få handläggarna ska täcka all nödvändig sakkunskap och erfarenhet samt ha tillräckligt utvecklade nätverk för att alltid kunna göra välinformerade och adekvata val av projekt. Projektsatsningar har exempelvis ägt rum inom ingenjörsutbildning, vårdområdet och lärarutbildning, och enligt gruppens erfarenhet finns inom samtliga dessa områden relativt god tillgång till både reguljära utbildningsplatser och distansutbildning. Andra ämnesområden kvarstår som "vita fläckar" och det finns ett ganska stort antal universitet och högskolor som bara i begränsad omfattning ägnar sig åt IT-stödd distansutbildning och som skulle kunna ha nytta av myndighetens stöd. Bedömaregruppen saknar en systematik i satsningarna.

Gruppens intryck är i det sammanhanget att projektutbudet överensstämmer väl med handläggarnas respektive ämneskompetens. Projektmedel verkar i första hand ha fördelats till de ämnesområden som respektive handläggare känner till.

Ansökningsförfarandet behöver formaliseras

Ett annat problem med den nuvarande projektmodellen är bristen på transparens i ansökningsförfarandet. Denna brist påverkar, anser bedömaregruppen, myndighetens trovärdighet och i längden även dess legitimitet.

Medel blir inte utlysta och kan inte sökas i formell mening vilket leder till att urvalskriterier vid val av projekt och principer för medelsfördelning inte är klara – i alla fall inte på universitet och högskolor. I och med att den enskilda handläggarens kontaktnät spelar stor roll finns dessutom en risk att lärosäten eller personer som inte tillhör dessa kan ha svårt att få projektansökningar beviljade.

Inom flera lärosäten, erfar bedömaregruppen, har bristen på tydliga riktlinjer för utlysning och fördelning av projektmedel skapat misstänksamhet. På universitet och högskolor spekulerar man om vilka överväganden som *egentligen* ligger bakom fördelningen av medel. Eftersom relationerna till myndigheten är delvis personberoende och i många fall vilar på kontakter som etablerades redan innan myndigheten inrättades, kände sig de lärosätesrepresentanter som

är relativt ”nya på scenen” inte sällan förfördelade och osäkra på spelreglerna. Det upplevs som orättvist när institutionerna inte vet hur det går till att ansöka om projektmedel, eller när det, i något fall, inte går att få reda på grunderna till varför ett projektförslag avslagits.

Arbete återstår när det gäller uppföljning och spridning av resultat

Bedömargruppen är ense med myndigheten om att bristen på systematisk projektuppföljning och effektanalys är två betydande svagheter i projekthanteringen. I och med att myndigheten har valt en strategi som innebär att man satsar på de lärosäten och miljöer som redan är aktiva, så är det ett minimikrav att utfallet av dessa projekt följs upp och att lärdomar sprids vidare. Även strategier för spridningen av projektresultaten behöver med andra ord utvecklas.

Myndigheten betonar i sin självvärdering att det är viktigt att hålla kontakten med lärosätena, t.ex. genom besök. Trots detta uppfattas myndigheten, enligt bedömargruppens erfarenhet, som anonym. Portalen är känd, även om inte alla vet vad den innehåller, men arbetet med metodutveckling och kunskapsutveckling verkar i bästa fall nå ut till de centrala nivåerna på lärosätena.

Det internationella perspektivet i myndighetens arbete kan stärkas

Vid myndigheten finns relativt få anställda som ska utföra ett brett uppdrag. Det är naturligt att prioriteringar måste göras och att externt stöd ibland behöver köpas in. Den internationella kommittén borgar för att omvärldsbevakning äger rum. Utan denna skulle de internationella kontakterna bli mycket begränsade.

Men om arbetet med att samla in och sprida internationella erfarenheter begränsas till den externa internationella kommitténs aktiviteter, finns en risk att den internationella bevakningen kommer att ske vid sidan av myndighetens reguljära verksamhet. Enligt bedömargruppens mening finns tecken på att kommitténs arbete, och över huvud taget ett internationellt perspektiv, kunde förankras bättre i myndighetens verksamhetsstrategier. Kommitténs rapporter når ut till en begränsad krets inom lärosätena och några strategier för hur de internationella erfarenheterna kan integreras i myndighetens övriga metodutvecklingsarbete har inte redovisats.

