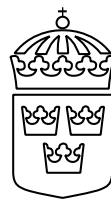


# Regeringens skrivelse

## 2018/19:109



### Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades

---

Skr.  
2018/19:109

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 april 2019

*Stefan Löfven*

*Matilda Ernkrans*  
(Utbildningsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse (RiR 2018:35).

Granskningen visar att flera av intentionerna med reformen av myndigheterna har uppnåtts och att nuvarande myndighetsstruktur på det stora hela fungerar tillfredsställande. Riksrevisionen bedömer dock att gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag ibland är otydlig och att reformens intentioner om en tydlig rollfördelning kan vara svåra att upprätthålla inom vissa områden. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- överväga att ha gemensamma myndighetsdialoger med de båda myndigheterna,
- överväga ömsesidig representation i styrelse och insynsråd, och
- tydliggöra ansvar och resursfördelning ytterligare när gemensamma uppdrag ges till myndigheter.

Regeringen anser att den årliga myndighetsdialogen är ett viktigt led i styrningen av varje myndighet och att den därför inte bör genomföras tillsammans med en annan myndighet. Regeringen avser dock att överväga att i större utsträckning genomföra gemensamma avstämningar med Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och andra berörda myndigheter när det är motiverat utifrån verksamheten.

Regeringen vill betona att alla myndigheter har som generellt krav att samarbeta med varandra och att en välfungerande samordning av olika verksamheter inte förutsätter ömsesidig representation i styrelse och insynsråd.

Regeringens utgångspunkt är att en tillitsbaserad styrning eftersträvas där myndigheter både får och tar ett stort eget ansvar. Regeringen anser att den nuvarande ordningen för gemensamma uppdrag är ändamålsenlig och att det finns goda förutsättningar att vid behov göra förtydliganden i fråga om uppdrag, t.ex. inom ramen för den löpande dialogen med myndigheterna. Om det trots dialog kvarstår oklarheter i fråga om ett enskilt uppdrag, kan regeringen ytterst besluta om förtydliganden i ett enskilt fall. Regeringen anser därför inte att det behövs någon generell förändring i hur gemensamma uppdrag till myndigheter utformas.

1	Ärendet och dess beredning .....	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	7
3.1	Övergripande iakttagelser.....	7
3.2	Rekommendationen om gemensamma myndighetsdialoger med Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet .....	12
3.3	Rekommendationen om ömsesidig representation i styrelse och insynsråd.....	13
3.4	Rekommendationen om tydligare ansvar och resursfördelning vid gemensamma uppdrag .....	13
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	14
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse (RiR 2018:35) .....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2019.....	79

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade den 20 december 2018 Riksrevisionens granskningsrapport Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse (RiR 2018:35) till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*. Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Vetenskapsrådet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Svenska institutet samt ett urval av de statliga universiteten och högskolorna har beretts tillfälle att yttra sig med anledning av granskningsrapporten. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2019/00074/UH).

I denna skrivelse används för de statliga universiteten och högskolorna begreppen universitet och högskolor eller lärosäten.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

### Bakgrund och syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat myndighetsreformen när Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades. Syftet har varit att granska om intentionerna med myndighetsreformen på högskoleområdet har uppnåtts utifrån fyra frågor:

- Bidrar regeringens styrning till att tydliggöra myndigheternas roller?
- Fungerar samordningen mellan verksamheter?
- Har regeringen fått tillgång till en breddad analyskapacitet?
- Är rollfördelningen mellan Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet tydlig för berörda intressenter och tillgodoses deras behov?

De båda myndigheterna inrättades 2013 genom en myndighetsreform som innebar att de två myndigheterna övertog uppgifter som fram till dess i huvudsak funnits på Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Riksrevisionen beskriver reformen som ett led i den då rådande förvaltningspolitiska trenden att renodla den statliga förvaltningen. Av rapporten framgår att behovet av den nya myndighetsstrukturen motiverades med att det råde en oklar rollfördelning och med en önskan om att tydliggöra statens roll som granskare på högskoleområdet. Regeringens huvudsakliga intentioner med myndighetsreformen var att

- säkerställa en tydlig rollfördelning mellan kvalitetssäkring och tillsyn å ena sidan och service och främjande å andra sidan,
- skapa samordningsvinster mellan verksamheter,
- få tillgång till breddad analyskapacitet, och
- underlätta för intressenter att använda tillgängligt stöd.

Riksrevisionen framhåller att ingen sammanhållen information om resultatet av reformen finns att tillgå eftersom ingen samlad uppföljning av

myndighetsreformen har gjorts. Vidare anför Riksrevisionen att det, utöver frågan om huruvida organisationsförändringar leder till effektivare verksamhet, även är viktigt för förtroendet för staten att reformer som genomförs får avsedda konsekvenser.

Riksrevisionens granskning utgår i huvudsak från propositionerna Nya myndigheter på utbildningsområdet m.m. (prop. 2011/12:133) och Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175). Riksrevisionen lyfter fram att i dessa propositioner betonas att det behövs en tydlig styrning, att myndigheter inte bör ha överlappande uppgifter, att myndigheter behöver samverka och att de ska tillhandahålla god service gentemot sina målgrupper.

## Granskningens resultat

### *Den nuvarande myndighetsstrukturen fungerar på det stora hela tillfredsställande*

Granskningen visar att flera av intentionerna med reformen har uppnåtts och att nuvarande myndighetsstruktur på det stora hela fungerar tillfredsställande. Dock bedömer Riksrevisionen att gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag ibland är otydlig och att reformens intentioner om en tydlig rollfördelning kan vara svåra att upprätthålla inom vissa områden. I rapporten framhålls att det inte behöver vara ett problem i sig att flera myndigheter har liknande uppdrag. Det kan i stället verka kvalitetsdrivande. En otydlig rollfördelning är emellertid enligt Riksrevisionen mot intentionerna med reformen och kan innebära merarbete för myndigheterna och deras intressenter. Vidare drar Riksrevisionen slutsatsen att ytterligare renodling av myndigheternas uppgifter inte per automatik skulle leda till en effektivare eller mer ändamålsenlig organisering. Däremot finns det enligt Riksrevisionen anledning att överväga hur regeringens styrning av myndigheterna kan samordnas för att den i högre grad ska främja ett helhetsperspektiv på verksamheterna och att det därmed går att undvika oklarheter och onödiga överlappningar.

### *Regeringens styrning har skapat nya gråzoner*

Granskningen visar att tillsyn och service numera är tydligt åtskilda verksamheter men att rollfördelningen inom vissa andra områden är otydligare. Det gäller både mellan Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet, och mellan dem och andra myndigheter. Till exempel täcker Universitetskanslersämbetets tematiska utvärderingar sakområden där vissa uppgifter ligger under Universitets- och högskolerådets ansvarsområde. Universitetskanslersämbetet har också analysuppdrag, exempelvis med syfte att kartlägga och sprida goda exempel, där gränsdragningen gentemot Universitets- och högskolerådets främjandeuppdrag enligt Riksrevisionen är otydlig. Riksrevisionen bedömer att uppdelningen mellan främjande och granskande uppgifter inledningsvis förstärktes av att det dåvarande kvalitetssäkringssystemet fokuserade på kontroll medan det nuvarande systemet även har fokus på lärosätenas kvalitetsutveckling. Riksrevisionen anser vidare att Universitetskanslersämbetets uppgift att inkludera forskning i granskningen av lärosätenas kvalitetssäkringssystem har skapat gränsdragningsfrågor gentemot Vetenskapsrådet. Vidare anger

Riksrevisionen att flera myndigheter framfört att det är ett problem att regeringen lägger ut gemensamma uppdrag utan ett tydligt utpekat huvudansvar.

*Väl fungerande samarbete men oklart om alla förutsedda samordningsvinster uppnåtts*

Riksrevisionen anser att Universitets- och högskolerådets och Universitetskanslersämbetets täta och väl fungerande samarbete är en förutsättning för att hantera den otydlighet som finns i fördelningen av vissa uppgifter och uppdrag mellan myndigheterna. Om samordningen mellan myndigheterna skulle upphöra att fungera kan det enligt granskningsrapporten leda till dubbelarbete. Renodlingen i samband med reformen var tänkt att skapa förutsättningar för att hitta samordningsvinster mellan verksamheter. Granskningen visar att vissa samordningsvinster har uppstått, exempelvis inom analysområdet och inom bedömningsverksamheten. Myndighetsreformen löste också problemet med överlappande informationsuppdrag mellan Högskoleverket och Verket för högskoleservice. Däremot bedömer Riksrevisionen att det är oklart i vilken grad alla de samordningsvinster som förutsågs mellan olika verksamheter inom myndigheterna har uppnåtts.

*Regeringen har fått tillgång till en breddad analyskapacitet*

Enligt Riksrevisionen har regeringen genom Universitets- och högskolerådet fått tillgång till en bredare analyskapacitet än tidigare. För Universitetskanslersämbetets del handlar det om att myndigheten i större utsträckning gör analyser som svarar direkt mot regeringens specifika behov. Riksrevisionen anger vidare att ökningen av de specifika regeringsuppdragen innebär att möjligheten för båda myndigheterna att genomföra egna analyser inom ramen för sina övergripande analysuppdrag begränsas.

*Nöjda intressenter men viss osäkerhet kring rollfördelningen*

Granskningen visar att Universitets- och högskolerådets och Universitetskanslersämbetets huvudsakliga intressenter, dvs. lärosäten och studentkårer, till stor del anser att myndigheterna tillgodoser deras behov. Merparten av de lärosäten som har svarat på den enkät som Riksrevisionen har gjort anser också att de bägge myndigheternas analyser är ett viktigt stöd för dem i utvecklingen av sina verksamheter. De flesta lärosätena upplever rollfördelningen mellan myndigheterna överlag som tydlig, men är mindre säkra på vilken myndighet som ansvarar för främjandefrågor. Studentkårerna har kännedom om myndigheterna men anser att myndigheternas respektive roller är något otydliga, redovisar Riksrevisionen.

Riksrevisionen anser vidare att lärosätenas inflytande över Universitets- och högskolerådets uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet har minskat i och med att regeringen, och inte som tidigare styrelsen för Verket för högskoleservice, utser myndighetschef. I granskningen framkommer vidare att nyttan med Universitetskanslersämbetets insynsråd är oklar och att myndigheten har en rad andra referensgrupper som anses mer användbara.

Enligt Riksrevisionen bör Universitets- och högskolerådets och Universitetskanslersämbetets respektive verksamheter i högre grad ses som en sammanhållen verksamhet för att främja ett helhetsperspektiv. Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser följande rekommendationer:

- Regeringskansliet bör överväga att ha gemensamma myndighetsdialoger med Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet för att säkerställa en sammanhållen analys. Det kan också skapa förutsättningar för en mer effektiv styrning eftersom gränsdragningsfrågor då kan diskuteras gemensamt.
- Regeringen bör överväga ömsesidig representation i styrelse och insynsråd som ett sätt att ytterligare stärka och formalisera samordningen mellan Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet.
- Regeringen bör tydliggöra ansvar och resursfördelning ytterligare när gemensamma uppdrag ges till myndigheter. Det ska vara tydligt vilken myndighet som är huvudansvarig och om ett gemensamt beslut ska fattas.

