

# Tillsynsbesöket vid Örebro universitet 2010

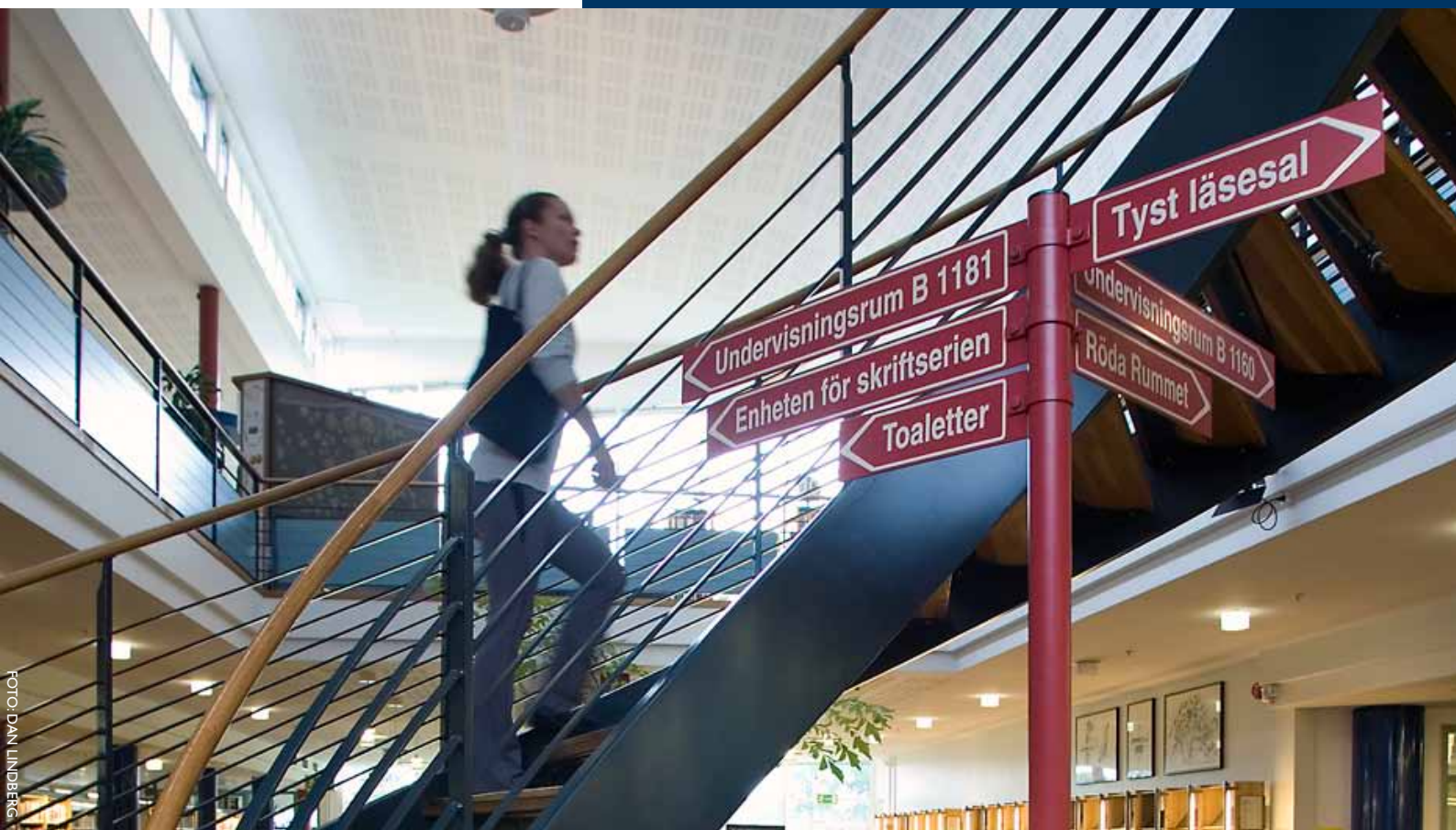


FOTO: DAN LINDBERG



Rapport 2011:12 R

# Tillsynsbesöket vid Örebro universitet 2010

Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm  
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post [hsv@hsv.se](mailto:hsv@hsv.se) • [www.hsv.se](http://www.hsv.se)

**Tillsynsbesöket vid Örebro universitet 2010**

Utgiven av Högskoleverket 2011

Högskoleverkets rapportserie 2011:12 R

ISSN 1653-0632

Innehåll: Högskoleverket, juridiska avdelningen, **Caroline Cruz**

Omslagsbild: Dan Lindberg

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	5
<b>Förord</b>	7
<b>Tillsynsbesöket</b>	8
Planeringen	8
Besöket	8
Efterarbetet	11
<b>SVAR FRÅN ÖREBRO UNIVERSITET OCH HÖGSKOLEVERKETS BEDÖMNINGAR</b>	12
Organisation	12
Kursvärderingar	13
Studentrepresentation	15
Samråd med studentrepresentanter	16
Anställningsordning	17
Kursplaner och utbildningsplaner	17
Examensärenden och frågor om tillgodoräknande	21
Antagningsordning	22
Anstånd och studieuppehåll	23
Utbildning på forskarnivå	26
<b>Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor</b>	29
Uppdragsutbildningens omfattning	29
<b>Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor</b>	30
Information till de studerande	30
<b>Funktionshindrade studenter</b>	31
Information och stöd	31
<b>Tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen</b>	35
Hantering av och information om allmänna handlingar och diarieföring	35
Utlämnande av allmänna handlingar	36
Registrering	39
Posthantering	42
<b>Förvaltningslagen och myndighetsförordningen</b>	45
Besök och öppethållande	45
Handläggningstider	45
Överklagandehänvisningar	49
Formella krav på högskolans beslut	50
Författningenlig verksamhet	51



# Sammanfattning

I den här rapporten konstaterar Högskoleverket bland annat att studentrepresentationen vid Örebro universitet fungerar bra. Universitetet och studentkåren har en överenskommelse om i vilka organ studenterna ska vara representerade.

Stickproven visar att kursvärderingar har genomförts och sammanställts i de granskade kurserna. Samtliga granskade utbildningsplaner och kursplaner innehåller den information som fordras enligt högskoleförordningen. I två av kursplanerna var dock behörighetskraven oklara och för en kurs preciserades inte litteraturen.

Universitetets handläggning av anståndsärenden är bra. Däremot finns det betydande brister i hanteringen av ärenden om studieuppehåll eftersom universitetet inte garanterar att studenten får återuppta studierna efter uppehållet.

Avseende utbildning på forskarnivå uppfyller samtliga granskade allmänna studieplaner de krav som ställs i högskoleförordningen. Uppföljning av de individuella studieplanerna har skett i samtliga fall utom i tre och i ett av fallen har ingen individuell studieplan upprättats.

Högskoleverket har inget att invända mot det beskrivna systemet för tentamensutlämning som universitetet tillämpar.

Handläggningstiden för flertalet granskade examensärenden var föredömligt kort. Högskoleverket har inte heller något att anmärka på handläggningstiden för tillgodoräkningen när tiden gick att utläsa av handlingarna. Handläggningstiden för ärenden om anstånd och studieuppehåll är med något undantag kort. Däremot har handläggningstiden för de granskade överklagade antagningsärendena i flera fall varit mer än en månad. Den tiden bör förkortas till en acceptabel nivå.

Den granskade handläggningstiden för rättning av prov var i genomsnitt cirka två och en halv vecka, vilket är föredömligt. Universitetets lokala regler kring rättningstiderna är ett bra exempel på hur sådana riktlinjer kan utformas.

Högskoleverket anser att alla ansökningar om tillgodoräkning, anstånd och studieuppehåll borde ankomststämplas.

Örebro universitet har skapat förutsättningar för att kunna leva upp till de krav som ställs på rätten att ta del av allmänna handlingar. Men universitetet bör se över hur riktlinjerna för posthanteringen vid de anställdas frånvaro kan realiseras.

Örebro universitet har information till sökande, studenter och lärare om de stödåtgärder till de funktionshindrade som finns vid universitetet och har väldokumenterade och tydliga rutiner för hur stödet ska hanteras.

Högskoleverket kan konstatera att överklagandehänvisningarna för ärenden om examensbevis, tillgodoräkning och behörighet överensstämmer med förvaltningslagens krav. Verket framhåller dock att det inte går att ställa krav på att en klagande ska skicka med en kopia av det överklagade beslutet.

Delegationsordningen är välskriven och i enlighet med lagar och förordningar. Verket har dock synpunkter på brister i formella krav på vissa av högskolans beslut, bl.a. att man i strid med delegationsordningen fattat beslut utan föredragning.



# Förord

Högskoleverket har enligt sin instruktion tillsyn över universitet och högskolor. Tillsynen bedrivs bl.a. genom att verket besöker några lärosäten varje år. Huvudsyftet med besöken är att kontrollera att lärosätena följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. Avsikten är också att stödja och hjälpa lärosätena att stärka och utveckla den egna kontrollen av verksamheten.

Verket skickar i god tid före besöken ett frågeformulär som lärosätet ska besvara. Därigenom får lärosätets ledning och anställda ett tillfälle att kontrollera och reflektera över den egna verksamheten ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Vid besöket granskar verket på plats hur lärosätet tillämpar de regler som gäller för verksamheten, bl.a. genom stickprovskontroller. Verket får dessutom värdefulla synpunkter från lärosätena och god inblick i deras verksamhet och de praktiska problem som lärosätena ställs inför, liksom i hur problemen hanteras. Verkets besök dokumenteras i rapporter som läggs ut på verkets webbplats [www.hsv.se](http://www.hsv.se).

Studenternas rättssäkerhet är en särskilt viktig utgångspunkt för verkets tillsynsverksamhet. Studentkåren eller studentkårerna vid det aktuella lärosätet får därför inför besöket också möjlighet att besvara frågeformuläret och att lämna synpunkter till verket.

Det är verkets förhoppning att tillsynsbesöken ska vara till stöd och ledning för att förbättra verksamheten vid lärosätena.

Författningshänvisningarna i rapporten avser, om inte annat anges särskilt, bestämmelserna i deras lydelse före den 1 januari 2011.
---

# Tillsynsbesöket

## Planeringen

I mitten av november 2009 kontaktades rektor för Örebro universitet och informerades om att Högscoleverket planerade att göra ett tillsynsbesök vid universitetet under 2010 och att ett formulär med frågor skulle skickas inför besöket.

Frågeformuläret sändes till Örebro universitet den 30 november 2009 tillsammans med ett brev med uppmaning om att frågorna skulle besvaras senast den 9 april 2010.

Örebro studentkår fick också frågeformuläret och gavs möjlighet att lämna synpunkter på hur tillämpningen av reglerna fungerar vid universitetet.

Den 7 april 2010 inkom svar från universitetet på det utsända frågeformuläret. Studentkåren avstod från att lämna några synpunkter.

Tillsynsbesöket genomfördes den 4 och 5 maj 2010.

Från Högscoleverket deltog chefsjuristen Eva Westberg (dåvarande chef för den juridiska avdelningen) samt verksjuristerna Caroline Cruz, Sofia Almqvist, Christian Sjöstrand och Marie Stern Wärn.

## Besöket

### Tisdagen den 4 maj 2010

Besöket inleddes med att samtliga företrädare från Högscoleverket träffade rektorn Jens Schollin, vicerektorn Kristina Törnquist, universitetsdirektören Johan Lundborg och utredaren Marianne Alvelöv.

Eva Westberg berättade om juridiska avdelningens verksamhet samt om syftet med tillsynsbesöket och hur detta besök skulle komma att genomföras.

Därefter berättade Jens Schollin om universitetets utveckling och verksamhet enligt bl.a. följande. En gymnastik- och idrottshögskola grundades 1966 och 2009 kunde lärosätet fira tioårsjubileum som universitet. Universitetet har campusområden i Örebro, Grythyttan, Karlskoga och Kopparberg. Campus Kopparberg kommer dock att avvecklas. Örebro har ett universitetssjukhus och universitetet har under 2010 fått rätt att utfärda läkarexamen. Universitetet har också andra professionsutbildningar såsom lärar-, jurist-, psykolog-, civil-ekonom-, socionom- och vårdutbildningar. Universitetet har 16 000 studenter, 110 professorer och 550 doktorander. Universitetet erbjuder cirka 90 program och 800 fristående kurser. Universitetet är organiserat i fyra fakultetsnämnder och sju akademier (institutioner). Avsikten med akademierna är att de ska bli mer självständiga än vad institutionerna var. Akademierna ligger direkt under rektorn. Fakultetsnämnderna ligger inte i ”linje”. Fakultetsnämnderna och akademierna har fått systematiska verksamhetsgenomgångar. Fakultetsnämndernas roll är en ”het fråga” just nu och diskuteras mycket. Universi-

tetsdirektören är chef för administrationen (campus, ekonomi, personal, IT och studentavdelningen). Universitetet satsar på chefs- och ledarskapsutbildningar. Delegationsordningen följer organisationsstrukturen. Innovationsråd är knutna till varje akademi för att stärka de externa relationerna. Råden leds av en extern ordförande och minst hälften av ledamöterna är också externa. Ledamöterna är idégivare och inspiratörer. Man lägger stor vikt vid att dra in externa medel och har gott samarbete med näraliggande kommuner. Universitetet utlovar bostadsgaranti i samarbete med allmännyttan. För att stärka universitetets forskning har en satsning gjorts på 40 postdok-anställningar. Man har utarbetat en utbildnings- och forskningsstrategi och efter sommaren 2010 kommer man bl.a. att göra en forskningsutvärdering.

Sedan berättade Kristina Törnquist om universitetets kvalitetsarbete enligt bl.a. följande. Högskoleverket kritiserade 2009 universitetet för bristande systematik i kvalitetsarbetet med utbildningarna. Efter det har universitetet tagit fram en kvalitetsplan och en handlingsplan för kvalitetsarbetet. Utbildningarna ska årligen självvärderas och uppföljningar ska göras i fyraårscykler.

Därpå diskuterades några av de svar som Örebro universitet lämnat till verket på det utsända frågeformuläret.

