

Regeringskansliet
(Utbildningsdepartementet)
103 33 Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Teresa Edelman
08-563 085 34
teresa.edelman@hsv.se
YTTRANDE

2010-02-15
Reg. nr 13-315-10

Regeringskansliets promemoria med förslag till ökad organisatorisk frihet för statliga universitet och högskolor, m.m.

(dnr U2010/222/UH)

Sammanfattning

Högskoleverket anser att det tydligt ska framgå av bestämmelserna i högskolelagen (1992:1434) att en högskola har en skyldighet att bestämma om sin interna organisation, utöver vad som gäller för styrelsen och rektorn. Verket tillstyrker att bestämmelserna om fakultetsnämnderna och de särskilda organen utgår. Verket tillstyrker även promemorians förslag över vad som ska säkras i lagen, dvs. vetenskaplig eller konstnärlig kompetens samt studentinflytandet när det gäller beslut om den akademiska verksamheten. Enligt verkets uppfattning bör styrelsen dock inte fatta beslut som kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av och kvaliteten i utbildningen eller organisation av och kvalitet i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

Verket har inga synpunkter på att kravet på administrativ skicklighet när rektorer anställs tas bort ur högskoleförordningen (1993:100). Verket anser dock att det bör ligga i regeringens intresse att försäkra sig om att den som leder en myndighet har administrativ skicklighet och god ledningskompetens.

Högskoleverket anser att kvaliteten i utbildningen är beroende av lärarnas kompetens, oavsett om det gäller forskarutbildning eller utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Verket har inga invändningar mot att detaljregleringen av utbildningen minskar, under förutsättning att man behåller de grundläggande bestämmelserna i högskoleförordningen som är motiverade utifrån de utgångspunkter som anges i avsnittet 1.3. Av rättssäkerhetsskäl och för att säkerställa kvaliteten i verksamheten anser verket att kursplanerna även i fortsättningen ska innehålla bindande föreskrifter i frågor om kursens nivå, omfattning och fördjupning, kursens mål och innehåll, krav på särskild behörighet, formerna för att bedöma studenternas prestationer, om antalet tillfällen för prov och praktik för att bli godkänd är begränsat samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Verket avstyrker att bestämmelserna i

högskoleförordningen om utbildning av handledare och högskolepedagogisk utbildning för doktorander tas bort eftersom bestämmelserna syftar till att säkra kompetensen för undervisning och lärande och därmed kvaliteten i verksamheten.

Verket ställer sig bakom departementets bedömning att universitet och högskolor bör få anordna uppdragsutbildning även för andra än anställda när myndigheter är uppdragsgivare. Verket utesluter inte att det kan finnas behov av en utökad möjlighet till uppdragsutbildning även av andra skäl.

Högskoleverket anser att bestämmelserna om tillträde till högre utbildning bör behållas i avvaktan på en djupare utredning av hur hela systemet fungerar.

1.1 Inledning

Med hänsyn till att Autonomiutredningens förslag utgick från en helt annan verksamhetsform och att den nu remitterade promemorian inte innehåller alla de frågor som kommer att ingå i den kommande propositionen, tycker Högskoleverket att det är svårt att få en helhetsbild av förslaget. Detta påverkar möjligheten till fördjupande synpunkter i de delar där alla förutsättningar inte är klara för verket. Verket saknar t.ex. förslag i promemorian som har till syfte att minska eller ta bort olika hinder mot en effektivare samverkan med det omgivande samhället inom högskolesektorn.

1.3 Utgångspunkter för regelstyrning av högskoleverksamheten

Högskoleverket delar departementets uppfattning att en alltför stor detaljreglering av högskolornas verksamhet bör undvikas. Men samtidigt finns det ett starkt samhällsintresse av att framför allt kvaliteten i utbildningen och forskningen, ansvarsutkrävandet och rättssäkerheten för studenterna säkerställs genom högskoleförfattningarna. Högskoleverket ställer sig bakom departementets utgångspunkter att regler för högskoleverksamheten är motiverade när dessa syftar till att

1. garantera frihet i forskning och utbildning,
2. ange grundläggande mål och centrala begrepp för verksamheten,
3. säkerställa kvaliteten i verksamheten,
4. tydiggöra ansvarsförhållanden,
5. värna om rättssäkerheten för studenter,
6. möjliggöra vissa särlösningar i förhållande till övriga statliga myndigheter, och
7. garantera öppenhet och insyn i offentligt finansierad verksamhet.

