

Framgång måste ständigt vinnas på nytt

En bedömning av Högskoleverket

Framgång måste ständigt vinnas på nytt

En bedömning av Högskoleverket

Högskoleverket 1998

Högskoleverket • Birger Jarlsgatan 43 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-453 70 00 • fax 08-453 70 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

Framgång måste ständigt vinnas på nytt
– en bedömning av Högskoleverket

Producerad av Högskoleverket i december 1998

Högskoleverkets skriftserie 1998:11 S

ISSN 1400-9498

ISRN HSV-SS--98/11--SE

Grafisk form: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Printgraf, Stockholm, december 1998

Till Högskoleverkets styrelse

Vi fick våren 1998 i uppdrag att göra en bedömning av Högskoleverkets verksamhet.

Vi överlämnar härmed efter fullgjort uppdrag följande rapport.

Stockholm i november 1998

Ingemar Mundebo
ordförande

Britt-Marie Bystedt

Veronika Rundkvist

Anders Stening

Christian Lange
sekreterare

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
Summary	11
Uppdrag och arbete	15
Vårt uppdrag	15
Vårt arbete	16
Högskoleverkets roll	18
Bakgrund	18
Nuläge	20
Omvärlden	22
Några problem vid bedömning av myndigheter	25
Bedömning av Högskoleverkets arbete	30
Utvärdering och kvalitetsarbete	33
Jämställdhet mellan kvinnor och män	37
Internationalisering	38
Omvärldsanalys	39
Studieinformation	41
Tillsyn över verksamheten	42
Några avslutande kommentarer	45

Sammanfattning

Vi har haft i uppgift att göra en bedömning av Högskoleverkets verksamhet. Bedömningen skulle i första hand avse verksamhetens resultat, om verket haft en tillräckligt hög ambitionsnivå och om verksamheten motsvarat statsmakternas intentioner och förväntningar. Uppdraget omfattade inte verkets organisation och inre arbete.

Vi redovisar vårt arbete i denna rapport, som i korthet har följande innehåll. I *kap. 2* redogörs för vårt uppdrag och vårt arbete. I *kap. 3* redogörs för Högskoleverkets roll, bakgrunden till och nuläget inom myndighetsorganisationen på universitets- och högskoleområdet samt Högskoleverkets omvärld och kontaktnät. Verkets roll är att vara stabsorgan åt regeringen, serviceorgan inom sektorn och tillsynsorgan inom vissa områden. Verket har ett omfattande kontaktnät. I *kap. 4* nämner vi några av de problem som finns vid bedömning av myndigheter. Vi menar att det går att bedöma myndigheters effektivitet och produktivitet samt kvaliteten i deras arbete på objektiv grund, men att varje bedömning har subjektiva inslag.

Vår bedömning av Högskoleverkets arbete framgår främst av *kap. 5*. Vi har koncentrerat vårt arbete till vissa områden och aspekter. Vi har studerat verkets arbete med utgångspunkt från fyra intressenter: statsmakterna, avnämarna, högskolorna och studenterna och främst sett på sex arbetsområden, nämligen utvärdering och kvalitetsarbete, jämförelse mellan kvinnor och män, internationalisering, omvärldsanalys, studieinformation och tillsyn över verksamheten.

Vi har studerat verkets *verksamhetsplanering och verksamhetsuppföljning* och anser att verket arbetar med en ambitiös målsättning och med en verksamhetsplan som i huvudsak fullföljs. Det är för organ av Högskoleverkets karaktär viktigt att planeringen är så flexibel att verket kan hantera tillkommande uppgifter, t.ex. olika regeringsuppdrag. Vi betonar att det är viktigt att verkets interna *kvalitetsarbete* bedrivs målmedvetet och kraftfullt.

Utvärdering och kvalitetsarbete är en av de mest centrala uppgifterna för Högskoleverket. Verket fullgör ett omfattande arbete med att följa upp och

utvärdera utbildning och forskning, bl.a genom prövning och uppföljning av examensrätter, prövning av rätt att inrätta professurer samt framför allt granskning och bedömning av universitets och högskolors kvalitetsarbete. Vi – liksom de allra flesta intressenter – har en positiv bedömning av denna del av verkets arbete. Detta arbete tycks också ha haft goda effekter på verksamheten vid universitet och högskolor. Vi betonar att bedömargruppernas sammansättning är betydelsefull, att ledamöterna måste ha ”tyngd” och kunna ägna erforderlig tid åt uppgiften. Det är viktigt att bevara den öppna ansatsen, kombinationen av granska och främja. Det är nödvändigt att verket fortsätter att granska kvalitetsarbetet, men också att verket i högre grad inriktar sig på utvärderingar och uppföljningar som avser kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor.

En av Högskoleverkets uppgifter är att främja *jämställdhet mellan kvinnor och män*.

Vi menar att varje universitet och högskola själv bör ha huvudansvaret för jämställdhetsarbetet, men att verket bör spela en mer aktiv roll än nu på detta område. Detta kan bl.a. ske genom utbildning, information och opinionsbildning och genom att verka för att jämställdhetsperspektivet finns i all utbildning och forskning. Självfallet bör detta perspektiv också sätta sin prägel på alla delar av verkets eget arbete. Det ny tillsatta Jämställdhetsrådet får en viktig uppgift att stimulera jämställdhetsarbetet inom hela högskolesektorn. Den s.k. JÄST-gruppen har varit betydelsefull och vi menar att lärosätenas arbete också i fortsättningen bör stödjas genom särskilda projektmedel.

Högskoleverket har många uppgifter inom området *internationalisering*, uppgifter som torde öka i betydelse i och med den växande internationaliseringen inom utbildning och forskning. Verket svarar bl.a. för flera europeiska utbytesprogram, för information om utbytesverksamhet och för bedömning av och information om utländska utbildningar.

Vi menar att verket har en hög kompetens och en betydande kunskap på detta område. Verket bör arbeta mera på att föra in det internationella perspektivet i all sin verksamhet, på att systematiskt sprida kunskap om högskoleförhållanden i andra länder samt verka för att ett internationellt perspektiv kommer in i olika högskoleutbildningar.

Omvärldsanalys – att beskriva och analysera trender och tendenser i högskolesektorns omgivning, nationellt och internationellt – är en annan viktig uppgift för Högskoleverket. Den är dock inte lika känd, kanske beroende på att begreppet omvärldsanalys kan ges olika tolkningar. Vi menar emellertid att verket har gjort flera värdefulla utredningar och analyser och att det finns god och värdefull kunskap inom verket för dessa uppgifter. Verket måste arbeta mera på att redovisa och ”marknadsföra” det arbete som gjorts och görs på detta område. Verket måste också satsa mera på att analysera långsiktiga utvecklingstendenser i omvärlden som kan påverka högskoleområdet.

Studieinformation tillhör också en av de mera centrala uppgifterna för Högskoleverket, även om en betydande del av denna verksamhet utförs och bör utföras vid universitet och högskolor. Verket informerar om högskolestudier i Sverige och om utländska utbildningar. Verket har ett omfattande och värdefullt informationsmaterial och samarbetar nära både med lärosätena och med andra organ och myndigheter. Vi betonar att det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan verket och olika aktörer, t.ex. mellan verket och Verket för högskoleservice, VHS, är tydlig.

Högskoleverket har ansvar för *tillsyn över verksamheten* vid universitet och högskolor genom att följa upp och granska tillämpningen av lagar och förordningar. Kännedomen om verkets tillsynsuppgifter tycks dock vara begränsad, men i de fall högskolorna och studenterna haft kontakter med verket har de uppfattats som positiva och konstruktiva. Vi menar att det är viktigt att verket markerar att det har till uppgift att kontrollera och påverka regeltillämpningen på högskolorna – och att man i detta avseende inte är rädd för att uppfattas som styrande. Vi anser också att verket bör finna former för att föra ut ställningstaganden i enskilda ärenden till samtliga lärosäten, exempelvis genom en publikation med sammanfattningar av beslut i tillsynsärenden.

Vi menar *sammanfattningsvis att Högskoleverket väl fullgjort och fullgör sin uppgift som nationell högskolemyndighet*. Verket behövs för universitetens och högskolornas skull, för förnyelse och utveckling av utbildning och forskning. Verket behövs också för regeringens och regeringskansliets skull, det visar bl.a. de många regeringsuppdragen. Vi menar att *verket har motsvarat statsmakternas intentioner och förväntningar* och har förtroende i omvärlden, däribland universitet och högskolor.

Vi har i rapporten framfört en del kritiska synpunkter, pekat på en del brister och angett några områden där förändringar kan och bör göras. Verket ställs inför besvärliga avvägningar vid fullgörande av sin uppgift, avvägningar som kan gälla ekonomiska och personella resurser, men också avvägningar som följer av verkets speciella ställning som stabsorgan, serviceorgan och tillsynsorgan, som central myndighet inom en sektor med ett 40-tal autonoma universitet och högskolor. Vi menar att verket på några områden framträtt med alltför stor försiktighet. Verket bör under kommande år bli *tydligare och synligare, framträda på ett djärvare sätt.*

Summary

We were assigned the task of assessing the operations of the National Agency for Higher Education. The assessment was principally concerned with the results of these operations, with the adequacy of the goals the Agency had set itself and with the question as to whether the Agency's activities had measured up to the intentions and expectations of central government. The task did not cover matters relating to the organization or internal regime of the Agency.

Our findings are presented in this report, whose contents may be summarized as follows. In *Chapter 2*, an account is given of our assignment and our procedures. In *Chapter 3*, an account is given of the Agency's role and the background and current situation in regard to the way government authority is organized in the area of higher education. The National Agency for Higher Education's social context and network of contacts is also presented. The role of the Agency is to constitute an ancillary body assisting the Government, a service body for the sector and a supervisory body in certain areas. The Agency has a comprehensive network of contacts. In *Chapter 4*, we mention a number of problems that are arising in connection with the assessment of government agencies. It is our view that it is possible to assess the efficiency, the productivity and the quality of agencies according to objective criteria, but that every assessment is bound to contain subjective elements.

Our assessment of the work carried out by the National Agency for Higher Education is primarily contained in *Chapter 5*. We concentrated our main focus on certain areas and aspects of higher education. We studied the work of the Agency starting from the interests of four major stakeholders: central government, employers, institutions of higher education and students, and examined six main areas of operations, namely evaluation and quality work, gender equality, internationalization, research into the general social parameters of higher education, information about studies and supervision of operations.

We examined the Agency's *planning* and *follow-up* procedures and in our view the Agency has both ambitious objectives and a planning agenda that

on the whole is kept to and carried through. For bodies such as the National Agency for Higher Education it is important to have a planning agenda that is flexible enough to allow it to deal with unspecified future tasks such as Government assignments of various kinds. We wish to emphasize how important it is that the Agency's internal *quality improvement efforts* are carried out in a purposeful and energetic fashion.

Evaluation and quality auditing are among the most central tasks of the National Agency for Higher Education. The Agency does a great deal of work following up and evaluating programmes of education and research, including such matters as assessing and following up the right to award degrees, assessing the right to create professorships and above all scrutinizing and evaluating the quality improvement efforts of institutions of higher education. In common with most stakeholders, we have a positive view of this aspect of the Agency's work. It would also appear to have had a beneficial effect on the operations of institutions of higher education. We wish to stress that the composition of the audit teams is important — the members must be able to devote the necessary time to the task and their views must carry weight. It is important to maintain the open approach manifested so far, a combination of scrutiny and encouragement. It is necessary for the Agency to continue its scrutiny of quality improvement efforts, but also for it to focus to a greater extent on assessments and follow-ups related to the quality of the operations conducted at institutions of higher education.