Besöket fortsatte med att Eva Westberg, Sofia Almqvist och Christian Sjöstrand besökte studentavdelningen och tog stickprov på ärenden om examensbevis och anstånd med att påbörja studierna. Till sin hjälp hade de avdelningschefen Anita Myrén, systemadministratören Lotta Garvill och examenshandläggaren Christina Molin.

Caroline Cruz och Marie Stern Wärn besökte registraturen. De samtalande med registratorerna Christina Nilson och Birgitta Tronsjö samt arkivarien Henrik Svensson. Marie Stern Wärn tog sedan stickprov på överklagade antagningsärenden.

Dagen avslutades med att juristerna från Högskoleverket träffade studentkårens ordförande Joakim Nilsson och vice ordförande med studiesocialt ansvar Sofia Eriksson. Studentkårens representanter gavs därigenom möjlighet att lämna synpunkter på hur reglerna tillämpas vid universitetet.

### **Onsdagen den 5 maj 2010**

Under dagen gjordes stickprovskontroller av bl.a. ärenden om tillgodoräkande och studieuppehåll vid dels *hälsoakademin*, dels *akademin för juridik, psykologi och socialt arbete* (JPS). Samtliga företrädare för Högskoleverket träffade representanter för akademierna.

Vid besöken på akademierna informerade Eva Westberg inledningsvis om juridiska avdelningens verksamhet och syftet med besöket.

Från *hälsoakademin* deltog akademichefen Ulf Tidefelt, vice akademichefen Ann-Britt Ivarsson, enhetscheferna Siw Lunander, Margaretha Boo Murander och Jan Mustell, ämnesansvariga Ann Langius Ekelöf, programansvariga Anita Tollén samt studentrepresentanterna Jonna Meerits, Jan-Erik Larsson och Ann-Christine Alsbjer.

Ulf Tidefelt på hälsoakademin berättade om verksamheten enligt bl.a. följande. Hälsoakademin bildades för två år sedan efter sammanslagningen av flera institutioner och sorterar nu under en fakultetsnämnd. Akademin är uppdelad i fyra enheter. Utbildningsutbudet domineras av program inom bl.a. vård, hälsa och idrott. Antalet helårsprestationer är 1 400 och man har ökat andelen program på avancerad nivå. Forskarutbildningen är relativt stor med 175 registrerade doktorander. Sedan den 1 april 2010 har man färre forskarutbildningsämnen (bredare paraplyämnen). Detta med anledning av Högskoleverkets anmärkning att ämnena var för många vid utvärderingen 2008 av utbildning på forskarnivå inom medicin, vårdvetenskap och biomedicin. Verksamheten sker i samarbete med landstinget, framför allt inom klinisk medicin. Universitetet har avtal med Högskolan i Skövde och Högskolan i Halmstad om forskarutbildning. Doktoranderna antas av Örebro universitet och läser vid högskolorna, något som emellertid försvårar kvalitetskontrollen.

Från JPS deltog akademichefen Anna-Karin Andershed, vice akademichefen Jürgen Degner, enhetscheferna Anders Agrell, Annica Burman och Eleonor Spansk, studievägledaren Gun Englund samt utbildnings- och forskningsadministratören Kristina Lexell.

Vid JPS informerades om bl.a. följande. Akademin har tre huvudområden, juridik/rättsvetenskap, psykologi och socialt arbete, som bildar tre enheter. Nu har även kriminologi inrättats. Dessutom finns *Barnrättsakademin*, som arbetar med utbildning som rör barnets rättigheter. Det var från början ett regeringsuppdrag, som sedan 2010 finansieras med stöd från bl.a. Örebro läns landsting och Örebro kommun. JPS erbjuder ett stort antal fristående kurser, 60–70 stycken per år, och fem utbildningsprogram på grundnivå. Vid akademien finns ett par starka forskningsmiljöer. Vid årsskiftet omorganiserades administrationen. Numera finns studievägledning, utbildnings- och forskningsadministrationen ute på akademierna och inte centralt på universitetet.

Eva Westberg och Caroline Cruz besökte under eftermiddagen avdelningen för handikappverksamhet (studentavdelningen – funka) och träffade handläggaren Ia Ericsson. De samtalade om de funktionshindrade studenternas situation vid universitetet.

Tillsynsbesöket avslutades med en återsamling vid vilken Högskoleverkets representanter samt Jens Schollin, Kristina Törnquist, Johan Lundborg och Marianne Alvelöv deltog.

Eva Westberg och hennes medarbetare redovisade översiktligt vad som kommit fram vid samtalen med universitetets personal och vid granskningen av handlingarna. Vissa frågor lyftes fram och diskuterades.

## **Efterarbetet**

Högskoleverket skickade i juli 2011 ett utkast till Örebro universitet för att ge universitetet tillfälle att korrigera faktafel eller rätta till eventuella missförstånd från verkets sida. Universitetet gavs även möjlighet att lämna synpunkter på frågorna som skickats inför tillsynsbesöket. Studentkåren bereddes också möjlighet att lämna synpunkter på utkastet och frågorna.

Örebro universitet och Örebro studentkår lämnade därefter synpunkter på rapportutkastet.

# SVAR FRÅN ÖREBRO UNIVERSITET OCH HÖGSKOLEVERKETS BEDÖMNINGAR

## Högskolelagen och högskoleförordningen

### Organisation

Högskoleverket har frågat om universitetet anser att dess organisation är utformad så att den stämmer överens med de regler om fördelning av beslutsbefogenheterna som högskoleförfattningarna anger.

Örebro universitet har svarat bl.a. följande.

Lärosätets organisation följer de regler om fördelning av beslutsbefogenheter som högskoleförfattningarna anger. Universitetet har fyra fakultetsnämnder och sju utbildningsenheter/akademier. Tre av fakultetsnämnderna har ansvar för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt forskning inom sitt respektive ansvarsområde. Dessa nämnder har mandatperioden 2010–2012. Fakultetsnämnden för utbildningsvetenskap som är den fjärde nämnden har ansvar för lärarutbildningen samt för forskning och forskarutbildning som knyter an till lärarutbildningen. Nämnden utgör det särskilda organ för lärarutbildning som föreskrivs i högskolelagen. Denna nämnd hade mandatperiod till och med den 31 december 2010. En ny administrativ organisation trädde i kraft den 1 januari 2010.

### Högskoleverkets bedömning

Universitetens och högskolornas frihet att utforma sin organisation själva ökar genom de ändringar i högskolelagen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Ändringarna innebär bl.a. att reglerna om det särskilda organet för lärarutbildningen tas bort. Verket granskar därför inte Örebro universitets lösning för att uppfylla kraven i dessa regler. Verket har inga invändningar mot lärosätets organisation i övrigt.

Högskoleverket har tagit del av universitetets delegationsordning (dnr CF-12-628/2009, 2009-12-22). Delegationsordningen framstår som välskrivet och i enlighet med tillämpliga lagar och förordningar. I avsnittet utlämnande av allmänna handlingar konstaterar dock verket att det finns behov av att se över delegationen vad gäller beslut att neka att lämna ut sådana handlingar.

## Kursvärderingar

Högskoleverket har frågat vilka åtgärder universitetets ledning vidtar för att säkerställa att bestämmelsen om kursvärderingar i 1 kap. 14 § högskoleförordningen följs.

Universitetet har svarat bl.a. följande. Sedan 2004 finns riktlinjer för hur kursvärderingarna ska hanteras. Där regleras återkopplingen till studenterna, diarieföringen och hur sammanställningarna ska göras lättillgängliga för studenterna. Formerna för hur kursvärderingarna ska genomföras är däremot fria. I syfte att underlätta sammanställningarna och få till stånd en möjlighet att jämföra studenternas syn på kurserna över tid och utbildningsområde, har rektor beslutat att införa ett system med universitetsövergripande frågor och ett elektroniskt system för bearbetning. Akademicheferna ansvarar för att sammanställningarna finns tillgängliga. Nästa gång den värderade kursen ges ska kursansvarig lärare vid introduktionen redovisa den senast gjorda värderingen samt motivera eventuella förändringar.

Kursvärderingarna ligger också till grund för de utvärderingar av kurserna som genomförs årligen inom ramen för akademiernas årliga självvärdering och är därmed integrerade i det övergripande kvalitetssystemet.

Vid upprepade tillfällen har inventeringar gjorts som tyder på att sammanställningar av kursvärderingarna inte hålls tillgängliga för samtliga kurser. I flera fall har kursvärderingar gjorts men inte sammanställts och det förekommer också att studenterna inte getts möjligheter att göra kursvärderingar eller att svarsfrekvenserna varit så låga att kursledningen inte tyckt att det varit meningsfullt att göra sammanställningar.

När det elektroniska systemet för sammanställningar genomförs blir jämförelser mellan olika huvudområden/ämnen möjliga och universitetsledningen får tillgång till dessa rapporter, vilket gör det möjligt att säkerställa att bestämmelsen följs.

### Hälsoakademin

Högskoleverket har vid besöket frågat vilket system för kursvärderingar institutionen har inom sitt område. Hälsoakademien har svarat bl.a. följande. När det gäller kursvärderingar har man ett schema för hur man ska hantera dem. När det gäller sammanställningarna beror det på hur man har genomfört kursvärderingen. Om den har genomförts via Blackboard görs sammanställningarna direkt. Har man använt pappersutvärderingar är det studenter som sammanställer dem. Sammanställningarna lämnas sedan till programmets utbildningsadministratör, som diarieför dem och lämnar vidare till enhetschefen, kursansvarige och studentkåren. Återkopplingen till studenterna sker när man lämnar tillbaka tentorna och när man börjar nästa kurs. Man har problem med att få in kursvärderingarna, men det har förbättrats när man har fått hjälp av de studenter som är utbildningsbevakare. Akademichefen nämner att man saknar ett system där man kan pricka av att sammanställningar har gjorts och återkopplats. Man hoppas att det nya systemet ska underlätta detta.

### Akademien för juridik, psykologi och socialt arbete

Högskoleverket har vid besöket frågat vilket system för kursvärderingar institutionen har. Institutionen har svarat bl.a. följande. Man arbetar efter rektors beslut. Alla lärare är medvetna om vad som ska göras och det är kursansvarig som har ansvaret. Man har inga synpunkter på vilka blanketter som används – bara det görs. Sammanställningarna förvaras i en pärm på expeditionen.

### Stickproven

Högskoleverket har vid besöket bett att få sammanställningar från det senast genomförda kurstillfället för 20 slumpmässigt valda kurser – tio kurser från *hälsoakademien* och tio från akademien för *juridik, psykologi och socialt arbete*.

Högskoleverket har fått 16 sammanställningar av kursvärderingar. För de fyra kurser där sammanställningar saknas har universitetet förklarat att kurserna ännu inte är avslutade.

### Högskoleverkets bedömning

Enligt 1 kap. 14 § högskoleförordningen ska högskolan ge de studenter som deltar i eller har avslutat en kurs en möjlighet att framföra sina erfarenheter av och synpunkter på kursen genom en kursvärdering som anordnas av högskolan. Högskolan ska sammanställa kursvärderingarna samt informera om resultaten och eventuella beslut om åtgärder som föranleds av kursvärderingarna. Resultaten ska hållas tillgängliga för studenterna.

Regeringen har i propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28 s. 31) angett följande angående kursvärderingar.

Regeringen anser att kursvärderingar är en utgångspunkt för studenters och lärares delaktighet i och inflytande på kvalitetsarbetet. De bör vara obligatoriska inom högskolan. Utvärdering på kursnivå är ett nödvändigt inslag i uppbyggnaden av ett systematiskt kvalitetsarbete. Kursvärderingar kan genomföras på olika sätt. Studenterna skall alltid ges tillfälle att framföra sina erfarenheter och synpunkter. Studenternas ansvar att medverka i kursvärderingen måste förenas med en rättighet att få information om resultaten och att få delta i diskussionen om förbättringar. Alla studenter skall ha rätt att dra fördelar av kursvärderingen för sina studier och sin utveckling. Det är viktigt att erfarenheter från kursvärderingarna verkligen tas till vara och vid behov leder till förbättringar. Genom möjligheten att ta del av sammanställningarna blir kursvärderingarna ett mer effektivt instrument. Om studenterna ser att kursvärderingarna kommer till användning kommer engagemanget för att delta i dem öka, vilket ytterligare stärker deras funktion.

Stickproven visar att kursvärderingar har genomförts och sammanställts i samtliga 16 kurser som har avslutats, vilket är utmärkt.



## Studentrepresentation

Högskoleverket har frågat om universitetet och studentkåren har kommit överens om vilka organ som studenterna ska vara representerade i och bitt universitetet att i så fall bifoga denna överenskommelse. Verket har efterfrågat en redogörelse för de organ där studenterna inte är representerade och anledningen till detta.

Örebro universitet har svarat följande.

Universitetsdirektören, respektive chefen för fakultetskansliet samt akademicheferna går årligen tillsammans med kårordföranden igenom en förteckning med samtliga beredande och beslutande organ samt styrgrupper och projektgrupper där studentkårsrepresentanter har möjlighet att delta.

Studenterna har möjlighet att vara representerade i beslutande och beredande organ enligt en förteckning som bifogas yttrandet. I en del fall har studentkåren svårt att rekrytera representanter, varför vakanser kan uppstå. Detta kan kompenseras genom att studenterna får del av minnesanteckningar från möten eller beslutsunderlag inför möten i beslutande organ.

Vid tillsynsbesöket uppgav *studentkårens företrädare* att studentrepresentationen fungerar mycket bra.

## Högskoleverkets bedömning

Flera bestämmelser i högskoleförordningen ger studenterna rätt att vara representerade i olika organ inom högskolan. Studenterna har rätt att vara representerade i högskolans styrelse enligt 2 kap. 4 § första stycket högskolelagen. Det framgår av 3 kap. 3, 6 och 7 b §§ högskoleförordningen att studenterna har rätt att vara representerade i fakultetsnämnder, nämnder för konstnärligt utvecklingsarbete respektive särskilda organ för lärarutbildningen. I 3 kap. 9 § andra stycket första meningen finns en föreskrift som ger studenterna rätt att vara representerade i ”alla beslutande och beredande organ inom högskolan vars verksamhet har betydelse för utbildningen och studenternas situation”.

I propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28, s. 28–29) anförde regeringen bl.a. att högskolan och studentkåren tillsammans bör komma överens om vilka organ som studenterna ska vara representerade i.

Örebro universitet och studentkåren har gjort en sådan överenskommelse, vilket Högskoleverket tycker är bra. Verket har inga invändningar mot innehållet i överenskommelsen och konstaterar att studentrepresentationen vid universitetet verkar fungera bra.

## Samråd med studentrepresentanter

Högskoleverket har frågat vilka rutiner universitetet har för att säkerställa att representanter för studenterna informeras och att samråd sker med dem i god tid före slutförandet av beredningar och beslut som fattas av en enda person.

Örebro universitet har svarat följande. När enskilda handläggare alternativt utredare utses erhåller dessa en lathund som innehåller uppgifter om att handläggaren ska kontakta studentkåren som utser lämplig kontaktperson. Vid alla rektorsbeslut finns studentkårens ordförande med vid beslutet och inför varje beslut fyller handläggaren/föredragande i om samråd med studentrepresentant skett i den s.k. expedieringsblanketten.

Vid besöket på universitetet efterfrågade och fick Högskoleverket den lathund och den blankett som universitetet nämner i sitt svar. På blanketten ”expediering av rektorsbeslut” anges att den föredragande ska lämna en ifylld blankett vid beslutstillfället. Utrymme finns för att markera ”samråd med studentrepresentant”. I dokumentet *Rektorsbeslut – instruktion* (bilaga till universitetsdirektörens beslut nr 2/09) anges under avsnittet *beredningsprocess* att momentet ”tillgodose studentinflytande” kan komma i fråga. Universitetet har också framhållit att det i dokumentet *Delegationer* (dnr CF 12-628/2009) framgår generellt att studentinflytandet ska tillgodoses även när en enda person fattar beslut.

## Högskoleverkets bedömning

Enligt 3 kap. 9 § andra stycket andra meningen högskoleförordningen gäller följande. Om ett beslut som har betydelse för utbildningen och studenternas situation inte ska fattas eller beredning genomföras av ett organ, utan av en enda person, ska information lämnas till och samråd ske med studentrepresentanter i god tid före beslutet respektive slutförandet av beredningen.

Syftet med denna föreskrift är att garantera studenternas inflytande när ärenden inte hanteras i något organ utan bereds och beslutas av en ensam befattningshavare. Det är rektorns ansvar att högskolan har rutiner för hur samrådet med studentrepresentanter ska gå till i sådana fall.

Den lathund, som universitetet hänvisar till i sitt svar till Högskoleverket, gäller rektorsbeslut. Tillsammans med blanketten ”expediering av rektorsbeslut” torde den skapa goda förutsättningar för att uppfylla kraven i den aktuella bestämmelsen vad gäller rektorsbeslut. Bestämmelsen gäller dock alla beslut inom lärosätet som fattas av en enda person och har betydelse för utbildningen och studenternas situation. Högskoleverket anser att det är bra att bestämmelsen lyfts fram i universitetets delegationsdokument, men att det vore värdefullt om liknande rutiner som för rektorsbeslut fanns för andra beslut av detta slag inom lärosätet.

## Anställningsordning

Högskoleverket har frågat om universitetet har beslutat om en anställningsordning och, om så är fallet, hur denna hålls tillgänglig.

Örebro universitet har svarat att universitetsstyrelsen fastställde en anställningsordning 1999, med revidering den 28 november 2006 (Dnr CF 1.0 754-98). En genomgripande revidering gjordes under våren 2010 och den fastställdes av styrelsen den 22 april 2010. Anställningsordningen hålls tillgänglig på den interna webbplatsen under *Centrala dokument* och där under *Föreskrifter och riktlinjer*. På den externa webbplatsen finns den tillgänglig under fliken *Om universitetet*, under rubriken *Lediga jobb*. Dokumentet är också sökbart som *Anställningsordning*.

## Högskoleverkets bedömning

I 4 kap. 14 § högskoleförordningen anges att en högskolas anställningsordning ska finnas tillgänglig vid högskolan och att med anställningsordning avses de regler för anställning av lärare som högskolan tillämpar.

Enligt 2 kap. 9 § högskoleförordningen ska styrelsen för en högskola själv besluta om den anställningsordning som finns nämnd i 4 kap. 14 § högskoleförordningen.

Högskoleverket har tagit del av Örebro universitets anställningsordning, vars reviderade version fastställdes av universitetets styrelse den 22 april 2010. Högskoleverket har efter en översiktlig genomgång av anställningsordningen inget att anmärka mot dess innehåll.

## Kursplaner och utbildningsplaner

Högskoleverket har frågat var inom universitetets organisation beslut fattas om fastställande av kursplaner och utbildningsplaner för kurser och program och vilka åtgärder universitetets ledning vidtar för att säkerställa att kursplaner och utbildningsplaner innehåller de uppgifter som anges i 6 kap. 15 och 17 §§ högskoleförordningen.

Universitetet har svarat bl.a. följande. Utbildningsplanerna fastställs av respektive fakultetsnämnd. Nämnderna har delegerat fastställande av kursplaner till akademicheferna. Det finns riktlinjer för vad en kursplan ska innehålla och hur inrättandet går till samt riktlinjer för betygskriterier. På motsvarande sätt finns *Instruktion för ansökan om inrättande/revidering av utbildningsprogram samt fastställande av utbildningsplan*. Fakultetsnämnderna har en granskande funktion i universitetets kvalitetssystem med årliga självvärderingar och uppföljning av pågående utbildning vart fjärde år. Universitetsledningen ska i detta system uppmärksammas på brister både vad gäller formalia och måluppfyllelse vad gäller kurser och utbildningsprogram. Universitetet har bifogat bl.a. *Instruktion för ansökan om inrättande/revidering av utbildningsprogram samt fastställande av utbildningsplan, Kursplaner för utbildning på grundnivå och*

*avancerad nivå – riktlinjer vid Örebro universitet och Riktlinjer för examination på grundnivå och avancerad nivå – betygskriterier.*

Högskoleverket har vid besöket bett att få sammanlagt 20 kursplaner från akademien för *juridik, psykologi och socialt arbete* respektive *hälsoakademien* och tio utbildningsplaner som anknyter till dessa institutioner. Högskoleverket har valt ut planerna slumpvis.

### Utbildningsplaner

Högskoleverket har valt ut följande utbildningsplaner:

- akut- och ambulanssjukvårdsprogrammet, 120 högskolepoäng
- arbetsterapeutprogrammet, 180 högskolepoäng
- idrott med inriktning fysiologi och medicin, 120 högskolepoäng
- masterprogram i förbättringsarbete inom hälso- och sjukvårdens verksamheter, 120 högskolepoäng
- psykologprogrammet, 300 högskolepoäng
- rättsvetenskapliga programmet med internationell inriktning, 180 högskolepoäng
- sjuksköterskeprogrammet, 180 högskolepoäng
- socionomprogrammet, 210 högskolepoäng
- socionomprogrammet, inriktning mot missbruk, ohälsa och rehabilitering, 210 högskolepoäng
- socionomprogrammet inriktning mot åldrande och funktionshinder, 210 högskolepoäng.

### Hälsoakademien

Högskoleverket har valt ut följande kursplaner:

- arbetsterapi B, teori och metodik, 30 högskolepoäng
- biomedicinsk laboratorimetodik, 7,5 högskolepoäng
- folkhälsovetenskap C, 30 högskolepoäng
- hörselvetenskap, avancerad nivå, dövblindhet i ett livsperspektiv, 15 högskolepoäng
- idrott och hälsa I, 30 högskolepoäng
- medicin, avancerad nivå, anesthesiologi inriktning anestesijukvård, 7,5 högskolepoäng
- omvårdnadsvetenskap A, dokumentation, kvalitet och evidens, 7,5 högskolepoäng
- omvårdnadsvetenskap B, klinisk omvårdnad II, specifik omvårdnad av patient med somatisk sjukdom, 22,5 högskolepoäng
- omvårdnadsvetenskap, avancerad nivå, omvårdnad inom akutsjukvård, 7,5 högskolepoäng
- spatraditioner ur ett västerländskt perspektiv, 30 högskolepoäng.

## Akademien för juridik, psykologi och socialt arbete

Högskoleverket har valt ut följande kursplaner:

- barnets rättigheter samt tillämpning av dessa, 15 högskolepoäng
- barnrättsperspektiv i utvärdering och uppföljning, 7,5 högskolepoäng
- beskattningsrätt I, 15 högskolepoäng
- examensarbete med praktik för juristprogrammet, 30 högskolepoäng
- professionell handläggning och dokumentation i socialt arbete, 30 högskolepoäng
- psykologi A, psykologins grunder, 30 högskolepoäng
- psykologi, avancerad nivå, klientarbete under handledning II, 3 högskolepoäng
- rättsvetenskap A, 30 högskolepoäng
- rättsvetenskap, avancerad nivå, enskilt arbete, 15 högskolepoäng
- socionomprofessionens yrkeskunskap och yrkesidentitet II, 30 högskolepoäng.

## Högskoleverkets bedömning

### Utbildningsplaner

Av 6 kap. 16 § högskoleförordningen framgår att det för ett utbildningsprogram ska finnas en utbildningsplan. Enligt 17 § samma kapitel ska följande anges i utbildningsplanen:

1. de kurser som utbildningsprogrammet omfattar
2. den huvudsakliga uppläggningsplanen av utbildningsprogrammet
3. de krav på förkunskaper och andra villkor utöver grundläggande behörighet som gäller för att bli antagen till utbildningsprogrammet (särskild behörighet).

I utbildningsplanen ska det också anges när utbildningsplanen eller en ändring av den ska börja gälla samt de övergångsbestämmelser och övriga föreskrifter som behövs.

Högskoleverket har tagit del av tio utbildningsplaner. Samtliga utbildningsplaner innehåller den information som fordras enligt högskoleförordningen, vilket är utmärkt.

### Kursplaner

Av 6 kap. 14 § högskoleförordningen framgår att det för en kurs ska finnas en kursplan. Enligt 15 § samma kapitel ska följande anges i kursplanen:

1. kursens benämning
2. om kursen är på grundnivå eller avancerad nivå
3. antal högskolepoäng som kursen omfattar
4. kursens fördjupning i förhållande till examensfordringarna för kandidat-, magister- respektive masterexamen
5. kursens mål

6. det huvudsakliga innehållet i kursen
7. den kurslitteratur och de övriga läromedel som ska användas
8. de krav på förkunskaper och andra villkor utöver grundläggande behörighet som gäller för att bli antagen till kursen (särskild behörighet)
9. formerna för att bedöma studenternas prestationer
10. de betygsgrader som ska användas
11. om kursen är uppdelad i delar
12. om antalet tillfällen för prov och praktik eller motsvarande utbildningsperioder för att bli godkänd är begränsat.

I kursplanen ska det också anges när kursplanen eller en ändring av den ska börja gälla samt de övergångsbestämmelser och övriga föreskrifter som behövs.

Föreskrifter i kurs- och utbildningsplaner anses vara föreskrifter i den mening som avses i 8 kap regeringsformen, dvs. regler som är generellt tillämpbara och bindande för såväl universitet och högskolor som studenter. Regler i kursplaner om innehåll, examinationsformer och betygsgrunder utgör grunden för examinatorns myndighetsutövning, när hon eller han fattar beslut om betyg. Reglerna har också till syfte att informera studenten om vad som gäller för en särskild kurs. Mot denna bakgrund är det viktigt att kursplanerna är tydliga.

Högskoleverket har tagit del av 20 kursplaner. Alla kursplaner innehåller den information som fordras enligt högskoleförordningen, vilket Högskoleverket ser positivt på.

Högskoleverket vill dock påpeka följande om behörighetskraven för två kurser.

Beträffande den särskilda behörigheten som gäller för tillträde till kursen *Professionell handläggning och dokumentation i socialt arbete* hänvisar kursplanen för kursen till utbildningsplanen *Socionomprogrammet med inriktning mot äldre och funktionshinder*. Som framgår av 6 kap. 15 § 8 högskoleförordningen ska emellertid behörighetskravet anges i kursplanen. Högskoleverket noterar för övrigt att det i utbildningsplanen inte heller anges något behörighetskrav för tillträde till den aktuella kursen. Högskoleverket konstaterar att det är oklart vilka krav som gäller för att bli antagen till kursen.

I kursplanen för kursen *Hörselvetenskap, avancerad nivå, dövblindhet i ett livsperspektiv*, 15 högskolepoäng, anges att det särskilda behörighetskravet är högskoleutbildning om 180 högskolepoäng med relevans för området. Högskoleverket anser att behörighetskravet är otydligt utformat. En viktig del av rättssäkerheten är att de krav som ställs är tydliga och förutsägbara. För en sökande till en kurs är det viktigt att veta vad som gäller för att bli antagen till kursen. Av aktuell kursplan är det svårt att bedöma i förväg om den sökande uppfyller behörighetskraven.

Vidare noterar Högskoleverket att det i kursplanen för kursen *Barnrättsperspektiv i utvärdering och uppföljning*, 7,5 högskolepoäng, anges som en kommentar till litteraturlistan att ytterligare cirka 1 000 sidor kan tillkomma. På

samma sätt som angetts ovan avseende behörighetskraven är det viktigt att en kursplan är tydlig vilket i detta fall innebär att litteraturlistan anger den litteratur som gäller för kursen, så att studenterna kan planera sina studier. Ytterligare 1 000 sidor litteratur är ett omfattande tillägg till en litteraturlista.

Högskoleverket utgår från att universitetet ser över kursplanerna med anledning av vad som framkommit.

## **Examensärenden och frågor om tillgodoräknande**

Högskoleverket har frågat Örebro universitet om alla som fattar beslut i examensärenden och ärenden om tillgodoräknanden har rätt att göra det genom delegation. Högskoleverket har även begärt att få universitetets examensordning.

Örebro universitet har svarat bl.a. följande. Samtliga examenshandläggare fattar beslut i enlighet med delegationen. Besluten fattas efter ansökan av en student som aktuell termin är registrerad vid Örebro universitet eller som genomgått viss uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Beslut fattas även efter ansökan av den som är berättigad att ta ut examen enligt 6 kap. 9 § högskoleförordningen.

