

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

registrator@education.ministry.se

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

Gunilla Jacobsson
08-563 085 21
Gunilla.Jacobsson@hsv.se

Yttrande
2012-02-16
Reg.nr 13-294-12

Yttrande över delbetänkandet Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet (SOU 2012:1)

Högskoleverkets remissyttrande följer, efter avsnitten Sammanfattning och Övergripande synpunkter delbetänkandets disposition (se rubriknumrering). Kommentarer görs endast till de delar i delbetänkandet där Högskoleverket har synpunkter. I övrigt tillstyrker Högskoleverket utredningens förslag.

Sammanfattning

Högskoleverkets viktigaste synpunkter är att

- Dimensionering och budget inte möter de nya myndigheternas uppdrag. För granskningsmyndigheten krävs ytterligare 23 mkr. För de delar i servicemyndigheten som Högskoleverket kan bedöma, bedömningsverksamheten och informationsverksamheten, krävs också större ekonomiska ramar än utredningen föreslår.
- Dimensioneringen och resurserna för information, administrativt stöd och IT-stöd är särskilt otillräckliga.
- Granskningsmyndighetens analysuppdrag bör vara så brett och djupt att myndigheten ges reella möjligheter att belysa högskolesektorns utveckling. Därmed kan myndigheten svara mot regeringens behov av beslutsunderlag och förmedla viktig information och kunskap till allmänheten.
- Informationsuppdraget till servicemyndigheten bör inkludera uppdraget att ”stimulera intresset för högre studier”.
- Det svenska ENIC/NARIC-kontoret (nuvarande bedömningsavdelningen) bör finnas inom granskningsmyndigheten.
- IT-dimensioneringen bör bibehållas intakt till dess att systemen är migrerade och i drift.

- Myndighetschefens titel vid granskningsmyndigheten bör vara universitetskansler.
- Bemyndiganden att besluta om föreskrifter på tillträdesområdet bör föras till granskningsmyndigheten.

Övergripande synpunkter

Regeringen har gett utredningen tydliga direktiv som beskriver ansvarsindelningen för de myndigheter regeringen önskar skapa. Vissa av Högskoleverkets synpunkter berör därför i lika hög grad direktiven som utredningens förslag.

Instrumentellt synsätt

Högskoleverket är en kunskapsmyndighet. Med den nya strukturen skapas en inspektionsmyndighet och en servicemyndighet. Det är ett instrumentellt synsätt där kunskap, analys och långsiktigt tänkande riskerar att gå förlorat. Det är likaså viktigt att kvalitetssäkringen sker vid en myndighet där det finns mycket kunskap om högre utbildning, både nationellt och internationellt. Högskoleverket anser att det inför myndighetsförändringen hade behövts en mer utförlig analys av konsekvenserna av direktiven, liksom av de förslag i delbetänkandet som går utöver direktiven. Kvalitetssäkringen av högre utbildning vilar tungt på att systemet med "peer review" kan bibehållas, dels för trovärdigheten mot sektorn, dels för möjligheten att rekrytera kvalificerade bedömare till verksamheten. Detta system riskerar att urholkas om myndigheten drar för starkt mot inspektion.

Ohållbara budgetramar

Enligt direktivet ska "förslagen rymmas inom de ekonomiska ramar som gäller för de berörda myndigheterna". Utredningen har gjort en besparing som Högskoleverket inte anser är realistisk för att bedriva en rimlig verksamhet. Dessa nedskärningar går mycket längre än vad som kan motiveras av rationaliseringsvinster som uppstår när tre blir två. Detta utvecklas vidare för granskningsmyndigheten under avsnittet Ekonomiska ramar.

Omvärldskunskap

Högskolesektorn är idag Sveriges största statliga arbetsgivare med en omsättning på 67 miljarder kronor. Förändringstakten är mycket hög. Att i detta läge minska ambitionen för omvärldsanalysen såsom utredningen, enligt direktiven, föreslår är allvarligt. Sverige riskerar att försvaga möjligheten till analys av sektorn i ett nationellt och internationellt perspektiv. Tidigare organisationer med detta uppdrag har lagts ned (Rådet för forskning om högre utbildning och Sister). Därför är det angeläget att analysverksamheten på granskningsmyndigheten förmår belysa det som sker i högskolesektorn och därmed också ge underlag till regering och riksdag och informera allmänheten om viktiga trender och skeenden.

Kommunikation

Den förändrade myndighetsstrukturen kan leda till större tydlighet, främst för Högskoleverkets och VHS målgrupper inom högre utbildning. Det kan även bli effektivitetsvinster på sikt. Men den föreslagna dimensioneringen speglar inte regeringens mål om att öka tillgängligheten och användbarheten på offentliga webbplatser (e-delegationen). Sedan lång tid pågår en ökad satsning på information och webbfunktioner som gör att medborgaren själv kan söka och få just den information som efterfrågas. Moderna myndigheter behöver därför kontinuerligt arbeta med att utveckla informationshanteringen, vilket också är verksamhetsutvecklande. Det påverkar direkt myndigheternas relation med sina intressenter. En så kraftig neddragning av informatörer som utredningen föreslår innebär att de nya myndigheterna får väsentligt begränsade möjligheter att kommunicera med allmänhet och intressenter. Det finns stor risk att medel måste tas från sakavdelningarna för att möta informationsefterfrågan.