One of the tasks of the National Agency for Higher Education is to promote *equality between women and men*. In our view each institution of higher education should itself take the main responsibility for its gender equality efforts, but the Agency should play a more active role than it currently does in this area. This might be done by way of training, information, moulding public opinion and endeavouring to make sure that a gender equality perspective is present in all education and research. This perspective should naturally also set its stamp on all aspects of the Agency's own work. The newly appointed Gender Equality Council will have an important task stimulating gender equality efforts throughout the higher education sector. The Working Group for Equality in Higher Education and Research has played a significant part, and in our opinion the work of institutions of higher education in this field should be supported by special project funding.

The National Agency for Higher Education has many tasks in the field of *Internationalization*, tasks that are likely to increase in importance in parallel with the growing internationalization of education and research. Among other things, the Agency is responsible for a number of European exchange programmes, for information regarding exchange activities and for evaluating and providing information about foreign programmes of education. In our view the Agency possesses a high level of competence and significant expertise in this area. It should devote even more energy to bringing international perspectives into all its activities, to systematically disseminating knowledge about higher education in other countries and to encouraging the introduction of international perspectives into different programmes of higher education.

Research into the social parameters of higher education — the description and analysis of trends and tendencies in the social setting of the higher education sector, both national and international — is another important task for which the National Agency for Higher Education is responsible. It is not as well-known as its other tasks, however, perhaps due to the various interpretations that may be placed on the idea of the study of social parameters. In our view, however, the Agency has produced a number of valuable studies and reports, and is well-equipped with the necessary expertise to deal with this kind of assignment. The Agency must work harder at presenting and “marketing” its previous work in this area as well as its current efforts. It must also devote more energy to analysing long-term developmental tendencies in the contemporary world that are likely to influence the field of higher education.

Information about studies is also one of the Agency’s central tasks, even if a significant part of this work is carried out and should be carried out at institutions of higher education themselves. The Agency provides information about higher education in Sweden and about studies abroad. It has amassed a comprehensive and valuable store of knowledge and collaborates closely with institutions of higher education and with other bodies and agencies. We wish to stress the importance of a clear division of responsibilities between the Agency and other players in the field such as the National Admissions Office to Higher Education.

The National Agency for Higher Education is responsible for *supervising the operations* of institutions of higher education by following up and scrutinizing their application of laws and ordinances. General awareness of these supervisory tasks would seem to be limited, but in the cases in which institutions of higher education and students have contacted the Agency, these contacts have been perceived as being positive and constructive. We think it important for the Agency to make it clear that it has the task of checking and influencing the application of regulations at institutions of higher education — and that it should not be afraid of being perceived as interfering or seeking control. It is also our view that the Agency should find ways of making its decisions in individual cases known to all institutions of higher education, for instance by way of a publication presenting summaries of decisions taken in supervisory cases.

To summarize, it is our opinion that the National Agency for Higher Education has carried out and is carrying out its assignments as the national agency for higher education capably and well. The Agency is necessary for Sweden's institutions of higher education and for promoting innovation, renewal and development in higher education and research. The Agency is also needed by the Government and the Cabinet Office, as is shown by its many assignments. In our view the Agency has measured up to the intentions and expectations of central government, and has the confidence of society, including the institutions of higher education themselves. In our report we have proffered a number of critical opinions, pointed out a number of shortcomings and indicated several areas in which changes both can and should be made. The Agency is confronted by perplexing choices as it carries out its tasks, choices which may involve financial or staff resources but which are also rooted in the Agency's special character as an ancillary arm of central government, a service body and a supervisory body — a national agency in a sector comprising some forty autonomous institutions of higher education. In our view the Agency has acted with undue caution in certain areas. In future, the Agency should be *clearer and more visible*, and should also *act more boldly*.

Uppdrag och arbete

Vårt uppdrag

Högskoleverkets styrelse beslutade i maj 1998 att en extern bedömning av Högskoleverkets verksamhet skulle göras under 1998. Syftet skulle vara att öka kunskapen om verksamhetens kvalitet och resultat. Bedömningen skulle i första hand inriktas mot verksamhetens resultat, verket hade ju under hösten 1997 genomfört en självvärdering som inriktats mot verksamhetens processer.

Det framhölls i samband med beslutet att en bedömning av verksamheten borde ställas mot statsmakternas intentioner och riktlinjer för verket. Bedömningen borde sålunda utgå dels från verkets instruktion, dels från propositioner och regleringsbrev som fastställt mål och närmare angett verksamhetens inriktning. Likaså framhölls att några av de övergripande frågor som kan ställas borde handla om huruvida Högskoleverket har haft en tillräckligt hög ambitionsnivå för att uppfylla instruktionen och om genomförandet av de olika uppgifterna har motsvarat statsmakternas intentioner och förväntningar. Bedömningen borde också beröra förutsättningarna för att en nationell högskolemyndighet skall kunna lyckas med sitt uppdrag.

Slutligen framhölls att det kunde bli aktuellt att avgränsa bedömningen och att det kunde bli svårt att fastslå resultat och effekter av verkets arbete, men att detta ändå borde vara en utgångspunkt för arbetet.

Gruppen har haft följande sammansättning:

Ingemar Mundebo, f.d. generaldirektör, ordförande

Britt-Marie Bystedt, f.d. generaldirektör

Veronika Rundkvist, f.d. SFS-ordförande

Anders Stening, jur.dr, konsult

Gruppen har biträtt av Christian Lange, f.d. utbildningsledare.

Vårt arbete

Vi har tagit del av ett omfattande *skriftligt material* från Högskoleverket. Det gäller

- verkets anslagsframställningar, årsredovisningar och verksamhetsplaner jämte uppföljningar av verksamhetsplaner,
- flera rapporter till regeringen,
- flera granskningar och bedömningar av kvalitetsarbetet vid flertalet högskolor samt en stor mängd examensrättsprövningar,
- ett antal tillsynsrapporter och ärenden,
- verkets självvärderingsrapporter och verkets olika program, rörande t.ex. kvalitetsarbete och jämställdhet.

Vi har också tagit del av *annat offentligt tryck*, såsom

- budgetpropositioner samt propositioner, motioner och utskotts-
betänkanden som berör vårt granskningsområde,
- regleringsbrev och revisionsrapporter,
- material från olika högskolor och organisationer.

Vi har vidare *besökt och haft samtal* med representanter för universitet och högskolor samt andra myndigheter och organisationer som har beröring med Högskoleverkets arbete. Det gäller

- Representanter för universiteten i Uppsala och Umeå samt för Chalmers tekniska högskola, Musikhögskolan, högskolorna i Karlskrona/Ronneby och Växjö samt Mitthögskolan.
- Representanter för Centrala studiestödsnämnden, Kungl Ingenjörsvetenskapsakademien, Riksbankens Jubileumsfond, Svenska Institutet, Sveriges Förenade Studentkårer, Sveriges Industriförbund, Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, Sveriges Universitetslärarförbund, Uppsala studentkår och Verket för högskoleservice.

Vi har slutligen haft samtal med styrelsens ordförande, verkets generaldirektör samt med ett antal medarbetare i verket.

Vi har studerat verksamheten med utgångspunkt från fyra "intressenter": Statsmakterna, avnämarna, högskolorna och studenterna. Vi har i första hand försökt se på verksamhetens resultat och effekter samt kvaliteten i arbetet. I någon mån har vi också sett på processerna i arbetet. Våra studier av skriftligt material och våra besök och samtal har berört flertalet av Högskoleverkets arbetsområden. Vi har emellertid koncentrerat vårt arbete

till följande områden (ett urval, utan rangordning, bland de ca 20 områden som nämns i verkets instruktion):

- utvärdering och kvalitetsarbete,
- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- internationalisering,
- omvärldsanalys,
- studieinformation,
- tillsyn över verksamheten.

Det kan slutligen finnas skäl att här göra en *terminologisk kommentar*. Vi använder i denna rapport som regel ordet *bedöma*, detta i överensstämmelse med formuleringen i vårt uppdrag. I vetenskaplig litteratur, liksom i offentliga texter om förvaltning, talar man ofta om utvärdering och uppföljning, då det handlar om att analysera och bedöma utvecklingen inom ett område, t.ex. en myndighets arbetsområde. Det finns nyansskillnader mellan olika begrepp. Vi skall dock inte fördjupa oss i detta. Vi använder i rapporten ordet *bedöma* och har arbetat på ungefär samma sätt som vi skulle ha gjort om vi hade använt ordet *utvärdera*. Vi har också noterat att den kanske främste svenske forskaren på området, professor Evert Vedung, i sin bok "Utvärdering i politik och förvaltning" skriver: "*Att utvärdera är att noggrant bedöma.*" Det är alltså vad vi har försökt göra, dock inom en begränsad tidsram. Huvuddelen av arbetet har fullgjorts under september-oktober 1998.

Högskoleverkets roll

Universitets- och högskolesektorn har under senare årtionden genomgått stora och genomgripande förändringar. Det gäller också det delområde som vi närmare granskar, nämligen den centrala myndighetsorganisationen. Viktiga årtal i detta sammanhang är 1964, 1977, 1992 och 1995.

Bakgrund

Universitetskanslersämbetet, UKÄ, tillkom 1964 som högsta administrativa myndighet inom universitets- och högskoleområdet. Ämbetets uppgift skulle vara att utreda, initiera, planera, kontrollera och informera. Ämbetet fastställde normalstudieplaner för varje ämne och hade en organisation för årlig kontroll av studieresultat och studietider.

1977 skedde en omfattande högskolereform. Den innebar bl.a. att Sverige för första gången fick en högskolelag, en enhetlig organisation och ett detaljerat regelsystem rörande struktur, organisation, innehåll, lokalisering och dimensionering av högskoleutbildningen.

På myndighetsområdet innebar reformen att UKÄ ombildades till *Universitets- och högskoleämbetet*, UHÄ. Det nya ämbetet fick vidgat ansvar som central myndighet för statlig högskoleutbildning. UHÄ skulle – liksom tidigare UKÄ – avge anslagsframställning för hela högskoleområdet. Reformen innebar också en decentralisering av administration och ekonomiska beslut från regering och riksdag respektive det centrala ämbetsverket, UHÄ, till de enskilda högskolorna. En ny organisatorisk nivå i högskolesystemet – regionstyrelserna – tillkom. Denna nivå försvann dock redan tio år senare.

Under 1980- och 1990-talen har fortsatta betydande förändringar skett. UHÄs roll förändrades i slutet av 1980-talet. Den uppföljande och utvärderande rollen kom att förstärkas och den planerande rollen kom att minska. 1988 fastställde riksdagen, med giltighet för all statlig verksamhet, sålunda också högskoleområdet, ett program för förändringar inom den offentliga sektorn. Det innebar för högskolans del bl.a. ett nytt planerings- och styrsystem.

1992 var det dags för *nästa reform på myndighetsområdet*. Då lades UHÄ samt UUH – Utrustningsnämnden för universitet och högskolor – ned. I stället bildades inte mindre än sex myndigheter:

- Verket för högskoleservice, VHS, med uppgift att informera om och samordna antagning, effektivisera antagning, främja internationalisering och följa upp verksamheten vid universitet och högskolor.
- Kanslersämbetet, lett av en universitetskansler, med uppgift att granska och främja kvaliteten vid universitet och högskolor.
- Rådet för grundläggande högskoleutbildning med uppgift att främja och stödja pedagogiskt utvecklingsarbete.
- Rådet för forskning om universitet och högskolor med uppgift att främja och stödja forskning och utvecklingsarbete rörande universitet och högskolor.
- Högskolans avskiljandenämnd med uppgift att pröva ärenden om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.
- Överklagandenämnden för högskolan med uppgift att pröva beslut som fattats av universitet och högskolor.