Ett tillgodoräknande utan samband med en ansökan om en examen görs vid akademin/institutionen för att underlätta för studenten att planera sina studier. Ett sådant tillgodoräknande kan till exempel avse internationella studier, annan utbildning än högskoleutbildning eller yrkesverksamhet eller om den sökande behöver beslutet för att kunna planera sina studier mot en examen. Beslut om tillgodoräknande av en kurs i en generell examen, om bedömningen sker i samband med en begäran om examensbevis och kan betraktas som rutinmässig, fattas av avdelningschefen vid *studentavdelningen*. I övriga fall fattas besluten av respektive akademichef.

Vid examensutfärdandet görs en prövning av om så kallad överlappning föreligger, det vill säga om innehållet helt eller delvis i två eller flera kurser sammanfaller. Dessa kurser får då inte samtidigt läggas till grund för en examen.

Beslut om att inte tillgodoräkna utbildning eller annan verksamhet eller beslut om att tillgodoräkna på annat sätt än vad som yrkats ska ske skriftligen. Ett sådant beslut ska förses med en motivering samt anvisning om hur det kan överklagas.

## **Högskoleverkets bedömning**

I 6 kap. 4 § högskoleförordningen föreskrivs att inom all utbildning får endast de examina som anges i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, avläggas. I samma kapitel 6–8 §§ finns regler om tillgodoräknande av kurs och i 9–11 §§ finns regler om examensbevis. Av den databas, som finns på Högskoleverkets webbplats, framgår vilka examina högskolan har rätt att utfärda.

Högskoleverket har tagit del av Örebro universitets delegationsordning från den 22 december 2009, inklusive en bilaga. Högskoleverket har också tagit del av *Fakultetsnämndernas vidaredelegationer av rektors delegationer* samt *Fakul-*

*tetsnämndernas delegationer av den egna beslutanderätten enligt högskoleförordningen m.m.*, som båda trädde i kraft den 17 mars 2010. Högskoleverket har vidare tagit del av Örebro universitets examensordning från den 21 januari 2009, benämnd *Regler för examina inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå*.

Högskoleverket har granskat Örebro universitets examensordning och har inte något att anmärka mot den redovisade ordningen vad gäller utfärdande av examensbevis.

Högskoleverket har också granskat universitetets delegationsordning och har inget att anmärka mot hur frågan om delegering av beslut om examensbevis och tillgodoräknande hanteras av Örebro universitet.

## **Antagningsordning**

Högskoleverket har frågat om universitetets styrelse har beslutat om en antagningsordning. Verket har också begärt att få universitetets antagningsordning och frågat hur den hålls tillgänglig.

Örebro universitet har svarat bl.a. följande. Styrelsen beslutade om antagningsordningen den 22 april 2010. Antagningsordningen hålls tillgänglig genom att den finns på den externa webbplatsen, med ingång *Blivande student*, under *Kurser och program* samt under *Regler för utbildning*. Det går också att ta sig fram till den genom fri sökning på exempelvis *Antagning*. Antagningsordningen innehåller vidare de regler som avses i 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen.

Högskoleverket har noterat att den antagningsordning som universitetet hänvisar till i sitt svar avser studier på grundnivå och avancerad nivå. Högskoleverket har dock under tillsynsbesöket även fått del av universitetets antagningsordning för utbildning på forskarnivå.

## **Högskoleverkets bedömning**

### **Beslut av styrelsen**

Enligt 2 kap. 2 § 8 högskoleförordningen ska styrelsen för en högskola själv besluta om den antagningsordning som nämns i 6 kap. 3 § andra stycket samma förordning.

Högskoleverket konstaterar att universitets styrelse den 22 april 2010 har beslutat om en antagningsordning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Universitetets styrelse fastställde den 18 april 2007 en antagningsordning för utbildning på forskarnivå. Denna antagningsordning ändrades den 26 juni 2008, efter delegation, av utvecklingsdirektören. Även revideringar av antagningsordningen ska emellertid beslutas av universitetsstyrelsen. Denna uppgift får således inte vidaredelegeras.

Efter tillsynsbesöket har universitetet lämnat följande kommentar. Antagningsordningen för forskarnivå behöver ofta uppdateras med anledning av att



beslut fattas av andra än styrelsen. Det kan gälla sakliga eller redaktionella ändringar i högskoleförordningen eller beslut i fakultetsnämnderna om särskilda behörighetskrav. Ändringarna som gjorts har varit av sådan karaktär. Universitetet kommer att se över konstruktionen av antagningsordning och beslutsordning efter Högskoleverkets påpekande.

#### Antagningsordningens tillgänglighet

I 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen anges att högskolans antagningsordning ska finnas tillgänglig. Med antagningsordning avses de regler för utbildningar som högskolan tillämpar i fråga om dels ansökan, behörighet och undantag från behörighetsvillkor samt urval, dels hur beslut om antagning och undantag från behörighetsvillkor fattas. När det gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå avses även regler om hur beslut om behörighet överklagas.

Högskoleverket har vid en kontroll den 19 maj 2010 funnit att universitetets båda antagningsordningar är tillgängliga via universitetets webbplats. Kravet på tillgänglighet i högskoleförordningen är därmed uppfyllt.

#### Antagningsordningarnas innehåll

Högskoleverket har granskat antagningsordningarna utifrån förutsättningarna att det ska vara möjligt för de sökande och studenterna att ta del av de lokala urvals- och behörighetsreglerna som tillämpas vid aktuell antagning.

När det gäller universitetets antagningsordning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå anser Högskoleverket den i huvudsak innehåller tydlig information om antagningsreglerna, vilket är positivt. Högskoleverket har bl.a. noterat att universitetet i antagningsordningen har lokala regler som tydliggör när en utbildning får ställas in. Det framgår under punkten 1.4.4 att beslut om att ställa in en kurs eller ett utbildningsprogram ska ske före det första urvalet.

Högskoleverket har också tagit del av antagningsordningen avseende utbildning på forskarnivå och har inte något att anmärka mot dess innehåll.

### **Anstånd och studieuppehåll**

Högskoleverket har frågat var i universitetets organisation ärenden om anstånd med att påbörja studierna och studieuppehåll handläggs samt om universitetet har några egna regler eller riktlinjer i sådana frågor.

Örebro universitet har svarat följande. Beslut om anstånd är delegerat till chefen för studentavdelningen. Studieuppehåll handläggs på akademierna. Rektor eller den rektor bemyndigad beslutar om en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll. Genom delegation är chefen för studentavdelningen bemyndigad att besluta vad gäller lärarprogrammet, 210–330 högskolepoäng, och respektive akademichef vad gäller övrig utbildning. Universitetet har inte beslutat om några egna regler eller riktlinjer på detta område.

Vid besöket på Örebro universitet har verket stickprovsvis granskat tio ärenden om anstånd från *hälsoakademin* och 20 ärenden om studieuppehåll, tio från *hälsoakademin* och tio från *akademin för juridik, psykologi och socialt arbete*. Samtliga beslut är fattade under 2009 och januari 2010.

## Högskoleverkets bedömning

### Författningsbestämmelser

Enligt 7 kap. 33 § högskoleförordningen får en högskola i enskilda fall, om det finns särskilda skäl, besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan

1. får anstånd med att påbörja studierna
2. får fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

Högskoleverket får enligt paragrafens tredje stycke meddela närmare föreskrifter om anstånd och om studieuppehåll.

En högskolas beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll, får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. högskoleförordningen).

I Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1999:1) om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll anges följande:

#### *Anstånd med studier för antagna*

1 § Särskilda skäl för anstånd med att påbörja studierna kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som t.ex. vård av barn, värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring, studentfackliga uppdrag eller uppskjuten ledighet enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

2 § Anståndstiden får uppgå till högst 18 månader om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett beslut om anstånd får förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt som studierna ska påbörjas.

#### *Studieuppehåll*

3 § Med studieuppehåll avses ett uppehåll i studierna som anmälts till högskolan av studenten.

4 § Särskilda skäl för att få fortsätta studierna efter studieuppehåll kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som t.ex. vård av barn, värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring eller studentfackliga uppdrag.

Högskolans medgivande om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll ska lämnas för en bestämd tid.

Högskoleverket har granskat avsnittet 1.5 *Anstånd med att påbörja studierna, studieuppehåll och studieavbrott* i universitetets antagningsordning.

### Granskade ärenden

Granskningen av ärenden om *anstånd* visade att universitetet har en god ordning i ärendena och fattar formellt korrekta beslut. Utifrån beslutsdatum och studentens angivande av datum kan konstateras att handläggningen är snabb. De granskade ansökningarna är dock, med ett undantag, inte ankomststämpade, vilket de bör vara (se även avsnitten om handläggningstider och om registrering).

Granskningen av ärenden om *studieuppehåll* visar att Örebro universitet har en blankett med rubriken ”anmälan om uppehåll i studierna”. Något utrymme för att besluta om studieuppehåll finns inte på blanketten, utan endast utrymme att ange att inrapportering har skett i Ladok. På blanketten anges även följande text:

#### *OBSERVERA!*

*Då tiden för ansökan om uppehåll gått ut måste Du meddela om du vill återuppta studierna igen. Detta görs i samband med ansökan till kommande termin. Vi garanterar inte att studierna kan återupptas vid begärd termin. Lämna denna ansökan till studievägledare vid berörd institution vid Örebro universitet.*

Högskoleverket vill påpeka att reglerna i 7 kap. 33 § första stycket högskoleförordningen syftar till att studenter som har särskilda skäl ska kunna ta studieuppehåll och vara garanterade en plats på utbildningen efter uppehållet (förutsatt att utbildningen ges). Studenter, som inte har tillräckliga skäl för ett sådant studieuppehåll, ska få ett avslagsbeslut med hänvisning till hur beslutet kan överklagas. Utöver detta finns det ett behov av att hantera studenter som inte vill ha studieuppehåll med platsgaranti, men som vill meddela lärosätet att man tar paus i sina studier.

Granskningen visar att Örebro universitet inte hanterar studenternas ansökningar om studieuppehåll på ett korrekt sätt. Lärosätet registrerar samtliga anmälningar om uppehåll i Ladok, men garanterar inte att studenten får återuppta studierna efter uppehållet. Det innebär att universitetet inte tar ställning till om studenterna har sådana särskilda skäl som anges i 7 kap. 33 § första stycket högskoleförordningen.

Granskningen visar även att ansökningarna om studieuppehåll endast undantagsvis ankomststämpas. Utifrån studentens angivande av datum och beslutsdatum, kan konstateras att handläggningstiden, med något undantag, varit kort.

Dessutom har Örebro universitet lokala regler om så kallade *studieavbrott* i avsnitt 1.5.3 antagningsordningen. Reglerna handlar om studenter som troligen inte har för avsikt att fortsätta studierna. Högskoleverket konstaterar att bestämmelser om studieuppehåll därför inte är tillämpliga. Det förefaller dock

tveksamt om de lokala reglerna är förenliga med andra bestämmelser i högskoleförfattningarna, då de lokala reglerna tycks innebära att en student förlorar sin utbildningsplats. Vid det avslutande mötet diskuterades därför problemet, men på grund av frågans komplexitet avser verket att utreda den i ett annat sammanhang än i denna rapport.

Sammanfattningsvis anser Högskoleverket att universitetets handläggning av anståndsärenden är bra, men att det finns betydande brister i hanteringen av studieuppehållsärenden. Lärosätet bör omgående vidta åtgärder mot bakgrund av verkets uttalanden.

## Utbildning på forskarnivå

### Utbildning för handledare

På Högskoleverkets förfrågan har Örebro universitet redogjort för vilken utbildning som anordnas för handledare inom utbildningen på forskarnivå. Universitetet har uppgett bl.a. följande.

Universitetet anordnar en kurs för forskarhandledare. Kursen omfattar fem heldagar och erbjuds lärare som deltar i utbildningen av doktorander som handledare. Kursen omfattar två delar. Den ena fokuserar på samhällsuppdraget, dvs. de uppgifter samhället lägger på den som är involverad i forskarutbildning, såväl i form av nationella regleringar i lag och förordningar som genom de lokala föreskrifter som gäller vid Örebro universitet. Den andra delen behandlar det pedagogiska uppdraget, dvs. de utmaningar, möjligheter och problem som forskarhandledaren ställs inför i sitt handledaruppdrag.

### Allmänna studieplaner

Högskoleverket har frågat om allmänna studieplaner har beslutats för samtliga ämnen där utbildning på forskarnivå anordnas och om planerna innehåller de uppgifter som anges i 6 kap. 35 § högskoleförordningen.

Örebro universitet har svarat ja på frågorna.

### Individuella studieplaner

Högskoleverket har frågat om individuella studieplaner har upprättats för samtliga doktorander och om dessa planer innehåller de uppgifter som anges i 6 kap. 36 § högskoleförordningen. Verket har även bitt universitetet att redogöra för rutinerna för att följa upp de individuella studieplanerna.

Örebro universitet har svarat ja på frågorna och uppgett följande. Ansvarig för uppföljningen är akademichefen, som får rapport från utbildnings- och forskningsadministratören om antalet årligen uppföljda studieplaner.

Vid besöket upplyste akademichefen för *hälsoakademin* att forsknings- och utbildningsadministratören sköter bevakningen och rapporterar till akademichefen om uppföljning inte sker. När uppföljningen har gjorts sker en föredragning för akademichefen, som fattar beslut. Vid *akademin för juridik, psy-*

*kologi och socialt arbete* (JPS) skickar akademichefen dessutom e-post med påminnelse till handledarna och de ämnesansvariga.

### **Delegation av beslutanderätt**

Högskoleverket har frågat om fakultetsnämnden har delegerat beslutanderätten i frågor om utbildning på forskarnivå och, om så är fallet, bett universitetet att bifoga delegationsbesluten.

Örebro universitet har svarat att beslutanderätten om antagning, upprättande av individuell studieplan samt uppföljning är delegerad till akademicheferna. Vidare har universitetet hänvisat till dokumentet *Fakultetsnämndernas delegationer av den egna beslutanderätten enligt högskoleförordningen m.m.* (CF II-122/2010).