Främja lika möjligheter

Utredningen föreslår att uppdraget att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika möjligheter inte förs över till någon av de två myndigheterna. Högskoleverket anser att det i uppdraget till granskningsmyndigheten klart bör framgå att myndigheten har i uppdrag att analysera och följa upp högskolornas arbete med att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.

Stimulera intresset för högre studier

Högskoleverket ifrågasätter utredningens förslag att nuvarande uppdrag till Högskoleverket att ”stimulera intresset för högre studier” inte förs över till någon av de två myndigheterna. I ett land som, i likhet med resten av Europa, förlitar sig på den högre utbildningen som en av nyckelfaktorerna i den globala konkurrensen finner Högskoleverket att det även fortsättningsvis är viktigt att en central myndighet har till uppgift att stimulera medborgarna till högre studier.

3 En ny myndighet för kvalitetssäkring och tillsyn av högskolan

3.2.1 Kvalitetssäkring av högre utbildning

Direkt IT-stöd integrerad i utvärderingsmetoden

Högskoleverket har implementerat ett nytt ärendehanteringssystem för utvärderingsverksamheten. Detta system är djupt integrerat i utvärderingsverksamheten och innebär behov av IT-resurser utöver grundbehov för IT, t.ex. verksamhetsnära användarstöd och stöd i tekniska frågor vid vidareutveckling och anpassning av systemet.

Ärendehanteringssystemet sträcker sig från inlämning av underlag till beslut, betjäna 600 bedömare och alla anställda vid lärosätena som bidrar med självständiga arbeten och självvärderingar, samt verkets anställda. Till detta kommer att alla lärosätes- och

studentintervjuer sker i ett e-mötessystem – en tjänst som idag räknas in i grundbehovet av IT-stöd. IT utgör alltså inte enbart en stödverksamhet i kvalitetssäkringsarbetet utan en vital del av kärnverksamheten. Detta måste påverka organisation och dimensionering.

3.2.2 Tillsyn

Rätten att besluta om föreskrifter

Högskoleverket ansvarar för att utöva tillsyn över universitet och högskolor och att tillhandahålla kanslistöd åt Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd. Uppgifterna innebär att Högskoleverket ska värna om rättssäkerheten inom högskolesektorn. Utifrån denna förutsättning ifrågasätter verket att uppgiften att meddela föreskrifter enligt direktivet (och följaktligen enligt betänkandet) ska föras över till den nya servicemyndigheten. Såsom påpekas under rubriken Föreskriftsrätt i avsnittet om En ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete, kräver uppgiften att besluta om föreskrifter på tillträdesområdet självständighet och integritet hos den beslutande myndigheten för att de sökandes intressen ska tillvaratas. Enligt direktivet ska lärosätenas inflytande över den antagning som bedrivs på uppdrag av universitet och högskolor säkerställas. Det innebär att servicemyndighetens förutsättningar att besluta om föreskrifter med självständighet och integritet kan ifrågasättas.

3.2.3, 3.2.4 Ett nytt analysuppdrag och statistikansvaret

Utredningen föreslår att statistikansvaret för högskolesektorn förs till granskningsmyndigheten. Den myndighet som har statistikansvar för högskolesektorn måste ha både bred och djup kunskap om högskolesektorn. Statistikansvaret för högre utbildning kommer därför att förutsätta att granskningsmyndigheten bevakar och analyserar vad som sker i sektorn nationellt, samt följer internationella tendenser som påverkar den svenska högskolesektorn. Därför är det positivt att statistikansvaret tydligt knyts till analysverksamheten i den nya granskningsmyndigheten. Det är emellertid angeläget att analysuppdraget har en bredd som möjliggör att tillgången till statistiken kan utnyttjas fullt ut genom att det statistiska underlaget kan analyseras och resultaten förmedlas till alla relevanta aktörer.

Högskoleverket ser därför med oro på vad ett, enligt delbetänkandet, mer renodlat analysuppdrag kan komma att medföra. En regering som ska fatta avgörande beslut för sektorn måste ha tillgång till omfattande kunskap, oavsett om den till alla delar är relevant för den aktuella politiska dagordningen. Denna kunskap bör till stor del komma från regeringens myndigheter på området. En bred analysverksamhet kan belysa det som sker i högskolesektorn och därmed förse regering, riksdag och allmänhet med viktig information och kunskap.

Det breda uppföljningsansvar som Högskoleverket hittills har haft har gjort det möjligt att göra ett mindre antal uppföljningar av reformer vid sidan av regeringsuppdragen. Ett exempel på ett sådant är uppföljningen av de nya tillträdesreglerna som infördes hösten 2010. Hittills har verket också, om än i allt mindre omfattning, haft möjlighet att genomföra enkätundersökningar och analyser, som exempelvis student- och doktorandspeglarna och analyser av karriärmöjligheter inom högskolan. Resultaten av uppföljningarna har varit efterfrågade, inte minst av Regeringskansliet.

Samtidigt bör det observeras att granskningsmyndigheten, genom statistikansvaret, får ett ansvar gentemot en annan målgrupp, nämligen allmänheten. Vad det innebär att vara statistikansvarig myndighet framgår av det särskilda regelverk som finns för den officiella statistiken. Enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken ska officiell statistik ”finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig”. Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska en statistikansvarig myndighet besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen. Ansvaret för den officiella statistiken om högskolan innebär att utveckla och samla in statistik som belyser hela sektorn och som är korrekt, aktuell och relevant för såväl allmänhet som för regering och riksdag. En sådan bevakning är nödvändig för att kunna skapa statistik som ger en rättvisande bild av sektorn och för att exempelvis kunna följa upp effekter av genomförda reformer. Ändrade förhållanden kräver utveckling av ny statistik för att belysa dessa.