Denna omorganisation innebar alltså, trots mängden av organ, att det inte längre fanns någon central sektorsmyndighet för högskoleområdet. Det visade sig dock snart att det fanns behov av en sådan myndighet. Den av regeringen 1993 tillsatta utredningen – RUT 93 – med uppgift att göra en uppföljning av 1993 års reform fick i slutet av 1994 tilläggsdirektiv att bl.a. se över uppgifter och struktur för de centrala myndigheterna inom den högre utbildningens område.

Utredningen framlade i början av 1995 delbetänkandet *Ett nytt högskoleverk* (SOU 1994:153). Regeringen föreslog kort tid därefter att en ny myndighet, ett högskoleverk, skulle inrättas inom högskoleområdet fr.o.m. 1 juli 1995. Detta verk skulle överta de uppgifter som Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning hade. Verket skulle också överta de myndighetsuppgifter som åvilade VHS. Överklagandenämnden och Avskiljandenämnden skulle förbli självständiga myndigheter men kanslimässigt samordnas med Högskoleverket. Rådet för forskning om universitet och högskolor skulle behållas till utgången av 1997 för att därefter inordnas i forskningsrådsorganisationen.

Det sägs i propositionen att den nya myndighetens uppgift skall vara att svara för vad som – utifrån de gällande principerna för styrning av högskolesystemet

– är nationella intressen. Uppgifterna skall svara mot behov eller intressen hos statsmakterna eller centrala myndigheter och organ. De skall också grundas på att statsmakterna har ett ansvar för att allmänhetens och enskilda individers behov, intressen och rättigheter blir tillgodosedda. Den frihet som universitet och högskolor fått genom 1993 års högskolereform skall inte påverkas av den föreslagna förändringen.

Det sägs också att det är viktigt att undanröja splittringen i den hittillsvarande organisationen och att det behövs en mer samlad hantering och mer renodlade roller på nationell förvaltningsnivå. Det betonas samtidigt att högskolorna också i fortsättningen skall lämna sina förslag till anslag samt årsredovisningar direkt till regeringen. Som exempel på uppgifter för det nya högskoleverket nämns

- uppföljning och utvärdering,
- tillsyn,
- bevakning, analyser och utredningar,
- prövning av kvalitet och examensrätt ,
- internationella frågor,
- information,
- medelsförvaltning för särskilda satsningar,
- samordning inom högskoleområdet,
- chefsutveckling m.m.,
- högskoleprovet.

Det sägs slutligen att högskoleverket får uppgifter av mycket bred karaktär, "Verket skall vara stabsorgan åt regeringen, sektorsorgan och tillsynsmyndighet inom ett verksamhetsfält som är både stort, mångskiftande och i flera avseenden speciellt i samhället."

Riksdagen biföll propositionen och Högskoleverket har sålunda nu verkat i tre och ett halvt år.

Nuläge

Högskoleverkets *övergripande mål* är att bidra till att förbättra och förnya högre utbildning och forskning samt högskolans samverkan med det omgivande samhället. Verket skall utgöra en pådrivande yttre kraft genom sina granskningar av kvaliteten inom sektorn, sina granskningar av hur rättssäkerheten tillgodoses, sina utredningar och analyser samt genom att

främja bl.a. pedagogisk utveckling, jämställdhet, chefsutveckling och internationell rörlighet.

Så formulerar Högskoleverket själv sin uppgift. Och regeringen anger i senaste regleringsbrev (för budgetåret 1998) riktlinjer för verksamheten. Det sägs bl.a. att verksamheten skall vara indelad i följande verksamhetsgrenar:

- kvalitetsbedömningar av högre utbildning och forskning,
- beskrivning och analys av högskolan och dess omvärld,
- rättssäkerhet inom högskolan,
- stöd och utvecklingsinsatser för universitet och högskolor,
- rekrytering till högre utbildning,
- internationell rörlighet för studenter och akademiskt utbildade,
- det svenska universitetsdatornätet – SUNET.

Regeringen anger också följande *generella verksamhetsmål*:

- att utveckla utvärderingsarbetet av den högre utbildningen och forskningen,
- att utveckla kvaliteten i utredningar, uppföljningar och analyser som skall ligga till grund för i första hand regeringens bedömningar och beslut,
- att säkerställa att allmänhetens och enskilda individers behov, intressen och rättigheter i förhållande till högskolesystemet blir tillgodosedda,
- att underlätta internationell rörlighet för studenter och lärare samt för akademiskt utbildade i övrigt,
- att svara för övergripande, neutral, saklig och tillgänglig information om studier vid svenska universitet och högskolor samt om studier utomlands,
- att öka ambitionsnivån när det gäller att granska och främja utbildningens och forskningens kvalitet,
- att främja den pedagogiska förnyelsen.

I regleringsbrevet anges vidare ett antal konkreta verksamhetsmål. Dessutom ställs detaljerade krav på årsredovisningens innehåll. Verket får också ett antal särskilda uppdrag.

Verkschefen har i *verksamhetsplanen för 1998* betonat vissa områden som verket särskilt måste satsa på:

”För det första är det viktigt att verket under 1998 på allvar kommer i gång med egeninitierade utvärderingar, analyser och tillsynsfrågor. För det andra hoppas jag att vi ska dra flera övergripande slutsatser av de bedömningar,

utredningar och uppföljningar som såväl vi själva som andra har utfört. För det tredje: arbetet med att förbättra hur verket når ut med sina kunskaper och budskap till de olika målgrupperna måste fortsätta”.

Vi anser att verksamhetsplanen för 1998 har en ambitiös ansats och återkommer i följande kapitel till olika delar av planen.

Högskoleverkets ekonomi kan beskrivas på flera sätt. Verkets ramanslag för 1998 uppgår till drygt 127 milj.kr. En mera rättvisande bild framgår emellertid av följande sammanställning av de beräknade kostnaderna 1998:

Löner till verkets anställda	52,0 milj. kr
Avdelningarnas, kansliets och universitetskanslerns kostnader, exkl. löner	69,0 milj.kr
Utdelningsram Grundutbildningsrådet	30,1 milj.kr
Högskoleprovet	19,5 milj.kr
Summa	170,6 milj.kr

Därtill kommer särskilda anslag (SUNET, kvinnliga doktorander, teknik- och naturvetenskapscentra, ERASMUS forsknings- och kompetensutvecklingsprogram, NOT, Tempus m.m.) om ca 219,4 milj. kr. Den totala budgeten för Högskoleverket 1998 omfattar sålunda kostnader (och intäkter) om ca 390 milj. kr.

Högskoleverket hade i september 1998 ca 130 anställda. Motsvarande antal vid 1996 års utgång var 110. Majoriteten av de anställda har akademisk examen, flera med forskarutbildning. Verket anlitar dessutom en rad experter som sakkunniga i olika projekt och uppdrag.

Omvärlden

Högskoleverkets verksamhetsfält är stort och mångskiftande. Det betyder att ”verkets omvärld” också är stor och mångskiftande och med tanke på vad

det betyder för verkets arbete vill vi kort nämna något härom. Vi återkommer mera utförligt i följande kapitel.

Högskoleverket är – bl.a. – ett stabsorgan åt *regeringen*. Det betyder att regeringen i högre grad än vad som gäller myndigheter av annan karaktär bestämmer förutsättningarna för verkets arbete. Verket får ett betydande antal regeringsuppdrag utöver vad som framgår av regleringsbrevet och som är känt då verket fastställer sin verksamhetsplan, vilket medför att verksamhetsplanen måste förändras under året.

Högskoleverket har få kontakter med *riksdagen* (ledamöter, utskottskanslier, partigruppskanslier). Riksdagsutskotten får emellertid del av verkets rapporter.

Högskoleverket är också ett *sektorsorgan, den centrala myndigheten inom universitets- och högskoleområdet*. Verket är i vissa frågor tillsynsmyndighet, men bör huvudsakligen karakteriseras som serviceorgan. Universiteten och högskolorna är ju självständiga myndigheter under regeringen. De lämnar sina förslag till anslag samt sina årsredovisningar direkt till regeringen. Kontakterna mellan verket och universiteten och högskolorna är omfattande, de berör många olika ärendegrupper och nivåer inom verket respektive universiteten och högskolorna. Samtidigt är det naturligtvis så att en betydande andel av de ca 350 000 personer som är verksamma vid våra universitet och högskolor inte vet särskilt mycket om Högskoleverket, kanske inte ens att det finns. Att så är fallet är förklarligt, endast en mindre andel har medvetna kontakter eller är medvetet berörda av verkets arbete.

Högskoleverket har kontakter med flera andra *centrala myndigheter och organ*. Som exempel kan nämnas Centrala studiestödsnämnden, CSN, Verket för högskoleservice, VHS, Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, Skolverket, Statistiska centralbyrån, SCB, och Svenska Institutet. Vidare har verket kontakter med organisationer som Sveriges Förenade Studentkårer, SFS, och Sveriges Universitetslärarförbund, SULF, samt akademier och forskningsråd.

Verket tycks emellertid ha mera regelbunden kontakt endast med ett fåtal av de nämnda och det gäller då framför allt vissa avdelningar/tjänstemän inom verket som har sådana kontakter. Självfallet kan kontakterna vara mera omfattande i samband med olika uppdrag och projekt.

Ett organ som särskilt bör nämnas i detta sammanhang är *Sveriges Universitets- och Högskoleförbund*, SUHF. Detta förbund bildades 1995 och samtliga universitet och högskolor är på frivillig grund medlemmar i förbundet. Förbundet tillvaratar universitetens och högskolornas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs. Förbundet är en arena för diskussioner i högskolepolitiska frågor. Förbundet behandlar frågor av såväl principiell som praktisk karaktär och arbetar genom konferenser, seminarier, remissvar, uppvaktningar och utredningar. De områden som förbundet arbetar med kan sammanfattas i följande punkter

- den grundläggande utbildningen,
- forskarutbildningen och forskningen,
- högskolan som organisation,
- samverkan mellan högskola och samhälle,
- resursbehov vad gäller personal, lokaler och utrustning,
- samverkan med motsvarande organisationer i andra länder.

Förbundets högsta beslutande organ är förbunds församlingen. Där är alla medlemmar företrädde. Arbetet leds av ett arbetsutskott och dessutom finns ett mindre kansli. Förbundets ekonomiska omslutning 1998 är ca 2,5 milj.kr.

Liknande samarbetsorganisationer på högskoleområdet finns i andra länder, men är ett unikt inslag i svensk offentlig verksamhet. Det torde ha sin grund i universitetens och högskolornas speciella roll och tradition och önskan att markera en självständig ställning.

En mera allmän slutsats rörande Högskoleverkets roll och relationer till omvärlden är att verket har ett omfattande kontaktnät – naturligt och nödvändigt för att verket skall kunna fullgöra sin uppgift. Likaså är det naturligt att de främsta kontaktytorna gäller universiteten och högskolorna samt regeringskansliet.

Några problem vid bedömning av myndigheter

Granskning, uppföljning, utvärdering, resultatanalys har blivit honnörsord i svensk förvaltningspolitik under senare år. Det är viktigt att granska och bedöma resultat av offentlig verksamhet inom olika sektorer och att följa upp utvecklingen liksom att – med bl.a. sådana granskningar som underlag – kunna förändra beslut och förutsättningar.

Genom att granska resultat kan regering och riksdag få underlag för beslut om tilldelning av resurser och för omprövningar och omprioriteringar inom och mellan olika verksamheter. En myndighet kan få underlag för sin planering och sitt arbete, för att utveckla sitt sätt att arbeta och för att utnyttja sina resurser på ett bättre sätt. Granskningar kan också vara ett stöd för myndighetens ledning och en stimulans för de anställda.