### **Högskoleverkets bedömning**

#### **Utbildning för handledare**

I 6 kap. 32 § första stycket högskoleförordningen anges att ett universitet eller en högskola som anordnar utbildning på forskarnivå ska anordna utbildning av handledare.

Högskoleverket anser att Örebro universitet uppfyller de krav som ställs i denna bestämmelse.

#### **Allmänna studieplaner**

Enligt 6 kap. 34 § högskoleförordningen ska det för varje ämne där utbildning på forskarnivå anordnas finnas en allmän studieplan, som fakultetsnämnden fastställer. Enligt 35 § samma kapitel ska det i varje allmän studieplan anges

1. det huvudsakliga innehållet i utbildningen och i förekommande fall den litteratur som är obligatorisk inom ämnet
2. den huvudsakliga uppläggnings av utbildningen
3. de krav på förkunskaper och andra villkor utöver grundläggande behörighet som gäller för att antas till utbildningen (särskild behörighet)
4. vad som vid antagning till utbildningen gäller om urval avseende de bedömningsgrunder som ska tillämpas vid prövningen av sökandenas förmåga att tillgodogöra sig utbildningen
5. de prov som ingår i utbildningen
6. i förekommande fall möjligheten att avsluta en del av utbildningen med licentiatexamen.

Av 7 kap. 41 § högskoleförordningen framgår att urval bland behöriga sökande ska göras med hänsyn till deras förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. I andra stycket kompletteras denna bestämmelse med kravet att fakultetsnämnden bestämmer vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid prövningen av förmågan att tillgodogöra sig utbildningen.

Högskoleverket har stickprovsvis granskat tio av universitetets allmänna studieplaner. Samtliga uppfyller de krav som ställs i högskoleförordningen.

#### Individuella studieplaner

Enligt 6 kap. 36 § högskoleförordningen ska det för varje doktorand upprättas en individuell studieplan. Den ska beslutas av fakultetsnämnden efter samråd med doktoranden och hans eller hennes handledare. Den individuella studieplanen ska innehålla

1. en tidsplan för doktorandens utbildning
2. uppgifter om hur doktorandens handledning är organiserad
3. en beskrivning av de åtaganden i övrigt som doktoranden och fakultetsnämnden har under utbildningstiden
4. vad som i övrigt behövs för att utbildningen hela tiden ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

Den individuella studieplanen ska följas upp av fakultetsnämnden minst en gång varje år.

Högskoleverket har stickprovsvis granskat tio individuella studieplaner vid var och en av *hälsoakademien* och *akademien för juridik, psykologi och socialt arbete (JPS)*.

Granskningen visar att de båda akademierna använder en ändamålsenlig mall för planerna och en särskild blankett för uppföljningen. Uppföljning har skett i samtliga fall utom tre. I ett av dessa fall vid *JPS* är den enda bristen att uppföljning inte har gjorts. Verket utgår från att uppföljning sker snarast, om det inte redan har skett. I de två andra fallen finns ytterligare brister. I det ena fallet vid *JPS* har ingen individuell studieplan upprättats. I det andra fallet vid *hälsoakademien* reviderades planen senast i april 2006 och examenstidpunkten var i studieplanen beräknad till den 28 februari 2007. Högskoleverket utgår från att Örebro universitet upprättar respektive uppdaterar de individuella studieplanerna.

#### Delegation av beslutanderätt

Högskoleverket anser att delegationsordningarna uppfyller kraven i högskoleförordningen.

# Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

## Uppdragsutbildningens omfattning

Högskoleverket har frågat om Örebro universitet i något eller några fall anordnar uppdragsutbildning som omfattar mer än 60 högskolepoäng. Verket har även frågat vilka rutiner universitetet tillämpar för att säkerställa att Högskoleverket underrättas skriftligen om sådana uppdragsutbildningar. Om universitetet har fastställt några riktlinjer har verket bett att få del av dem.

Universitetet har svarat bl.a. följande. Uppdragsutbildning som omfattar mer än 60 högskolepoäng har inte anordnats. Rutiner om detta finns i universitetets riktlinjer.

Universitetet har bifogat sina riktlinjer för uppdragsutbildning (dnr CF 10-69/2010).

## Högskoleverkets bedömning

Uppdragsutbildningar regleras i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och i Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 2003:3) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Högskoleverket har också utarbetat en vägledning (se Högskoleverkets rapport 2003:35 R, *Uppdragsutbildning – en vägledning*).

Enligt 4 § andra stycket i denna förordning ska Högskoleverket underrättas skriftligen när en högskola anordnar uppdragsutbildning som omfattar studier motsvarande mer än 60 högskolepoäng.

I 3 § i föreskrifterna anges att högskolans underrättelse ska lämnas när det skriftliga avtalet är undertecknat av parterna. Till underrättelsen ska högskolan bifoga en kopia av avtalet.

Av 1 § i föreskrifterna framgår att en högskola ska fastställa riktlinjer för sin uppdragsutbildning. Högskolan ska se till att studenter och andra lätt kan få information om inriktningen och omfattningen av högskolans uppdragsutbildning.

I riktlinjerna anges att universitetets avtalstecknare ansvarar för att Högskoleverket underrättas om uppdragsutbildning som omfattar mer än motsvarande 60 högskolepoäng. Genom de riktlinjer som universitetet har utfärdat har lärosätet uppfyllt det krav som ställs i 1 § Högskoleverkets föreskrifter om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

# Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

## Information till de studerande

Högskoleverket har frågat Örebro universitet om hur man informerar den sökande om den registrering och behandling av personuppgifter som sker i samband med antagning till utbildning. Högskoleverket har även bitt universitetet bifoga informationsmaterial om sådant finns.

Örebro universitet har svarat att studenterna informeras på flera sätt. Det finns en informationstext om detta i kurskatalogen och samma information finns också på webbplatsen. Motsvarande information går också ut brevlades i samband med antagningen.

## Högskoleverkets bedömning

Enligt 1 kap. 4 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska högskolan vid antagning till utbildning informera den sökande om att lämnade uppgifter, liksom uppgifter om studier, kommer att registreras. Informationen ska innehålla upplysning om att bestämmelser för registren finns i denna förordning och omfatta den information som ska lämnas enligt personuppgiftslagen (1998:204).

I 23 § personuppgiftslagen anges att den personuppgiftsansvarige självant ska lämna den registrerade informationen om behandlingen av uppgifter om personen, om uppgifterna samlats in från personen själv. Av 25 § samma lag följer att den personuppgiftsansvarige självant ska informera om rätten att ansöka om information och få rättelse. Enligt 28 § personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarige skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen.

Högskoleverket, som tagit del av informationen i utbildningskatalogen och på webbplatsen, anser att universitetet ger den information till studenterna som fordras i detta sammanhang.



# Funktionshindrade studenter

## Information och stöd

Högskoleverket har frågat Örebro universitet vilka åtgärder universitetet vidtar för att öka lärarnas och studenternas medvetenhet och kunskap om frågor rörande funktionshinder samt vilken information som finns om stödåtgärder och hur den hålls tillgänglig. Verket har också bett universitetet att bifoga sådan information.

Vidare har verket frågat om universitetet i något fall har nekat den hjälp-sökande särskilt stöd. Verket har också bett universitetet ge exempel på när en psykiskt funktionshindrad student har fått särskilt stöd för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Örebro universitet har svarat följande. De handläggare som arbetar med stöd till studenter med funktionshinder gör återkommande besök på akademier, personalmöten och i studentgrupper. Genom att eftersträva tillgänglighet i undervisningen kan man minska behovet av individuellt pedagogiskt stöd. Som exempel kan nämnas utlåning av talböcker på universitetsbiblioteket, lässtudio, datorprogram som underlättar för personer med funktionshinder, lärare som lägger ut föreläsninganteckningar digitalt i förväg samt olika alternativ att ta del av distanskurser.

Ett öppet seminarium genomförs årligen. Frågorna behandlas också i universitetets högskolepedagogiska utbildning, kurs II.

En broschyr finns i digital form och pappersform. Det finns också information i tryckt och i digital kurs- och programkatalog. Information finns på webbplatsen <http://www.oru.se/Utbildning/Studera-med-funktionshinder/>. Vid introduktionen ges information till de nya studenterna. Information ges också då universitetet deltar vid studentmässor och gymnasieinformationer.

Avslag på begäran om särskilt stöd har inte förekommit på ett stort antal år.

Under 2009 gavs stöd till 18 studenter med psykiska funktionshinder och 28 studenter med neuropsykiska funktionshinder. Stödet varierar, men många har stödpersoner som de träffar med viss regelbundenhet. Stödpersonen hjälper till med planering och struktur. Även anpassad tentamen förekommer.

Efter tillsynsbesöket har universitetet förtydligat att studenter med funktionshinder får någon form av stöd, men att det händer att de inte får stöd i enlighet med alla enskilda punkter som de önskat.

Vid mötet med *studentrepresentanterna* uppgav de följande. Det finns någon student med funktionshinder i varje klass och universitetet har många teckenspråkiga studenter. I kårens styrelse finns en student som har nedsatt hörsel och en som är teckenspråkig. Även om universitetet har flera salar utrustade med hörselslingor har de fått klagomål på att flera lärare inte använder de hjälpme-

del som finns. Universitetet har också portabla maskiner med hörselslinga för utlåning. Studentkåren har ett gott samarbete med handläggarna på Funka. Kåren efterfrågar entydighet i kursplanerna vad gäller examinationsformerna. I dem kan stå alternativa examinationsformer exempelvis salstentamen och/eller hemtentamen. Det kan vara problem särskilt för studenter med funktionshinder.

Vid besöket vid *hälsoakademin* framkom bl.a. följande. I audionomprogrammet lägger man stort fokus på dessa frågor, liksom i utbildningar i arbetsterapi. Lärarna använder alltid mikrofon. Vid behov har man haft teckentolkar. För att underlätta kan lärarna också lämna ut handlingar i förväg till studenterna. Vid akademien har man bra dialog med handläggarna på Funka om examinationsformer för bl.a. studenter med dyslexi. Vad gäller verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) är det svårare. Det stöd som universitetet ger såsom t.ex. tolkar följer inte med på denna utbildning.

Universitetet har efter tillsynsbesöket framhållit att stödet som följer med på VFU:n kan få andra former än i den universitetsförlagda utbildningen.

Handläggaren på avdelningen för handikappverksamhet *Funka* berättade bl.a. följande. Riksgymnasiet för hörselskadade och Riksgymnasiet för döva ligger i Örebro kommun. Det innebär att döva och hörselskadade ungdomar från hela Sverige får sin gymnasieutbildning i Örebro. Universitetet är därför det lärosäte som har flest studenter med sådana funktionsnedsättningar. Man har haft över 50 döva studenter. Alla studenter som behöver teckenspråkstolkar får det. Universitetet söker varje år bidrag av Stockholms universitet för att få full kostnadstäckning. Vid varje tolktillfälle behövs två tolkar. Tolkkostnaden 2009 var 7,5 miljoner kronor.

Universitetet har utrustning för hörselteknik i föreläsningssalarna. Fem salar har mikrofoner vid varje plats och det finns tydliga instruktioner i hur utrustningen ska användas. Man har också visat studenterna och lärarna hur det fungerar.

För att få stöd krävs någon form av dokumentation, t.ex. intyg från läkare eller psykolog. Universitetet har två handläggare och en av dem anställdes 2003 som specialpedagog. Hon gör utredningar om läs- och skrivsvårigheter föreligger. Universitetet har totalt 359 studenter med någon form av funktionshinder, varav 197 har dyslexi. På biblioteket finns en språkverkstad.

De personer som ger stöd till studenter med funktionshinder har ingen särskild utbildning för detta, men är duktiga och har erfarenhet. De kan vara mentorer som har kunskaper i det ämne som studenten läser eller en medstudent som hjälper till att anteckna.

I introduktionspaketet som alla studenter får inför studierna finns information om Funka och kontaktuppgifter. Funka besöker akademierna systematiskt.

När det gäller den fysiska tillgängligheten fungerar det bra. Universitetet har en tillgänglighetsplan, där Funka försöker påverka.

Vidare förklarade handläggaren att ju större tillgänglighet desto mindre behov av stöd, och att mer generellt stöd behövs. Ett utökat stavningsprogram

skulle t.ex. gagna alla studenter, inte bara de med funktionshinder. Eftersom det finns ganska många studenter som har svårigheter med svenska och matematik vore det bra med en sådan generell förstärkning. Information på teckenspråk behövs också på webbplatsen.

Handläggaren beskrev förfarandet då studenter får en anpassad examination. När studenten har fått ett beslut om anpassad tentamen lämnas ett intyg om detta till tentamensenheten. Inför tentamen signalerar studenten att hon eller han ska ha en anpassad tentamen. Tentamensenheten arrangerar tentamen enligt intyget. Handläggaren visade också bl.a. de speciella rum som finns för studenter som får anpassad examination, då de kan ha svårigheter med salstentamen.

Högskoleverket har tagit del av broschyren *Funka – studera med funktionshinder* och den webbinformation som Örebro universitet fogat till sitt svar.

Verket har även tagit del av dokument som beskriver hur processen med att ge stöd till studenter med funktionshinder går till och de handlingar som används under denna process, bl.a. ansökan och intyg.

### **Högskoleverkets bedömning**

Den 1 januari 2009 slogs de fyra diskrimineringsombudsmännen samman till en myndighet, Diskrimineringsombudsmannen. Då upphörde Handikappsombudsmannen och verksamheten flyttades över till den nya myndigheten. Samtidigt började en ny diskrimineringslag gälla som ersätter de gamla diskrimineringslagarna bl.a. lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

I 1 kap. 5 a § högskolelagen hänvisas till diskrimineringslagen (2008:567). Där finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter för studenter och sökande oavsett bl.a. funktionshinder.

I propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15 s. 104–105) framhåller regeringen att det är angeläget att informationen om olika stödåtgärder till studenter med funktionshinder i högskolan förbättras, lyfts fram och görs mer tillgänglig. Enligt regeringen är det också viktigt att institutioner, lärare och medstudenter informeras.

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende universitet och högskolor m.m. inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde anges bl.a. att universitet och högskolor hos Stockholms universitet kan söka bidrag för särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionshinder för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för grundutbildning.