Statistiken kräver sedan analys för att beskriva utvecklingen, vilket i sin tur kan ge en grund för beslutsfattare att agera utifrån. Den myndighet som har statistikansvar för högskolesektorn måste därför ha både bred och djup kunskap om högskolesektorn och det som påverkar den för att ha beredskap att utföra regeringsuppdrag av skiftande karaktär. I detta perspektiv är ett brett analysuppdrag viktigt för att kunna ta tillvara statistikansvaret på bästa sätt.

Behov av IT-stöd för den officiella statistiken

En av grundpelarna i statistikansvaret för högskoleverksamheten är den statistikdatabas Högskoleverket idag ansvarar för. Högskoleverket vill därför särskilt betona vikten av att det i den nya myndigheten finns ett bra IT-stöd för underhåll och utveckling av databasen och för hantering av program för t.ex. statistiska körningar.

3.2.6 Stabs- och stödfunktioner

Administrativa stödfunktioner

I utredningens betänkande är de administrativa stödfunktionerna underdimensionerade. Risken är uppenbar att kraven som ställs från tillsynsmyndigheter inte uppfylls och att uppgifter läggs över på medarbetare i

kärnverksamheterna, med minskad effektivitet som följd (se vidare avsnittet organisation och dimensionering).

Stabsfunktion

Stabsfunktionen är naturligt avhängig den resterande organisationen och förutsätter en särskild analys under fas 2.

3.2.7 Organisation och dimensionering

Utvärdering

I den nya granskningsmyndigheten ska utvärdering öka i omfattning och vikt. Jämfört med dagens initiala fas av det nya utvärderingssystemet tillkommer utvärdering av forskarnivå och konstnärlig utbildning, utveckling av särskild metodik för små utbildningar samt uppföljningar. Utredningen föreslår en viss neddragning (på sikt) av bemanningen av avdelningen för utvärdering. De 35 årsarbetskrafter som avdelningen för närvarande disponerar är nödvändiga för det framtida uppdraget att utvärdera de tre nivåerna och för att genomföra prövningar för examenstillstånd.

Analys

Utredningens resonemang om ett nytt analys- och uppföljningsansvar medför inte att någon verksamhet minskar, då resurserna för t.ex. omvärldsbevakning inom Högskoleverket idag är mycket små. Högskoleverket anser att granskningsmyndigheten för att klara de tunga nya uppdrag som Högskoleverket fått – och som den nya myndigheten förväntas få – innebär ett behov av ytterligare tre årsarbetskrafter jämfört med utredningens förslag. Alternativet till ytterligare årsarbetskrafter är att årsarbetskrafterna som fördelas på de två nya myndigheterna för att säkerställa myndigheternas analyskompetens samlas i granskningsmyndigheten.

Informationsverksamhet

Kärnverksamheten i granskningsmyndigheten kommer att ha minst lika stor omfattning som i nuvarande Högskoleverket. Behovet av, och underlaget för, information blir därför inte mindre. Det externa intresset och behovet av information kommer sannolikt också att öka med tanke på verksamhetens betydelse för sektorn. Öppenhet och tillgänglighet är avgörande för att skapa respekt och trovärdighet för myndighetens sätt att granska och utöva tillsyn.

Utredningens beräkning av informationsresurser leder till att sakaavdelningarna kommer att behöva sätta av både finansiella medel och personresurser för att möta efterfrågan på information. Det är mer effektivt att ha tillgång till specifika informatörskompetenser inom myndigheten med kunskap om verksamheten. Centralt är kompetenser för att hålla en levande och aktuell webbplats, kommunikationsplanering, textframställning, formgivning, service till media, interninformation, utveckling och förvaltning av identitet och värdegrund, samverkan

med andra myndigheter, administration av distribution, register m.m. Enligt Högskoleverkets bedömning behövs totalt sju informatörer.

För att erbjuda avdelningarna bästa möjliga stöd föreslår Högskoleverket en sammanhållen informationsenhet. Det ger avdelningarna möjlighet att få ett brett stöd och innebär också att den samlade kompetensen används flexibelt och effektivare. Dessutom säkras att Högskoleverket visar en enhetlig profil utåt.

Stödfunktioner

De statliga regelverken gällande bl.a. säkerhet, arbetsmiljö och arkivverksamhet har avsevärt utvecklats under senare år vilket har lett till en högre komplexitet i det administrativa arbetet. En väsentlig del av arbetstiden används idag till att dokumentera, ta fram statistik och rapportera uppgifter till andra statliga myndigheter. Med den föreslagna dimensioneringen riskerar sakavdelningarna att tvingas utföra sysslor utanför sitt kompetensområde, vilket splittrar deras fokus på kärnverksamheten.

Utredningen skriver i betänkandet om möjligheten att förlägga hela eller delar av det administrativa stödet på en extern aktör. Statens servicecenter eller Kammarkollegiet nämns som möjliga aktörer. Förslaget med en extern aktör skulle kunna innebära längre handläggningstider samt att möjligheten till direkt återkoppling och kommunikation med det administrativa stödet försvåras.