## 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### 3.1 Övergripande iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av myndighetsreformen och bedömer att den kan bidra till utveckling av dels regeringens styrning av myndigheterna, dels myndigheternas interna verksamhetsutveckling. Regeringen delar bedömningen att den nuvarande myndighetsstrukturen i det stora hela fungerar väl.

Regeringen delar också Riksrevisionens bedömning att det finns ett välfungerande samarbete mellan myndigheterna och välkomnar att Riksrevisionen därtill lyfter fram viktiga områden som kan utvecklas vidare inom myndigheterna. Regeringen förutsätter också att myndigheterna arbetar vidare internt med de behov av organisations- och verksamhetsutveckling som kan finnas.

Vidare delar regeringen Riksrevisionens slutsats att analyskapaciteten på högskoleområdet har breddats bl.a. genom de analyser som Universitets- och högskolerådet gör. Det är en välkommen utveckling som har gett tillgång till värdefulla analyser. Att ökningen av uppdrag i regleringsbrev samtidigt gör att utrymmet för myndigheterna att initiera egna analyser minskar, är enligt regeringen en naturlig följd.

I det följande lämnas närmare kommentarer till några av Riksrevisionens slutsatser där regeringen delvis gör en annan bedömning i fråga om främst iakttagelser som har legat till grund för Riksrevisionens rekomen-

dationer. Det gäller framför allt bedömningen att gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag ibland är otydlig och att regeringens styrning har skapat nya gråzoner.

*Myndigheter kan ha uppgifter på samma sakområde men utifrån olika perspektiv*

Riksrevisionen bedömer att gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag ibland är otydlig och att reformens intentioner om en tydlig rollfördelning kan vara svåra att upprätthålla inom vissa områden. Exempelvis anser Riksrevisionen att det nuvarande kvalitetssäkringssystemet har bidragit till en oklar rollfördelning i och med att det har fokus även på kvalitetsutveckling samt har inslag av tematiska utvärderingar på områden som även ligger inom Universitets- och högskolerådets sakområde. Regeringen delar inte bedömningen. Det nationella kvalitetssäkringssystemet har varierat över tid i fråga om vilka sorters granskningar som har ingått och vad som har varit i fokus vid granskningarna. Gemensamt är dock att de syftar till att bidra till hög kvalitet i högre utbildning. I likhet med vad Universitetskanslersämbetet framför i sitt yttrande anser regeringen att det faktum att ämbetets granskningar i det nuvarande systemet ska kunna utgöra underlag för att bidra till utveckling, inte innebär att arbeta främjande på det sätt som brukar avses med främjandebegreppet. Som Universitetskanslersämbetet påpekar har Universitets- och högskolerådet däremot flera uppdrag som uttrycks som rena främjandepuppdrag. Universitetskanslersämbetets uppdrag har i stället ett tydligt granskningssperspektiv där omdömen ges på en skala även för de tematiska utvärderingarna och myndigheten kan återkalla ett lärosätes examens-tillstånd.

Riksrevisionen anser vidare att otydligheter i styrningen inte finns enbart när det gäller nu nämnda myndigheters uppdrag, utan också vid samarbeten med andra myndigheter. Exempelvis anser Riksrevisionen att det, i och med Universitetskanslersämbetets breddade uppdrag att även granska hur lärosätena kvalitetssäkrar forskning, har uppstått behov av att tydliggöra gränserna mot Vetenskapsrådets uppgifter. Som framgår ovan anser regeringen att myndigheter kan ha uppdrag med olika syften på angränsande eller samma områden utan att ansvarsfördelningen för den delen är oklar. Regeringen återkommer till detta när det gäller förhållandet mellan Universitets- och högskolerådet och Vetenskapsrådet nedan.

I likhet med bl.a. Umeå universitet delar regeringen således Riksrevisionens övergripande bedömning att ytterligare renodling av myndigheternas uppgifter inte per automatik skulle leda till en effektivare eller mer ändamålsenlig organisering. Det är, i enlighet med vad Riksrevisionen påpekar, knappast möjligt eller önskvärt att uppnå fullständigt avgränsade roller mellan myndigheter, något som i stället skulle riskera att synergier och samarbeten skulle bli svårare att åstadkomma. I stället vill regeringen betona vikten av samarbete mellan myndigheterna, något som också i de flesta fall bedöms fungera väl. Så som Riksrevisionen påpekar finns det dessutom allmänna krav på samverkan och samarbete mellan myndigheter i förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515).



Riksrevisionen lyfter fram Universitetskanslersämbetets uppdrag att även inkludera forskningen i granskningen av lärosätenas kvalitetssäkrings-system som en otydlighet i styrningen i fråga om samarbeten med andra myndigheter. Enligt Riksrevisionen har uppdraget skapat ett ökat behov av att tydliggöra gränsdragningen mot Vetenskapsrådet. Uppdraget till Universitetskanslersämbetet aviserades i propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50 s. 65) och har fokus på kvalitetssäkring genom granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete. Även tematiska utvärderingar av frågor med relevans för forskningen, t.ex. jämställdhet inom forskningen, villkor för unga forskare och samverkan med det omgivande samhället bedömdes kunna vara relevanta, liksom uppföljning av regeringens mål och delmål för forskningspolitiken.

Ett mer sammanhållet system för kvalitetssäkring som inkluderar högskolans hela verksamhet bedömdes vidare i den nämnda propositionen kunna bidra till en ökad koppling mellan forskning och utbildning, t.ex. genom att hela kunskapsmiljöer granskas samlat. Detta har kommit till uttryck i förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet där det framgår att myndigheten ska kvalitetssäkra universitetens och högskolornas verksamhet genom bl.a. granskning av kvalitets-säkringsarbete och tematiska utvärderingar. Myndigheten ska årligen redovisa hur kvalitetssäkringen har bidragit till kvalitetsutveckling och hög kvalitet i universitetens och högskolornas verksamhet.

Därutöver finns det sedan tidigare flera myndigheter som ansvarar för utvärdering av forskning. I den ovan nämnda propositionen lyfter regeringen fram behovet av att kunna följa forskningens kvalitet på nationell nivå och att flera forskningsråd, däribland Vetenskapsrådet, har en viktig roll i att förse regeringen med underlag. Som exempel nämns Vetenskapsrådets nationella ämnesutvärderingar och de utvärderingar av forsknings-satsningar som råden har finansierat eller fått i uppdrag av regeringen att utvärdera. I förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet anges att myndigheten ska utvärdera forskning och bedöma forskningen och dess vetenskapliga kvalitet och betydelse. Forskningsrådets uppdrag har inte förändrats med anledning av Universitetskanslersämbetets uppdrag.

Regeringen konstaterar att även om myndigheternas respektive uppdrag avser samma sakområde skiljer de sig åt. Universitetskanslersämbetet har ett granskningsuppdrag som avser universitetens och högskolornas eget kvalitetssäkringsarbete i fråga om såväl utbildning som forskning. Ämbetet ger ett omdöme enligt en skala och kan återkalla examenstillstånd. Vetenskapsrådet är en forskningsfinansiär som ska ge stöd till grundläggande forskning av högsta kvalitet och i det ingår uppgiften att utvärdera forskningens vetenskapliga kvalitet och betydelse. Myndigheternas uppdrag är således av olika karaktär. Bortsett från att uppdragen har olika syften, så fokuserar Universitetskanslersämbetet på lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete och andra omständigheter av betydelse för forskningen såsom jämställdhet inom forskningen, villkor för unga

forskare och samverkan med det omgivande samhället, medan Vetenskapsrådet ska göra en konkret bedömning av den utförda forskningens kvalitet och betydelse.

Regeringen noterar att de båda myndigheterna i sina yttranden över Riksrevisionens rapport har gett uttryck för skilda uppfattningar i frågan om gränsdragningens tydlighet. Vetenskapsrådet delar Riksrevisionens uppfattning att Universitetskanslersämbetets uppdrag har skapat ett ökat behov av att tydliggöra gränsdragning mellan uppdragen. Universitetskanslersämbetet anser å sin sida att samarbetet med Vetenskapsrådet fungerar väl och att det inte uppstått några svåra gränsdragningar vad avser detta. Regeringen vill därför betona att det är ett viktigt ansvar för myndigheter att samordna sina verksamheter om de ser oklarheter i uppdrag som gränsar mot varandra. Vidare finns det goda möjligheter att inom ramen för myndigheternas löpande dialog med Regeringskansliet diskutera dessa frågor. I det fall oklarheter trots det kvarstår finns det ytterst också en möjlighet för regeringen att besluta om förtydliganden i myndigheternas uppdrag.

*Det är viktigt med tydlighet vid gemensamma uppdrag men också att myndigheter ges utrymme att hitta lämpliga lösningar*

Enligt Riksrevisionen framhåller flera myndigheter att det är ett problem att regeringen lägger ut gemensamma uppdrag utan tydligt utpekad huvudansvar. Vetenskapsrådet framför i sitt yttrande att myndighetsgemensamma uppdrag generellt bör finnas i alla myndigheters regleringsbrev och att det bör pekas ut en huvudansvarig myndighet för varje uppdrag. Vetenskapsrådet anger också att de ser oklarheter kring hur meningskiljaktigheter ska hanteras. Också Universitets- och högskolerådet tillstyrker förslaget om en tydligare ansvars- och resursfördelning när gemensamma uppdrag ges till myndigheter.

Regeringen strävar alltid efter största möjliga tydlighet i sina uppdrag till myndigheter. Enligt Regeringskansliets praxis för utformningen av regleringsbrev gäller också att om flera myndigheter ska bidra till genomförandet av ett uppdrag ska separata uppdrag lämnas till de berörda myndigheterna. Samtidigt innebär regeringens tillitsbaserade styrning av myndigheterna, som den beskrivs i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2), att styrningen både ska tydliggöra vad som ska uppnås och ge ett så stort handlingsutrymme som situationen tillåter för den som ska utföra verksamheten. Det kan t.ex. innebära att regeringen anger syfte och mål för vad som ska uppnås utan att närmare föreskriva hur uppdrag ska genomföras.

I vissa fall är det lämpligt att lämna gemensamma uppdrag med krav på en gemensam redovisning, t.ex. när uppdraget kräver två eller flera myndigheters kompetens. I sådana uppdrag ligger också att myndigheterna ska hitta en lösning som båda kan acceptera. Regeringen har stort förtroende för att myndigheterna tillsammans kan reda ut eventuella oklarheter och göra de avvägningar som krävs. Det gäller särskilt när det handlar om myndigheter som har ett väl utvecklat samarbete. Det finns inte heller något som hindrar myndigheter från att ta initiativ till avstämningar med Regeringskansliet om de anser att det behövs förtydliganden av uppdrag. Sådana avstämningar kan t.ex. ske vid de informella dialoger som löpande

genomförs med myndigheterna. Det finns även en möjlighet för regeringen att vid behov ytterst besluta om förtydliganden i enskilda uppdrag. Skr. 2018/19:109

*Lärosätena har även nu inflytande över Universitets- och högskolerådets uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet*

Riksrevisionen bedömer att lärosätenas inflytande över Universitets- och högskolerådets uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet, som bl.a. omfattar den gemensamma antagningen, har minskat i och med att det nu är regeringen som utser myndighetschef. Tidigare utsågs nämligen myndighetschefen för dåvarande Verket för högskoleservice, som benämndes direktör, av den myndighetens styrelse. Där utgjorde ledamöter från universitet och högskolor en majoritet. Liksom Riksrevisionen beskriver, har dock Universitets- och högskolerådet ett betydligt bredare uppdrag och en högre andel ramanslag från regeringen och riksdagen än Verket för högskoleservice hade. Att generaldirektören för Universitets- och högskolerådet utses av regeringen är enligt regeringen en naturlig följd av myndighetens bredare uppdrag och i enlighet med vad som normalt gäller för statliga förvaltningsmyndigheter.