Bedömargruppens slutsats är att den relativt svaga internationella anknytningen innebär att myndigheten i praktiken har definierat bort nordisk och övrig internationell samverkan ur sitt mandat och sin kunskapsbas.

Att samordna och administrera

Myndighetens uppgift att samordna och administrera kan tolkas på olika sätt. En möjlig tolkning är att myndigheten bör ha en styrande funktion i förhållande till de svenska lärosätena när det gäller distansutbildning. Myndigheten har inte förstått sitt uppdrag på det sättet och bedömargruppen instämmer i myndighetens tolkning. IT-stödd distansutbildning bör betraktas som en del

av lärosätenas reguljära verksamhet och ska hanteras i enlighet med högskolesektorns reguljära organisation och styrformer.

Alltför få initiativ

Samtidigt är distansutbildning ett fält med många gemensamma utmaningar och problem där det finns ett behov av samarbete och koordinering. Bedömargruppen menar att myndigheten i högre grad än hittills bör ta ansvar för samordning och administration inom ramen för Nätuniversitetets verksamhet.

Den sortens samordnande uppgifter som, enligt vår erfarenhet, skulle behöva prioriteras kan sorteras under tre övergripande rubriker:

- att skapa eller mobilisera en gemensam resurs, dvs. verka för samverkan och nätverksbyggande
- att ta initiativ till gemensamma överenskommelser, t.ex. avseende den tekniska infrastrukturen, lärandematerial och ägarfrågor
- att hantera gemensam problematik, t.ex. examinationsfrågor, biblioteksresurser, studievägledning, lärartidsavtal och övriga organisatoriska eller administrativa förutsättningar inom högskolan.

Ett vidgat uppdrag – sammanfattande analys

I proposition 2004/05:162 vidgas myndighetens uppdrag

Den 2 juni 2005 presenterade regeringen proposition 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*. I denna föreslås Myndigheten för Sveriges nätuniversitet få ett vidgat uppdrag, ett uppdrag som dessutom innebär att arbetsuppgifter som aviserades i propositionen *Den öppna högskolan* aktualiseras igen. Från och med år 2006 bör myndigheten, enligt regeringen, arbeta med breddad rekrytering till högskolan och även fungera som nationellt stöd till högskolorna i arbetet med pedagogisk utveckling.

Breddad rekrytering

Breddad rekrytering är en ny inriktning

Myndigheten ska enligt propositionen stimulera fortsatta åtgärder för breddad rekrytering till högre utbildning och även stödja åtgärder som syftar till att minska den sociala snedrekryteringen mellan olika utbildningsinriktningar. I det arbetet bör man, menar regeringen, kunna dra nytta av tidigare erfarenheter och arbetssätt, t.ex. arbetet med att fungera som en nationell informationscentral kring frågor om IT-stödd utbildning via en portal, samt den uppföljande och informerande roll som man haft vad avser IT-stödd utbildning inom högskoleområdet.

Bedömargruppen konstaterar att inriktningen mot breddad rekrytering i praktiken är ny för myndigheten. I projektdriften och i riktlinjerna för portalen har få kriterier tillämpats eller några andra insatser genomförts som uttalat syftat till att bredda rekryteringen till den högre utbildningen. Det breddade uppdraget innebär i det här avseendet en ny inriktning på utvecklingsarbetet.

Kontakt nätet behöver vidgas

Det innebär bland annat att myndigheten behöver vidga sitt kontaktnät. I det hittillsvarande utvecklingsarbetet har man i huvudsak byggt vidare och förvaltat det kontaktnät som utvecklades inom *Distum*, myndighetens föregångare inom distansutbildningsområdet. För att myndigheten ska ”beakta kopplingar mellan högskoleutbildningar och andra utbildningar för att bidra till ett helhetsperspektiv på flexibelt lärande och breddad rekrytering inom utbildningsområdet”³⁸ förutsätts kontakter med nya aktörer.

38. Regeringens proposition (2004/05:162) *Ny värld – ny högskola*, sid. 153.

Nationellt stöd för pedagogisk utveckling

Systemövergripande analyser förutsätter förändrat arbetsätt

I propositionen föreslås också att myndigheten ska stödja lärosätenas pedagogiska utvecklingsinsatser, särskilt de som sker i anslutning till arbetet med breddad rekrytering. Även den nya, aviserade utbildnings- och examensstrukturen för högskoleutbildningen kräver utvecklingsarbete från lärosätenas sida. I det här sammanhanget bör myndigheten kunna svara för analyser av ”systemövergripande förändringar som har pedagogiska implikationer”³⁹ samt sprida resultat från genomförda utvecklingsinsatser.