2.1.2 Ökad frihet att utforma den interna organisationen

Högskoleverket anser att det tydligt ska framgå av den nya lydelsen av 2 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) att en högskola ska bestämma om sin interna organisation i övrigt, om inte något annat är föreskrivet. Högskoleverket tillstyrker förslaget att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig

kompetens och att studenterna har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Verket anser dock att den typ av beslut som anges i den föreslagna lydelsen av 2 kap. 6 § högskolelagen inte ska fattas av styrelsen, även om majoriteten av ledamöterna skulle ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

I sitt yttrande över Autonomiutredningens betänkande hade verket inget att invända mot förslaget att i den nya lagen slå fast att det vid lärosätet skulle finnas minst ett kollegialt beslutsorgan som skulle svara för frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet. I det nya förslaget, som utgår från att lärosätena även fortsättningsvis är myndigheter under regeringen, ställer man krav på viss kompetens för beslut i akademiska frågor i stället för att slå fast en organisatorisk modell som alla universitet och högskolor, oavsett storlek, inriktning eller andra förutsättningar har att tillämpa.

Såväl i Högskoleverkets nationella utbildningsutvärderingar som i verkets examensrättsprövningar är det viktigt för granskningsprocessen att kvalitetsansvaret för de aktuella utbildningarna och examina entydigt åvilar en identifierbar instans. Enligt den nuvarande högskoleförordningen är det fakultetsnämnderna och eventuella utbildningsnämnder som har det ansvaret. Om denna instans är ett kollegialt sammansatt beslutsorgan eller inte har troligen mindre betydelse för själva granskningsprocessen. Det viktiga är dock att det framgår klart för alla parter vem som har ansvaret. En oklar ansvarsfördelning vid ett lärosäte riskerar att minska systematiken och konsekvensen vid verkets kvalitetsutvärderingar.

I rapporten *Fakultetsnämndernas tillsyn över utbildningen på forskarnivå ur rättssäkerhetsperspektiv*, 2008:5 R, fastslog verket att fakultetsnämnderna spelar en central roll för rättssäkerheten i doktorandernas utbildning. Samtidigt utgick verket ifrån att det är lärosätena som har det yttersta ansvaret. Verket anser att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt även om ett lärosäte har frihet att självt besluta om vilka personer eller vilket organ som får de uppgifter som fakultetsnämnderna nu har enligt högskoleförordningen. Mot bakgrund av att studenternas inflytande säkerställs i lagförslaget anser verket att bestämmelserna om fakultetsnämnderna och de särskilda organen kan utgå utan skada för rättssäkerheten för studenterna.

Departementets förslag till ny lydelse av 2 kap. 5 § högskolelagen är dock formulerat på ett sådant sätt att det skulle kunna tolkas som att det endast ger en möjlighet för lärosätena att besluta om sin egen organisation. Högskoleverket anser att det är viktigt att den nya formuleringen fastställer en skyldighet för högskolor att besluta om sin interna organisation. Genom att i lagen ställa krav på vetenskaplig eller konstnärlig kompetens för personer som fattar beslut i frågor som rör utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet säkerställs, enligt Högskoleverkets uppfattning, kvaliteten i verksamheten. Samtidigt får universitet och högskolor större frihet att anpassa sin organisation och sitt beslutsfattande till den egna verksamheten.

I likhet med det som framhölls i direktiven till Autonomiutredningen anser dock verket att det behövs en avvägning mellan en styrelses ansvar och möjlighet att leda verksamheten och behovet av stor frihet när det gäller den akademiska verksamheten. Enligt verkets uppfattning bör styrelsen därför inte fatta beslut som kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av och kvaliteten i utbildningen eller organisation av och kvalitet i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

2.2 Rektor och rektors ställföreträdare

Högskoleverket har inga synpunkter på att kravet på administrativ skicklighet när rektorer anställs inte längre ska anges i förordning. Det bör dock ligga i regeringens intresse att försäkra sig om att den som leder ett universitet eller högskola – i vissa fall mycket stora verksamheter – har god kompetens för ledning och verksamhetsutveckling.

3.1 Utbildning

Högskoleverket har inga invändningar mot att detaljregleringen av utbildningen minskar under förutsättning att grundläggande bestämmelser som är motiverade utifrån de utgångspunkter som har redovisats i avsnittet 1.3 behålls i högskoleförordningen.