Som ett alternativ till detta vill Högskoleverket framhålla möjligheten till en gemensam administration för de båda myndigheterna. En fysiskt nära anslutning till varandra vore i så fall det mest optimala för att en gemensam administration ska kunna genomföras på bästa möjliga sätt. Detta skulle innebära möjligheter att dela på investeringskostnader och inköp av vissa tjänster som e-handel och e-arkiv förutom att förse verksamheten med ett högkvalitativt stöd.

IT-stöd

IT är en del av verksamhetsutvecklingen, snarare än enbart drift och support av bas-IT (som PC, e-post, telefoni m.m.). IT-stöd är också projektledning, förvaltningsledning, beställarkompetens, IT-ekonomi och IT-strategi. I planeringen för hur verksamhetsmålen ska nås spelar därför IT en viktig roll.

Den totala kostnaden för IT minskar inte automatiskt för att man har färre personer som arbetar med IT-relaterade uppgifter inom organisationen. Behovet av ett väl fungerande IT-stöd kvarstår och för att tillgodose verksamhetens behov måste resurser köpas in externt.

Det kan dessutom bli kostsamt att låta värdefull kompetens försvinna i förtid. Under uppstarten av de nya myndigheterna kommer alla IT-resurser (och antagligen mer

därtill) att behövas. Eventuell övertalighet uppstår först när systemen är migrerade, flyttade och i drift.

Om de båda nya föreslagna myndigheterna ska kunna bedriva fungerande verksamhet från första dagen bör IT-avdelningarnas nuvarande dimensionering behållas. Detta kan ske antingen i oförändrad organisationsform, vid respektive myndighet, eller i en gemensam IT-serviceavdelning förslagsvis placerad vid Myndigheten för högskoleservice och internationellt samarbete.

3.2.8 Ekonomiska ramar

Högskoleverket finner inte de föreslagna nedskärningarna rimliga. Verket ser i nedskärningarna en risk för bristande kvalitet i granskningsarbetet. De kommer också att resultera i bristfällig information om verksamheten till sektorn och medborgarna.

Högskoleverkets beräkningar visar att det i den föreslagna budgetramen för den kommande granskningsmyndigheten saknas knappt 14 mkr med den föreslagna bemanningen.

Högskoleverkets beräkning av behovet av årsarbetskraft för granskningsmyndigheten överstiger utredningens beräkning med 13 årsarbetskrafter (se nedan). Sammantaget finner Högskoleverket att den ekonomiska ramen för granskningsmyndigheten bör ligga på 146 mkr jämfört med utredningens 123 mkr (bilaga 1a, 1b).

Sakavdelningarna

Högskoleverkets bedömning är att analysverksamheten fordrar ytterligare tre årsarbetskrafter och informationsverksamheten ytterligare fyra jämfört med utredningens förslag. Utöver detta behövs en informationsbudget på cirka 1,5 mkr för mediabevakning, korrektur, distribution, övergripande webbutveckling, översättning, m.m.

IT-stöd och administrativt stöd

Den neddragning på IT-och administrativt stöd som gjorts i utredningen ger inte granskningsmyndigheten adekvat stöd. Högskoleverket beräknar behovet till ytterligare sex årsarbetskrafter. Det är en dimensionering som ändå skär ner på stödfunktionernas möjlighet att tillhandahålla olika tjänster.

3.2.9 Den nya myndighetens namn

Högskoleverket anser att de båda nya myndigheternas namn kräver fortsatt utredning och anser därför att det är angeläget att benämningarna inte fastställs i och med riksdagens beslut om propositionen om de två nya myndigheterna. I den fortsatta utredningen kan namnet Universitetskanslersmyndigheten övervägas (som en anpassning till Högskoleverkets förslag till myndighetschefens titel nedan). Ett annat

namn skulle kunna vara Utbildningsrådet eller Högskoleutbildningsrådet (jämför Vetenskapsrådet).

3.2.10 Myndighetschefens titel

Högskoleverket vill särskilt understryka vikten av vad utredningen skriver om att: ”Det är [...] helt avgörande att det även framgent framstår som attraktivt och legitimt att som lärare/forskare delta i dessa granskningar.” Detta för vidare till frågan om myndighetschefens titel, där det är helt avgörande att det finns en akademisk erfaren person som är villig att bli chef för myndigheten. Kanslerstiteln har hittills varit kopplad till chefen på den myndighet som ansvarar för kvalitetsgranskningen av den högre utbildningen. Häri inbegrips en erfarenhet och förståelse för det som kännetecknar den akademiska världen.

Universitetskanslerns dubbla roll, som sektorns företrädare och regeringens förlängda arm, är snarare en förutsättning för acceptans av utvärderingssystemet än ett problem som utredningen uppfattar det. Enligt Högskoleverkets mening ska myndighetschefens titel i granskningsmyndigheten vara universitetskansler.

4 En ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete

4.2.2 Ett nytt informationsuppdrag

Högskoleverket anser att det finns ett värde i att IPK:s information om internationella program riktade till studenter och lärosäten integreras i det nya informationsuppdraget. Det är viktigt att myndigheten uppfattas som en enad verksamhet med tydlig profil gentemot de olika målgrupper som myndigheten vänder sig till. I den nya myndigheten kommer det att finnas ett spänningsförhållande mellan verksamheter med olika finansieringskällor. För att inte trovärdigheten ska ifrågasättas bör inte den neutrala och sakliga studieinformationen placeras på en avdelning som är lärosätesfinansierad.