Också denna del av uppdraget innebär, menar bedömargruppen, att väsentligt förändrade krav ställs på myndigheten och dess arbete. Myndigheten antas svara för systemövergripande analyser på ett sätt som knappast förekommit hittills. Bedömargruppen har tidigare diskuterat om sättet att fördela utvecklingsverksamheten och projektverksamheten ämnesvis mellan handläggarna inneburit att överblicken över fältet gått förlorad, och att generella och långsiktiga utvecklingsbehov därmed osynliggjorts. Med det nya uppdraget kommer utvecklingsinsatserna att behöva organiseras annorlunda. Projektinriktning och ämnesbaserade insatser behöver omprövas.

Pedagogiskt fokus är en ny utmaning

Myndigheten har, enligt bedömargruppens intryck, haft en i huvudsak kvantitativ inriktning på den hittillsvarande projektverksamheten. Syftet har varit att stimulera till *fler* nätbaserade kurser och utbildningar, framför allt inom ämnesområden där sådan utbildning inte finns eller bara förekommer sparsamt. Hur dessa kurser utformas i pedagogiskt avseende har inte varit en prioriterad fråga. Det pedagogiska ansvaret har vilat på lärosätena. Myndighetens nya uppdrag, med ett både breddat och förstärkt pedagogiskt fokus, förutsätter en pedagogisk medvetenhet från myndighetens handläggare som knappast varit nödvändig i den tidigare verksamheten.

Ett offensivt utvecklingsarbete rekommenderas

I den hittillsvarande verksamheten har ett *offensivt* utvecklingsarbete knappast förekommit. Projektverksamheten, som dessutom i praktiken verkar ha spelat en relativt anonym roll i jämförelse med arbetet med portalen, har inneburit att myndigheten fångat upp, förvaltat och finansierat lärosätenas initiativ. Det finns inget i propositionens formuleringar som säger att myndighetens i det fortsatta arbetet skulle behöva inta en mer offensiv roll.

Det är däremot bedömargruppens uppfattning att myndigheten, i rollen av ”nationellt stöd”, bör arbeta mer offensivt stödjande än man gjort hittills. Att utveckla innehållsliga strategier, eller att driva en uttalad utvecklingslinje, betyder inte per definition att styra. Med det nya uppdraget behöver myndig-

39. Regeringens proposition (2004/05:162) Ny värld – ny högskola, sid. 153.

heten t.ex. etablera och förankra ett nationellt forum för kunskapsutbyte för att nå ut bredare än tidigare.

Den nya utbildnings- och examensstruktur som regeringen föreslår, och vars pedagogiska implikationer ska följas upp av myndigheten, har arbetats fram inom ramen för den europeiska Bolognaprocessen, alltså i ett internationellt sammanhang. För att analysera denna behöver myndigheten förhålla sig till det internationella samfundet på ett mer offensivt sätt än hittills.

Stimulera utveckling av IT-stödd utbildning

Nya förutsättningar för IT-stödd utbildning

Enligt propositionen har myndigheten ett fortsatt ansvar för Nätuniversitetet.⁴⁰ Men i fortsättningen kommer arbetet att bedrivas under andra förutsättningar än tidigare. Den ursprungliga tredelade lösningen har förändrats. Framöver delar regeringen inte ut extra ersättning till Nätuniversitetets kurser och myndighetens ansvar har breddats. Från och med år 2006 utgör Nätuniversitetet, och de arbetsuppgifter som är knutna till detta, bara en del av myndighetens uppdrag.

Långsiktigt stöd är nödvändigt

Det är bedömarens uppfattning att det behövs ett aktivt och långsiktigt nationellt stöd för den fortsatta utvecklingen av IT-baserad utbildning, i form av distansutbildning eller flexibelt organiserade inslag i campusförlagd utbildning. Att det övergripande ansvaret för denna utveckling även fortsättningsvis samlas hos en instans – myndigheten – ser vi därför som positivt.