Regeringen anser att lärosätenas inflytande över den uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamheten som nu bedrivs vid Universitets- och högskolerådet även i fortsättningen är viktigt. Redan i direktiven till den utredning som föregick myndighetsreformen betonades det att lärosätenas inflytande över den verksamhet som då utfördes av Verket för högskoleservice på uppdrag av lärosätena skulle säkerställas (dir. 2011:52). Ett led i det har varit att regeringen utser ledamöter i Universitets- och högskolerådets styrelse som är verksamma vid universitet och högskolor. I dag ingår tre sådana ledamöter i styrelsen, varav en kommer från ett utländskt lärosäte. Universitets- och högskolerådet har vidare samverkansgrupper för antagningsverksamheten som helt består av representanter för universitet och högskolor.

*Insynsrådet har en annan roll än att vara referensgrupp*

I Riksrevisionens granskning framkommer att nyttan med Universitetskanslersämbetets insynsråd anses oklar och att myndigheten har andra referensgrupper som ses som mer användbara. Regeringen vill peka på att valet av ledningsform för en myndighet är en strategisk styrningsfråga som naturligt uppkommer i samband med bildandet av en ny myndighet.

Enrådighetsmyndighet, där myndighetschefen är ansvarig inför regeringen för verksamheten, är en av tre ledningsformer som kan väljas. Den är också den vanligaste. I majoriteten av de myndigheter som har denna ledningsform, såsom Universitetskanslersämbetet, har regeringen också inrättat insynsråd med uppgift att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter. Regeringen har i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) bedömt att insynsråd är lämpligt då insyn i verksamheten av medborgare och politiker är särskilt angelägen eller när verksamheten har breda kontaktytor mot många olika grupper. Insynsrådet vid Universitetskanslersämbetet har således en annan roll än att endast vara en referensgrupp. Regeringen ser självklart positivt på att myndigheter utser de referensgrupper som de har behov av för olika sakfrågor.

För styrelsemyndigheter som Universitets- och högskolerådet gäller att det är styrelsen som är ansvarig inför regeringen för verksamheten. Det är en ledningsform som regeringen i propositionen har bedömt som lämplig för bl.a. myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar eller myndigheter som förvaltar stora tillgångar.

### 3.2 Rekommendationen om gemensamma myndighetsdialoger med Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet

Riksrevisionen rekommenderar Regeringskansliet att överväga att ha gemensamma myndighetsdialoger med Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet för att säkerställa en sammanhållen analys. Enligt Riksrevisionen kan det också skapa förutsättningar för en mer effektiv styrning, eftersom gränsdragningsfrågor då kan diskuteras gemensamt.

Den årliga myndighetsdialogen är en viktig del av regeringens och Regeringskansliets styrning av en myndighet. I styrningen ingår också löpande kontakter med myndigheterna i form av de regelbundna informella dialoger som ansvarigt departement genomför med myndigheternas ledning, informationsutbyte och avstämningar när förtydliganden behövs inom ramen för ett uppdrag.

Universitets- och högskolerådet har i sitt yttrande över Riksrevisionens granskning ställt sig positivt till att avstämningar med Utbildningsdepartementet i högre utsträckning än i dag genomförs gemensamt med Universitetskanslersämbetet. Däremot bör enligt Universitets- och högskolerådet de mer formella myndighetsdialogerna även i fortsättningen ske enskilt med respektive myndighet. Regeringen instämmer i myndighetens synpunkt. Den årliga myndighetsdialogen syftar till en strukturerad genomgång av myndighetens resultat, verksamhet och fortsatta inriktning utifrån ett helhetsperspektiv. Myndighetsdialogens inriktning är att diskutera de frågor som är politiskt prioriterade och mest strategiska för respektive myndighet. Den årliga myndighetsdialogen är alltså ett viktigt led i styrningen av varje myndighet och bör således inte genomföras tillsammans med en annan myndighet.

Det är däremot inte ovanligt att regeringen samlar myndigheter för att diskutera gemensamma sakfrågor. Detta har dock hittills endast bedömts angeläget i liten utsträckning med Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet. Regeringen avser dock att framöver överväga att i större utsträckning genomföra gemensamma avstämningar med Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och andra berörda myndigheter när det är motiverat utifrån verksamheten.

### 3.3 Rekommendationen om ömsesidig representation i styrelse och insynsråd

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga ömsesidig representation i styrelse och insynsråd som ett sätt att ytterligare stärka och formalisera samordningen mellan Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet.

Det är möjligt att förordna en person att ingå i både en styrelse och ett insynsråd. Styrelsen ansvarar inför regeringen för verksamheten. En ledamot i en myndighets styrelse har sitt mandat från regeringen och ska stå obunden av partsintressen. Insynsrådets uppgifter är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd och rådet har inga beslutsbefogenheter.

För närvarande ingår Vetenskapsrådets generaldirektör i Universitetskanslersämbetets insynsråd. Vetenskapsrådet framför i sitt yttrande över granskningsrapporten att konstruktionen att intressenter är representerade i insynsrådet är värdefull. Också Universitets- och högskolerådet tillstyrker rekommendationen men betonar att representationen ska vara ömsesidig. Enligt regeringens uppfattning bör dock en sådan representation införas främst om den medför ett tydligt mervärde. Regeringen vill i sammanhanget betona att alla myndigheter har som generellt krav att samarbeta med varandra och att en välfungerande samordning av olika verksamheter inte förutsätter ömsesidig representation i styrelse och insynsråd.

### 3.4 Rekommendationen om tydligare ansvar och resursfördelning vid gemensamma uppdrag

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydliggöra ansvar och resursfördelning ytterligare när gemensamma uppdrag ges till myndigheter. Det ska vara tydligt vilken myndighet som är huvudansvarig och om ett gemensamt beslut ska fattas. Såväl Vetenskapsrådet som Universitets- och högskolerådet är i sina yttranden över granskningsrapporten positiva till rekommendationen.

Som framgår av avsnitt 3.1 strävar regeringen alltid efter största möjliga tydlighet när det gäller vad myndigheterna ska uppnå, samtidigt som regeringen vill ge ett så stort handlingsutrymme som situationen tillåter för de myndigheter som ska utföra uppdraget. När det gäller resursfördelning för uppdrag i regleringsbrev bör det noteras att sådana uppdrag vanligen ska finansieras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag. Det är i ett sådant fall en fråga för myndigheten att avgöra den interna resursfördelningen.

Regeringen, som eftersträvar en tillitsbaserad styrning där myndigheter både får och tar ett stort eget ansvar, anser att den nuvarande ordningen för gemensamma uppdrag är ändamålsenlig. Det finns goda förutsättningar att vid behov göra förtydliganden av uppdrag, i första hand inom ramen för Regeringskansliets löpande dialog med myndigheterna. Om det trots dialog kvarstår oklarheter i fråga om ett visst uppdrag kan regeringen ytterst besluta om förtydliganden av uppdraget. Regeringen anser därför inte att det behövs någon generell förändring i hur gemensamma uppdrag till myndigheter utformas.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att överväga att i större utsträckning genomföra gemensamma avstämningar med Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet och andra berörda myndigheter när det är motiverat utifrån verksamheten. Det kan också vara ett tillfälle att diskutera frågor om gemensamma uppdrag, t.ex. när det gäller ansvarsfördelning.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Myndighetsreformen då  
UHR och UKÄ inrättades  
– intentioner och måluppfyllelse

RIR 2018:35



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-506-0

RIR 2018:35

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: AMANDA JACKALIN / STOCKHOLMS UNIVERSITET

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-12-12

DNR: 3.1.1-2018-0320

RIR 2018:35

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse

Riksrevisionen har granskat myndighetsreformen på högskoleområdet då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Sara Monaco har varit föredragande. Jana Fromm, revisionsdirektör, och tillförordnad enhetschef Sofia Sandgren Massih har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sara Monaco

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet  
Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet

RIKSREVISIONEN

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

RIKSREVISIONEN

## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Rapportens disposition	14
2 Högskolemyndigheterna före och efter myndighetsreformen	15
2.1 HSV, VHS och IPK vid tiden för reformen	15
2.2 Utredningen "Tre blir två"	16
2.3 UHR:s och UKÅ:s huvudsakliga uppgifter	21
3 Har intentionerna med myndighetsreformen uppnåtts?	23
3.1 Bidrar regeringens styrning till att tydliggöra myndigheternas roller?	23
3.2 Fungerar samordningen mellan verksamheter?	30
3.3 Har regeringen fått tillgång till en breddad analyskapacitet?	34
3.4 Är rollfördelningen mellan UHR och UKÅ tydlig för berörda intressenter och tillgodoses deras behov?	36
4 Slutsatser och rekommendationer	45
4.1 Flera av intentionerna har uppnåtts men inte alla	45
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	48
Referenslista	50
Bilaga 1. Metod	53
Bilaga 2. Genomförda intervjuer	57
Bilaga 3. Myndigheterna före 2013	59
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 4. Enkät till lärosäten	
Bilaga 5. Enkät till studentkårer och enkät till samarbetande myndigheter	

Skr. 2018/19:109  
Bilaga

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

### Bakgrund och motiv

Universitets- och högskolerådet (UHR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) inrättades 2013 genom en myndighetsreform där de två myndigheterna övertog uppgifter som fram till dess i huvudsak funnits på Högskoleverket (HSV), Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK). Reformen kan ses som ett led i den då rådande förvaltningspolitiska trenden att renodla den statliga förvaltningen. Regeringen motiverade behovet av den nya myndighetsstrukturen med att det rädde en oklar rollfördelning och med en önskan om att tydliggöra statens roll som granskare på högskoleområdet. Regeringens huvudsakliga intentioner med myndighetsreformen var att

- säkerställa en tydlig rollfördelning mellan kvalitetssäkring och tillsyn å ena sidan och service och främjande å andra sidan
- skapa samordningsvinster mellan verksamheter
- få tillgång till breddad analyskapacitet
- underlätta för intressenter att använda tillgängligt stöd.

Eftersom ingen samlad uppföljning av myndighetsreformen har gjorts finns ingen sammanhållen information om resultatet av reformen att tillgå. Utöver frågan om organisationsförändringar leder till effektivare verksamhet, är det även viktigt för förtroendet för staten att reformer som genomförs får avsedda konsekvenser.

### Syfte

Syftet är att granska om intentionerna med myndighetsreformen på högskoleområdet har uppnåtts. Det gör vi genom att besvara följande frågor:

1. Bidrar regeringens styrning till att tydliggöra myndigheternas roller?
2. Fungerar samordningen mellan verksamheter?
3. Har regeringen fått tillgång till en breddad analyskapacitet?
4. Är rollfördelningen mellan UHR och UKÄ tydlig för berörda intressenter och tillgodoses deras behov?