Det finns flera skäl till denna utveckling. Några hänger samman med svensk och internationell debatt om offentlig verksamhet, om en mera medveten förvaltningspolitik, om en ny styrstrategi – resultatstyrning – där förvaltningen styrs med verksamhetsmål och resultatuppföljning. Några hänger samman med det statsfinansiella läget, med de otillräckliga resurserna i relation till de höga ambitionerna, och nödvändigheten av att hushålla och att utnyttja resurserna så effektivt som möjligt. Några hänger samman med de inom alla områden ökade kraven på effektivitet och produktivitet, på att organ inom offentlig sektor skall lösa sina uppgifter på ett bra sätt och till lägsta möjliga kostnad.

Flera riksdagsbeslut under senare år har handlat om styrningen av statsförvaltningen, om verksamhetsformer, om mål- och resultatstyrning, om en effektiv medelshantering samt om redovisning, revision och ekonomiadministration. Regeringen skall sätta upp mål för verksamheterna, ställa tydliga krav på resultat samt analysera och utvärdera de uppnådda resultaten. Inom hela statsförvaltningen talar man idag om mål- och resultatstyrning, om ett resultatorienterat synsätt osv. Förvaltningen präglas av resultatkultur på ett helt annat sätt än tidigare.

Olika metoder för att granska, bedöma och utvärdera offentlig verksamhet har utvecklats under senare år. Det gäller framför allt inom det ekonomisk-administrativa området, men också i fråga om verksamhetsplanering och uppföljning.

Vi vill särskilt nämna vad som gäller beträffande myndigheters årsredovisning. En myndighet skall varje år i sin årsredovisning ge underlag för regeringens uppföljning, prövning och budgetering. Årsredovisningen skall ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kostnader samt innehålla en resultatredovisning som skall beskriva verksamhetens resultat i förhållande till de mål och de krav på återrapportering som regeringen har ställt upp. Myndigheten skall också lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten.

Vi har noga studerat *Högskoleverkets årsredovisningar*; i synnerhet årsredovisningen för 1997 (utkom mars 1998). Vi anser att den ger en god bild av Högskoleverkets arbete, av verkets uppdrag, organisation, kostnader och finansiering samt mål och resultat inom de sju verksamhetsgrenar som fanns under det året jämte verkets egen bedömning av måluppfyllelsen inom de olika grenarna. Den har utgjort en god grund för våra bedömningar och vi har noterat att Riksrevisionsverket anser att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

Årsredovisningarna jämte det material och de samtal som vi tidigare nämnt (exempelvis verksamhetsplaner med uppföljningar, anslagsframställningar samt program och handlingsplaner) ger oss alltså en god grund för en bedömning av verkets arbete, framför allt resultat och effekter av verksamheten.

En bedömning av en myndighet kan göras från olika utgångspunkter och i första hand avse myndighetens effektivitet och produktivitet, kvaliteten i arbetet, verksamhetens resultat och effekter. Med *effektivitet* brukar man mena graden av måluppfyllelse, enkelt uttryckt att "göra rätt saker" och med *produktivitet* produktionen per arbetstimme eller investerad krona, enkelt uttryckt att "göra sakerna rätt". Med *kvalitet* brukar man, då det gäller myndigheter, mena att verksamheten bedrivs korrekt och objektivt och ger goda resultat, enkelt uttryckt att "göra sakerna bra".

Vi har i första hand försökt bedöma effektiviteten, graden av måluppfyllelse, vilka resultat som uppnåtts och kvaliteten i arbetet, medan frågor om produktiviteten endast i mindre grad berörts. Vid bedömningen av effektivitet har vi samma utgångspunkter som brukar anges i svensk och internationell förvaltningslitteratur, nämligen att en myndighet är effektiv

- om den uppnår målen för verksamheten under god hushållning med resurserna,
- om den har kunskap om sin omvärld och är öppen för förändringar i omvärlden och inom den egna organisationen,
- om den präglas av god arbetsmiljö och god arbetstillfredsställelse och av ett "lärande arbetssätt",
- om den är aktiv och har kompetens och kraft.

Det finns få studier som med utgångspunkt i nämnda kriterier på ett sammanfattande sätt försöker bedöma om en myndighet är effektiv, om den nått goda resultat. Revisionsorgan och offentliga utredningar kan studera en myndighets verksamhet – oftare delar av en verksamhet – och ge goda bilder. Forskningsråden har en betydande erfarenhet av utvärderingar av forskningsprojekt inom sina verksamhetsområden. Och inte minst Högskoleverket har en omfattande erfarenhet av att granska kvalitet och kvalitetsarbete vid universitet och högskolor. Likväl gäller att vi i Sverige endast i ringa grad har erfarenhet av utvärderingar av myndigheters samlade verksamhet.

Det finns dock *en bred enighet om värdet, nödvändigheten av att bedöma, följa upp och utvärdera myndigheters verksamhet*. Samtidigt pågår en debatt om hur tillförlitliga metoderna är inom detta område, med vilken grad av säkerhet det går att mäta och bedöma. Enligt vår mening är det ändå möjligt att bedöma myndigheters effektivitet, det går att mäta och värdera resultat, att jämföra mål och utfall, att analysera samband mellan insats, prestation och effekt. Det gäller också i fråga om en nationell högskolemyndighet som Högskoleverket.

Att vi ändå möter *problem* i våra försök att bedöma Högskoleverkets arbete beror på följande. Årsredovisningar, verksamhetsplaner m.m. ger oss som sagts ett gott underlag. Vi kan se antal ärenden, rapporter etc., vi kan se verkets redovisning av exempelvis resultat av en utredning. Vi kan jämföra med annat material från regeringskansli, myndigheter, organisationer m.fl. och vi kan lyssna till olika aktörer inom verksamhetsområdet och på så sätt

få olika bilder. Men vad innebär – för att nämna några formuleringar i årsredovisningen för 1997 – ”förändringsarbetet har varit intensivt...”, ”regeringen har ännu inte tagit ställning”, ”regeringen har överlämnat rapporten till X-kommittén”, ”verkets insats har varit en god grund för lärosätenas fortsatta arbete”, ”regeringen har vidtagit åtgärder för att förbättra handläggningen av liknande ärenden”?

Formuleringen ”regeringen har vidtagit åtgärder” (och det finns flera sådana) tyder på framgång, ett gott resultat. Därmed är dock inte alltid sagt att framgången endast eller ens huvudsakligen beror på den framlagda rapporten. Andra omständigheter kan också ha varit betydelsefulla, kanske avgörande. Och att regeringen ”ännu inte tagit ställning” behöver inte betyda annat än just detta, beredningen fortsätter och kan resultera i framgång eller motgång. Men det kan också betyda att regeringen anser att underlaget är otillräckligt eller bristfälligt. Och vad betyder ”en god grund”, respektive ”intensivt förändringsarbete”? Det kan betyda att en rapport spelat en avgörande roll eller enbart att den varit en bidragande faktor.

Ett annat problem är hur vi skall bedöma mer allmänna utsagor som vi mött genom våra många samtal med representanter för universitet och högskolor, myndigheter och organisationer m.fl. Vi har fått del av huvudsakligen positiva omdömen, exempelvis ”verket gör ett gott arbete”, ”det var en bra rapport”, ”det var ett fint program”. Sådana utsagor kan enligt vår mening vara av betydelse, de anger hur verket uppfattas och värderas i omvärlden, men det är svårt att mera exakt ange deras tyngd.

Ett tredje problem är att varje bedömning gäller en viss tidpunkt. Den kan vara giltig just då, men inte sann ett år senare eller ett år tidigare. Och just Högskoleverket arbetar i en föränderlig miljö, inom ett mångfacetterat område. Krav och förväntningar, och därmed bedömningar, kan snabbt förändras.

Med dessa exempel vill vi ha sagt att vi på vissa områden kan få en god grund för att bedöma med stöd av olika statistiska data och annat faktamaterial, på andra områden har vi en mindre god grund för att bedöma. Det kan vara en lång rad av sammanfallande omständigheter som leder till resultat, till effekter eller omvänt till frånvaro av resultat och effekter. Det kan vara enbart Högskoleverkets arbete som lett till resultat – eller till frånvaro av resultat.

Vi har velat nämna dessa problem i samband med vår bedömning av Högskoleverkets arbete och vi har försökt att på bästa sätt hantera dem. *Vi menar sammanfattningsvis att det går att bedöma på objektiv grund, men att varje bedömning har subjektiva inslag.*

Bedömning av Högskoleverkets arbete

Högskoleverkets verksamhetsfält är stort och mångskiftande. Verket kan betraktas som ett *stabsorgan* åt regeringen, som ett *sektorsorgan* för högre utbildning och forskning, samt – i vissa fall – som ett *tillsynsorgan* över universitet och högskolor. Verket är ett organ för att granska och främja, med de balansproblem detta innebär, och ett organ för att förbättra och förnya förutsättningarna för högre utbildning och forskning samt högskolans samverkan med det omgivande samhället. Verket sammanfattar själv sin uppgift i följande formuleringar:

”Verket skall utgöra en yttre pådrivande kraft genom sina granskningar av kvaliteten inom sektorn, sina granskningar av hur rättssäkerheten tillgodoses, sina utredningar och analyser samt genom att främja bl.a. pedagogisk utveckling, jämställdhet, chefsutveckling och internationell rörlighet.”

I verkets instruktion nämns ett *20-tal arbetsområden*. De är skiftande i karaktär och i omfattning. Vissa uppgifter är av granskande karaktär, andra av främjande. Vissa uppgifter kräver betydande insatser, andra mindre. Vissa uppgifter är lätta att förutse i fråga om exempelvis tidpunkt och arbetsinsats, andra är svåra att förutse och kanske omöjliga att beakta i verksamhetsplaneringen. Vissa är egeninitierade, andra en följd av uppdrag från regeringen eller av händelser i omvärlden.

Självfallet ställer detta stora krav på verksamhetsplanering, personalplanering och budgetering och också på förmåga att kunna ändra planeringen och samtidigt kunna hålla fast vid verkets grundläggande mål.

Vi har studerat verkets *verksamhetsplanering, programarbete och verksamhetsuppföljning*. Vi finner att verksamhetsplanen har en ambitiös ansats och att den strategiska planen åtföljs av planer och budget för de olika avdelningarna inom verket. Verkschefen gör minst två gånger om året – vår och höst – en uppföljning av årets verksamhetsplan. Det är värdefullt att så sker. Verksamhetsplanen är ambitiös – men är den också realistisk? Svaret beror på hur man definierar ordet realistisk. Om kravet är att alla mål och delmål

skall uppnås under verksamhetsåret är svaret nej. De flesta mål och delmål uppfylls, men i åtskilliga fall måste man konstatera att de endast delvis är uppnådda, i en del fall t.o.m. att de inte är uppnådda. En del i planen angivna uppgifter måste framflyttas, kanske utgå. Det finns flera skäl till att alla mål och delmål inte uppnås, framför allt att verket under året får åtskilliga regeringsuppdrag, vilkas omfattning och innehåll, tidåtgång och kostnader, inte kan förutses då planen fastställs.

Även andra händelser under året kan föranleda avvikelser från planen. Det bör samtidigt noteras att verket på flera punkter gör insatser utöver planen.