Högskoleverket konstaterar att Örebro universitet har information till sökande, studenter och lärare om de stödåtgärder som finns vid universitetet. Enligt uppgift informeras också lärarna regelbundet kring frågor om funktionshinder och samarbetet mellan handläggarna på Funka, lärarna och studenterna verkar fungera väl.

Enligt universitetet får studenter någon form av stöd. Dessutom konstaterar verket att universitetet har väldokumenterade och tydliga rutiner för hur stödet till studenter med funktionsnedsättning ska hanteras. De synes ändamålsenliga och klargör det ansvar som universitetet har och vad som förväntas av studenten.

Studentkåren har påpekat att examinationsformerna i kursplanerna inte preciseras. De av Högskoleverket granskade kursplanerna som verket valt ut slumpvis har inte visat detta (se avsnittet om kursplaner och utbildningsplaner). Verket har dock vid tillsynsbesök vid andra lärosäten uppmärksammat problemet med att man använder sig av exemplifierande uppräkningslistor i stället för att ange hur kurserna kommer att examineras.

# Tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen

## Hantering av och information om allmänna handlingar och diarieföring

Högskoleverket har frågat om Örebro universitet har någon handledning om allmänna handlingar och diarieföring och, om så är fallet, bett universitetet att bifoga den. Verket har också frågat hur man når ut med information i dessa frågor till de anställda och vilka utbildningsinsatser som görs på området.

Örebro universitet har svarat följande. Det finns riktlinjer för hantering av allmänna handlingar. Riktlinjerna och de praktiska anvisningarna för hantering av allmänna handlingar finns publicerade på den interna webbplatsen.

Information hålls om riktlinjerna vid akademiernas personalmöten, oftast efter förfrågan. I februari 2010 genomfördes en heldagsutbildning i ”hur vår myndighet styrs” för chefer och ledare vid Örebro universitet. Utbildningsdagen, som bl.a. leddes av arkivarien och en jurist, innefattade bl.a. allmänna handlingar, diarieföring, arkivering, förvaltningslagen och personuppgiftslagen. Kortare information om allmänna handlingar brukar även ingå i introduktionsprogrammet för nyanställda. Planering för mer omfattande utbildningsinsatser för all personal har inletts.

Universitetet har bifogat dokumentet *Riktlinjer för hantering av allmänna handlingar vid Örebro universitet*, fastställt av rektor den 23 mars 2010.

Vid samtal vid *registraturen* framgick bl.a. följande. Arkivarien och en jurist har haft utbildning för chefer och ledare. Akademicheferna var inbjudna men det var inte många som deltog. Arkivarien har möten med utbildningsadministratörer där han informerar om allmänna handlingar och sekretess. Universitetsdirektören har föreslagit att all berörd personal ska få utbildning på detta område.

Vid besöket på *hälsoakademin* framgick bl.a. följande. Arkivarien informerar ibland vid bl.a. akademiråden som är en gång i månaden. Från centralt håll har anordnats kurser i frågan där deltagandet har varit frivilligt. Det finns interna ledarutbildningar där offentlighet och sekretess ingått. Det var dock cirka fyra år sedan någon deltog. Ingen av personalen vid hälsoakademin närvarade på utbildningen som universitetet anordnade i januari 2010. För nyanställda lärare ingår frågan i introduktionsutbildningen.

Personalen för *akademin för juridik, psykologi och socialt arbete* (JPS) uppgav bl.a. följande. Varannan vecka är det akademiledningsråd och de ämnesråd som deltar håller sig informerade. Inte alla lärare och forskare har tillräckliga kunskaper om vad som ska diarieföras. Det räcker inte att lägga information – riktlinjer om allmänna handlingar – på intranätet. En lathund med konkreta exempel från verksamheten behövs.

## Högskoleverkets bedömning

Justitiekanslern har uttalat att det bör kunna krävas att det för internt bruk finns något slags handledning om allmänna handlingar och diarieföring. I en sådan handledning bör syftet med handlingsoffentlighet och diarieföring förklaras. Av handledningen bör också framgå vad som avses med en allmän handling, vilka handlingar som ska registreras och av vem samt vilka uppgifter som ska registreras. Där bör också framgå vilka slags handlingar man lämpligen kan låta bli att registrera och hur man då gör i stället. Handledningen kan också ge exempel på handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för högskolans verksamhet och som därför är undantagna från registrering (JK:s beslut den 17 mars 1999, dnr 396-98-22).

Högskoleverket, som har tagit del av riktlinjerna, konstaterar att Örebro universitet har utarbetat ett utförligt och välskrivet dokument om allmänna handlingar och diarieföring, och att det innehåller sådan information som JK anser bör finnas.

Av universitetets riktlinjer framgår att de kommer att kompletteras med detaljerade handledningar inom olika specifika områden. Högskoleverket anser att det är bra, då man vid en av akademierna efterfrågade en lathund.

Högskoleverket ser vidare positivt på att universitetet har som rutin att informera nyanställd personal om diarieföring och allmänna handlingar. Verket förhoppning är att de planerade insatserna avser återkommande utbildning för berörd personal i dessa frågor.

## Utlämnande av allmänna handlingar

Högskoleverket har frågat om det finns beslut där utlämnande av en allmän handling har vägrats och om Örebro universitet i sådant fall lämnade någon överklagandehänvisning. Högskoleverket har även frågat om det finns något delegationsbeslut för de fall universitetet vägrar att lämna ut en allmän handling och har bitt universitetet att beskriva rutinerna för handläggningen av ett sådant ärende.

Örebro universitet har svarat att något beslut där universitetet avslagit en begäran om att lämna ut en allmän handling inte har fattats. Universitetet har dessutom, vad gäller rutinerna för handläggning av en vägran att utlämna en handling, hänvisat till riktlinjerna för hantering av allmänna handlingar och att beslutsfattare framgår av delegationsordningen.

Vid *akademierna* uppgav de anställda att de aldrig har vägrat att lämna ut någon handling och på JPS hade akademichefen bara två gånger fått en begäran om att lämna ut handlingar.

## Tentamensutlämning

Under besöket vid registraturen och JPS framkom att universitetet sedan mars 2010 har en central tentamensutlämning. Förfarandet beskrevs enligt följande. Studenter har möjlighet att begära ut sina tentamenssvar fyra dagar i

veckan. De måste visa legitimation eller uppvisa kvitto på inlämnad tentamen. Verksamheten administreras av studentavdelningen. Systemet infördes för att många studenter som läser juridik begär omprövning och man vill hantera alla fall lika. JPS hade tidigare en central utlämning på akademien för att avlasta administratörerna. Universitetet ska följa upp systemet till hösten.

Vid samtal med *studentkårens representanter* uppgav de att tentamensutlämningen normalt är öppen cirka två timmar fyra dagar i veckan.

### **Högskoleverkets bedömning**

Definitionen vad som är allmän handling finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Vid prövningen av en begäran om utlämnande av handlingar ska ställning först tas till om handlingen är allmän enligt bestämmelserna i detta kapitel. Om man konstaterar att det är fråga om en allmän handling är huvudprincipen att handlingen ska lämnas ut.

En begäran om att ta del av en allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

I 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar samt överklagande. Med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (OSL) kan en allmän handling eller en uppgift ur en sådan handling beläggas med sekretess.

Av 6 kap. 3 § OSL framgår följande. Har en anställd vid myndigheten ansvar för vården av en handling, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, är det i första hand den anställde som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen helt eller delvis ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Av 6 kap. 7 § OSL framgår att en enskild får överklaga myndighetens beslut att inte lämna ut en handling, att lämna ut handlingen med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den. Enligt 8 § får sådana beslut, i flertalet fall, överklagas hos en kammarrätt. Att ett beslut som går att överklaga ska försees med en anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § förvaltningslagen.

Myndigheters beslut att vägra lämna ut en handling kan således överklagas. En förutsättning är dock att det finns ett av myndigheten fattat avslagsbeslut. Om ett beslut skrivits under av någon som inte har bemyndigande att på myndighetens vägnar fatta ett sådant beslut, ska överklagandeinstansen inte ta upp överklagandet till prövning (se RÅ 1991 not 320).

Det är alltså angeläget att det klart och tydligt framgår vem som på myndighetens vägnar ska fatta beslut om att vägra lämna ut en handling.

Av delegationsordningen som Högskoleverket tagit del av framgår att rektorn delegerat beslut att neka utlämnande av allmän handling till akademiche-

fen (Bilaga 1 till RB 442/2009), till universitetsdirektören (Rev 2 bilaga 4 till RB 442/2009), chefen för fakultetskansliet, chefen för externa relationer och kommunikation samt överbibliotekarien (Bilaga 5 till RB 442/2009). Vidare anges att i de fall vidaredelegation är tillåten ska detta framgå av dokumentet. Högskoleverket noterar att universitetsdirektören vad gäller beslut att neka utlämnande av allmänna handlingar inte fått någon rätt att vidaredelegera. Trots detta finns en delegation från universitetsdirektören till avdelningscheferna (Bilaga 1 UD-beslut nr 59/2009). Av riktlinjerna för hantering av allmänna handlingar står också att avdelningscheferna kan fatta ett sådant beslut.

Högskoleverket anser att delegationerna behöver ses över så att inget tvivel råder om vilka som har rätt att fatta beslut om att inte lämna ut en handling för myndighetens räkning.

### Tentamensutlämning

Högskoleverket har inget att invända mot det beskrivna systemet för tentamensutlämning som Örebro universitet tillämpar. För de fall universitetet väljer att återlämna en tentamen i original till studenten finns det inte något hinder mot att begära att studenten legitimerar sig. Ett sådant återlämnande är en ren serviceåtgärd och grundar sig inte på reglerna i TF. (Se JO:s beslut den 21 december 2010, dnr 6850-2009).

Är det däremot fråga om en begäran om att ta del av en allmän handling (i detta fall en tentamen) gäller bestämmelserna i 2 kap. 12–14 §§ TF. Dessa bestämmelser rör sökandens rätt till anonymitet och tidpunkten för utlämnande av en allmän handling eller en kopia av en sådan handling.

Enligt 12 § ska en allmän handling i de delar den är offentlig, dvs. inte omfattas av någon sekretessbestämmelse, genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. I 13 § anges att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. Av 14 § framgår att en begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. I paragrafen anges också att en myndighet inte får – på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling – efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver således i princip inte uppge sitt namn eller skälet till att han eller hon begär handlingen. Detta framgår också tydligt av universitetets riktlinjer.

Tidpunkten för utlämnande av en allmän handling är beroende av myndigheternas öppettider. I 5 § förvaltningslagen (1986:223) anges att en myndighet ska – med några få undantag – ha öppet minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att bl.a. kunna ta emot framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Detta är ett minimikrav på öppethållande och tar sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor. Bestämmelsen har primärt tillkommit för att reglera frågan om tillgänglighet under



klämdagar och vid andra tillfällen då myndigheten undantagsvis kan behöva begränsa sitt öppethållande, men hindrar inte att en begäran om att få ta del av en allmän handling görs och även tillmötesgår under annan arbetstid (Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, åttonde uppl., 2010, s. 134–135). Eftersom inga sekretessbestämmelser i normalfallet är tillämpliga på gamla tentamina torde myndigheten vara skyldig att enligt TF lämna ut dem till påseende ”genast” och kopior ”skyndsamt”.

Sammantaget innebär det att ett lärosäte inte kan hänvisa den som begär att få ta del av en allmän handling till en särskild expeditionstid. En student som vill ta del av exempelvis en kopia av en tentamen har rätt att göra det när som helst under ordinarie arbetstid (se JO:s beslut den 20 april 2010, dnr 5949-2009).

Efter tillsynsbesöket har universitet lämnat följande upplysning. Sedan höstterminen 2010 har den centrala tentamensutlämningen öppet måndag–torsdag kl. 8–16 och fredag kl. 8–15, dvs. utökad tillgänglighet.

Högskoleverket konstaterar att universitet har förbättrat sin service till de studenter som vill hämta sina gamla tentamina och samtidigt underlättat för dem som begär att ta del av en allmän handling.

## Registrering

Högskoleverket har bitt Örebro universitet att beskriva hur universitetet ordnar sin registrering av handlingar och frågat om det finns särskilda register för någon viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. Högskoleverket har även frågat var i organisationen, och hur handlingar i ärenden om antagning, tillgodoräknande, examensbevis, anstånd och studieuppehåll registreras.

Örebro universitet har svarat följande. Örebro universitet tillämpar fr.o.m. augusti 2007 central diarieföring, vilket innebär att i princip all diarieföring utförs av universitetets registratorer som är placerade vid den centrala administrationen. Systemet W3D3 används sedan 2001 för diarieföring. Diariet i W3D3 är uppdelat i olika serier. De aktuella serierna är en för varje akademi, en för universitetsbiblioteket (UB), en för central förvaltning (CF), en för personalärenden som handläggs centralt (CFP) samt en för studieadministrativa ärenden som handläggs centralt (CFS). Det finns även andra system som utnyttjas för vissa typer av handlingar. Exempelvis fakturahanteringssystemet Baltzar, Ladok, och NyA.

- Examensbevis arkiveras i centrala förvaltningens arkiv. Dessutom diarieförs examensbevis på licentiat- och doktorsnivå i centrala förvaltningens (CF) diarium.
- Antagning registreras i NyA som förvaltas av verket för högskoleservice (VHS).
- Anstånd registreras i diarieserien för studieadministrativa ärenden som handläggs centralt (CFS).

- Studieuppehåll registreras i Ladok.
- Tillgodoräknanden, negativa beslut diarieförs i respektive akademis serie i W3D3, positiva beslut arkiveras i respektive akademiarkiv.
- Negativa beslut i ärenden rörande examen registreras i centrala förvaltningens diarium (CF).
- Negativa beslut i ärenden rörande antagning och studieuppehåll registreras i diariet för studieadministrativa ärenden som handläggs centralt (CFS).

Vid besöket vid *registraturen* förtydligades bl.a. följande. Samtliga överklagade studentärenden diarieförs (antagning, tillgodoräknande, anstånd, studieuppehåll och examensbevis). Ärenden om anstånd, som handläggs på studentavdelningen, diarieförs. Detta till skillnad från ärenden om studieuppehåll som endast diarieförs när de överklagas. Ärenden om studieuppehåll handläggs på akademierna.