De nya förutsättningarna ovan innebär att myndighetens stöd till lärosätenas arbete med utveckling av nätbaserad utbildning behöver stärkas. Universitet och högskolor ges inte längre särskilda ekonomiska incitament att utveckla och inrätta nätbaserad utbildning. Rimligtvis kommer detta att leda till att intresset för den här verksamheten mattas på flera håll. Detta bör innebära att myndighetens stöd behöver intensifieras och effektiviseras för att motverka att det utvecklingsarbete som pågår inom fältet tappar fart.

Brett upplagda insatser mot generella utvecklingsbehov

Ett skiftat fokus från enstaka utvecklingsprojekt inom olika ämnesområden, till brett upplagda insatser riktade mot de hinder för utveckling och generella utvecklingsbehov som kan finnas inom området skulle kunna innebära en sådan effektivisering. (Ett antal av dessa hinder och utvecklingsbehov diskuteras

40. I propositionen står bland annat, med avseende på Nätuniversitetet, att "Myndigheten för Sveriges nätuniversitet har till uppgift att bl.a. stimulera utveckling av IT-stödd distansutbildning". Dessutom fastslås att "Myndigheten har också en uppföljande och informerande roll vad avser IT-stödd distansutbildning inom högskoleområdet". (s. 153)

tidigare i rapporten.) Det skulle även skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling.

I arbetet bör ett tydligt internationellt perspektiv ingå.

Även myndighetens informationsstrategier bör ses över. Spridningen och förankringen av utvecklingsresultat blir central.

Ansvaret för presentation av Nätuniversitetets kursutbud

Den nationella informationen om högskolestudier har omorganiserats

Ansvaret för presentationen av Nätuniversitetets kursutbud ser ut att bli kvar hos myndigheten: ”Myndigheten för Sveriges nätuniversitet fungerar bl.a. som en nationell informationscentral kring frågor om IT-stödd distansutbildning via en s.k. portal.”⁴¹

Det här är en arbetsuppgift som enligt bedömarens mening kan ifrågasättas.

Under hösten 2005 har den nationella informationen om högskolestudier omorganiserats. Tidigare delade Högskoleverket och Verket för högskoleservice (VHS) på ansvaret för denna information. Nu har en viss synkronisering ägt rum. På Högskoleverkets portal *studera.nu* kan studenterna numera både *söka* efter olika utbildningar och *anmäla* sig direkt till utbildningsprogram.⁴² Den senare anmälningsfunktionen återfanns tidigare på VHS:s portal. VHS ansvarar i den nya lösningen för drift och utveckling av sök- och anmälningsfunktionen, medan Högskoleverket har ansvar för *studera.nu* som helhet – ”portalansvaret” – och driftsansvar för de delar som inte hanteras av VHS.

Flera ingångar till samma information är förvirrande

Enligt bedömarens mening innebär det inga fördelar för studenterna att Nätuniversitetets kurser presenteras och administreras i en separat portal. Den kursinformation som återfinns på Nätuniversitetets portal är densamma som på *studera.nu*. För studenterna blir det snarare förvirrande med flera ingångar till en och samma information. Dessutom blir kostnaderna för underhåll och drift högre. Regeringen bör därför besluta om avveckling av den del av myndighetens portal som innehåller Nätuniversitetets kursutbud.

Men även om kursinformationen är densamma i Högskoleverkets och myndighetens respektive portaler, skiljer sig sökfunktionerna åt. Inom myndigheten har en sökmotor utvecklats som tillåter mer förfinade sökningar av distanskurser och annan IT-baserad utbildning. Även denna sökfunktion bör flyttas

41. Regeringens proposition (2004/05:162) *Ny värld – ny högskola*, s 153.

42. Från och med våren 2006 kommer det även att vara möjligt att anmäla sig till fristående kurser.

till studera.nu. Däremot bör ansvaret för att utveckla funktionen kvarstå som en del i myndighetens uppdrag.⁴³

Kvalitetssäkring och synkroniserade kursbeskrivningar

De analyser och förbättringsförslag som bedömargruppen för fram tidigare i rapporten, under rubrikerna *Kvalitetssäkring av portalen* och *Kursbeskrivningarna behöver synkroniseras* bör uppmärksammas av den myndighet som från och med 2006 kommer att ansvara för presentationen av Nätuniversitetskurserna.