Om man gör en något mindre krävande definition av ordet realistisk blir svaret emellertid ja. *De flesta mål och delmål uppfylls.* Man kan ju inte heller mäta planuppfyllelse enbart i siffertermer och säga att resultatet är tillfredsställande om exempelvis 85 eller 90 procent av mål och delmål uppnås, det viktiga är att verket fullgör de mest väsentliga uppgifterna på ett bra sätt. Vi anser att verket gör det. Alla myndigheter av stabskaraktär och myndigheter som verkar i en starkt föränderlig miljö kan möta problem då det gäller att fullgöra vad som sägs i en verksamhetsplan fastställd före verksamhetsårets början.

Vi anser att myndigheters verksamhetsplaner bör ligga på sådan nivå att angivna mål och delmål i allt väsentligt uppfylls, bl.a. därför att en plan först då blir ett gott verktyg för styrning av verksamheten och att många avvikelser minskar respekten för planen och kan leda till besvikelser såväl för omvärld som för ledning och anställda. Samtidigt bör en verksamhetsplan vara så *flexibel* att myndigheten kan hantera under året uppkomna händelser. Vi har noterat att verket inför arbetet med 1999 års verksamhetsplan talar om projekt som har högsta prioritet och projekt som kan nedprioriteras när oförutsedda regeringsuppdrag och andra nya uppgifter kommer in i bilden. Det är ett bra grepp som underlättar hanteringen av tillkommande uppdrag och uppgifter.

Vi har också särskilt studerat den *självvärdering* av det egna kvalitetsarbetet som genomfördes inom Högskolverket under 1997. Det är bra att ett sådant arbete gjorts, och det bör upprepas, inte nödvändigtvis årligen men med viss regelbundenhet. Vi har noterat vad som sägs i avdelningarnas värderingar och i en referensgrupps sammanställning och analys. Det sägs bl.a. i rapporterna att det inom verket finns bristande framförhållning i

tidsplanering och att det i vissa fall saknas tydliga mål och förutsättningar för verksamheten. Det sägs vidare att stress och överbelastning ibland förekommer. Vidare saknar man systematisk uppföljning och utvärdering av verksamheten och man menar att kontakterna med aktörer i omvärlden är otillräckliga.

I fråga om verkets inre arbete sägs att det finns en del oklarheter beträffande ansvar och befogenheter och i fråga om samverkan menar man att det finns en bra samverkan inom avdelningarna, men en mindre bra mellan avdelningarna.

Det finns sålunda en betydande självkritik på viktiga områden som nära berör förutsättningarna för Högskoleverkets arbete. Vi har inte haft i uppdrag att mera djupgående studera verkets inre arbete och organisation, men har på några punkter gjort iakttagelser som ligger i linje med vad som sägs i självvärderingsrapporterna.

Vi konstaterar samtidigt att det inom verket finns ett medvetande om problemen och en vilja att söka lösa dem. Särskilt värdefullt är det *Kvalitetsprogram* – grundat på självvärderingarna – som verkets styrelse fastställde i februari 1998. I detta program finns, förutom en mer principiell verksamhetsdeklaration och ett avsnitt om grundläggande värderingar, redogörelser för nuläge och program, för åtgärder och ansvar inom områdena ledarskap, planering och uppföljning, kommunikation och intern samverkan, kompetensutveckling samt jämställdhet och mångfald. *Det är nödvändigt att verkets interna kvalitetsarbete bedrivs målmedvetet och kraftfullt*, ty verkets resultat och den externa bilden av verket formas i hög grad av att verket själv fyller högt ställda krav på god kvalitet i arbetet, på en väl fungerande organisation och verksamhet, nära samverkan och hög kompetens bland de anställda. Vi har också noterat att verket fastställt dels en *Kommunikationspolicy*, dels en *Jämställdhetsplan* med mål, ansvar och handlingsplaner och att verket har en intern Jämställdhetsgrupp. Vi förutsätter att dessa program och planer följs upp.

Vi har – som nämnts i tidigare avsnitt – koncentrerat vårt arbete till vissa områden och aspekter. Vi har i första hand försökt att se på verksamhetens resultat och effekter samt kvaliteten i arbetet. Vi har studerat verkets arbete med utgångspunkt från fyra "intressenter": Statsmakterna, avnämarna, högskolorna och studenterna. Vi har koncentrerat vårt arbete till några

verksamhetsområden och kommer att i det följande kort beskriva verkets arbete inom vart och ett av dessa områden, sammanfatta synpunkter vi fått i samtal med olika intressenter och slutligen göra en egen bedömning av verkets arbete och då redovisa vilka förtjänster och brister som vi ser och vilka förändringar som enligt vår uppfattning kan och bör göras.

Utvärdering och kvalitetsarbete

Högskoleverket skall enligt sin instruktion "följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan med beaktande av verksamhetens roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov" samt "stödja och främja arbetet vid universitet och högskolor med att förbättra verksamhetens kvalitet". Som tidigare nämnts betonar regeringen i regleringsbrevet för 1998 att Högskoleverket skall utveckla utvärderingsarbetet och höja ambitionsnivån när det gäller att granska och främja utbildningens och forskningens kvalitet. *Vi anser att utvärdering och kvalitetsarbete är en av de mest centrala uppgifterna för Högskoleverket.*

Inom verket har avdelningen för utvärdering och kvalitetsarbete ansvaret för olika slag av kvalitetsbedömningar. Avdelningens verksamhet är indelad i program bl.a. för prövning av examensrätter, professurer, universitetsbenämningar och vetenskapsområden; bedömningar av universitets och högskolors kvalitetsarbete samt det man kallar nationella utvärderingar. Professursprövningarna slutförs under 1998, samtliga beviljade professurer blir fakultetsansknutna. Prövningarna av vetenskapsområden påbörjades under 1998.

Vid sina prövningar och bedömningar engagerar Högskoleverket ett stort antal experter, huvudsakligen från högskolesektorn. Arbets sättet kan jämföras med sakkunniggranskningar vid anställning av lärare och utvärderingar av forskningsprojekt. När det gäller att bevilja examensrätter eller rätt att inrätta professurer e.dyl. kommer initiativet från de högskolor som vill ha en examensrätt eller rätt att inrätta professur. Högskoleverkets arbete går ut på att klarlägga om vissa bestämda förutsättningar för att bevilja rätten är uppfyllda. Prövningen resulterar i ett medgivande eller ett avslag. En examensrätt beviljas inte en gång för alla utan en omprövning förutsätts ske efter en viss tid. Vad gäller granskningen av kvalitetsarbetet är syftet att "granska för att främja", dvs. man inriktar sig på arbets sätt och metoder för

kvalitetsarbete, inte på att granska verksamhetens kvalitet. Detta arbete följer en uppgjord plan som under en treårsperiod täcker in samtliga universitet och högskolor. De nationella utvärderingar som genomförts har däremot varit inriktade på att granska kvaliteten i den verksamhet man har bedömt.

Resultaten av verkets prövningar, granskningar och utvärderingar publiceras i verkets rapportserie som ges en vid spridning inom högskolesektorn och till övriga intressenter.

Under 1997 gjorde Högskoleverket sammanlagt 81 prövningar av examensrätter varav 13 avsåg enskilda utbildningsanordnare. I 25 fall avslogs ansökningarna, varav 11 avsåg enskilda utbildningsanordnare. Antalet examensrättsprövningar torde komma att minska under kommande år.

Högskoleverket har också under 1997 bedömt ansökningar rörande drygt 40 professurer och beslutat om inrättande av 32. Vidare har verket under 1997 slutfört bedömningar av kvalitetsarbetet vid 20 lärosäten och avslutat fyra nationella utvärderingar. Bland dessa är en uppföljning av givna magisterexamensrätter och en utvärdering av magisterexamen.

Högskoleverkets arbete med prövningar, bedömningar och utvärderingar som gäller kvaliteten i verksamheten tilldrar sig naturligtvis stort intresse på lärosätena. Många personer engageras i verkets expertgrupper och Högskoleverkets ställningstaganden kan ha avgörande betydelse för den fortsatta verksamheten vid lärosätet.

Prövningar och uppföljningar av examensrätter samt utvärderingar av ämnen och utbildningar har krävt ett omfattande arbete på de universitet och högskolor som berörts. I vissa fall har en brist på samordning mellan verkets olika granskningsgrupper märkts, både vad gäller insamling av underlag och besök vid högskolorna. Det har även förekommit kritik över bristande samråd vad gäller val av experter.

Vi kan inte bedöma i vilken grad som denna kritik är berättigad men anser att verket själv bör avgöra gruppernas sammansättning när det gäller prövning av examensrätter medan det däremot då det gäller bedömningar av kvalitetsarbetet är mer naturligt med ett nära samråd med lärosätet.

En mer principiell kritik har framkommit, bland annat från SFS. Man efterlyser mer ingående granskningar av utbildningskvaliteten vid de "gamla" universiteten och anser att det kan finnas en viss obalans i de krav man ställer vad gäller större, väl etablerade lärosäten respektive de mer nyetablerade högskolorna.

Även om det förefaller som om berörda högskolor i de allra flesta fall accepterat utfallet av verkets prövningar av olika examensrätter har i några fall framhållits att bedömningen av vad som skall anses vara ett ämne i för hög grad har utgått från traditionella ämnes- eller disciplinvärderingar. Det anses att detta motverkar det arbete med utveckling och förändring av ämnen och utbildningar som bedrivs vid de nyare högskolorna och att det hos bedömarna kan finnas en brist på kunskap om den internationella utvecklingen på ett område.

Genomgående har vi hos intressenterna mött *en positiv inställning* till verkets granskning av kvalitetsarbetet. Ansatsen att "granska för att främja" uppskattas. Man anser också genomgående att *metodikerna har utvecklats och förbättrats* och att både granskare och granskade har lärt sig under arbetets gång. De vägledningar och handledningar som har utarbetats för verksamheten är värdefulla hjälpmedel i arbetet. Verkets arbete på detta område tycks ha haft goda effekter på verksamheten vid universitet och högskolor.

Vi gör bedömningen att den uppläggning av granskningen av kvalitetsarbetet som Högskoleverket fört vidare från föregångaren Kanslersämbetet har fått *ordentligt genomslag i högskolornas verksamhet*. Arbetsmetoden synes också ha accepterats av statsmakterna även om olika regeringsuppdrag till verket visar att man kanske anser att den måste kompletteras med uppföljningar och utvärderingar av kvaliteten i verksamheten. Vi vill betona att det är viktigt – och till nytta inte minst för berörda lärosäten – att rapporterna är tydliga i sina slutsatser och klart pekar på eventuella svagheter och brister.

Även de större kvalitativa utvärderingar som verket genomfört har i stort sett mottagits positivt av de berörda och man har tagit till sig de kritiska synpunkter som framkommit.

Vi har noterat att man i flera fall ansett att *tiden för bedömargruppens platsbesök vid bedömning av ett lärosätes kvalitetsarbete* varit för kort. Vad som

kan betraktas som "lagom" beror naturligtvis på respektive universitets/högskolas storlek och granskningens karaktär, men man betonar att *god tid* behövs om en bedömgrupp skall få en bild av verksamheten och få tillfälle till samtal med företrädare för olika grupper. Likartade synpunkter finns ju också i Björn Stensakers rapport "Prefekter om effekter", där han säger att det ofta finns en klar besvikelse när det gäller själva besöket. Vi menar att dessa synpunkter *bör beaktas* i det fortsatta arbetet. Vi vill också betona att *bedömgruppernas sammansättning är viktig*. Ledamöterna måste ha "tyngd" och goda kunskaper om universitetens och högskolornas arbete, sett från olika perspektiv. De måste också vara beredda att ägna erforderlig tid åt uppgiften.