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå

I promemorian föreslås att detaljregleringen i 6 kap. 15 och 17 §§ högskoleförordningen ska tas bort och att det endast ska föreskrivas att det ska finnas kursplaner för kurser och utbildningsplaner för utbildningsprogram. Högskoleverket har i sitt yttrande över Autonomiutredningens betänkande delat utredningens uppfattning att bestämmelser om kurs- och utbildningsplaner är så viktiga för bl.a. studenternas intressen och rättssäkerhetens krav att de ska regleras i lag. Verket uttalade även att detaljregleringen av innehållet i planerna bör kunna undvikas utan skada för rättssäkerheten. Med detaljreglering avsåg dock inte verket att all reglering av kurs- och utbildningsplanernas innehåll skulle kunna tas bort med bibehållen rättssäkerhet. Tvärtom bedömer verket att det finns mycket starka skäl för att det ska finnas bindande föreskrifter om vad som ska gälla för en viss kurs i frågor som anges i de utgångspunkter som redovisas i promemorians avsnitt 1.3. Detta är nödvändigt för att studenterna ska kunna ta till vara sina rättigheter. Högskoleverket anser därför att kursplanerna ska innehålla bindande föreskrifter i följande frågor.

Högskoleverket vill inledningsvis peka på att uppgifter om kursens *nivå*, antal *högskolepoäng* som kursen omfattar, kursens *fördjupning* i förhållande till examensfordringarna samt kursens *mål* och *innehåll* är viktig studentinformation, inte minst för att studenterna ska kunna planera sina studier. Om det inte längre

skulle finnas krav på att dessa uppgifter finns i kursplanerna kan risken för försämrad transparens och tydlighet i den utbildningsinformation som ges till studenter öka.

Enligt den nu gällande högskoleförordningen ska all utbildning bedrivas i form av kurser. De krav som gäller för de specifika kurserna kan således inte tillgodoses genom examensordningens bestämmelser i bilaga 2 till högskoleförordningen om examensfordringar.

Om en examinator bedömer att en student bör underkännas är det ytterst endast kursplanens lärandemål och innehåll som examinatoren kan hänvisa till som grund för sin uppfattning.

Uppgifterna utgör också ett verktyg i högskolans interna och externa kvalitetsarbete. Det är Högskoleverkets intryck att många lärosäten redan i dag har svårt att säkerställa att studenter som läser fristående kurser når målen för en examen. Att avskaffa krav på kursmål är knappast till gagn vare sig för högskolan eller berörda studenter. Det vore också olyckligt om högskolor tvingades in i ett utbildningssystem som enbart erbjuder utbildningsprogram, just för att försäkra sig om att studenterna uppfyller examensmålen.

Vad gäller högskolans externa kvalitetssäkring - där Högskoleverkets utvärderingar och examensrättsprövningar ingår - är det svårt att se hur granskningar av utbildningar mot högskolelagen och högskoleförordningen, utan krav på mål för de enskilda kurserna, skulle kunna genomföras. Utifrån Högskoleverkets erfarenhet är exempelvis uppgifter om kursens fördjupning i kursplanen avgörande information i bedömningen om examensfordringarna i examensordningens bestämmelser i bilaga 2 tillgodoses eller inte.

Genom det reformarbete inom högre utbildning som har genomförts i Sverige i och med den nya utbildnings- och examensstruktur som infördes år 2007, har mål - även kallat lärandemål - haft en central plats. En avreglering som innebär att universiteten och högskolorna inte längre behöver precisera vilka mål en student förväntas ha uppnått efter en avslutad kurs eller hel utbildning är heller inte i linje med de internationella överenskommelser som regeringen har undertecknat inom ramen för Bolognaprocessen. I ett studentcentrerat lärande kan lärandemål inte ses som något avgränsat tillhörande enbart examensbeviset, utan som ett verktyg som ska genomsyra utbildningens alla delar.

Otydliga kursbeskrivningar skulle i förlängningen även kunna leda till försämrad mobilitet för studenter, såväl nationellt som internationellt. I det sammanhanget spelar målbeskrivningar i kursplaner en avgörande roll för att studenten ska kunna kommunicera sina hittills uppnådda kunskaper med andra. Tydliga kursbeskrivningar spelar till exempel en avgörande roll i arbetet med tillgodoräkningen.