Granskningen utgår i huvudsak från propositionen om de nya myndigheterna och 2010 års förvaltningspolitiska proposition. I dessa betonas att det behövs en tydlig styrning, att myndigheter inte bör ha överlappande uppgifter och att de behöver samverka samt att myndigheterna ska tillhandahålla god service gentemot sina målgrupper.

## Slutsatser

Granskningen visar att flera av intentionerna med reformen har uppnåtts och att nuvarande myndighetsstruktur på det stora hela fungerar tillfredsställande. Riksrevisionen bedömer dock att gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag ibland är otydlig och att reformens intentioner om en tydlig rollfördelning kan vara svåra att upprätthålla inom vissa områden. Det behöver inte vara ett problem i sig – att flera myndigheter har liknande uppdrag kan verka kvalitetsdrivande. En otydlig rollfördelning var emellertid emot intentionerna med reformen och kan innebära merarbete för myndigheterna och deras intressenter. Riksrevisionen drar slutsatsen att ytterligare renodling av myndigheternas uppgifter inte per automatik skulle leda till en effektivare eller mer ändamålsenlig organisering. Däremot finns det anledning att överväga hur regeringens styrning av myndigheterna kan samordnas för att i högre grad främja ett helhetsperspektiv på verksamheterna och därmed undvika oklarheter och onödiga överlappningar.

### Regeringens styrning har skapat nya gråzoner

Granskningen visar att tillsyn och service numera är tydligt åtskilda verksamheter men att rollfördelningen inom vissa andra områden är otydligare. Det gäller både mellan UHR och UKÅ, och mellan dem och andra myndigheter. Till exempel täcker UKÅ:s tematiska utvärderingar sakområden där vissa uppgifter ligger under UHR:s ansvarsområde. UKÅ har också analysuppdrag, exempelvis med syfte att kartlägga och sprida goda exempel, där gränstragningen gentemot UHR:s främjandeuppdrag är otydlig. Riksrevisionen bedömer att uppdelningen mellan främjande och granskande uppgifter inledningsvis förstärktes av att det dåvarande kvalitetssäkringssystemet fokuserade på kontroll medan det nya systemet även har fokus på lärosätenas kvalitetsutveckling.

UKÅ:s uppgift att inkludera forskning i granskningen av lärosätenas kvalitetssäkringssystem har skapat gränstragningsfrågor gentemot Vetenskapsrådet. Flera samarbetande myndigheter framhåller även problem med att regeringen lägger ut gemensamma uppdrag utan ett tydligt utpekat huvudansvar.

### Väl fungerande samarbete men oklara samordningsvinster

UHR:s och UKÅ:s täta och väl fungerande samarbete är en förutsättning för att hantera den otydlighet som finns i fördelningen av vissa uppgifter och uppdrag mellan myndigheterna. Om samordningen mellan UHR och UKÅ skulle upphöra att fungera kan det leda till dubbelarbete.

Renodlingen i samband med reformen var tänkt att skapa förutsättningar för att hitta samordningsvinster mellan verksamheter. Granskningen visar att vissa samordningsvinster har uppstått, exempelvis inom analysområdet och inom

bedömningsverksamheten. Myndighetsreformen löste också problemet med överlappande informationsuppdrag mellan HSV och VHS. Däremot är det oklart i vilken grad alla de samordningsvinster som förutsågs mellan olika verksamheter inom myndigheterna har uppnåtts.

#### Regeringen har fått tillgång till en breddad analyskapacitet

Regeringen har genom UHR fått tillgång till en bredare verksamhet än tidigare. För UKÄ:s del handlar det om att myndigheten i större utsträckning gör analyser som svarar direkt mot regeringens specifika behov. Ökningen av de specifika regeringsuppdragen innebär att möjligheten för båda myndigheterna att genomföra egna analyser inom ramen för sina övergripande analysuppdrag begränsas.

#### Nöjda intressenter men viss osäkerhet kring rollfördelningen

UHR:s och UKÄ:s huvudsakliga intressenter – lärosäten och studentkårer – anser till stor del att myndigheterna tillgodoser deras behov. Merparten av lärosätena anser också att de bägge myndigheternas analyser är ett viktigt stöd för dem i utvecklingen av sina verksamheter. De flesta lärosäten upplever rollfördelningen mellan UHR och UKÄ överlag som tydlig, men är mindre säkra på vilken myndighet som ansvarar för främjande frågor. Studentkårerna har kännedom om myndigheterna, men anser att myndigheternas respektive roller är något otydliga.

### Rekommendationer

Enligt Riksrevisionen bör UHR:s och UKÄ:s respektive verksamheter i högre grad ses som en sammanhållen verksamhet för att främja ett helhetsperspektiv. Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser följande rekommendationer:

- Regeringskansliet bör överväga att ha gemensamma myndighetsdialoger med UHR och UKÄ för att säkerställa en sammanhållen analys. Det kan också skapa förutsättningar för en mer effektiv styrning eftersom gränsdragningsfrågor då kan diskuteras gemensamt.
- Regeringen bör överväga ömsesidig representation i styrelse och insynsråd som ett sätt att ytterligare stärka och formalisera samordningen mellan UHR och UKÄ.
- Regeringen bör tydliggöra ansvar och resursfördelning ytterligare när gemensamma uppdrag ges till myndigheter. Det ska vara tydligt vilken myndighet som är huvudansvarig och om ett gemensamt beslut ska fattas.

## 1 Inledning

Riksrevisionen har granskat myndighetsreformen på högskoleområdet då Universitets- och högskolerådet (UHR) och Universitetskanslersämbetet (UKÅ) bildades. I kapitlet beskrivs bakgrunden till granskningen och hur den har utförts.

### 1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Regeringen inrättar myndigheter för att markera och hantera viktiga samhällsproblem över tid.<sup>1</sup> Hur den offentliga förvaltningen är organiserad är ett viktigt förvaltningspolitiskt styrinstrument och att regeringen emellanåt ser behov av att förändra myndighetsstrukturen är naturligt. Under 2000-talet har regeringen genomfört omfattande förändringar av myndighetsstrukturen inom en rad områden, ofta genom att renodla olika myndigheters roller i syfte att skapa en mer effektiv och rättssäker förvaltning.<sup>2</sup>

Myndigheterna på högskoleområdet har genomgått flera omstruktureringar (se bilaga 3). Diskussionen om att renodla myndigheterna tog fart på nytt i samband med den så kallade autonomireformen 2011 som innebar betydande avregleringar av lärosätenas interna organisation, läraranställningar och utbildning. Med lärosätenas ökade handlingsfrihet såg regeringen ett ökat behov av starkare uppföljning och utvärdering av deras verksamhet.<sup>3</sup> Regeringen refererade också till den då nyligen genomförda reformen på skolområdet då Statens skolverk och Statens skolinspektion inrättades för att skilja tillsyn och granskning från övrig verksamhet.<sup>4</sup>

I januari 2013 såg två nya högskolemyndigheter dagens ljus: UHR och UKÅ. De inrättades genom en myndighetsreform där tre myndigheter – Högskoleverket (HSV), Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK) – avvecklades och deras funktioner fördelades på de nya myndigheterna. UHR tog även över viss verksamhet från Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS).

---

<sup>1</sup> Göran Sundström, "Strategisk styrning bortom NPM", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 118, 2016/1, s. 154.

<sup>2</sup> Statskontoret, *Renodling av statlig verksamhet*, 2016, s. 5. Hit hör t.ex. Inspektionen för socialförsäkringar, Myndigheten för kulturanalys och Statens skolinspektion, samt Universitetskanslersämbetet.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, bet. 2009/10:Ubu23, rskr. 2009/10:337; Prop. 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*, bet. 2009/10:Ubu20, rskr. 2009/10:320.

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:133, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*, bet. 2011/12:Ubu22, rskr. 2011/12:278.



Regeringen motiverade reformen med att det rådde en oklar rollfördelning mellan HSV och VHS eftersom HSV hade både granskande och främjande uppgifter samt delvis överlappande uppgifter med VHS, framför allt gällande studieinformation. Regeringen önskade undvika att en myndighet som hanterar verksamhet av service- eller främjandekaraktär samtidigt också ansvarar för uppgifter som handlar om att granska, utvärdera och utöva tillsyn inom samma område. Genom att skilja på den granskande verksamheten och de främjande och serviceinriktade verksamheterna skulle även statens roll som granskare på högskoleområdet tydliggöras. Riksrevisionen har identifierat att regeringens huvudsakliga intentioner med myndighetsreformen var att

- säkerställa en tydlig rollfördelning mellan kvalitetssäkring och tillsyn å ena sidan och service och främjande å andra sidan
- skapa samordningsvinster mellan verksamheter
- få tillgång till breddad analyskapacitet
- underlätta för intressenter att använda tillgängligt stöd.<sup>5</sup>

Eftersom regeringen inte har gjort någon samlad uppföljning av myndighetsreformen finns ingen sammanhållen information om resultatet av reformen att tillgå. Utöver frågan om organisationsförändringar leder till effektivare verksamhet, är det även viktigt för förtroendet för staten att reformer som genomförs får avsedda konsekvenser. De nya myndigheterna har nu verkat i snart sex år vilket kan hävdas vara en tillräckligt lång tid för att man ska kunna göra en bedömning av om intentionerna med omorganiseringen uppnåtts.

UHR och UKÄ är myndigheter med funktioner som berör frågor av vikt för att nå det av riksdag och regering fastställda målet att Sverige ska vara en av de allra främsta kunskapsnationerna.<sup>6</sup> Analys och utvärdering av sektorn är avgörande för att regeringen genom sina myndigheter ska få goda beslutsunderlag. Myndigheterna behöver också svara mot sektorns olika behov, vilket i sin tur är centralt för att UHR:s och UKÄ:s verksamheter ska åtnjuta legitimitet hos berörda intressenter. Enligt Riksrevisionen förutsätter det en ändamålsenlig organisering av de myndigheter som följer upp högskolornas verksamhet.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att granska om de huvudsakliga intentionerna med myndighetsreformen på högskoleområdet har uppnåtts.

<sup>5</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>6</sup> Prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Bidrar regeringens styrning till att tydliggöra myndigheternas roller?
2. Fungerar samordningen mellan verksamheter?
3. Har regeringen fått tillgång till en breddad analyskapacitet?
4. Är rollfördelningen mellan UHR och UKÄ tydlig för berörda intressenter och tillgodoses deras behov?

### 1.2.1 Avgränsningar

Både UHR och UKÄ har verksamheter med många intressenter. För UHR rör det exempelvis personer som vill ha information om högre utbildning, lärosäten, förskolor, skolor, studie- och yrkesvägledare med flera. För både UHR och UKÄ är företrädare för yrkeslivet ytterligare en intressentgrupp. I granskningen ligger fokus på intressenter inom högskolesektorn, i första hand lärosäten inklusive studenter.