Konsekvenser för bemanning

Sedan generaldirektören slutade i april 2005 har myndigheten letts av en ställföreträdande generaldirektör. Detta har inneburit att ledningen varit provisorisk under den period då det nya uppdraget ska förberedas. Detta betraktar bedömargruppen som olyckligt, i synnerhet med tanke på den centrala roll som den tidigare generaldirektören hade. Ett betydande ansvar för ledningen av verksamheten förefaller ha varit knutet till hans person och befattning.

43. Denna särskilda sökmotor för distanskurser bör emellertid betraktas som en övergångslösning. I nuläget kan den behövas för att underlätta för de studenter som söker utbildningar som organiseras flexibelt, och på så sätt kan anpassas efter vars och ens särskilda förutsättningar. I förlängningen bidrar emellertid denna typ av lösningar till att upprätthålla en åtskillnad mellan distanskurser och nätkurser å ena sidan, och campusutbildning å den andra. I takt med att inslagen av informations- och kommunikationsteknik ökar i all högstskoleutbildning blir den inte ändamålsenlig.

Referenser

- Aderud, J., (december 2003) *Nätuniversitetets webbportal – en användbarhetsstudie*, Centrum för utvärderingsforskning, Umeå.
- Förordning (SFS 2002:25) om samverkan genom Sveriges nätuniversitet.
- Förordning (SFS 2002:26) med instruktion för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.
- Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, (2003). *Kvalitet i IT-stödd distansutbildning*. En rapport från arbetsgruppen för kvalitetskriterier.
- Regeringens proposition (2001/02:15), Den öppna högskolan.
- Regeringens proposition (2004/05:162), Ny värld – ny högskola.
- Regeringens proposition (2005/06:1), Budgetproposition för 2006.
- Regleringsbrev (budgetåret 2004) avseende Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.
- Resurser för utbildning inom Nätuniversitetet under 2002 och 2003*, Utbildningsdepartementet (U2001/4189/UH).
- Sandberg, U., (maj 2004) *Nätuniversitetets webb/kursinformation – vidare utvärdering*, Centrum för utvärderingsforskning, Umeå.
- Självvärdering (2005), Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.
- Styrelseprotokoll (2002-11-28), Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.
- Uppföljning av Sveriges nätuniversitet – tillgänglighet, rekrytering och extra ersättning*, (Högskoleverkets rapportserie 2004: 30 R).
- Uppföljning av Sveriges nätuniversitet. Slutrapport 2: Tillgänglighet, rekrytering och extra ersättning*, (Högskoleverkets rapportserie 2005:49 R).
- Utbildningsväsendets författningsböcker (2004/05), Del 3 Universitet och högskolor.
- Utredningen om en myndighet för Sveriges nätuniversitet (2002), *Slutrapport: Bildandet av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet* (U 2001:07).
- Årsredovisning (2004), Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

Bilaga I.