Dagens regler innebär också att de *särskilda behörighetskrav* som universiteten och högskolorna bestämmer, ska beslutas som föreskrifter i kurs- och utbildningsplaner. De särskilda behörighetskraven är därmed bindande såväl för

lärosäten som för de sökande. Att reglerna är bindande är betydelsefullt för de sökandens rättssäkerhet, liksom det faktum att det är känt var behörighetskraven är publicerade. Om det inte längre ska föreskrivas i högskoleförordningen att behörighetsreglerna ska anges i kurs- och utbildningsplanerna, finns det en risk för att reglerna anges i dokument som inte bara har en oklar status utan även kan vara svåra att hitta för såväl de sökande som anställda vid universitet och högskolor. Dessutom skulle det kunna uppstå svårigheter att avgöra vilka krav som gäller om de är uppställda på flera olika ställen med från varandra avvikande innehåll.

När det gäller innehållet i kursplanerna vill Högskoleverket även framhålla att det i fråga om *examinationsreglerna* för en kurs är av stor betydelse för studenternas rättssäkerhet att sådana regler finns i kursplanen (se Högskoleverkets rapport *Rättssäker examination, andra omarbetade upplagan 2008:36 R*, s. 23). Om examinatorerna inte uppfattar examinationsreglerna som bindande finns det risk för godtycke och därmed för bristande rättssäkerhet för studenterna. Högskoleverket anser därför att det i högskoleförordningen bör föreskrivas att kursplanerna ska innehålla föreskrifter om formerna för att bedöma studenternas prestationer.

Om en högskola *begränsar antalet tillfällen för prov eller praktik* anser verket att det är viktigt att detta framgår av varje kursplan. För studenternas rättssäkerhet har det en stor betydelse att detta är föreskrifter, och inte bara allmän information på webbplatsen eller i något generellt styrdokument på högskolan. Kopplingen till varje kursplan säkerställer att eventuella begränsningar är noga övervägda utifrån de särskilda förutsättningarna i varje kurs samt att studenterna får kunskap om detta redan från kursens början.

Av rättssäkerhetsskäl får det inte heller råda någon tvekan om vilka föreskrifter som gäller vid varje given tidpunkt, inklusive eventuella *övergångsbestämmelser*, när en kurs- eller utbildningsplan börjar gälla eller ändras.

Eftersom Högskoleverkets tillsyn innebär att kontrollera om universiteten och högskolorna uppfyller de krav som framgår av lagar och andra bindande föreskrifter, finns det ett starkt samband mellan omfattningen och kvaliteten på det materiella regelverket samt verkets förutsättningar för att utöva en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (jämför regeringens skrivelse 2009/10:79). Högskoleverket anser därför att det för studenternas rättssäkerhet är mycket viktigt att de uppräknade frågorna alltid är reglerade i kursplaner. Om promemorians förslag genomförs kommer Högskoleverkets tillsynsverksamhet försvåras och studenternas rättssäkerhet försämrats.

Mot denna bakgrund föreslår Högskoleverket att en bestämmelse med följande eller liknande lydelse behålls i högskoleförordningen.

X § För en kurs ska det finnas en kursplan som ska innehålla de föreskrifter för kursen som behövs, bland annat:

1. kursens nivå, omfattning och fördjupning,
2. kursens mål,
3. det huvudsakliga innehållet i kursen,
4. eventuella krav på särskild behörighet,
5. formerna för att bedöma studenternas prestationer,
6. om antalet tillfällen för prov och praktik eller motsvarande utbildningsperioder för att bli godkänd är begränsat och
7. när kursplanen eller en ändring av den ska börja gälla och eventuella övergångsbestämmelser.

För ett utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan som ska innehålla bl.a. föreskrifter motsvarande punkterna 5 och 7 i första stycket samt övriga föreskrifter för utbildningsprogrammet som behövs.

Även om regeringen skulle komma fram till att universiteten och högskolorna själva ska få bestämma kursplanernas innehåll helt och hållet efter eget beslut vill Högskoleverket starkt understryka hur viktigt det är att det av författningstexten klart och tydligt framgår vilken status kurs- och utbildningsplanerna har. För studenternas rättssäkerhet är det av stor betydelse att det är möjligt att hävda att lärosätena är bundna av de regler som finns i framför allt kursplanerna. Hittills har Högskoleverket som tillsynsmyndighet över universitet och högskolor kunnat hänvisa till att det framgår av 6 kap. 15 och 17 §§ högskoleförordningen att planernas regler är *föreskrifter* och därmed bindande för lärosätet. Detta bör gälla även i fortsättningen.