Flera för granskningen relevanta utredningar pågår eller har precis avslutats. Internationaliseringsutredningen föreslår bland annat nya uppdrag kring utökad omvärldsbevakning och analys till UHR, UKÄ, Svenska institutet (SI), Vetenskapsrådet och Vinnova.<sup>7</sup> Styr- och resursutredningen gör en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och för en diskussion om en eventuellt ändrad roll för myndigheter med uppföljnings- och utvärderingsansvar på högskoleområdet.<sup>8</sup> Vi har träffat dessa men har inte tagit hänsyn till de eventuella konsekvenser som utredningarnas förslag skulle få för UHR:s och UKÄ:s verksamheter eftersom vi inte vet vilka av förslagen som eventuellt kommer att realiseras.<sup>9</sup>

Regeringens mål med den förändrade myndighetsstrukturen var att den skulle främja kvaliteten på svensk högre utbildning som genom förändringen skulle få förutsättningar att stå sig väl i den internationella konkurrensen.<sup>10</sup> Det ingår inte i Riksrevisionens granskning att bedöma om så har skett eftersom frågan är för bred för att rymmas inom ramen för denna granskning.

<sup>7</sup> SOU 2018:78, *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*. Slutbetänkande av utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor, s. 18.

<sup>8</sup> Styr- och resursutredningen (Strut) U 2017:05, *Vidareutveckling av övergripande modellförslag*, 2018-06-27. Uppdraget ska slutredovisas 2019-02-01. (Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Styr- och resursutredningen* (Strut) (U2017:05), Dir. 2018:108.)

<sup>9</sup> Utöver Internationaliseringsutredningen och Styr- och resursutredningen har vi träffat Utredningen om regeringens analys- och utvärderingsresurser (SOU 2018:79, *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*) som berör för granskningen relevanta frågor kring uppdelning mellan analys och utvärdering även om inga högskolemyndigheter ingår i utredningen. (Möte med sekreterare i utredningen, 2018-03-28.)

<sup>10</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:Ubu22, rskr. 2011/12:278.

### 1.3 Bedömningsgrunder

Syftet med granskningen är att granska om de huvudsakliga intentionerna med myndighetsreformen har uppnåtts. En övergripande bedömningsgrund är således att reformens intentioner ska ha uppnåtts. Nedan redogör vi för revisionsfrågorna och de bedömningsgrunder som Riksrevisionen tar sin utgångspunkt i. Vi utgår från i huvudsak två propositioner: 2010 års förvaltningspolitiska proposition och propositionen om att inrätta de nya myndigheterna, som med några tillägg<sup>11</sup> bifölls av riksdagen i juni 2012. Operationaliseringar av bedömningsgrunderna görs i anslutning till respektive fråga i kapitel 3.

Den *första revisionsfrågan*, om regeringens styrning bidrar till att tydliggöra myndigheternas roller, utgår från regeringens uttalande om att myndigheter som regel inte bör ha överlappande uppgifter och att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.<sup>12</sup> I regeringens proposition om de nya myndigheterna framgår att den nya myndighetsstrukturen ska underlätta statens styrning av myndigheterna, att ansvarsfördelningen mellan myndigheter ska vara tydlig och att rollfördelningen ska vara tydlig och förutsägbar. Det ska i sin tur ge myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt.<sup>13</sup>

Den *andra revisionsfrågan*, om samordningen mellan verksamheter, tar sin utgångspunkt i regeringens önskan om samordningsvinster med den nya organiseringen genom att föra ihop verksamheter till en och samma myndighet (servicemyndigheten).<sup>14</sup> När det gäller samordningen mellan myndigheter utgår vi dels från förvaltningslagens allmänna krav på samverkan mellan myndigheter, dels från myndighetsförordningen, som gör gällande att myndighetsledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt, och att samarbete sker med andra myndigheter.<sup>15</sup>

Den *tredje revisionsfrågan*, om regeringen har fått tillgång till ökad analyskapacitet i och med reformen, utgår från regeringens behov av beslutsunderlag. Som en följd av lärosätenas ökade autonomi, och följaktligen den minskade statliga styrningen, såg regeringen ett ökat behov av uppföljning och utvärdering av lärosätenas verksamhet. Den nya myndighetsstrukturen sågs som ett sätt att tydliggöra denna ordning i syfte att säkerställa att lärosätenas uppställda mål nås och att

<sup>11</sup> De tillkännagivanden som gjordes rörde kompletterande uppgifter till myndigheterna och beskrivs närmare i avsnitt 2.2.3.

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:175, *Öffentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

<sup>13</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> 8 § förvaltningslagen (2017:900); 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

skattemedel används effektivt.<sup>16</sup> Genom den nya organiseringen önskade regeringen också få tillgång till en breddad analyskapacitet innefattande bland annat uppföljning, antagning och internationalisering.<sup>17</sup>

Den fjärde revisionsfrågan, slutligen, rörande myndigheternas rollfördelning och intressenternas behov tar sin utgångspunkt i att det enligt regeringen är medborgarna som ytterst avgör om förvaltningen ger god service och har kvalitet i sina tjänster och om den uppfattas som tillgänglig. Myndigheternas specialisering är enligt regeringen nödvändig bland annat för att få kvalitet i verksamheten. Den riskerar samtidigt att leda till fragmentering av förvaltningen och suboptimering av statens resurser och till att det blir oklart för medborgarna vart de ska vända sig i vissa frågor.<sup>18</sup>

Regeringen betonade vikten av att få till stånd en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna. För den blivande servicemyndigheten framhölls behovet av tydlighet när det gäller antagning till högre utbildning och tillgång till en samlad information om universitetens och högskolornas utbildningsutbud. Intentionen var att underlätta för lärosätena genom att samla stödfunktionerna i en myndighet. Vidare framgår att båda myndigheterna ska tillhandahålla god service gentemot uppdragsgivare, studenter och andra målgrupper, och vara tillgängliga för målgrupperna och allmänheten. Utöver stödfunktionerna gjorde riksdagen ett tillkännagivande om myndigheternas uppgifter som bland annat innebar att den blivande granskningsmyndigheten gavs ett självständigt uppföljningsuppdrag att tillgodose olika intressenters behov av breda analyser.<sup>19</sup>

## 1.4 Metod och genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har olika typer av data samlats in och analyserats. För att besvara de första tre frågorna har vi framför allt använt oss av olika typer av dokument (exempelvis utredningar, propositioner och styrdokument) och intervjuer med nyckelpersoner. De omkring trettio semistrukturerade intervjuerna genomfördes under våren och sommaren 2018 (se bilaga 2). De intervjuade var personer som var med under tiden för reformen, personer i ledande positioner på de båda myndigheterna i dag, och tjänstemän på Utbildningsdepartementet. De intervjuade personerna inkluderar bland annat sex före detta myndighetschefer, tre tidigare statssekreterare, fyra avdelningschefer på UHR och tre avdelningschefer på UKÄ. Vi har även intervjuat företrädare för Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges

---

<sup>16</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FIU38, rskr. 2009/10:315.

<sup>19</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

universitets- och högskoleförbund (SUHF). De faktauppgifter som vi inhämtat genom intervjuer har vi i möjligaste mån verifierat i dokument.

Den fjärde revisionsfrågan riktar fokus på UHR:s och UKÅ:s intressenter. För båda myndigheterna är lärosätena en av de främsta målgrupperna. Även studentkåren är en betydande intressentgrupp för UHR och UKÅ, inte minst utifrån studenternas lagstadgade rätt att ta en aktiv del av arbetet med att utveckla den högre utbildningen. Utöver det samarbetar både UHR och UKÅ med en rad olika myndigheter. För att besvara den sista revisionsfrågan har vi därför samlat in material genom tre olika enkäter: en enkät till samtliga svenska lärosäten<sup>20</sup>, en enkät till de studentkårer som är anslutna till SFS och en enkät till myndigheter som UHR och UKÅ samarbetar med. En utförligare beskrivning av metod finns i bilaga 1.

Den första enkäten gick ut till 48 lärosäten, varav 45 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 94 procent. Vi har i vår analys delat in lärosätena i fyra grupper efter den indelning UKÅ gör i sin årsrapport (universitet, högskolor, konstnärliga högskolor och övriga enskilda utbildningsanordnare). En analys av svaren visar att en större andel av de konstnärliga högskolorna och övriga enskilda utbildningsanordnare har svarat "vet ej" på många frågor. Vi diskuterar möjliga förklaringar till det i metodbilagan. För frågor med en hög andel "vet ej"-svar redovisas endast svaren från grupperna universitet och högskolor. Samtliga svar (utom fritextsvaren) finns dock att tillgå i rapportens elektroniska bilaga (bilaga 4).

Enkäten till studentkåren skickades ut till 54 studentkårer, som är anslutna till SFS, och besvarades av 38 kårer, vilket ger en svarsfrekvens på 70 procent. De frågor som skickades ut till samarbetande myndigheter och organisationer gick ut till 16 myndigheter och organisationer, varav 14 svarade vilket ger en svarsfrekvens på 88 procent. Samtliga svar (utom fritextsvaren) samt listor på de studentkårer och samarbetande myndigheter och organisationer som fick enkäterna finns i bilaga 5.

Granskningen genomfördes under perioden mars till december 2018 av en projektgrupp bestående av projektledaren Sara Monaco och projektmedarbetaren Jana Fromm. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Göran Sundström, professor i statsvetenskap, Stockholms universitet
- Lars Geschwind, docent i teknikvetenskapens lärande, policy och management, Kungl. Tekniska högskolan

<sup>20</sup> Vi utgick från den lista över samtliga lärosäten som finns angivna i UKÅ:s årsrapport 2018. Se Universitetskanslersämbetet, 2018, *Universitet och högskolor. Årsrapport 2018*, s. 25.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÅ INRÄTTADES

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), UHR och UKÅ har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

### **1.5 Rapportens disposition**

I kapitel 2 presenteras en bakgrund till reformen, utredningen och själva genomförandet. Därefter följer kapitel 3 som redogör för empirin med ett avsnitt för respektive revisionsfråga. Varje avsnitt avslutas med huvudsakliga iakttagelser. Riksrevisionens analys, slutsatser och rekommendationer finns i granskningsrapportens fjärde och avslutande kapitel.

## 2 Högskolemyndigheterna före och efter myndighetsreformen

Detta bakgrundskapitel innehåller en beskrivning av de berörda myndigheterna HSV, VHS och IPK vid tiden för reformen, utredningen inför reformen och inrättandet av de nya myndigheterna. Kapitlet avslutas med en kort genomgång av de uppgifter som de nya myndigheterna UHR och UKÅ hade när de inrättades den 1 januari 2013.

### 2.1 HSV, VHS och IPK vid tiden för reformen

Vid tiden för reformen var HSV den största myndigheten sett till personal och uppgifternas bredd. HSV:s huvudsakliga ansvarsområden var kvalitetssäkring av högskoleutbildningar; juridisk tillsyn över högskolor, universitet och enskilda utbildningsanordnare; uppföljning och omvärldsbevakning, inklusive statistikansvar för högskolesektorn; bedömning av utländska högskoleutbildningar och studieinformation.<sup>21</sup>

VHS hade ansvar för tre huvudområden: antagning, systemförvaltning och bedömning av utländska gymnasiebetyg. VHS var till över 90 procent avgiftsfinansierad och utförde uppdrag åt i första hand universitet och högskolor, men även åt Rikspolisstyrelsen, Statens skolverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.<sup>22</sup> I uppdraget rörande antagningen ingick att ge information om hela antagningsprocessen och att förbättra informationen till sökande och yrkesvägledare.<sup>23</sup>

IPK:s huvudsakliga ansvarsområde var EU-program och andra internationella program inom utbildningsområdet, vilket inkluderade att informera om programmen, besluta om deltagande och bidrag, analysera omfattning och utveckling samt sprida resultat och erfarenheter. Verksamheten omfattade samtliga nivåer i utbildningsväsendet. IPK hade fyra finansärer: regeringen, Europeiska kommissionen, Nordiska ministerrådet och Sida.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> SOU 2012:1, *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*. Delbetänkande av Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen, s. 24.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 25.