Vi vill slutligen säga att det är viktigt att bevara "den öppna ansatsen", kombinationen av *granska och främja*, i detta arbete. En granskning bör inte vara underlag för någon rankinglista av universitet och högskolor, inte ens för deras kvalitetsarbete.

Ett generellt problem som inte begränsar sig till högskolesektorn är om man snart har nått en "mättnadsgräns" vad gäller uppföljningar och utvärderingar som olika myndigheter ansvarar för. Det är därför extra viktigt att man i det fortsatta arbetet från verkets sida tar intryck av eventuell kritik som framförs och i sitt eget arbete visar att man är en "lärande organisation".

Verket kommer nu att genomföra en ny bedömningscykel rörande kvalitetsarbetet vid lärosätena åren 1999 - 2001. Vi anser detta vara önskvärt. Vi vill emellertid med hänsyn till den eventuella risken att nå och passera "mättnadsgränsen" säga att verkets mål att varje lärosäte skall vara föremål för bedömning "minst en gång" per treårsperiod i normalfallet bör uppfattas som "en gång" per treårsperiod. *Hög kvalitet är viktigare än hög kvantitet*.

Det är vidare vår uppfattning att Högskoleverket i sitt fortsatta arbete i högre grad bör inrikta sig på uppföljningar och utvärderingar som avser *kvaliteten* i verksamheten vid universitet och högskolor och formulera mål och riktlinjer för ett sådant arbete.

Vi vill slutligen framhålla vikten av att Högskoleverkets arbete i synnerhet då det gäller bedömningar av kvalitet och kvalitetsarbete präglas av integritet och oberoende och att verket utformar sitt arbete och sina rapporter med stor

självständighet i förhållande till såväl regering och regeringskansli som universitet och högskolor. Vår uppfattning är att så hittills varit fallet.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

I Högskoleverkets arbetsuppgifter ingår att ” inom verksamhetsområdet främja jämställdhet mellan kvinnor och män ”. Regeringen har i budgetpropositionen för 1998 understrukt att verket bör intensifiera sitt arbete på detta område och överta den pådrivande och stödjande roll som den s.k. JÄST-gruppen haft. Verket har också i uppdrag att följa upp och utvärdera de projekt som på förslag av JÄST-gruppen fått ekonomiskt stöd.

Enligt Högskoleverkets verksamhetsplan för 1998 skall verkets insatser gå ut på att stödja de strävanden som pågår vid universitet och högskolor, bland annat genom att samla in och sprida åtgärdsprogram som upprättats vid olika lärosäten och sprida information om jämställdhetsarbetet i samhället i övrigt. Genom interna seminarier och andra insatser inom verket strävar man också efter att jämställdhetsperspektivet skall bli en naturlig och självklar del av allt arbete som verket bedriver.

Vi kan konstatera att *inriktningen av verkets arbete på jämställdhetsområdet är dåligt känt hos intressenterna*. Vad som uppmärksammats är JÄST-gruppens verksamhet, det stöd jämställdhetsarbetet fått genom de särskilda projektmedel regeringen avsatt samt de politiska insatserna/åtgärderna från regeringen. Verkets roll som idégivare efterlyses, inte så mycket i fråga om de mer formella eller kvantitativa aspekterna (anställningsbeslut, procentmål m.m.) som i fråga om hur jämställdhetstänkandet och -arbetet kan integreras i den dagliga verksamheten. Bland dem som ansvarar för jämställdhetsarbetet på universitet och högskolor finns *en förväntan om aktivt stöd och uppmuntran i arbetet på lärosätet*.

Vi gör bedömningen att den inriktning av jämställdhetsarbetet som verket redovisat med ett projektorienterat arbetssätt är en riktig ansats. Även om varje universitet och högskola själv måste ha huvudansvaret för sitt jämställdhetsarbete bör dock *verket ta en mer aktiv roll* t.ex. när det gäller ökade insatser för utbildning, information och opinionsbildning samt åtgärder för att införa ett jämställdhetsperspektiv i universitets och högskolors utbildning och forskning. Ett positivt exempel är projektet Genus i ekonomi- och

juristutbildningarna. En mer aktiv roll för verket kräver sannolikt att arbetsuppgiften ges större personalresurser. Det synes vidare ofrånkomligt att arbetet på lärosätena även i fortsättningen måste stödjas genom särskilda projektmedel. Vi ser här en klar parallell till den effekt Grundutbildningsrådets projektbidrag har på verksamheten inom det området.

Samtidigt är det angeläget att bibehålla målet *att integrera jämställdhetsperspektivet i alla delar av verkets arbete*. Vi har noterat att verket nyligen tillsatt ett *Jämställdhetsråd* för hela högskolesektorn med representanter för universitet och högskolor och studenterna. Detta råd får en viktig uppgift att stimulera jämställdhetsarbetet inom hela högskoleområdet. Det kan finnas en risk för att "luften går ur" jämställdhetsarbetet om inte såväl regering som Högskoleverk samt, naturligtvis, universitet och högskolor ständigt är aktiva på detta område.

Internationalisering

Högskoleverkets instruktion innehåller en rad konkreta arbetsuppgifter som har med internationell verksamhet att göra. I verkets årsredovisning för 1997 ges en beskrivning av uppgifterna. Verket ansvarar för de europeiska utbildningsprogrammen, bland andra Sokrates-Erasmus och Tempus. Verket arbetar med att främja erkännande av såväl svensk som utländsk utbildning, informerar om och tillämpar internationella konventioner och EG-direktiv, bedömer utländska examina som grund för yrkesverksamhet i Sverige samt vilka utländska eftergymnasiala utbildningar som kan ha rätt till studiemedel. Verkets arbete på dessa områden berör en stor mängd individer, vilket framgår av årsredovisningen. Bedömningen av utländska examina för godkännande i Sverige omfattade under 1997 ca 1 800 ärenden. Antalet utresande studenter inom Sokrates-Erasmus programmet var 1996/97 ca 3 000 och inresande studenter läsåret före något lägre. Verket understöder och stimulerar utbytesverksamheten genom studiebesök, konferenser och rådgivning till universitet och högskolor.

I budgetpropositionen för 1999 aviserar regeringen ett uppdrag till verket att bidra till att stimulera lärosätenas internationalisering av utbildning och forskning mot världen utanför Europa och Nordamerika.

Samstämmiga uppgifter talar för att man inom verket har en hög kompetens och betydande kunskap om utländska utbildningar. Verkets service och

rådgivning på detta område är uppskattad och till stor nytta. Vad gäller programmen för studentutbyte upplevs det ute på lärosätena att det möjligen har blivit för stor koncentration på EU-området, att verket kan ha svårt att frigöra sig från "Brüssel-perspektivet".

I fråga om andra insatser för internationalisering av verksamheten finns det en skillnad i perspektiv mellan de större, mer etablerade universiteterna och högskolorna och de nyare, mindre högskolorna. Flera av de senare efterlyser en dialog med verket och ett idéutbyte om nya uppslag till internationellt samarbete medan de förra mer vill lita till den egna kompetensen.

Vi gör bedömningen att verket väl förmår sköta de konkreta arbetsuppgifterna som gäller studentutbyte och bedömning av utländska utbildningar. Verket kunskap och kompetens uppskattas. Verket bör lägga ner mer arbete på att föra in det internationella perspektivet i andra delar av sin verksamhet, att ännu mer systematiskt sprida den kunskap om högskoleförhållanden i andra länder som samlas in t.ex. genom chefsutvecklingsprogrammet och arbetet med kvalitetsutveckling samt att initiera projekt som avser införande av internationella perspektiv i olika utbildningar.

Omvärldsanalys

Verkets instruktion anger som en uppgift att "bevaka förhållanden och tendenser, nationellt och internationellt, som är av betydelse för högskolans verksamhet". Även sista delen av instruktionens första strecksats "... beaktande av verksamhetens roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov" anger ett uppdrag att beskriva och analysera trender och utvecklingstendenser i högskolesektorns omgivning, nationellt och internationellt.

I verksamhetsplanen är utgångspunkten att verket skall vara "den främsta källan till kunskap om den svenska högskolan och dess omvärld". Uppföljnings- och utredningsavdelningen anger som medel för att nå detta mål att definiera, samla in och analysera kvantitativa och kvalitativa uppgifter om högskolan och dess omvärld, sammanfatta kunskap som andra tagit fram och sprida kunskapen till statsmakterna, beslutsfattare inom högskolan och andra intresserade. Ett internt arbetsdokument fastslår att omvärldsanalysen inte är ett projekt eller program utan en tematisk sammanhållning

av olika aktiviteter inriktade på att beskriva, analysera och förstå betydelsen av faktorer, trender och tendenser i den svenska högskolans omvärld.

Verket rapporterar i årsredovisningen för 1997 under rubriken Beskrivning och analys av högskolan och dess omvärld ett större antal utredningar som utförts på uppdrag av regeringen och anger att de ofta utförts under tidspress. Det framgår också av regeringens budgetpropositioner att regeringen utnyttjar detta underlag. Endast ett fåtal av dessa avser emellertid analys av förhållanden i högskolans omvärld.

I årsredovisningen beskrivs också det omfattande arbete som verket lägger ner på insamling, bearbetning och analys av uppgifter om den svenska högskolan som redovisas i verkets Årsrapport för universitet och högskolor. Det konstateras att denna utgör bas för fördjupade analyser. Vissa sådana studier som har påbörjats avser förhållanden i högskolans omvärld.

Vid våra samtal och besök har det visat sig att begreppet omvärldsanalys ges ganska olika tolkningar. Det uppfattas som bevakning av en internationell utbildningspolitisk debatt, som analys av framtida utbildningsbehov osv. Det allmänna intrycket är att de aktiviteter på området som verket själv redovisar inte identifieras av intressenterna som omvärldsbevakning eller -analys. Några efterlyser mera av analyser av långsiktiga trender inom utbildning och arbetsmarknad, betydelsen av utvecklingen på IT-området, internationalisering m.m. Andra skulle vilja se en mer aktiv insats av verket som idégivare, kanske rent av "braständare", i en utbildningspolitisk debatt, snarare än som rapportör och bevakare.

Vi gör bedömningen att verket måste lägga ner mer arbete på att utåt, till andra intressenter än regeringen, redovisa och "marknadsföra" den kunskap man har och vad som faktiskt utförs på detta område. Ett konkret initiativ i denna riktning som redovisats för oss är en nyligen genomförd konferens angående den framtida dimensioneringen av lärarutbildningarna, även detta ett regeringsuppdrag. Det är angeläget att verket kan lägga mer resurser på att göra analyser av mer långsiktiga utvecklingstendenser i omvärlden som bedöms kunna påverka högskoleområdet.

Sådana analyser kan vara värdefulla – och de utgör inte någon återgång till forna tiders planeringstänkande.

Studieinformation

Högskoleverket skall enligt sin instruktion svara för information om verksamheten och det samlade utbudet av högskoleutbildning, information om utländska eftergymnasiala utbildningar i samverkan med CSN och information till utlandet om högskoleutbildningen i Sverige i samverkan med Svenska institutet.