Antal webbplatser inte avgörande

Informationen på webbplatserna studera.nu, Antagning.se och Universityadmissions.se, tillsammans med vhs.se, hsv.se, programkontoret.se, doktorandhandboken.se och hogskoleprov.nu är inte överlappande utan kompletterande. Utredningen menar att det bör uppstå synergieffekter om man slår samman de två förstnämnda, men avgörande för behovet av antal webbredaktörer är de facto den totala informationsmängden och komplexiteten i materialet, inte antalet webbplatser. Den totala mängden överlappande information på de två nuvarande webbplatserna som riktar sig till sökande till högskolan är idag marginell.

En eventuell sammanslagning av olika webbplatser bör föregås av en förstudie i den nya servicemyndigheten. Förstudien bör närmare granska målgruppernas behov och

genomförbarheten av en sammanslagning så att kvalitet och fortsatt god tillgänglighet värnas.

4.2.4 Tillträdesfrågor

Ansvar för tillträdesfrågorna ska enligt utredningsdirektivet placeras på servicemyndigheten. Fördelen med detta är att externa personer har en myndighet att vända sig till när det gäller information om tillträdes- och antagningsfrågor. Högskoleverket vill samtidigt göra regeringen uppmärksam på att det idag krävs stora informationsinsatser i relation till tillträdesfrågorna. Såväl individer som grupper, t.ex. studievägledare på grund- och gymnasieskolor, är i stort behov av information. Mycket få personer har den expertis som krävs för att kunna informera om dagens regelverk och det är därför en sårbar verksamhet.

Arbetet med tillträdesfrågor på Högskoleverket handlar idag i hög grad om att bereda och fatta beslut om föreskrifter på tillträdesområdet. Detta arbete är i hög grad utredande till sin karaktär och kräver gedigen kunskap i ljuset av det nuvarande systemets komplexitet. Arbetet med och beslutsfattandet om föreskrifter på detta område saknar en analys och problematisering i delbetänkandet. Sak samma gäller Högskoleverkets nuvarande bemyndigande att besluta om tillstånd till lärosätena att få använda andra krav (behörighetskrav utöver aktuell områdesbehörighet) och alternativt urval/annan platsfördelning utöver den andel som högskolorna själva kan besluta om. Tillståndsgivningen nämns inte heller i direktiven. För Högskoleverkets ställningstagande angående föreskriftsrätten i den nya myndighetsstrukturen, se vidare under rubriken Föreskriftsrätt.

4.2.5 Bedömning av utländsk utbildning

Högskoleverket anser att nuvarande avdelningen för bedömning av utländsk utbildning (det svenska ENIC/NARIC-kontoret) bör finnas inom granskningsmyndigheten. Erkännande av högre utbildning mellan länder ökar i betydelse. Internationellt har kopplingen mellan erkännande och kvalitetsgranskning betonats under en lång rad år och dessutom intensifierats i och med utvecklandet av EQF (European qualifications framework), kvalifikationsramverk. I det utkast till kommuniké som utbildningsministrarna förväntas underteckna på Bolognamötet i Bukarest i april framhålls detta återigen: ”We underline the importance of integrating qualifications frameworks, quality assurance and recognition tools in coherent higher education policies.” Att bryta ut bedömningsavdelningen/svenska Enic-Naric ur Högskoleverket är att gå i motsatt riktning.

I funktionerna som ENIC/NARIC-kontor och kontaktpunkt för direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer, samt andra internationella uppdrag, är det angeläget att upprätthålla en djup kunskap om svensk högre utbildning och det svenska utbildningssystemet. Det har därför haft en stor betydelse

för verksamheten att erkännandeuppgifterna har rymts inom samma myndighet, Högskoleverket, som i övrigt också, bland andra uppgifter, har att upprätthålla sådan kunskap. Erkännandeverksamheten har vidare omfattande och konkret nytta av den kunskap som finns på juridiska avdelningen och på analys- och utvärderingsavdelningen i samband med metodutveckling. Det nu föreslagna avskiljandet från dessa verksamheter försvårar därmed möjligheterna att svara mot de internationella krav som ställs på ett ENIC/NARIC-kontor.

Högskoleverket vill också påpeka att verket inte, som sägs i delbetänkandet, har föreskriftsrätt avseende vilka utbildningar som kan anses ha godtagbar standard på eftergymnasial nivå utanför Norden.

4.2.6 Internationell programverksamhet

Utredningen skriver i sitt delbetänkande att den har svårt att ”se tydliga synergieffekter med att sammanföra den breda verksamhet som i dag bedrivs vid IPK med den utpräglade högskoleinriktade verksamhet som i dag bedrivs vid Högskoleverket och VHS”. Högskoleverket instämmer i detta.

4.2.7 Analys inom verksamhetsområdet

Enligt utredningens förslag ska det i den nya servicemyndighetens instruktion föras in ett uppdrag att svara för uppföljning, analys och statistik (t.ex. antagningsstatistik) inom myndighetens område. Däremot kommer uppgiften att ansvara för den officiella statistiken för högskoleväsendet (vilken omfattar t.ex. även antagningsstatistik) att föras till granskningsmyndigheten. Det är angeläget att en ny myndighetsindelning inte medför inbyggda gränsdragningsproblem.

En myndighet som inte har statistikansvar kommer av sekretesskäl att ha större svårigheter att få tillgång till annan statistik än den myndigheten själv producerar. Det kommer också att kosta mer än för den myndighet som har statistikansvaret.