<sup>23</sup> I regleringsbrevet för 2010 utvidgades uppdraget ytterligare till att förbättra informationen inte bara om utbildningsutbud och antagningsmöjligheter utan om "hela antagningsprocessen", och till att också inkludera "andra berörda målgrupper", utöver sökande och yrkesvägledare. (Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Verket för högskoleservice, 2010-06-23.)

<sup>24</sup> SOU 2012:1, s. 26–27.

## 2.2 Utredningen "Tre blir två"

Högskolesektorn präglas jämfört med många andra sektorer av en hög grad av autonomi och den politiska detaljstyrningen har minskat successivt. Med lärosätenas ökade handlingsfrihet såg regeringen ett behov av starkare uppföljning och utvärdering av deras verksamhet.<sup>25</sup> Redan utredningen bakom den så kallade autonomireformen – *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* – tog upp frågan om hur tillsyn och kvalitetssäkring skulle ske för universitet och högskolor och skisserade på en renodling av granskande och främjande uppgifter.<sup>26</sup> Förslagen ledde inte till några förändringar i samband med propositionen, men plockades upp på nytt i de direktiv som låg till grund för myndighetsreformen ett par år senare. Nedan redogörs för regeringens främsta motiv bakom myndighetsreformen, utredningens förslag och inrättandet av de nya myndigheterna.

### 2.2.1 Regeringens motiv för reformen

De främsta motiven till reformen var att regeringen såg HSV:s kontrollerande och främjande uppdrag som oförenliga. I direktiven till utredningen framgick att HSV:s uppgifter skulle renodlas och att huvuduppgifterna skulle vara kvalitetssäkring och tillsyn. Övriga delar av HSV:s verksamhet skulle tillsammans med VHS och IPK:s verksamheter sammanföras till en ny myndighet med tydlig service- och samordningskaraktär.<sup>27</sup>

Reformen motiverades även av överlappande informationsuppdrag mellan HSV och VHS. VHS informerade på uppdrag av universitet och högskolor, medan HSV:s uppdrag styrdes av regeringen.<sup>28</sup> Det tog sig bland annat uttryck i två olika informationssajter som båda presenterade det samlade utbildningsutbudet: VHS ansvarade för antagning.se medan HSV ansvarade för studera.nu.<sup>29</sup> Vid en genomgång av HSV:s och VHS regleringsbrev mellan 2006 och 2012 kan noteras att uppdragen till stor del var överlappande.<sup>30</sup> I HSV:s regleringsbrev mellan åren

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337; Prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320.

<sup>26</sup> Kommittédirektiv, *Ökad frihet för universitet och högskolor*, Dir. 2007:158.

<sup>27</sup> Kommittédirektiv, *En effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet*, Dir. 2011:52.

<sup>28</sup> Se bland annat Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Högskoleverket; Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Verket för högskoleservice; 1 § förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice.

<sup>29</sup> SOU 2012:1, s. 47.

<sup>30</sup> VHS uppdrag var att "svara för att ge information om hela antagningsprocessen från utbildningsutbud till ansökan och antagning" och HSV:s uppgift att "svara för information om verksamheten och det samlade utbudet av utbildning vid universitet och högskolor". Se Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Verket för högskoleservice; 9 § förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.



2007 och 2011 fanns ett krav om att HSV särskilt skulle kommentera samarbetet med VHS rörande portalen studera.nu. I våra intervjuer framkommer att det fanns problem mellan myndigheterna när det gällde att samarbeta i informationsfrågan, något som också nämns i utredningen. Det framgår också att myndigheterna själva försökte lösa konflikterna, först genom en särskild samverkansgrupp och senare genom att de dåvarande myndighetscheferna samarbetade i frågan.<sup>31</sup>

Regeringskansliet, med begränsad intern analyskapacitet, önskade dessutom få tillgång till en breddad analyskapacitet.<sup>32</sup> Regeringen upplevde tidigare att HSV levererade analyser som inte alltid ansågs angelägna. Det förekom även brister i leveransen på regeringsuppdrag.<sup>33</sup> HSV skulle därmed i högre utsträckning bli regeringens "stabsmyndighet" i meningen att man skulle förse regeringen med relevanta underlag för att följa upp lärosätena, inte minst med tanke på lärosätenas ökade handlingsfrihet som medförde ökat ansvar och enligt regeringen därmed ökat behov av uppföljning.<sup>34</sup> Regeringen önskade även kunna lägga fler uppdrag på VHS som därmed i högre grad skulle kunna bistå regeringen med underlag.<sup>35</sup> Före reformen var det inte möjligt på grund av verkets höga grad av avgifts- och uppdragsfinansiering från i första hand universitet och högskolor.

Ytterligare ett motiv var regeringens allmänna förvaltningspolitiska ambition att minska antalet myndigheter.<sup>36</sup> Inga direkta besparingskrav fanns i direktiven, som angav att förslagen skulle rymmas inom de ekonomiska ramar som gällde för de berörda myndigheterna.<sup>37</sup> I botten låg även en konflikt mellan den politiska ledningen och verksamheten på HSV som bland annat rörde en bristande samsyn kring det nya kvalitetsutvärderingssystemet.<sup>38</sup>

Sammanfattningsvis identifierar Riksrevisionen att regeringen hade fyra huvudsakliga motiv till att genomföra myndighetreformen: 1) behov av att skilja

<sup>31</sup> Intervju med tidigare företrädare för UKÄ, 2018-04-12; intervju med tidigare företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-28; intervju med tidigare företrädare för VHS, 2018-05-21; intervju med företrädare för UHR, 2018-06-26a; SOU 2012:1, s. 47.

<sup>32</sup> Intervju med tidigare företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-28.

<sup>33</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>34</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-26a; intervju med tidigare företrädare för UKÄ, 2018-06-25; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>35</sup> Intervju med tidigare statssekreterare, 2018-04-27; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2018-06-15.

<sup>36</sup> Intervju med tidigare statssekreterare, 2018-04-27; intervju med tidigare företrädare för UHR, 2018-04-12; intervju med tidigare företrädare för VHS, 2018-05-21; intervju med tidigare företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-28; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>37</sup> Dir. 2011:52.

<sup>38</sup> SVT Nyheter, *Konflikt med minister ledde till avgång*, 2010-06-10, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/konflikt-med-minister-ledde-till-avgang>, hämtad 2018-10-23.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

på granskande och främjande verksamhet; 2) önskan att lösa problemet med det överlappande informationsuppdraget; 3) behov av breddad analyskapacitet för starkare uppföljning och utvärdering till följd av lärosätenas ökade autonomi; och 4) önskan att minska antalet myndigheter.

### 2.2.2 Utredningen Tre blir två!

Utredningens direktiv var detaljerade och utredningens förslag gick huvudsakligen i linje med direktiven. Ett par frågor är dock värda att notera. Utredningsdirektiven omfattade även överföring av viss verksamhet vid SI, exempelvis att informera utomlands om högre utbildning i Sverige, men utredningen förslög att dessa uppgifter fortsatt skulle ligga kvar på SI. Utredningen framhöll att samverkan mellan myndigheterna skulle vara angelägen, särskilt inom områdena statistik och information. Dessutom betonades vikten av att Regeringskansliet nogga skulle behöva överväga vilken av myndigheterna som skulle få ett nytt uppdrag.<sup>39</sup> Av direktiven framgick att utredningen skulle överväga om några uppgifter kunde utgå, och utredningen förslög att HSV:s uppgift att främja chefsutveckling i högskolan skulle tas bort. Utredningen menade att även uppgiften att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika möjligheter och rättigheter skulle utgå.<sup>40</sup>

I högskolesektorn var frågan om själva reformen inte kontroversiell och sågs som en naturlig konsekvens av den politik som drevs under denna period.<sup>41</sup> I remissrundan tillstyrkte en majoritet förslaget att skilja på den granskande och den främjande verksamheten. Många remissinstanser beklagade däremot att direktiven hade varit för detaljerade och inte gett utredaren möjlighet att överväga andra lösningar av organiseringen av myndigheterna på området.<sup>42</sup> I och med att utredningen hade så tydliga direktiv analyserades bara de förslag som angavs i direktiven och det fördes inte någon diskussion om alternativa lösningar.<sup>43</sup>

De synpunkter som kom in handlade bland annat om bristande analys av dimensioneringen av personal, risker för negativa konsekvenser av att skilja kontrollverksamhet från stödverksamhet och av den starkare knytningen av båda myndigheterna till regeringen. För den blivande granskningsmyndigheten befarade man att analysuppdraget skulle komma att begränsas och att medlemskapet i den europeiska samarbetsorganisationen *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) skulle äventyras. För

<sup>39</sup> SOU 2012:1, s. 14, 79–80.

<sup>40</sup> Ibid, s. 11, 63–67.

<sup>41</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-20; intervju med företrädare för UHR, 2018-06-26a.

<sup>42</sup> Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Remissammanställning SOU 2012:1*, PM 2012-03-29, dnr. U2012/228/UH, s. 3.

<sup>43</sup> SOU 2012:1, s. 16.

servicemyndigheten betonades vikten av ett fortsatt nära samarbete med lärosätena och av att myndigheten skulle behålla sin karaktär som utförare av tjänster. En farhåga var att lärosätenas inflytande över serviceverksamheten skulle minska avsevärt med förändrad styrelsesammansättning och ett nytt sätt att utse myndighetschef.<sup>44</sup>

MYH föreslog att dess uppgift att bedöma utländska eftergymnasiala yrkesutbildningar skulle föras över till den nya servicemyndigheten. Det var en uppgift som varken fanns med i utredningens direktiv eller i delbetänkandet.<sup>45</sup>

Många, inklusive IPK själva, delade utredarens åsikt om att det var svårt att se tydliga synergieffekter med att inkludera IPK:s verksamhet, som hade ett brett ansvar för mobilitet inom hela utbildningssektorn, i servicemyndigheten och beförde att högskolefrågorna helt skulle ta över.<sup>46</sup>

### 2.2.3 Inrättandet av UHR och UKÄ

I huvudsak följde regeringen utredningens förslag i sin proposition, med undantag för namnen på myndigheterna och titeln på granskningsmyndighetens myndighetschef.<sup>47</sup> Utredningen förespråkade titeln generaldirektör i stället för universitetskansler som myndighetschef för att undvika rollkonflikt eftersom universitetskanslern historiskt sett har varit främsta företrädare för Sveriges universitet och högskolor.<sup>48</sup> Liksom föregångaren HSV fick UKÄ ett insynsråd och UHR fick liksom VHS en styrelse för att säkerställa lärosätenas fortsatta inflytande över serviceverksamheten.<sup>49</sup> Till skillnad från VHS fick dock UHR en myndighetschef som utses av regeringen och inte av styrelsen.<sup>50</sup> UHR:s styrelse hade en något bredare sammansättning än föregångaren, där lärosätena

<sup>44</sup> Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Remissammanställning SOU 2012:1*, PM 2012-03-29, dnr. U2012/228/UH.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Prop. 2011/12:133.