Information om högskolestudier i Sverige ges dels allmänt genom Studenthandboken och genom databasen ASKen som innehåller information om utbildningar vid samtliga universitet och högskolor, dels genom riktade informationsinsatser. På motsvarande sätt ges genom Studera utomlands information om studier i utlandet. Genom EU:s databas Ortelius kan studenter söka information om högre utbildning i medlemsländerna. I verkets årsredovisning ges följande uppgifter om verkets skriftliga informationsmaterial på detta område:

- Studenthandboken hösten 98-våren 99 (upplaga 305 000 ex.)
- Distansutbildningar hösten 97-våren 98
- Basårsutbildningar, Tekniskt/naturvetenskapligt basår hösten 97-våren 98
- NT-utbildningar hösten 97-våren 98
- Forska!
- Var får jag information om högskolestudier i Sverige och utomlands?
- Studera utomlands! (upplaga 100 000 ex.)
- Information om studier utomlands

I de samtal vi fört har verkets studieinformation omtalats i övervägande positiva termer av de som lokalt arbetar inom området. Det har framhållits att kvalitet och tillgänglighet på informationen om studier i Sverige i hög grad faller tillbaka på lärosätenas egna insatser – det är de som lämnar underlaget både till Studenthandboken och ASKen. Högskoleverket och VHS samverkar vad gäller gränsdragningen mellan information i samband med ansökan om antagning till utbildning och Högskoleverkets generella studieinformation. På lärosätena finns ett visst stöd för tanken att Högskoleverket och VHS skulle utforma ett gemensamt informationsmaterial. Högskoleverkets information om utlandsstudier skulle underlättas om man hade tillgång till CSN:s uppgifter om utländska utbildningsanordnare.

*Vi gör bedömningen att Högskoleverket producerar och distribuerar omfattande och värdefull studieinformation. Sannolikt går det ändå aldrig att åstadkomma en studieinformation som tillfredsställer alla intressenter. Det är dock angeläget att verket gör fler undersökningar om hur dess information mottas och bearbetas. Det är också angeläget att *ansvarsfördelningen* mellan verket och övriga aktörer, främst VHS, vad gäller information i antagningsfrågor görs ännu tydligare så att inte oklarheter drabbar dem som söker till högskoleutbildningarna.*

Tillsyn över verksamheten

Tillsynsfunktionen har traditionellt varit svärdefinierad inom högskolesektorn. För renodlat myndighetsutövande offentliga verksamheter är begreppet förhållandevis entydigt – att tillse att myndigheterna gör det de skall och därvid följer lagar och förordningar främst i sin maktutövning gentemot medborgarna.

Högskoleområdet präglas emellertid i mindre grad av denna maktutövningsaspekt och i högre grad av vad som brukar kallas akademisk autonomi: inomvetenskapliga kriterier bestämmer verksamhetens inriktning och genomförande, och även den myndighetsutövning som förekommer är i hög grad styrd av sådana, utifrån svärkontrollerade, bedömningar.

Högskolornas särställning har lett till att statsmakterna haft svårt att bestämma sig för omfattningen av och karaktären på den tillsyn som påbjuds. Ett särskilt problem har bestått i att övergången från regelstyrning till resultatstyrning inneburit att allt färre regler finns för hur saker skall göras, vilket lett till att tillsyn som begränsas till högskolornas regel-tillämpning blivit förhållandevis innehållslös.

I de förarbeten som låg till grund för Högskoleverkets tillkomst ville man inte förorda några sanktionsmöjligheter eller formella befogenheter att gripa in i den enskilda högskolans vardag, eftersom detta skulle strida mot den syn på värdet av frihet under ansvar och den tilltro till högskolorna som präglar det gällande regelsystemet. Samtidigt gjorde man gällande att en ändamålsenlig tillsynsfunktion måste vara ett huvudsyfte med reformeringen av den centrala myndighetsfunktionen.

Denna försiktiga hållning till uppgiften förstärks därtill av verkets egen tolkning. I verksamhetsplanen för 1996 prioriterades ambitionen att bygga upp ett förtroende mellan lärosätena och verket, och man markerade tydligt viljan att inte ge "intryck att försöka styra högskolorna". I självvärderingen 1997 anges att den juridiska avdelningens två huvuduppgifter är att utöva tillsyn över universitet och högskolor, dvs. att kontrollera att gällande regler tillämpas riktigt, inklusive intern service och ansvar för verkets författningssamling, samt att svara för kanslifunktionen för Överklagandenämnden för högskolan, ÖNH och Högskolans avskiljandenämnd, HAN. Av avdelningens budget framgår att tillsynsverksamheten volymmässigt utgör mindre än hälften av dess verksamhet. Tillsynsverksamheten genomförs i huvudsak i form av egeninitierade projekt, anmälningsärenden, regeringsuppdrag, enhetsvis tillsyn och utfärdande av föreskrifter.

Verket eftersträvar enligt verksamhetsplanen att prioritera och utveckla arbetet med egeninitierade projekt. Därtill framhålls det nya greppet med enhetsvisa inspektioner. Under 1997 var antalet egeninitierade projekt 4, anmälningsärenden 112, medan inga regeringsuppdrag förekom det året. 1998 (t.o.m. september) har man haft 3 nya egeninitierade projekt, 61 anmälningsärenden, 3 regeringsuppdrag. Två lärosäten har inspekterats.

Det genomgående intryck vi fått vid våra besök på universitet och högskolor är dels att man sett förhållandevis lite av tillsynen; i något fall var man överraskad av beskedet att det förekom en sådan verksamhet, dels att man – i de fall man haft kontakter med verkets jurister – uppfattat dessa som positiva och konstruktiva. De egeninitierade projekten är av naturliga skäl bäst kända av de tillsynsinsatser som förekommer, medan endast få kände till fall där verket bedömt anmälningar från enskilda personer. I de kommenterade fall där verket haft befogenhet att utfärda föreskrifter, har det förekommit en tveksamhet till verkets vilja och förmåga att förstå och beakta sektorspecifika krav och behov (såsom vid utformningen av standard-behörigheter).

Vårt intryck av arbetets inriktning och genomförande är att *verket håller en låg profil och undviker konfrontation med högskolorna*. Verket har lyckats med balansgången i den meningen att man – i den mån verksamheten är känd – har en god legitimitet. Om detta sedan varit förenligt med det övergripande målet att förstärka den enskildes rättssäkerhet inom högskolesystemet är svårt att bedöma.

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

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

Verket har främst ägnat sitt intresse åt *studieadministrativa frågor* i vid mening. Det är naturligt eftersom rättssäkerhetsfrågorna inom högskolan i stor utsträckning sammanhänger med studenternas förhållanden; det är främst gentemot dem som myndighetsutövningen riktas. Enligt regleringsbrev skall dock också det allmännas behov och intresse bevakas, vilket skulle kunna motivera en mera omfattande granskning också av andra delar av högskolornas beslutsfattande: organisationsfrågor, tjänstefrågor, m.m. Det är dock vår uppfattning att det varit klokt att i huvudsak prioritera studentrelaterade frågor.

För att få en uppfattning om kvaliteten i arbetet har vi tagit del av tryckta rapporter över egeninitierade projekt och uppläggningsenheten av dessa, men också av beslut i olikartade ärenden. Det övervägande intrycket är att kvaliteten är hög. Rapporterna är informativa och inkluderar information om förekommande rättstillämpning. Besluten i ärendena är också genomgående pedagogiskt uppställda och borde kunna tjäna som vägledning i likartade fall.

Såsom ändamålet med tillsynen här definierats, är det uppenbarligen av avgörande betydelse att arbetet får en effekt på regel tillämpningen inom högskolan. Det betyder att man måste lyckas med att finna de situationer och fall där regler och riktlinjer inte följs och att de ställningstaganden prövningarna föranleder når ut till lärosätena och förmår ändra den felaktiga rättstillämpningen.

Den förstnämnda målsättningen är svarbedömd. Vid en översiktlig genomgång av de frågor som varit föremål för verkets intresse från 1995, förefaller det dock som om man väl har ringat in de områden där rättssäkerhetsproblem kan förekomma. Den andra målsättningen har man knappast lyckats helt med. Det förefaller som om kunskapen om verkets tillsynsverksamhet ute på lärosätena är begränsad. Slutsatsen blir att *verket inte förmått tränga ut med information om korrekta förfaranden och fått en ändring till stånd*. De fåtaliga större utredningarna är nog kända, och har uppenbarligen haft effekt, men ställningstagandena i de enskilda ärendena är i stor utsträckning okända utanför de närmast berörda lärosätena.

För att verkets tillsynsarbete påtagligt skall påverka förfaranden ute på lärosätena, måste det där finnas en medvetenhet om att verket faktiskt slår ner på felaktigheter. *Vi gör bedömningen att verket klart bör markera att man har till uppgift att kontrollera och påverka regeltillämpningen ute på högskolorna – och att man inte i detta avseende är rädd för att uppfattas som styrande*. Vi anser vidare att verket bör finna former för att *föra ut ställningstaganden i enskilda ärenden till samtliga lärosäten* – exempelvis genom en publikation med sammanfattningar av fattade beslut i tillsynsärenden. Detta bör också innefatta ÖHN:s och HAN:s avgöranden.

Några avslutande kommentarer

"Behövs Högskoleverket?" Den frågan har vi ibland mött och själva ställt. Man skulle ju kunna säga följande.

- Universitet och högskolor har numera en betydande självständighet. De är egna myndigheter med eget ansvar för sin verksamhet. De kan själva besluta om exempelvis antagning, studieorganisation, tjänstestruktur och resursfördelning. De är medvetna om kvalitet och kvalitetsarbete, förnyelse, förbättring och effektivitet. De har ett eget verksamhets- och resultatredovisningsansvar och avger själva sina budgetunderlag och årsredovisningar direkt till regeringen. De skulle själva kunna utveckla och ansvara för sitt kvalitetsarbete och göra värderingar av det, kanske med bistånd av de många olika aktörer som finns på detta område.
- Regeringen och regeringskansliet skulle kunna få underlag för beslut på flera vägar, genom egna utredningar och analyser, genom offentliga utredningar, via andra myndigheter och olika utredningsinstitut.

- Universitet och högskolor skulle via sitt samarbetsorgan – Sveriges Universitets- och Högskoleförbund – själva kunna tillvarata universitetens och högskolornas intressen i frågor där samordning behövs.

Vårt svar är likväldigt: Högskoleverket behövs. Vi menar – såsom framhölls i proposition 1994/95:165 om ett nytt högskoleverk – att det behövs ett organ som svarar för nationella intressen och mot behov eller intressen hos statsmakterna eller centrala myndigheter och organ. Det behövs, vilket också framhölls i nämnda proposition, ett organ som kan vara stabsorgan åt regeringen, sektorsorgan och tillsynsmyndighet inom ett verksamhetsfält som är både stort, mångskiftande och i flera avseenden speciellt i samhället. Högskoleverket har sin givna plats i vår förvaltningskultur med små departement utan stora egna utredningsresurser.

Vi har också mött samma uppfattning i de många samtal vi haft med företrädare för universitet och högskolor, offentliga organ, näringsliv, lärar- och studentorganisationer m.fl. Särskilt högskolorna betonar, starkare än universiteten, Högskoleverkets roll. Det är förklarligt att det kan finnas en nyansskillnad mellan universiteten med deras storlek, traditioner och erfarenhet, och högskolorna med deras mindre forskar-, lärar- och förvaltningsstab och kortare erfarenhet. Det kan också finnas skillnader i uppfattning mellan olika nivåer inom ett lärosäte. Det bör dock betonas att det handlar om nyansskillnader.

Högskoleverket *behövs för universitetens och högskolornas skull*, för förnyelse och utveckling av forskning och utbildning. Utöver vad vi redan nämnt i det föregående vill vi också nämna det stöd och de insatser som verket gjort, t.ex. för att främja regerings- och lärarinitierat utvecklingsarbete inom grundläggande högskoleutbildning, rekrytering till naturvetenskaplig och teknisk utbildning, internationellt utbyte av lärare och studenter samt chefsutveckling inom högskolesektorn.