Servicemyndighetens analysfunktion kommer att vara liten och det är angeläget att den får ett tydligt definierat uppdrag för att kunna upprätthålla kompetensen och bevakningen inom sitt område. Flera av de analysuppgifter som nämns som lämpade för servicemyndigheten kräver kompetens i tillträdesfrågor och verksamheten behöver därför vara nära kopplad till denna verksamhet. Ansvaret för föreskrifter på tillträdesområdet kräver en stor analyskompetens och att uppföljningar och analyser genomförs av den ansvariga myndigheten. Se nedan under Föreskriftsrätt för Högskoleverkets ställningstagande i denna fråga.

4.2.10 Organisation och dimensionering

Bedömningsavdelning

Om avdelningen för bedömning av utländsk utbildning ska inordnas i den nya servicemyndigheten har Högskoleverket följande synpunkter:

Högskoleverket avstyrker förslaget om en gemensam ”bedömningsavdelning”. De ”synergieffekter” som utredningen nämner, saknar grund i analys och argument. Erkännandeverksamheten ska naturligtvis samverka med bedömningen av utländska gymnasiebetyg, liksom, och kanske i betydligt högre grad, med Myndigheten för yrkeshögskolans uppgift att erkänna eftergymnasiala yrkesutbildningar. Detta sker redan idag och handlar om de beröringsytor som finns mellan de tre verksamheterna. Synergierna kan således även uppnås, sannolikt på ett mer effektivt sätt, om verksamheterna bedrivs i två separata avdelningar.

Utredningens fokus på begreppet ”bedömning” leder fel. ”Internationell mobilitet” ger en mer heltäckande förståelse för verksamheten som bedrivs på Högskoleverket. Det innefattar erkännande, direktivfrågor, Bolognafrågorna, bedömning av godtagbar standard, etc. Skillnaderna i avdelningarnas uppdrag, metodik, bedömningsobjekt, mottagare med mera är väsentliga och rollerna kräver olika förutsättningar. VHS arbetar med gymnasieskolan och antagningsrelaterad bedömning, vilket faller inom ramen för högskoleservice. Högskoleverket arbetar inte på uppdrag av universitet och högskolor, utan verksamheten utgår från internationella åtaganden, med en metodik grundad i Lissabonkonventionen.

Högskoleverket har i uppdrag att vara ett expertorgan gentemot andra myndigheter och organisationer och ska underlätta invandrade akademikers etablering på arbetsmarknaden. Här ligger också tyngdpunkten i arbetet, vilket är tydligt i och med ansvaret för yrkeskvalifikationsdirektivet, yttrandena till Skolverket, rollen som behörig myndighet för arkitektyrket samt, inte minst, syftet med de utlåtanden som utfärdas. Kompetensområdet är *högre* utbildning och avdelningen har endast begränsad nytta av kunskapsutbyte som rör gymnasieskolan.

Vidare är storleken på den föreslagna avdelningen långt ifrån optimal och det är svårt att se fördelar med att bygga upp en hierarkisk organisation, med biträdande chef och gruppchefer. I och med att IPK:s mindre avdelningar föreslås behållas intakta finns det inte heller någon organisatorisk logik i att skapa en storavdelning.

Informationsverksamhet

Att inrymma så pass olika verksamheter under samma tak ställer stora krav på en väl sammanhållen kommunikation. Utöver det dagliga informatörsstöd avdelningarna behöver till sina löpande aktiviteter krävs därför också resurser som arbetar myndighetsgemensamt med interninformation, identitet och varumärke, webb och webbutveckling, e-tjänster, samordnad extern kommunikation, medierelationer, ledningsstöd, kriskommunikationsledning, projektledning och projektstöd, events, profilmaterial, och internt kommunikationsstöd.

Mot bakgrund av informationsbehovet i den nya myndigheten, är 19 årsarbetskrafter inom området information/kommunikation mer rimligt än utredningens 14. Högskoleverket föreslår att det för den myndighetsgemensamma kommunikationen inrättas en sammanhållen informationsenhet. Det kan vara motiverat att informatörer

finns på vissa avdelningar, men för att hålla en enhetlig profil utåt och kommunicera enhetliga budskap behövs också en sammanhållande enhet.

4.2.11 Föreskriftsrätt

Att besluta om föreskrifter på tillträdesområdet är en uppgift som kräver självständighet och integritet hos den beslutande myndigheten för att de sökandes intressen ska tillvaratas. I direktivet till utredningen framhåller regeringen beträffande den granskande myndigheten att den ska vara självständig i förhållande till universitet och högskolor och utöva sin verksamhet med hög integritet gentemot lärosätena. Servicemyndigheten ska däremot ska ha ”en tydlig förankring hos användarna”. Skälet till det senare är att lärosätenas inflytande över den verksamhet som VHS idag bedriver på uppdrag av universitet och högskolor ska säkerställas. Uppdraget att, mot ersättning, biträda lärosätena vid antagning av studenter, innebär att servicemyndighetens förutsättningar att besluta om föreskrifter med den självständighet och integritet som denna uppgift kräver, kan ifrågasättas.

Ett exempel på föreskrifter där intressekonflikter kan uppstå är Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1999:1) om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll. Erfarenheterna från verkets tillsynsbesök visar att lärosätena vill se snävare regler än de som verket beslutat om, t.ex. att reservantagna inte ska ha rätt att få anstånd eller att anstånd inte ska kunna medges vid antagning till en kurs utan endast till program.