<sup>48</sup> SOU 2012:1, s. 41–43 och 60. Sedan 2017 leds både UHR och UKÄ av generaldirektörer. Ändringen till generaldirektör genomfördes 2017 i samband med att en ny myndighetschef rekryterades, och den motiverades med en önskan om att tydliggöra att UKÄ är en statlig myndighet och att UKÄ:s myndighetschef är en generaldirektör likt generaldirektörer för andra myndigheter. Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15; Marianne Samuelsson, "Universitetskanslern skrotas och ersätts av generaldirektör", *Universitetsläraren*, 2016-11-17; 12 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet, i sin lydelse efter ändring genom SFS 2017:845.

<sup>49</sup> Dir. 2011:52.

<sup>50</sup> SOU 2012:1, s. 46; Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om inrättandet av Universitets- och högskolerådet (U2012:07)*, Dir. 2012:111.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

dominerade styrelsen, för att bättre kunna hantera den betydligt bredare verksamheten inom UHR.<sup>51</sup>

I och med riksdagens tillkännagivande tillkom några uppgifter som inte funnits med i propositionen. UHR fick även uppgiften att arbeta för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter i den högre utbildningen samt att stimulera intresset för högre studier och främja breddad rekrytering. Till UKÄ tillkom en självständig uppgift vad gäller omvärldsbevakning och analys för högskolesektorn.<sup>52</sup> I ett senare skede tillfördes UHR även ansvaret för att bedöma utländska eftergymnasiala yrkesutbildningar från MYH och vissa uppgifter från KRUS genom ett tilläggsdirektiv.<sup>53</sup> Riksrevisionen har inte funnit att det gjordes någon konsekvensanalys i samband med tillägget.

I våra intervjuer har det framkommit ett missnöje med hur processen att tillsätta de nya myndighetscheferna, som ansvarade för att förbereda och genomföra inrättandet av de nya myndigheterna<sup>54</sup>, hanterades. Den dåvarande myndighetschefen på VHS fick enligt uppgifter inte information om att tjänsterna redan var tillsatta förän betydligt senare. Det fick i sin tur konsekvenser för hur arbetet med att förbereda VHS för sammanslagningen fortlöpte eftersom de utsedda myndighetscheferna hade ett informationsövertag jämfört med VHS avgående chef.<sup>55</sup>

I slutrapporterna från UHR och Avvecklingsmyndigheten framkommer kritik mot Regeringskansliet för bristande administrativt stöd till organisations- och avvecklingskommittéer.<sup>56</sup> Det bristande stödet från Regeringskansliet framhålls

<sup>51</sup> Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Slutredovisning från Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen U 2011:03*, dnr. U2012/3724/UH.

<sup>52</sup> Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Ny myndighetsstruktur på högskoleområdet*, 2012-05-22; Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:Ubu22, rskr. 2011/12:278.

<sup>53</sup> Dir. 2012:111. Uppgifterna som fördes över från KRUS var anordnandet av utbildning inför deltagande i Europeiska unionens institutioners uttagningsprov och administration av och information om nordisk och europeisk utbytestjänstgöring.

<sup>54</sup> Kommittédirektiv, *Inrättandet av Universitetskanslersämbetet*, Dir. 2012:55; Kommittédirektiv, *Inrättandet av Universitets- och högskolerådet*, Dir. 2012:56.

<sup>55</sup> Intervjuer med företrädare för UHR, 2018-06-26a, 2018-08-29a och 2018-08-29b.

<sup>56</sup> SOU, *Slutrapport från UHR-kommittén* (U2012:07); Avvecklingsmyndigheten för utbildningsmyndigheter (U2012:11), *Slutrapport för Avvecklingsmyndigheten för utbildningsmyndigheter*. I slutrapporten framgår att avvecklingskostnaderna uppgick till cirka 25 miljoner kronor. Enligt Riksrevisionens beräkningar uppgick kostnaderna i samband med reformen till cirka 50 miljoner kronor sammanlagt, vilket inkluderar de extra anslag som UHR och UKÄ fick 2013 för att täcka bland annat extra lokalkostnader. (Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:70, 2013-06-27; Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:70, 2013-12-12.) Det är ungefär 37 miljoner kronor lägre än utredarens uppskattade avvecklingskostnader som uppgick till cirka 87 miljoner kronor (SOU 2012:1, s. 87.) I Riksrevisionens beräkning ingår inte övriga eventuella merkostnader som uppstått i och med reformen, men som täcks inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag.

även i några av våra intervjuer, bland annat bedömdes HR-stödet som otillräckligt.<sup>57</sup>

Ingen samlad uppföljning eller utvärdering har gjorts av reformen så som föreskrivs i Regeringskansliets riktlinjer, och inte heller har riksdagen fått samlad information om resultaten av den genomförda myndighetsreformen.<sup>58</sup> Information har getts i budgetpropositionen varje år vad gäller UHR:s och UKÄ:s olika uppgifter och uppdrag, och riksdagen har också fått information om vissa verksamhetsdelar i separata sakfrågor.<sup>59</sup> Reformen har också följts upp löpande genom i huvudsak de årliga myndighetsdialogerna och myndigheterna har även i sina årsrapporter och budgetunderlag från de första åren i viss mån analyserat konsekvenserna av reformen med fokus på resursfrågor.<sup>60</sup>

### 2.3 UHR:s och UKÄ:s huvudsakliga uppgifter

UHR fick i sin instruktion ansvar för service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom hela utbildningsområdet. De uppgifter som fördes över från HSV var bedömningen av utländska högskoleutbildningar, föreskriftsrätten och ett breddat informationsuppdrag att informera om högskoleutbildning för att enskilda individer ska kunna göra välavvägda val i fråga om sådan utbildning.<sup>61</sup>

UHR tog också över uppgiften att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Dessutom fick UHR två specifika främjande uppgifter, att stimulera intresset för högskoleutbildning – som tidigare låg på HSV – och att främja breddad rekrytering till högskolan.<sup>62</sup> UHR har också ett specifikt ansvar för uppföljning och analys inom myndighetens verksamhetsområde.<sup>63</sup> Vidare tog UHR över hela IPK:s verksamhet, viss verksamhet från KRUS, och bedömningen av utländska eftergymnasiala yrkesutbildningar som tidigare legat på MYH.

<sup>57</sup> Intervju med tidigare företrädare för UHR, 2018-04-12; intervju med företrädare för UHR, 2018-06-13.

<sup>58</sup> Regeringskansliet, *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, 2003.

<sup>59</sup> E-post från Utbildningsdepartementet med svar på frågor om UHR och UKÄ, 2018-10-23.

<sup>60</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-14; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15; Årsredovisning för Universitets- och högskolerådet 2013; Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2014–2016; Årsredovisning för Universitetskanslersämbetet 2013; Budgetunderlag för Universitetskanslersämbetet 2014–2016.

<sup>61</sup> 12 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet, senast ändrad genom SFS 2018:1365.

<sup>62</sup> 14 och 15 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet. Fram till och med 2008 hade HSV ett uppdrag i sitt regleringsbrev om att möjliggöra en bred rekrytering till universitet och högskolor genom att tillhandahålla övergripande och neutral information om högskolestudier. (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Högskoleverket.)

<sup>63</sup> 13 § förordningen (2012:811).

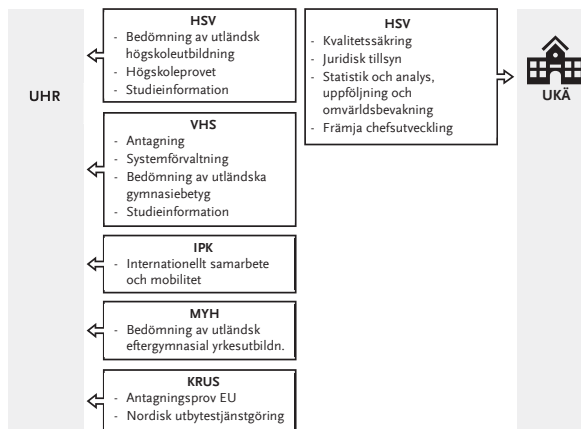
MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

UKÄ fick i sin instruktion uppgifter som innebar ansvar för kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning inklusive statistikansvar samt tillsyn. Ingen uppgift om studieinformation finns i UKÄ:s instruktion, så som HSV hade. En främjandeuppgift återfanns i instruktionen: att främja chefsutvecklingen inom högskolan. Den specifika uppgiften kring nationell och internationell omvärldsbevakning som HSV haft finns inte kvar, men ingår i UKÄ:s uppföljningsansvar.<sup>64</sup>

UKÄ tog även över HSV:s roll som värmyndighet för de båda myndigheterna Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) och Högskolans avskiljandenämnd (HAN). Föreskriftsrätten om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare fördes över till Vetenskapsrådet.<sup>65</sup>

Figuren nedan sammanfattar de huvudsakliga verksamheter som flyttades över från tidigare myndigheter till UHR och UKÄ. Som nämns ovan har UHR ansvar för uppföljning och analys inom sitt ansvarsområde, vilket inte framgår av figuren.

**Figur 1** Sammanfattning av myndighetsreformen och de verksamheter som fördes över till de nya myndigheterna UHR och UKÄ 2013



<sup>64</sup> 4 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

<sup>65</sup> 1 § förordningen (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare, senast ändrad genom SFS 2012:726.

### 3 Har intentionerna med myndighetsreformen uppnåtts?

Med avstamp i föregående bakgrundskapitel, redovisar vi i detta kapitel resultaten av vår granskning. Det gör vi genom att gå igenom och besvara de fyra revisionsfrågorna. Redovisningen bygger på den empiri som vi samlat in genom intervjuer och enkäter samt dokumentstudier av i första hand UHR:s och UKÅ:s styrdokument. Varje delavsnitt inleds med ett förtydligande av bedömningsgrunden och avslutas med Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser.

#### 3.1 Bidrar regeringens styrning till att tydliggöra myndigheternas roller?

Vi har bedömt om regeringen har omsatt intentionerna med reformen i en tydlig styrning av myndigheterna och om regeringens styrning underlättats i och med den nya myndighetsstrukturen. Enligt Riksrevisionen är regeringens styrning tydlig när myndigheterna vet vad som förväntas av dem. Det ska också vara tydligt och förutsägbart hur uppgifterna fördelas på myndigheterna och vilken myndighet som ansvarar för ett visst uppdrag. Två centrala begrepp i analysen är främjande och utvecklande uppgifter. Begreppen är inte helt synonyma men de syftar båda till att något ska förbättras. Därmed är de tydligt skilda från kontrollerande och granskande verksamheter – som naturligtvis också kan leda till förbättringar men vanligtvis inte har det som främsta syfte. Vi granskar regeringens styrning genom att analysera hur styrningen tar sig uttryck i regleringsbrev, instruktion och dialog och hur uppgifter och uppdrag formulerats, fördelats och hanterats.

##### 3.1.1 Regeringens styrning via uppgifter, uppdrag och dialog

En intention med reformen var att myndigheternas roller skulle bli tydligare. Främjandeuppdragen skulle i huvudsak ligga på servicemyndigheten, med undantag för uppdraget att främja chefsutveckling inom högskolan som lades på UKÅ.<sup>66</sup> I UHR:s instruktion framgår att myndigheten har tre främjande uppgifter: att stimulera intresset för högre utbildning, att främja breddad rekrytering och att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.<sup>67</sup> Regeringens styrning av myndigheterna förväntades även underlättas.