Högskoleverket *behövs också för regeringen och regeringskansliet*. Det visar inte minst mängden av regeringsuppdrag. Det framgår också av vad som sägs i budgetpropositionen för 1998:

”Högskoleverket inrättades den 1 juli 1995 och har på ett förtjänstfullt sätt fullgjort sin uppgift som central myndighet för högskolesektorn. Under de första åren har verket utfört ett flertal regeringsuppdrag som utgjort värdefullt underlag för regeringens ställningstagande. Verket har bidragit till att lyfta

fram vissa utbildningspolitiska frågor till öppen och allsidig diskussion. Vidare har arbetet med kvalitets- och förnyelsefrågor stimulerats inom högskolesektorn och belysts i en öppen dialog. Högskoleverket har också genom sitt arbete med tillsynsfrågor inom högskolan ökat rättssäkerheten för främst studenterna.”

Och i budgetpropositionen för 1999 sägs att Högskoleverket successivt har fått ett större ansvarsområde. De centrala uppgifterna är arbetet med att utvärdera och säkra högskoleutbildningarnas kvalitet samt tillsynsuppgifterna. Det konstateras också att verket på regeringens uppdrag fullföljt ett flertal utredningar.

Också andra intressenter, exempelvis andra myndigheter och näringslivsrepresentanter, betonar Högskoleverkets roll. Särskilt studentorganisationerna framhåller Högskoleverkets stora betydelse på flera för studenterna viktiga områden.

Vi kan sålunda konstatera att ”omvärlden” är positiv till Högskoleverket. Naturligtvis har vi också mött kritiska röster och innehållet i den kritiken har vi berört i tidigare avsnitt.

Vår allmänna bedömning är att Högskoleverket utfört och utför ett gott och värdefullt arbete. Vi anser att verket arbetar med en ambitiös målsättning och har en ambitiös verksamhetsplan som i huvudsak fullföljs. Vi har i denna rapport framfört en del kritiska synpunkter, pekat på en del brister och angett några områden där förändringar enligt vår mening kan och bör göras. Vi har också noterat att liknande synpunkter finns i omvärlden.

Samtidigt som vi konstaterar att mål och delmål i verksamhetsplanen i huvudsak fullföljs kan vi konstatera att de *mera övergripande ambitioner som angavs i 1998 års verksamhetsplan ännu inte till fullo fullföljts*. Verkschefen nämnde tre områden som verket särskilt måste satsa på:

- Verket måste på allvar komma i gång med egeninitierade utvärderingar, analyser och tillsynsfrågor.
- Verket skall dra flera övergripande slutsatser av de bedömningar, utredningar och uppföljningar som verket själv och andra utfört.
- Verket skall förbättra sitt arbete med att nå ut med sina kunskaper och budskap till de olika målgrupperna.

Vi anser att utvecklingen gått i rätt riktning, men att en hel del ännu återstår att göra.

En sammanfattande bedömning av Högskoleverkets verksamhet måste utgå från dels att verket ännu funnits i bara tre och ett halvt år, dels att verket har att arbeta inom ett fält som är både "stort, mångskiftande och speciellt" och att rollen kan uppfattas på olika sätt beroende på var olika aktörer och betraktare vill lägga tyngdpunkten. Verket ställs inför besvärliga *avvägningar* vid fullgörande av sin uppgift, *avvägningar* som kan gälla utnyttjande av ekonomiska och personella resurser, men också *avvägningar* som följer av verkets speciella ställning som central myndighet inom ett område med autonoma universitet och högskolor. Verket är ett stabsorgan med den närhet till regering och riksdag som följer av den rollen men samtidigt med de krav på integritet och självständighet som är viktiga för förtroende och respekt i omvärlden, framför allt bland universitet och högskolor. Och i sin relation med universitet och högskolor måste verket utveckla närhet och förståelse för lärosätenas arbete och villkor, men också ha den fasthet och integritet som behövs för att få tyngd. Verket kan riskera att bli "klämt" mellan å ena sidan regering och regeringskansli och å andra sidan universitet och högskolor till nackdel för alla berörda.

Vi har noterat några formuleringar av universitetskanslern och styrelseordföranden Stig Hagström i årsredovisningen för 1997:

"Det är i spänningsfältet mellan centrum och periferi, mellan kontroll och eget ansvar, mellan den enskilde studentens rättssäkerhet och samhällets krav och regelverk som Högskoleverket har sin identitet och uppgift."

På några områden har verket kanske "tvingats" att utnyttja sina resurser på ett sätt som man inte önskat. Ännu några ord från Stig Hagström i årsredovisningen för 1997 belyser detta. Han talar om de många och diversifierade uppdrag som verket slutfört, och fortsätter:

"Det finns givetvis en risk att mängden av uppdrag kan leda till splittring och en defokusering. Det är önskvärt att verket i större utsträckning på egen hand identifierar viktiga problemställningar inom högre utbildning och forskning för att kunna genomföra analyser som grund för både statsmakernas och de enskilda lärosätenas beslut."

Vi har stor förståelse för denna uppfattning. Det vore önskvärt om verket i större omfattning "på egen hand kunde identifiera viktigare problemställ-

ningar”. Och det finns en risk för ”splittring och en defokusering”. Samtidigt är en av Högskoleverkets uppgifter att vara stabsorgan åt regeringen, en viktig uppgift inte bara för regeringen utan också för Högskoleverket, en uppgift som kan förstärka Högskoleverkets roll, innebära kompetensutveckling för de anställda och känsla av medverkan i förändringsprocesser. Balansgången mellan uppdragsgivaren, regeringen, och dem som skall betjänas, universiteten och högskolorna, är något som Högskoleverket måste leva med. Ett sätt att klara balansgången på här berört område kan vara en nära dialog mellan uppdragsgivaren, ”ägaren”, regeringen, och uppdragsutföraren, Högskoleverket, rörande uppdragens antal, karaktär, tidsplanering etc.

På några områden har kanske Högskoleverket till följd av sin position som central myndighet inom en sektor med ett 40-tal autonoma universitet och högskolor framträtt med *alltför stor försiktighet*. Verket skall inom flera områden ”verka för” eller ”främja” viss utveckling och har också gjort så men med betydande varsamhet. Som ett exempel kan nämnas jämställdhet mellan kvinnor och män, där verket har varit påfallande försiktigt i uppgiften att främja. För att verket skall lyckas i sin roll som nationell sektorsmyndighet behövs en mer aktiv framtoning både på detta och andra områden.

Det må vara förklarligt om verket under sina första år försökt ”känna sig fram”, men under kommande år bör verket bli tydligare och synligare, framträda på ett djärvare sätt. Det kan måhända vara mera ”riskfyllt”, kanske inte i linje med en mera traditionell ämbetsverksroll, men kan samtidigt leda till att verket får större tyngd och respekt.

Sammanfattningsvis gör vi sålunda bedömningen att Högskoleverket väl fullgjort och fullgör sin roll som nationell högskolemyndighet. Verket har motsvarat statsmakternas intentioner och förväntningar och har förtroende i omvärlden, inklusive universitet och högskolor. Samtidigt har verket en roll som gör att framgång inte en gång för alla är given. Krav och förväntningar förändras ständigt, verket värderas ständigt, inte i former som denna, men genom de värderingar som dagligen formas i omvärlden. Framgång måste alltså ständigt vinnas på nytt.

Högskoleverkets skriftserie

Etnologiutbildningen – En utvärdering
Högskoleverkets skriftserie 1995:1 S

Multimedia och informationsteknologi i språkutbildningen vid universitet och högskolor i Sverige
Högskoleverkets skriftserie 1996:1 S

Kontrakt och utvärdering vid franska universitet – Rapport från en studieresa
Högskoleverkets skriftserie 1996:2 S

Financing and Effects of Internationalised Teaching and Learning
Högskoleverkets skriftserie 1996:3 S

Organizing Innovation – An Evaluation Report on the Work of the Swedish Case Method Centre
Högskoleverkets skriftserie 1996:4 S

Gender-inclusive Higher Education in Mathematics, Physics and Technology
Högskoleverkets skriftserie 1996:5 S

1993 års högskolereform – Vad blev det av den? Sju vittnesmål efter tre år
Högskoleverkets skriftserie 1996:6 S

Quality Assessment – The Australian Experiment
Högskoleverkets skriftserie 1996:7 S

Quality assurance as support for processes of innovation – The Swedish model in comparative perspective
Högskoleverkets skriftserie 1997:1 S

Grundläggande högskoleutbildning: Politik och planering eller den osynliga handen i full verksamhet?
Högskoleverkets skriftserie 1997:2 S

Uppfattningar om examination – en intervjustudie av högskolelärare
Högskoleverkets skriftserie 1997:3 S

Kvalitet och förbättringsarbete vid universitet och högskolor – Föredrag vid en konferens i Uppsala 9–10 januari 1997
Högskoleverkets skriftserie 1997:4 S

Studenters upplevelser av examinationen – om hur högskolestuderande retrospektivt ser på examinationen vid högskolan
Högskoleverkets skriftserie 1997:5 S

Prefekter om effekter – en studie av auditprocesser i Sverige
Högskoleverkets skriftserie 1997:6 S

Förnyelse av grundutbildningen i fysik vid universitet och colleges i USA
Högskoleverkets skriftserie 1997:7 S

National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe
Högskoleverkets skriftserie 1997:8 S

Examensarbetet – examination och genomförande
Högskoleverkets skriftserie 1997:9 S

Examination vid universitet och högskolor – ur studentens synvinkel
Högskoleverkets skriftserie 1997:10 S

Extern medverkan i examinationen – Nordiska och brittiska traditioner. Svenska försök
Högskoleverkets skriftserie 1997:11 S

En auktoritär prövning eller en prövning av auktoritet? – Examination vid universitet och högskolor
Högskoleverkets skriftserie 1997:12 S

Tillträde till högre utbildning – en evighetsfråga
Högskoleverkets skriftserie 1997:13 S

Råd och idéer för examinationen inom högskolan
Högskoleverkets skriftserie 1997:14 S

Costs of Study, Student Income and Study Behaviour in Sweden
Högskoleverkets skriftserie 1998:1 S

External relations as support for internal renewal
Högskoleverkets skriftserie 1998:2 S

Recruiting Female Students to Higher Education in Mathematics, Physics and Technology – An Evaluation of a Swedish Initiative
Högskoleverkets skriftserie 1998:3 S

Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?
Högskoleverkets skriftserie 1998:4 S

Praktisk problemlösning
Högskoleverkets skriftserie 1998:5 S

På väg – erfarenheter av vårdhögskoleutbildning i samverkan landsting/stat
Högskoleverkets skriftserie 1998:6 S

Europa runt på 8 dagar eller på spåren från Bosporen
Högskoleverkets skriftserie 1998:7 S

Mästarprov eller mardröm – Studenters uppfattningar om examination av självständigt arbete
Högskoleverkets skriftserie 1998:8 S

CAL-laborate – A collaborative publication on the use of Computer Aided Learning for tertiary level physical sciences
Högskoleverkets skriftserie 1998:9 S

The Current Swedish Model of University governance – Background and Description
Högskoleverkets skriftserie 1998:10 S

I skriftserien finns utredningar och analyser som utförts på Högskoleverkets uppdrag. Innehållet speglar inte nödvändigtvis verkets uppfattning.

Högskoleverkets skriftserie 1998:11 S
ISSN 1400-9498
ISRN HSV-SS--98/11--SE

Högskoleverket är en central myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Verket arbetar med kvalitetsbedömningar, uppföljningar, utveckling av högre utbildning, utredningar, tillsyn, internationella frågor och studieinformation. Dessutom ansvarar verket för samordningen av det svenska universitetsdatornätet SUNET.



HÖGSKOLEVERKET
National Agency for Higher Education