Verket skulle i detta sammanhang även vilja påminna om den generella oklarhet som råder om vilka bemyndiganden att meddela föreskrifter som universitet och högskolor har samt hur dessa ska kungöras (se Högskoleverkets rapport *20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet*, 2001:27 R, s. 49ff). Enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar är huvudregeln att författningar ska kungöras i en författningssamling. Regeringen får dock medge att en central myndighet under regeringen kungör författningar på något annat sätt än i en författningssamling om det finns synnerliga skäl. Det framgår också att om det finns bestämmelser om att en viss författning ska kungöras på något annat sätt än som följer av kungörandelagen ska även den bestämmelsen gälla. I bilaga 2 till författningssamlingsförordningen (1976:725) anges vilka centrala myndigheter som har rätt att kungöra författningar på något annat sätt än i en författningssamling och hur kungörandet i så fall ska ske. Där framgår det att styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet har regeringens medgivande att kungöra föreskrifter i utbildningsplaner. Vad som gäller andra föreskrifter och för övriga universitet och högskolor är däremot oklart. Det vore därför önskvärt att departementet överväger även denna fråga vid den fortsatta översynen av högskoleförordningen.

Utbildning på forskarnivå

Högskoleverket har motsvarande synpunkter på departementets förslag om att dagens detaljbestämmelser om *studieplaner* bör reduceras avsevärt. Verket anser alltså att det ska finnas bindande föreskrifter om studieplanernas innehåll motsvarande verkets förslag beträffande kursplanerna.

Högskoleverket avstyrker att bestämmelserna i högskoleförordningen om *utbildning av handledare* och *högskolepedagogisk utbildning för doktorander* tas bort. Verkets motivering till detta ställningstagande är följande. Universitetens och högskolornas huvuduppgifter är utbildning och forskning dvs. att på vetenskaplig grund förmedla kunskap och organisera för effektivt lärande, samt att skapa ny kunskap. Då det gäller kvaliteten i utbildningen är denna helt beroende av de undervisande lärarnas kompetens. Detta gäller oavsett om det är fråga om handledning i forskarutbildningen eller undervisning på grundnivå eller avancerad nivå. En forskarutbildning är inte detsamma som en lärarutbildning och för att säkerställa kvaliteten i verksamheten är det därför av största vikt att värna om lärarkompetensen. Verket anser att möjligheter att säkerställa en hög lärarkompetens kan försvagas av att ta bort kravet på handledarutbildning och högskolepedagogisk utbildning för doktorander ur högskoleförordningen. Även om lärosätena själva bäst bedömer behovet av sådana utbildningar ger förordningsföreskrifterna ett stöd för universitet och högskolor att kunna kräva av sina lärare och doktorander att genomgå sådana utbildningar.

4 Uppdragsutbildning

Högskoleverket ställer sig bakom departements bedömning att universitet och högskolor bör få anordna uppdragsutbildning även för andra än anställda när myndigheter är uppdragsgivare. Verket utesluter inte att det kan finnas behov av en utökad möjlighet till uppdragsutbildning även av andra skäl, t.ex. som en del av högskolornas uppgift att samverka med det omgivande samhället nationellt och internationellt. Detta förutsätter dock en djupare utredning.

Övriga synpunkter

Departementspromemorian behandlar inte de förslag och texter som fanns i SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten*, angående tillträde till högre utbildning. I Högskoleverkets yttrande över betänkandet framgår att verket anser att förslagen till förändringar i högskoleförordningens sjunde kapitel är otillräckligt utredda. Högskoleverket vill understryka att lärosätenas autonomi noga måste vägas mot de sökandes rättssäkerhet. Det är viktigt att tillträdesreglerna är tydliga och överblickbara. Erfarenheterna från 1993 års reform var att t.ex. kraven för särskild behörighet uppvisade en betydande variation och att det var svårt för de sökande att överblicka tillträdesreglerna.

I år börjar nya tillträdesregler tillämpas för första gången. Enligt Högskoleverkets mening är det viktigt att analysera effekterna av de nya reglerna innan man beslutar om autonomi för lärosätena inom tillträdesområdet. Tillträdesområdet har blivit så komplext, att det finns ett behov av en offentlig utredning om hur hela systemet fungerar innan ytterligare reformer på området inleds. Också det faktum att en ny gymnasieskola införs bidrar till behovet av en utredning.

Högskoleverket har inga synpunkter på övriga förslag i promemorian.

Beslut i ärendet har tagits av universitetskanslern Anders Flodström efter föredragning av verksjuristen Teresa Edelman i närvaro av huvudsekreteraren Lena Adamson, informationschefen Eva Ferndahl, utredaren Lena Eriksson och chefsjuristen Eva Westberg.

Anders Flodström

Teresa Edelman