På *studentavdelningen* lämnades följande information. Om en sökande överklagar ett avslagsbeslut i ett antagningsärende och universitetet bestämmer sig för att göra en ”upprättning”, dvs. ändra sitt tidigare beslut, diarieförs inte ärendet. Handläggaren gör en tjänsteanteckning i NyA och den sökande får ett nytt antagningsbesked. I de fall universitetet däremot bestämmer sig för att inte ”rätta upp” får ärendet ett diarienummer.

### **Högskoleverkets bedömning**

I 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (OSL) regleras myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar och vad registret ska innehålla. I 1 § anges följande.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om inte annat följer av andra–fjärde styckena.

Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling som är en allmän handling ska handlingen registreras endast av den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för den andra myndigheten.

Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Enligt 2 § ska, beträffande handlingar som registreras enligt 1 §, det av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör.

Dessa bestämmelser om diarieföring har kommit till för att garantera att den som vill ta del av allmänna handlingar också har denna möjlighet bl.a. genom att handlingarna går att identifiera. Ett annat syfte som diarieföringen möjliggör är kontrollfunktionen. Omständigheten, att myndigheterna är medvetna om att deras handlingar när som helst kan bli föremål för granskning, utgör en betydelsefull garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt (Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, åttonde uppl., 2010, s. 23).

Högskoleverket konstaterar att systemet med ett centraliserat diarieförings-system verkar ändamålsenligt och synes fungera bra vad gäller bl.a. överklagade studentärenden. Dessa har ett diarienummer och är ankomststämplade.

Enligt uppgift från universitetet ska även ärenden om anstånd diariesöras, men Högskoleverkets granskning visade att det inte var konsekvent genomfört. Besluten hade ett diarienummer, men inte ansökningarna. Dessa ärenden var i flertalet fall inte heller ankomststämplade. Att handlingar i ärenden som ska diariesöras inte ankomststämplas försvårar för universitetet att uppfylla kravet som ställs i OSL på att det av registret ska framgå det datum då handlingen kom in eller upprättades.

Den stickprovsvisa granskningen av studentärendena som inte diariesörts, bl.a. ärenden om tillgodoräknande och studieuppehåll, visar att de hålls ordnade så att de har varit lätta att finna och gått att följa från ansökan till beslut. Detta gäller även examensärenden.

Det har inte varit några större problem att beräkna handläggningstiderna för flertalet studentärenden. För vissa av ärendena har dock inte tiden gått att med full säkerhet fastslå. Detta har berott på att handlingarna saknar uppgift om ankomstdatum (ankomststämpel). Det gäller bl.a. ärenden om tillgodoräknande och flertalet ärenden om anstånd och studieuppehåll.

Beräkningen av handläggningstiden underlättas om handlingarna ankomststämplas. Det är således lämpligt att sätta en ankomststämpel på alla inkommande allmänna handlingar (jfr JO:s beslut 2004-03-09, dnr 4675-2003).

Sammanfattningsvis konstaterar verket att universitetet hanterar sina handlingar på ett sätt som möjliggör att man kan ta del av dem.

## Posthantering

Högskoleverket har bitt Örebro universitet att beskriva rutinerna för hantering av post, e-post och telefax och frågat om det finns rutiner för hantering av post som adresserats till de anställda personligen vid deras ledigheter eller annan frånvaro.

Örebro universitet har som svar angett att det framgår av dokumentet *Riktlinjer för hantering av allmänna handlingar vid Örebro universitet*.

Högskoleverket konstaterar att riktlinjerna innehåller ett avsnitt rubricerat *Posthantering och diarieföring* som handlar om bl.a. hantering av inkommande post, personadresserad post, fullmakt för postöppning och hantering av e-post.

Vidare konstaterar verket att en fullmaktsblankett finns som en bilaga till riktlinjerna och att den endast gäller personadresserad e-post.

Vid *registraturen* framkom att ett fåtal personer lämnat fullmakt som medger att registrator eller dennes ersättare öppnar den personadresserade posten. Rektor hade lämnat en muntlig fullmakt.

Vid *hälsoakademin* uppgav personalen bl.a. följande. Vanliga pappersförsändelser är inget större problem. Sådan post öppnas normalt centralt och diarieförs där. Personadresserad post skickas antingen till adressaten som ska se till att posten diarieförs eller så kan berörd person lämna fullmakt till registratorn. Akademichefen har inte lämnat någon fullmakt och det är få som har lämnat någon. Under semestern kan det vara problem. De flesta läser sin e-post under sin ledighet och man har semestermeddelanden om frånvaron. Arkivarien har försökt ta fram ett system, men det är lite omständligt att vidarebefordra till någon annans brevlåda.

Vid *akademien för juridik, psykologi och socialt arbete* berättade personalen bl.a. följande. Man har för närvarande inga speciella rutiner. Personadresserad post lämnas i respektive persons postfack. Det kan bli problem med lärare som pendlar och ett system med fullmakter, som man tidigare hade, har diskuterats. Vad gäller e-post har alla möjlighet att läsa den var man än befinner sig. Problemet är att inte alla lärare har tillräcklig kunskap om vad som ska diarieföras. Det är svårast att nå dem som inte håller sig uppdaterade. Avsikten är att akademichefen och vice akademichefen ska bevaka varandras e-postlådor.

## Högskoleverkets bedömning

Myndigheter måste vid förfrågan från någon enskild kunna pröva om den post som är adresserad till de anställda personligen utgör en allmän handling. Myndigheter måste därför ha tillgång till de anställdas post vid deras frånvaro. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut den 22 januari 2002, dnr 2668-2000, uttalat att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, måste myndigheten ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postlåda som e-postloggen är tillgängliga för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myndigheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som har adresserats direkt till en befattningshavare

grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även för e-posten.

Vidare har JO i ett beslut den 16 november 2001, dnr 2022-2000, yttrat sig om den konflikt som kan uppstå om personalen inte har lämnat något medgivande till att någon annan öppnar hans eller hennes post som är personadresserad. Beslutet gällde en arbetsgivare som öppnade all post, även brev som var adresserade personligen till de anställda, och någon fullmakt fanns inte i det aktuella fallet. JO anförde att en försändelse som är adresserad till en myndighet inte får bli liggande oöppnad om en tjänsteman av någon anledning inte är närvarande. Dock får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten, utan mottagarens rent privata angelägenheter. Ett brytande av försändelsen kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar. För att en myndighet ska kunna komma till rätta med de problem, som kan uppstå beträffande personadresserad post, är det lämpligt att de anställda ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post med personlig adress. Myndigheten kan dock inte kräva att samtliga anställda ska ge fullmakt till registratören eller någon annan.

Högskoleverket vill framhålla att bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet (offentlighetsprincipen) är tillämpliga på både pappersförsändelser och post som sänds på elektronisk väg. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

I 2 kap. 1 § TF anges följande. Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 3 § TF förstås med handling en ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En förutsättning för att offentlighetsprincipen ska kunna fungera i praktiken är att det går att ta reda på vilka allmänna handlingar som finns hos en myndighet. Grundläggande bestämmelser om myndigheternas skyldighet att registrera (diarieföra) allmänna handlingar finns därför i offentlighets- och sekretesslagen.

Det anförda innebär att e-brev ska hanteras så att allmänheten kan få vetskap om deras existens och kunna ta del av försändelsen vid förfrågan. Det räcker inte heller med att varje handläggare själv bevakar sin e-post. Myndigheter måste ha tillgång till de e-brev som skickas till de anställda vid deras frånvaro för att vid förfrågan från någon enskild kunna pröva om den aktuella handlingen utgör en allmän handling. En sådan prövning ska ske genast respektive skyndsamt (se 2 kap. 12 och 13 §§ TF).

Högskoleverket konstaterar att Örebro universitet har riktlinjer för posthanteringen som tar upp de frågor som verket redogjort för. I riktlinjerna

finns således anvisningar för hur de anställda ska göra för att universitetet ska kunna registrera och tillhandahålla allmänna handlingar även när någon är frånvarande. Universitetet har också utarbetat ett fullmaktsformulär som de anställda kan fylla i – vare sig de ger sitt medgivande eller inte – om att någon annan vid myndigheten får öppna personadresserad post. I formuläret klargörs att medgivandet är frivilligt. Formuläret gäller dock inte e-post. Och det verkar som om få av de anställda använder sig av fullmaktssystemet.

Sammanfattningsvis finner verket att Örebro universitet har skapat förutsättningar för att kunna leva upp till de krav som ställs på rätten att ta del av allmänna handlingar, men att det praktiska genomförandet av universitetets riktlinjer inte fungerar tillfredsställande. Högskoleverket anser att universitetet bör se över hur riktlinjerna för posthanteringen vid de anställdas frånvaro kan realiserars vid universitetet.

# Förvaltningslagen och myndighetsförordningen

## Besök och öppethållande

Högskoleverket har bett Örebro universitet att redogöra för hur universitetet uppfyller kraven på att myndigheterna bl.a. ska ta emot besök och hålla öppet under vissa tider.

Universitetet har svarat följande. Registraturen har alltid öppet minst två timmar per dag. Detta begränsade öppethållande gäller i anslutning till helger och klämdagar. I samband därmed finns också bemanning i vaktmästeriet och telefonväxeln. I övrigt är det öppet under kontorstid.

## Högskoleverkets bedömning

I 5 § förvaltningslagen (1986:223) ställs krav på att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda samt hålla öppet under vissa tider. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. I paragrafens tredje stycke anges att en myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag till fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Högskoleverket bedömer att kraven i 5 § förvaltningslagen är uppfyllda.

## Handläggningstider

Högskoleverket har frågat var i Örebro universitets organisation ärenden om antagning, tillgodoräknande och examensbevis handläggs och om universitetet har riktlinjer för hur långa handläggningstiderna för olika ärenden bör vara. Verket har vidare frågat Örebro universitet vad universitetet anser vara en acceptabel handläggningstid för examensärenden och bett om en redogörelse för hur lång handläggningstiden normalt är för överlämnande av ett överklagande till Överklagandenämnden för högskolan uppdelat på de olika ärendekategorier som förekommer.

Örebro universitet har svarat bland annat följande. Antagningen handläggs på *studentavdelningen*, liksom examensbevisen. Tillgodoräknanden av rutinkaraktär i samband med ansökan om examen handläggs på *studentavdelningen*, övriga tillgodoräknanden på respektive akademi. Det finns inget samlat dokument avseende handläggningstiderna, men i vissa fall regleras detta i lokala riktlinjer, till exempel i reglerna om examination rörande rättningstid. I *Tillgodoräknandeordningen* hänvisas till skyndsamt handläggning enligt förvaltningslagens regler. Handläggningen av antagningsärendena följer

den nationella tidsplanen. Förvaltningslagens stadganden om snabb handläggning ska i övrigt prägla handläggningen där det inte finns särskilda riktlinjer. I normalfallet är handläggningstiden för examensbevis cirka tre veckor. Den ska aldrig överstiga två månader. Ett överklagande av en examensansökan överlämnas normalt sett till Överklagandenämnden för högskolan inom några dagar, behörighetsärenden inom 2–3 dagar, tillgodoräknanden i samband med examen på en dag, tillgodoräknanden i övrigt inom 1–4 dagar. Personalärenden lämnas över inom en vecka.

### **Högskoleverkets bedömning**

I 7 § förvaltningslagen anges bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

#### **Examensärenden**

Högskoleverket har vid besöket på *studentavdelningen* granskat 20 slumpvis utvalda ärenden om utfärdande av examensbevis. Examensbevisen har utfärdats under åren 2009–2010. Vid besöket framkom att en ansökan om examensbevis görs på en särskild blankett. När ansökan inkommer till universitetet ankomststämplas handlingarna, och varje ärende får ett löpnummer för att underlätta registreringen av uppgifterna i studieregistret Ladok. Universitetet upplyste om att ärendet får ett diarienummer endast i de fall där ett avslag på en ansökan om examensbevis överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Av Högskoleverkets granskning framkommer att ansökningarna är ankomststämplade. Granskningen av stickproven visar vidare att handläggningstiden för sex av ärendena var två till fyra dagar. I nio av ärendena var handläggningstiden cirka en till två veckor och för fyra ärenden mellan tre och åtta veckor. Ett ärende hade dock en handläggningstid på cirka nio månader. I detta fall hade universitetet två gånger begärt att studenten – som vid ansökningstiden inte slutfört alla sina kurser – skulle komplettera sin ansökan. Det tog sedan cirka två och en halv månad från kompletteringstidens utgång till dess att den sökande fick ut sitt examensbevis.

Justitieombudsmannen (JO) har i flera beslut uttalat sig om handläggningstiden för examensbevis. I ett ärende hade handläggningen av två studenters ansökningar om examensbevis tagit fyra och en halv respektive två och en halv månad. JO fann att handläggningstiderna, mot bakgrund av det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen, inte var godtagbara (se JO:s beslut 2004-12-06, dnr 314-2004 och 673-2004).

Högskoleverket anser att handläggningstiderna för examensärenden normalt inte bör överstiga två månader. Ett ärende där studenten fick komplettera sin ansökan tog två och en halv månad från kompletteringstidens utgång till dess att den sökande fick ut sitt examensbevis, vilket således är en för lång handläggningstid.



Högskoleverkets granskning av examensärenden vid Örebro universitet visar emellertid att handläggningstiden i flertalet av de granskade ärendena var föredömligt kort.

#### Ärenden om tillgodoräknande

Högskoleverket har vid besöket granskat sammanlagt 20 ärenden om tillgodoräknanden som gäller *hälsoakademin* och *akademin för juridik, psykologi och socialt arbete*.

Högskoleverket informerades vid besöket om följande. Ansökningar om tillgodoräknanden diarieförs inte. De arkiveras vidare först på akademierna, innan de senare arkiveras i det centrala arkivet. Avslag på ansökningar om tillgodoräknanden diarieförs och förvaras i stället hos registratorn.

Högskoleverket informerades vid besöket på *hälsoakademin* om följande. Det finns inte några rutiner för att ankomststämpla de inkommande handlingarna, men vanligtvis brukar man försöka ankomststämpla dem. Handläggningen av ärendena sker skyndsamt och handläggningstiden är ofta endast två veckor.