Frågeunderlag och lärosätesbesök

Extra ersättning
Vilka förberedelser vidtogs inom lärosätena när beslutet om Nätuniversitetet och den särskilda ersättningen blev känt?
Vilken betydelse har den särskilda ersättningen haft för etablerandet av nätkurser? Tillskapades t.ex. nya kurser eller omdefinierades redan existerande kurser?
Har benägenheten att ge nätkurser minskat när den extra ersättningen upphört från och med 2005?
Har den extra ersättningen lett till att kurser tillskapats som sedan getts/kommer att ges inom ramen för ordinarie ersättning?
Hur ser ni på principerna för fördelning av den extra ersättningen från stat till lärosäte? Var det en bra modell?
Vilka principer har ni använt för den interna fördelningen av den extra ersättningen (från central nivå till institutionerna)? Har några synergier uppstått mellan den extra ersättningen och eventuella projektmedel?
Förståelse av Nätuniversitetet och samarbete inom detta
Hur har Nätuniversitetet påverkat övrig utbildning på lärosätet, t.ex. e-anpassningen av övrig utbildning?
Myndighetens registrering och information om kurser
Hur fungerar myndighetens arbete med registrering av kurser? Finns det systematik i kursregistreringen?
Hur fungerar myndighetens arbete med informations spridning? Ger hemsidan bra information? Marknadsförs den på rätt sätt?
Myndighetens samordning och administration
Hur fungerar myndighetens samordning av studievägledningsfrågor?
Hur fungerar myndighetens samordning av frågor som handlar om utfärdande av examen/valideringsövertaganden?
Hur fungerar myndighetens samordning av biblioteksfrågor/frågor om sambruk av informations- och övriga studiemiljöer?
Hur fungerar myndighetens samordning av insatser för att stärka studenternas förutsättningar att tillgodogöra sig nätbaserad utbildning?
Bidrar myndigheten till att identifiera och hantera hinder och särskilda problem med nätbaserad undervisning? På vilket sätt?
Myndighetens bidrag till metodutveckling + kunskapsutveckling
Vilka projekt/vilken projektverksamhet bedrivs på lärosätet?
Varifrån kom initiativen till projekten?
Hur går urvalet till? Vilken strategi uppfattar ni att myndigheten har när det gäller beviljande av projektmedel? Är det en bra modell? Har ni fått avslag på någon ansökan?
Hur bidrar myndigheten till erfarenhetsutbyte och erfarenhetsspridning, under projektens gång och efter deras avslutning?
Vad händer med avslutade projekt? Följer myndigheten upp dem och analyserar dess effekter? På vilket sätt?
Hur fungerar kvalitetssäkringen av projektverksamheten? Bidrar myndigheten till detta? På vilket sätt?
Hur fungerar marknadsföringen av projektverksamheten? Bidrar myndigheten till detta? På vilket sätt?
Hur fungerar utvecklingen av den akademiska kvaliteten i kurserna? Bidrar myndigheten till detta? På vilket sätt?
Bidrar myndigheten till metodutveckling? På vilket sätt?
Hur fungerar myndighetens lärosäteskontakter? Till vem vänder man sig med vilka insatser?
Bidrar myndigheten till att samla och sprida internationella erfarenheter? På vilket sätt?
Bidrar myndigheten till att skapa mötesplatser för lärosäten/anställda vid lärosäten? På vilket sätt?

Bilaga 2.

Exempel på internationella samarbetsorganisationer

The European Distance Education Network (EDEN) bildades i maj 1991 och är en icke-statlig organisation som har ett stort antal europeiska institutioner som medlemmar. Syftet är att stödja och samarbeta kring utveckling av distansutbildning på alla utbildningsnivåer. EDEN har träffat avtal och överenskommelser med besläktade institutioner och organisationer från sammanlagt 36 länder. Mer finns att läsa på <<http://www.eden.bme.hu/>>.

EuroPACE är ett europeiskt nätverk av universitet, som presenterar sig som A Virtual University for Europe. Nätverket omfattar universitet och privata institutioner och har ca 60 medlemmar. Av dessa är 45 universitet och 15 privata organisationer. Mer finns att läsa på <<http://www.europace.be/>>.

The European Association of Distance Teaching Universities (EADTU) presenteras på <<http://www.eadtu.nl/>>.

The European Universities Continuing Education Network (EUCEN) är en organisation för europeiska universitet som samarbetar kring vidareutbildning. Nätverket har funnits sedan 1991 och är en icke kommersiell intresseorganisation med 179 universitet från 35 länder som medlemmar. Mer finns att läsa på adressen <<http://www.eucen.org/>>.

The International Council for Open and Distance Education – Europe (ICDE-Europe) är en global intresseorganisation med medlemmar från 130 länder. Organisationen har anor ända från 1938 och har sitt huvudkontor i Oslo. Medlemmarna omfattar alla slags utbildningsinstitutioner med intresse av flexibelt lärande och distansutbildning. Mer information finns på adressen <<http://www.icde.org/>>.

Association of European Universities (CRE) är en samarbetsorganisation som omfattar 527 universitet i 41 europeiska länder. Organisationen har funnits sedan 1959 och samarbetar inom hela högre utbildningsområdet med internationella politiska organisationer som Europarådet, EU, UNESCO och OECD.

European University Organisation (EUA) bildades i mars 2001 och är resultatet av en sammanslagning av CRE – Association of European Universities och Confederation of EU Rectors' Conferences. Mer information finns på adressen <<http://www.unige.ch/eua/>>.

The European Association for Distance Learning (EADL), är en sammanslutning av organisationer, som sedan 1980-talet organiserat de privata brevkolornas internationella samarbete. Mer finns att läsa på <<http://www.eadl.org/>>.

En övergripande intresseorganisation för olika distansinlärningsinitiativ formades 1998. Organisationen benämns *The European ODL Liaison Committee – A co-operation Forum for the European Organisations of Open*

and Distance Learning. Mer om organisationen finns att läsa på adressen:
<<http://odl-liaison.org/>>