Högskoleverket anser inte att det är en lösning på problemet är att låta servicemyndighetens generaldirektör besluta om föreskrifterna i stället för den partssammansatta styrelsen. Myndigheten ska enligt direktivet vara en styrelsemyndighet, dvs. ha en styrelse med fullt ansvar för verksamheten. Beträffande sådana myndigheter är utgångspunkten att styrelsen beslutar om föreskrifter utan möjlighet till delegering (se 4-5 § § myndighetsförordningen, 2007:515). Myndighetschefen ska svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer (se SOU 2004:23, s. 123). Att styrelsen inte ska ha rätt att besluta om föreskrifter är mot denna bakgrund olämpligt.

Enligt Högskoleverkets mening bör bemyndigandena att besluta om föreskrifter på tillträdesområdet inte föras till den nya servicemyndigheten, utan till den föreslagna granskningsmyndigheten. Motsvarande bedömning kan vara giltig även beträffande andra föreskrifter, t.ex. föreskrifterna på uppdragsutbildningsområdet. Skulle regeringen bemyndiga den nya servicemyndigheten att besluta om föreskrifter krävs en juridisk kompetens i föreskriftsfrågor på denna myndighet.

4.2.12 Ekonomiska ramar

Högskoleverket kan inte överblicka hela finansieringsförslaget för servicemyndigheten

Bedömning av utländsk utbildning

En genomgång av verksamhetsområdet ”Bedömning av utländska utbildningar och betyg”, till vilken utredningen föreslår en ekonomisk ram på 27,5 mkr med en bemanning på 47 årsarbetskrafter, visar emellertid på en underfinansiering. Utifrån årets uppgifter för de båda nuvarande verksamheterna och med en tänkt full bemanning uppgår kostnaden för verksamhetsområdet (löne- och övriga verksamhetskostnader) till ca 31,2 mkr. Det saknas alltså ca 3,7 mkr i den ekonomiska ramen.

Kommunikation

Utifrån budgeten 2011 behövs uppskattningsvis en övergripande kommunikationsbudget på ca 3,5 mkr, för inköp av externa tjänster, för material och för licenser för budgeten 2013. . I denna budget ingår inte kostnader för informationsinsatser som finansieras genom IPK:s program eller lärosätenas avgifter.

4.2.13 Den nya myndighetens namn

Högskoleverket anser att de båda nya myndigheternas namn kräver fortsatt utredning och anser därför att det är angeläget att benämningarna inte fastställs i och med riksdagens beslut om propositionen om de två nya myndigheterna.

4.2.14 Styrelsens sammansättning

Högskoleverket ser betydande svårigheter att balansera de olika intressen som bör bli representerade i styrelsen. Det finns en risk att i och för sig legitima intressen för högskolor, studenter och andra intressenter skapar konflikter i styrelsearbetet. Om beslutet blir att erkännandefrågorna, tillträdesfrågorna, föreskriftsrätten och IPK förs till servicemyndigheten bör inte högskolornas representanter vara i majoritet.

Beslut om att avge yttrandet har tagits av universitetskanslern Lars Haikola efter föredragning av seniora rådgivaren Gunilla Jacobsson i närvaro av stabschefen Lennart Ståhle.

Yttrandet har beretts med stöd av chefen för analysavdelningen Annika Pontén, chefen för administrativa avdelningen Nina Karlstedt, chefen för bedömningsavdelningen Lars Petersson, chefen för informationsavdelningen Agneta Rolfer, chefen för IT-avdelningen Jonas Paulsson, chefen för juridiska avdelningen Christian Sjöstrand och chefen för utvärderingsavdelningen Maria Sundkvist och i samråd med Högskoleverkets personalorganisationer.

Lars Haikola
Universitetskansler

Gunilla Jacobsson
Senior rådgivare

Budget för ny granskningsmyndighet

(Belopp i tkr)

Högskoleverkets yttrande bilaga 1a

Utredarens förslag		Utredarens förslag				Högskoleverkets beräkningar				HSV:s förslag									
Förslag till ekonomisk ram för granskningsmyndigheten:	Beräknad lönekostn. ÅAK	Budget ÅAK	Lönekostn. ÅAK/snitt ¹⁾	Lönekostn. ÅAK	Utredarens förslag ÅAK	Lönekostn. ÅAK	Beräknade driftkostnader ²⁾	Saknas i utredarens budget	Utredarens förslag ÅAK	Lönekostn. ÅAK	Beräknade driftkostnader ²⁾	Saknas i utredarens budget	Utredarens förslag ÅAK	Lönekostn. ÅAK	Beräknade driftkostnader ²⁾	Saknas i utredarens budget			
Tillsyn (och ÖNH/HAN)	11 300	15	804	12 066	15	12 066	1 030	13 096	-1 796	15	12 066	1 030	13 096	-1 796	15	12 066	1 030	13 096	-1 796
Nationell kvalitetssäkring	51 500	35	797	27 903	35	27 903	26 800	54 703	-3 203	35	27 903	26 800	54 703	-3 203	35	27 903	26 800	54 703	-3 203
Statistik och analys	27 100	18	824	14 832	18	14 832	12 770	27 602	-502	21	17 304	12 770	30 074	-2 974	21	17 304	12 770	30 074	-2 974
Kommunikation	2 900	3	734	2 203	3	2 203	3 500	5 703	-2 803	7	5 141	1 545	6 686	-3 786	7	5 141	1 545	6 686	-3 786
IT-system	5 200	0	742	5 200	0	0	6 650	6 650	-1 450	0	0	6 650	6 650	-1 450	0	0	6 650	6 650	-1 450
ADM (inkl IT-stöd)	8 200	10	721	7 210	10	7 210	2 400	9 610	-1 410	16 ³⁾	11 536	2 700	14 236	-6 036	16 ³⁾	11 536	2 700	14 236	-6 036
Stab inkl myndighetschef	7 700	7	1143	8 003	7	8 003	1 750	9 753	-2 053	7	8 003	1 750	9 753	-2 053	7	8 003	1 750	9 753	-2 053
Avskrivningar IT-system	2 900			2 900	0		3 400	3 400	-500		0	3 400	3 400	-500		0	3 400	3 400	-500
Lokal kostnad	6 200			6 200	0		6 200	6 200	0		0	6 200	6 200	0		0	6 200	6 200	0
Summa	123 000	88	72 217	50 783	88	72 217	64 500	136 717	-13 717	101	81 953	63 745	145 698	-22 698	101	81 953	63 745	145 698	-22 698