Det har inte varit möjligt att bedöma handläggningstiden för samtliga 20 granskade ärenden om tillgodoräknanden, eftersom inte alla ansökningar har varit ankomststämplade. Det gäller både ärenden vid *hälsoakademin* där fyra var ankomststämplade och *akademin för juridik, psykologi och socialt arbete*, där åtta var ankomststämplade.

Högskoleverket har dock inget att anmärka mot handläggningstidens längd i de fall som den gick att utläsa av handlingarna. Den varierade mellan en dag och åtta veckor.

Högskoleverket anser att universitetet har en bra blankett för ansökningar om tillgodoräknanden. Mot denna bakgrund vill Högskoleverket uppmuntra universitetet att förbättra rutinerna med ankomststämpling av ansökningarna, särskilt som ansökningsblanketten har en särskild ruta avsedd för ändamålet.

#### Ärenden om anstånd och studieuppehåll

Högskoleverket har vid besöket stickprovsvis granskat tio ärenden om anstånd från *hälsoakademin* och 20 ärenden om studieuppehåll, tio från *hälsoakademin* och tio från *akademin för juridik, psykologi och socialt arbete*. Samtliga beslut i ärendena är fattade under 2009 och januari 2010.

Ansökningarna om anstånd och studieuppehåll är i flertalet fall inte ankomststämplade. Högskoleverket kan dock, utifrån studentens angivande av datum och beslutsdatum, konstatera att handläggningstiden med något undantag är kort. Den längsta handläggningstiden för ärenden om anstånd var cirka tre veckor.

#### Överklagade ärenden

Högskoleverket har granskat totalt 20 överklagade antagningsärenden för 2008 och 2009 fram till tiden för verkets besök. Ärendena är ankomststämp-

lade och har diarienummer. Handläggningstiden för ärendena var som lägst sex dagar och som längst sju veckor. De flesta ärendena hade en handläggningstid som är längre än en vecka.

Beträffande tiden för överlämnande av ett överklagande har JO uttalat att tiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka när en omprövning inte företas (JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 443). JO har vidare uttalat att den omständigheten att beslutsmyndigheten finner det lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet inte får medföra att tiden utsträcks med mer än några dagar (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 179).

För flertalet av de granskade ärendena har handläggningstiden varit längre än en vecka och i flera fall mer än en månad, vilket är långt mer än de 2–3 dagar som universitetet angett som normal handläggningstid. Höskoleverket är medvetet om att antagningen till masterutbildningarna orsakat ett oväntat högt antal överklaganden under de senaste åren och att detta påverkat handläggningstiderna. Det är dock angeläget att universitetet bevakar frågan och vidtar åtgärder för att förkorta handläggningstiderna till en acceptabel nivå.

Universitetet har efter tillsynsbesöket lämnat följande kommentar. Vid ett överklagande sänds handlingen först till Verket för högskoleservice (VHS) för att skannas. Tiden hos VHS räknades inte in när universitetet lämnade uppgiften till Höskoleverket om handläggningstiden.

Höskoleverket konstaterar att frågor om antagning avgörs av universitetet (7 kap. 4 § 3 stycket högskoleförordningen) och att VHS genomför antagning på uppdrag av universitetet. Överklagandet anses därför ha kommit in till universitetet när det kommer in till VHS och handläggningstiden beräknas från denna tidpunkt.

#### Rättning av prov

Enligt Örebro universitets dokument *Riktlinjer för examination för utbildning på grundnivå och avancerad nivå – rättningstid* får rättningstiden vid bedömning av studenternas prestationer inte överskrida 15 arbetsdagar efter examinationstillfället annat än om särskilda skäl föreligger. Inom ramen för rättningstiden anges också att expediering av betygsbeslutet ingår. Det anges vidare att beslut om förlängd rättningstid ska meddelas studenterna omgående.

Höskoleverket har i samband med besöket på de båda akademierna granskat handläggningstiden för rättningen av prov vid tio olika tentamenstillfällen per akademi. Handläggningstiden vid de båda akademierna var i genomsnitt cirka två och en halv vecka.

I ett ärende har JO uttalat att en norm om tre veckors rättningstid är ändamålsenlig (se JO:s beslut 1991-07-18, dnr 3980-1990). Höskoleverket anser att Örebro universitet har föredömliga rättningstider. Höskoleverket anser också att Örebro universitets lokala regler kring rättningstiderna utgör ett bra exempel på hur sådana riktlinjer kan utformas.

## Överklagandehänvisningar

Högskoleverket har bett universitetet att ge in kopior av samtliga typer av överklagandehänvisningar som förekommer inom universitetet. Högskoleverket har vidare frågat om universitetet har riktlinjer för hur överklaganden ska hanteras och, om så är fallet, bett universitetet att bifoga riktlinjerna. Högskoleverket har dessutom frågat om det alltid finns en överklagandehänvisning vid negativa beslut om examen och vid negativa beslut om tillgodoräknande.

Universitetet har svarat bl.a. följande. Universitetet har inte några riktlinjer för hur överklaganden ska hanteras. Vidare lämnar universitetet alltid överklagandehänvisning vid negativa beslut om examen eller tillgodoräknande. Universitetet har bifogat information om *Rättelse, omprövning och överklagande av beslut rörande utbildning på grundnivå och avancerad nivå* från universitetets webbplats. Vidare har universitetet bifogat överklagandehänvisningar för beslut i ärenden om behörighet, anstånd med studiestarten, examensbevis, tillgodoräknande och för personalärenden.

### Högskoleverkets bedömning

I 21 § förvaltningslagen anges bl.a. att om ett beslut går parten emot och kan överklagas, ska parten underrättas om hur beslutet kan överklagas. Enligt bestämmelsen har myndigheter således en skyldighet att lämna en överklagandehänvisning. Av 23–25 §§ förvaltningslagen framgår hur beslut överklagas. Överklagandehänvisningen måste överensstämma med vad som föreskrivs i 23 § förvaltningslagen om hur ett beslut överklagas, t.ex. tiden för överklagandet och klagoskrivelsens adressat. Av överklagandehänvisningen bör det också framgå att överklagandet ska vara ställt till den instans som ska pröva överklagandet. Anges överinstansen som skrivelsens adressat klargörs att det är fråga om ett överklagande och inte en önskan om att beslutsmyndigheten själv ska ompröva sitt beslut (se Hellner och Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl., 2010, s. 258).

Högskoleverket har granskat de överklagandehänvisningar som universitetet har bifogat sitt svar, dvs. för beslut i ärenden om behörighet, anstånd med studiestarten, examensbevis, tillgodoräknande och för personalärenden.

Högskoleverket kan konstatera att överklagandehänvisningarna för ärenden om examensbevis, tillgodoräknande och för personalärenden väl överensstämmer med förvaltningslagens krav. Överklagandehänvisningen för beslutet om anstånd med studiestarten saknar upplysning om att det är Överklagandekommittén för högskolan som är adressaten för överklagandet. Överklagandehänvisningen för beslut om behörighet uppfyller förvaltningslagens krav. I hänvisningen står det dock ”Kom ihåg att skicka med ditt antagningsbesked”. Verket vill påminna om att det inte går att ställa krav på att en klagande ska skicka med en kopia av det beslut han eller hon överklagar.

Upplysningsvis kan nämnas att hanteringen av överklaganden har behandlats i Högskoleverkets rapport *Högskolornas handläggning av överklaganden* (Högskoleverkets rapportserie 2006:51 R).

## Formella krav på högskolans beslut

Högskoleverket har frågat om Örebro universitet anser att universitetet uppfyller de formella kraven på beslut.

Universitetet har svarat att kraven i huvudsak är uppfyllda och att akademiledningarna har uppmärksammat på frågan i de fall det förekommit brister i beslutshandlingen.

Högskoleverket har stickprovsvis granskat tio beslut av akademichefen vid *akademien för juridik, psykologi och socialt arbete* (JPS) från 2010 och tio beslut av chefen för *hälsoakademien* från 2009. Även i övrigt har Högskoleverket granskat att de beslut som har valts ut slumpvis uppfyller de formella kraven på beslut. Redovisningen av denna granskning framgår under respektive avsnitt.

## Högskoleverkets bedömning

Enligt 20 § myndighetsförordningen ska ärenden hos en myndighet avgöras efter föredragning. I arbetsordningen eller i särskilda beslut får myndigheten dock bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras. Myndighetschefen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet har hunnit föredras.

Det framgår av 21 § myndighetsförordningen att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet
2. beslutets innehåll
3. vem som har fattat beslutet
4. vem som har varit föredragande
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Vid myndighetsutövning mot någon enskild är även bestämmelserna i 19–21 §§ förvaltningslagen tillämpliga. I sådana fall ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning till frivillig utbildning, betygsättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom eller henne om dem i efterhand. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska en underrättelse lämnas om hur det kan överklagas och om eventuell avvikande mening.

Högskoleverket anser att de granskade besluten vid *JPS* uppfyller de formella kraven på lärosätets beslut. På samtliga beslut har dock följande angivits: "Övriga som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet samt övrigt berörda framgår av nedanstående förteckning." Formuleringen innebär att det inte är möjligt att utläsa i förteckningen vem som har deltagit i den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet och

vem som endast berörs av beslutet. Formuleringen bör ändras så att det går att utläsa vem som har deltagit på det sätt som anges i 21 § 5 myndighetsförordningen.

Akademichefsbesluten från *hälsoakademin* är inte undertecknade av akademichefen och inte heller av föredraganden i de fall det framgår vem som har varit föredragande i ärendet. I ett fall (dnr HA 19-194/2009) har angivits att "beslutet är fattat efter beredning av Hälsoakademiens enhetschefer samt ekonomer". Vem som har varit föredragande eller deltagit i den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet framgår inte.

I universitetets delegationsordning anges att ärenden enligt en förteckning ska avgöras efter föredragning. I förteckningen delegeras beslutanderätten i vissa frågor bl.a. till akademichefer. En sådan fråga är att besluta om "anställning och lön i samband med anställning för akademins personal". Ett beslut om att utse en enhetschef för enheten för klinisk medicin (dnr HA 11-30/2009) har i strid med delegationsordningen fattats utan föredragning.

Högskoleverket utgår från att Örebro universitet ser till att dessa brister åtgärdas för framtiden.

## **Författingsenlig verksamhet**

Högskoleverket har frågat vilka system Örebro universitet har för att säkerställa att verksamheten bedrivs författingsenligt.

Universitetet har anfört följande. Universitetet har en organisation och delegationsordning, som uppfyller de krav som ställs i högskolelagen, högskoleförordningen och förvaltningslagen.

Akademiernas ledningsorganisation regleras genom beslut av rektor (CF 10-701/2007) senast reviderad 2009-02-03.

Genom rektors beslut i december 2009 (CF 12-628/2009) regleras organisation och ledning av universitetets administration. Denna förändrade organisation utarbetades och fastställdes med utgångspunkt i en extern utvärdering gällande tidigare administrativ organisation. I organisationsbeslutet ges även en översiktlig beskrivning av chefsrollerna inom administrationen.

Universitetets ledningsorganisation och hur rektor formellt samverkar med olika organisatoriska nivåer framgår av rektorsbeslut rörande denna fråga 2009-12-22 (CF 12-761/2009).

Bland övriga styrdokument kan nämnas arbetsordning för universitetsstyrelsen (CF 11-453-3/2008) samt arbetsordning och instruktion till fakultetsnämnderna (CF 11-716/2007, CF 11-351/2008).

Internrevisorn, som arbetar på universitetsstyrelsens uppdrag, återför information från sina granskningar till styrelsen. Detta utgör ett underlag för styrelsens bedömningar. Åtgärder som vidtas med anledning av internrevisorns iakttagelser rapporteras till styrelsen. Riktlinjer för internrevisionen har fastställts av universitetsstyrelsen (CF 30-690/2007).

I arbetet med intern styrning och kontroll har under 2008 en omfattande inventering av risker och konsekvenser genomförts i hela organisationen. Detta arbete följs sedan upp årligen varvid andra aspekter kan uppmärksammas. Förfarandet överensstämmer väl med det processorienterade arbetssättet vid universitetet, där man ständigt ser över hur arbetet fungerar och eftersträvar kontinuerliga förbättringar. Det mycket stora material som inventeringen och det fortsatta arbetet med riskanalysen har givit, har sedan bedömts på olika ledningsnivåer och ett antal mer framträdande kritiska frågor har utkristalliserats. Dessa frågor, liksom hur arbetet med intern styrning och kontroll ska kunna vidareutvecklas, har vid ett flertal tillfällen varit föremål för information och diskussion i universitetsstyrelsen. För att hålla styrelsen väl förtrogen med verksamheten vid universitetet finns ett program för verksamhetspresentationer av såväl utbildning och forskning som olika administrativa verksamheter.

Universitetet har två jurister anställda som stöd för att arbetet bedrivs författningsenligt och rättssäkert. Vid behov har även en extern juridisk konsult anlåtats.

Arbetet med att utveckla och uppdatera olika styrdokument pågår kontinuerligt. Detta aktualiseras nu särskilt på grund av nyligen gjorda organisationsförändringar. Styrdokumenterna måste vara utformade så att de är användbara som ett stöd för att bedriva verksamheten på ett rättssäkert och effektivt sätt.

### **Högskoleverkets bedömning**

Av 3 § myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Det framgår av 2 kap. 2 § högskoleförordningen att det är styrelsen för högskolan som har detta ansvar. Örebro universitet omfattas av kravet i 1 kap. 5 a § högskoleförordningen om att ha en internrevision.

Högskoleverket konstaterar att universitetet vidtagit åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs författningsenligt.

Högskoleverket utgår från att Örebro universitet ser över de frågor som verket har haft synpunkter på i de olika avsnitten. Högskoleverket har för avsikt att efter minst ett år följa upp rapporten.



Högskoleverket är en myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Verket arbetar med kvalitetsbedömningar, tillsyn, uppföljningar, utveckling av högre utbildning, utredningar och analyser, bedömning av utländsk utbildning och studieinformation.

Läs mer på vår webbplats [www.hsv.se](http://www.hsv.se).