1) Beräknat på lönekostnader inkl sociala avgifter per avdelning/funktion enligt lönerrevision som gäller t.o.m. 2012-08-31, uppräknat med 3% för jämförbarhet med 2013 års prisnivå (enligt utredarens budget)

2) Tillsyn, Nat. kvalitetsssäkring, Statistik o analys beräknat utifrån budget 2012 uppräknat med 3%. IT-system o ADM enligt bilaga. Kommunikation och Stab enl beräkning.

3) Eftersom IT-strategi saknas för granskningsmyndigheten omfattar ÅAK för IT endast basstöd.

Budget (belopp i tkr)

Högskoleverkets yttrande bilaga 1b

Driftkostnader:

Enligt utredarens förslag: 1 200

Realistisk budget:	HSV idag 139 ÅAK	Prop budget 88 ÅAK	Prop budget 101 ÅAK	Kommentar
	100%	63%	73%	
Inköp av korttidsinventarier	50	32	36	
Kopiatorer	100	63	73	Service o underhåll
Ergonomi	45	28	33	
Skyddsronder, fysisk o psykosocial	50	32	36	
Utbildning ABC, Stroke och HLR	55	35	40	
Kaffe te o frukt	205	130	149	
Vatten- och kaffemaskiner	190	120	138	Drift o service
Avgift Arbetsgivarverket	65	41	47	
Avgift SPV	5	3	4	
Tjänsterese och verksamhetsförsäkring	46	29	33	
RALS-avsättning (obligatorisk)	210	133	153	
Avgifter Riksarkivet (RHU)	35	35	35	Ej Prop
Verksamhetsplanering, uppföljning och kompetensutveckling m.m.	159	101	116	Planeringsdag för ADM
ODAB	35	22	25	
Avgiftssamråd	4	4	4	Ej Prop
Riksrevisionen	300	190	218	
Avgifter Nordea	17	11	12	
Terminalglasögon, sjukvård o läkemedel	160	101	116	Enligt kollektivavtal
Myndighetsdag	215	136	156	
Friskvårdsbidrag	135	85	98	
Idrotts o konstförening	30	19	22	
Företagshälsovård	200	127	145	Löpande, ej hälsokontroller
Kontorsmaterial, inkl papper	250	158	182	
Porto och distribution	700	200	200	Obs, ej prop beräkn då mkt går över till SM
Avgift Nordea lönespecar	15	9	11	
Rekrytering, annonser och konsultstöd	300	190	218	
Systemstöd (EA/PA)	150	95	109	
Brandskydd och brandövning	25	16	18	
Upphandlingskonsult	100	63	73	
Övrigt	72	46	52	Bud o transp, intern representation, övriga tjänsteresor m.m.
Avskrivningar inventarier	100	63	73	Obs, ej hänsyn taget till de nyinvesteringar som krävs vid ev flytt.
		0	0	
Summa	4 023	2 318	2 625	
Uppräkning 2013 års prisnivå (+ 3%)		2 388	2 704	Obs, avskrivningar för nya inventarier vid flytt kan kosta 500- 1000 tkr, eller mer.

Lokalkostnader:

Enligt utredarens förslag totalt: 6 200 6 200

Realistisk budget lokaldrift:	HSV idag (lokal- drift)	63%	73% kommentar
Städning och hygienartiklar	561	355	408
Bevakning, larm, passage	280	177	203
El-serverrum	240	152	174
Mattor och blommor	37	23	27
Ombyggnad och rep	150	95	109
Sophämtning o återvinning	36	23	26
Summa lokaldrift	1 304	826	948
Kvar till lokalhyra		5 374	5 252

IT-kostnader - drift

IT-drift och support	2 571 000	1 516 000
IT-förvaltning	5 431 000	4 044 000
Telefoni	1 041 000	800 000
Kompetensutveckling	150 000	100 000
Summa	9 193 000	6 460 000
Uppräkning 2013 års prisnivå (+ 3%)		6 653 800

Exkl uppbyggnad av ny datorhall i nya lokaler.
 Investeringar: 400' (tidigare HSV 2011: 605')
 Investeringar: 700' (HSV 2011: 4 000')