Överlag menar Utbildningsdepartementet att styrningen av myndigheterna har underlättats i och med reformen, och att det är lättare att ansvara för två

<sup>66</sup> 7 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

<sup>67</sup> 14 och 15 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

myndigheter i stället för tre. Renodlingen har även i sig bidragit till att underlätta styrningen, exempelvis eftersom såväl informationsuppdraget som bedömningsverksamheten numera ligger på en myndighet.<sup>68</sup> Att myndighetschefen för UHR utses av regeringen och inte av en styrelse påverkar också regeringens möjlighet att styra, menar Riksrevisionen.

UHR och UKÄ upplever att regeringen på det stora hela är tydlig med vilka behov den har. UHR menar att de specifika regeringsuppdragen har blivit lite mindre detaljerade, vilket även bekräftas i intervjuer med departementet.<sup>69</sup> Tydligheten uppstår i många fall i dialog med departementet, och de regelbundna avstämningarna med departementet beskrivs som viktiga instrument för tydliggörande av uppdrag och förväntningar. Både UHR och UKÄ har emellertid synpunkter på hur processen ser ut när uppdrag fördelas mellan myndigheterna och menar att det ibland är oklart varför vissa uppdrag hamnar på en av myndigheterna.<sup>70</sup> När nya uppdrag ska fördelas förs det en dialog mellan departementet och respektive myndighet om var uppdraget bör hamna. Den öppna dialogen är en stor fördel och underlättar processen, speciellt eftersom UKÄ upplever att departementet framför allt inledningsvis saknade en egen tydlig idé om hur uppgifter och uppdrag skulle fördelas mellan UHR och UKÄ.<sup>71</sup>

Tjänstemännen på departementet delar uppfattningen att det inte alltid har varit självklart på vilken myndighet uppgifter och uppdrag ska läggas. Det avgörande är om uppdraget ska angripas ur ett granskningsperspektiv eller ett främjandeperspektiv.<sup>72</sup> Tidigare fick HSV i princip alla analysuppdrag, oavsett inriktning eller perspektiv.<sup>73</sup>

Regeringskansliets förvaltningsstyrning har utvecklats åt att tillfälliga uppdrag i ökad utsträckning läggs i regleringsbrev medan återkommande uppgifter läggs i myndigheternas instruktioner. Under 2017 flyttades UKÄ:s

<sup>68</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>69</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15. Ett uppdrag kring sexuella trakasserier nämndes exempelvis väldigt kortfattat i regleringsbrevet; en analys skulle göras och goda exempel tas fram. I uppdraget ingick att samråda med UKÄ (Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Universitets- och högskolerådet). Lärlämplighetsuppdraget som UHR fick 2014 var betydligt mer detaljerat liksom när VHS fick ett uppdrag kring studieavgifter. (Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.) Se Regeringen, *Uppdrag att samordna en försöksverksamhet med krav på lämplighet vid tillträde till lärar- och förskolläroutbildning* (dnr. U2014/2222/UH); Regeringen, *Uppdrag om anmälningsavgifter och studieavgifter* (dnr. U2009/3627/UH).

<sup>70</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20 och 2018-06-26a; intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-14.

<sup>71</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-14.

<sup>72</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>73</sup> Förutom VHS och IPK:s specifika uppdrag som var kopplade till deras respektive verksamheter.



återrapporteringskrav om effektivitet och uppgiften om uppföljning till instruktionen.<sup>74</sup>

### 3.1.2 Gränsdragningsfrågor mellan UHR och UKÄ

En av de främsta intentionerna med reformen var att skilja mellan kvalitetssäkring och tillsyn å ena sidan, och service och främjande å andra sidan.<sup>75</sup> I intervjuer med såväl Utbildningsdepartementet som UHR och UKÄ framgår att det förekommer vissa gränsdragningsfrågor i myndigheternas uppdrag. Riksrevisionen har identifierat två huvudsakliga typer av gråzoner, där den ena handlar om att flera av UKÄ:s uppdrag innehåller utvecklande aspekter och därmed ligger nära UHR:s främjande uppgifter. Den andra rör sakområden som båda myndigheterna ansvarar för, och därför analyserar utifrån sina respektive perspektiv. När vi skriver granskning nedan avser vi UKÄ:s uppgift att granska kvaliteten i utbildning och forskning och inte myndighetens juridiska tillsyn av universitet och högskolor.

#### *Båda myndigheterna arbetar utvecklande*

Införandet av det nya kvalitetssäkringssystemet har inneburit en förändring jämfört med föregående system. Utöver kontroll av resultat innebär systemet ökat fokus på att bidra till lärosätenas kvalitetsutveckling. Utbildningsutvärderingar och prövningar av examenstillstånd är även fortsättningsvis en del av UKÄ:s kvalitetssäkringssystem. I riksdagens tillkännagivande på regeringens skrivelse om det nya kvalitetssäkringssystemet tillkom att UKÄ årligen ska redovisa hur väl kvalitetssäkringssystemet fungerar för att säkerställa utbildningars kvalitet och i vilken grad systemet har verkat kvalitetsutvecklande för lärosätena och deras utbildningar. I det nya systemet ansvarar lärosätena i högre grad för själva kvalitetssäkringen, medan UKÄ i ökad utsträckning granskar deras system för kvalitetssäkring.<sup>76</sup>

Enligt Riksrevisionen ligger granskningsverksamheten inom det nuvarande systemet närmre främjandeområdet än i tidigare system som fokuserade på kontroll av utbildningars resultat. Även om de granskande och kontrollerande

<sup>74</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15; e-post från Utbildningsdepartementet, 2018-11-23.

<sup>75</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>76</sup> Skr. Kvalitetssäkring av högre utbildning, 2015/16:76, bet. 2015/16:UbU9, rskr. 2015/16:155; Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2016 med avseende på Universitetskanslersämbetet. Den första omgången av granskningar inom ramen för det nya systemet startade, efter en pilotomgång, våren 2018.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

aspekterna är fortsatt framträdande finns ett uttalat syfte att utvärderingarna ska bidra till att utveckla lärosätenas kvalitetsarbete.<sup>77</sup>

Utvärderingsuppdraget inkluderar även tematiska utvärderingar inom bland annat områdena breddad rekrytering, internationalisering och jämställdhet. UHR påpekade i sitt remissvar på regeringens skrivelse om det nya systemet att de tematiska utvärderingarna skulle innebära gränsdragningsproblem gentemot UHR:s uppdrag om främjande inom dessa områden. UHR menade att gränsdragningen skulle kunna leda till dubbelarbete och otidlig rollfördelning med bristande trovärdighet som följd.<sup>78</sup> Regeringen betonade emellertid att UHR med sitt tydliga främjandeuppdrag har ett annat ansvar än UKÄ som i sitt kvalitetssäkringsarbete tar sin utgångspunkt i relevans och effektivt resursutnyttjande.<sup>79</sup>

UKÄ fick 2015 i uppdrag att i samarbete med UHR kartlägga och analysera internationella utbildningssamarbeten. Ett annat uppdrag var att kartlägga hur mänskliga rättigheter beaktas i ett antal utbildningar och i uppdraget ingick att redovisa goda exempel på hur mänskliga rättigheter och frågor om mäns våld mot kvinnor samt våld mot barn beaktas i berörda utbildningar.<sup>80</sup> Kartläggningen som är kopplad till mänskliga rättigheter är närliggande UHR:s särskilda uppgift att främja lika rättigheter och möjligheter. Uppdraget att kartlägga internationella utbildningssamarbeten täcker området internationellt samarbete där vissa uppgifter ligger under UHR:s ansvarsområde.<sup>81</sup> UKÄ har även senare fått i uppdrag att kartlägga, analysera och sprida information och goda exempel. Till uppdragen hör en kartläggning och analys av distansutbildningsverksamheten och en kartläggning av lärosätenas samverkan med externa parter i syfte att öka samverkan mellan lärosäten, arbetsliv och andra relevanta parter.<sup>82</sup> Enligt Riksrevisionen är uppdragen exempel på de gränsdragningsfrågor som finns mellan UHR och UKÄ, både med avseende på perspektiv och sakområde.

*Samma sakområde men olika perspektiv på uppdragen*

Ett sakområde där ansvaret ligger på både UHR och UKÄ, men ur olika perspektiv, är antagningsstatistiken. UKÄ är statistikansvarig myndighet, med

<sup>77</sup> Universitetskanslersämbetet, 2016, *Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2016, Rapport 2016:15, s. 30.

<sup>78</sup> Universitets- och högskolerådet, *Yttrande över promemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning, U2015/1626/UH*.

<sup>79</sup> Skr. 2015/16:76, bet. 2015/16:UbU9, rskr. 2015/16:155.

<sup>80</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Universitetskanslersämbetet. HSV hade ett liknande uppdrag att utreda hur mänskliga rättigheter beaktas i högskoleutbildningar och lyfta fram goda exempel. (Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Högskoleverket.)

<sup>81</sup> 1 och 15 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

<sup>82</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitetskanslersämbetet; Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitetskanslersämbetet 2017, 2017-07-27.

uppdrag att redovisa analyser över utvecklingen av verksamheten vid universitet och högskolor.<sup>83</sup> UHR, som hanterar antagningen till högre utbildning, lämnar underlag för UKÅ:s officiella statistik till SCB och lämnar också en analys över antagningen till regeringen.<sup>84</sup> Frågan är egentligen inte ny för även tidigare levererade VHS antagningsstatistik till regeringen och HSV gjorde övergripande analyser, men den aktualiserades av att regeringens efterfrågan av snabba analyser av antagningen ökade i samband med UHR:s bildande. Det tog ett tag innan uppdraget och kvaliteten satte sig och det krävdes dialog mellan departementet och UHR för att tydliggöra uppdraget och klargöra vilken statistik som faktiskt var möjlig att ta fram.<sup>85</sup>

I relationen mellan UHR och UKÅ finns det inte längre några oklarheter avseende statistikuppdragen eftersom man har en samsyn kring deras skilda karaktär. UHR publicerar snabbstatistik från sina verksamhetssystem medan UKÅ har i uppdrag att analysera hela vägen från sökande till lärosätenas ekonomi. UKÅ:s statistik är kvalitetssäkrad och klassificerad utifrån ämnen för att hänga ihop med den officiella statistiken. Däremot kan det i omgivningens ögon verka finnas en överlappning av uppdragen på statistikområdet. Statistik som presenteras kan dessutom skilja sig åt, exempelvis med anledning av statistik om sökande och antagna som publiceras vid olika tidpunkter.<sup>86</sup>

Ytterligare ett par områden där sakfrågorna överlappar men det råder en samsyn mellan myndigheterna om skillnaden i perspektiv är uppdragen inom reell kompetens och inom jämställdhetsområdet. I 2017 års regleringsbrev fick UKÅ i uppdrag att utveckla uppföljningen av lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens för behörighet och tillgodoräknande. Uppdraget skulle genomföras i samarbete med UHR, som i sin tur fått i uppdrag 2016 att samordna en pilotverksamhet med syfte att etablera en struktur för stöd till lärosätenas arbete med bedömning av reell kompetens.<sup>87</sup> Avseende jämställdhetsområdet övertog UKÅ HSV:s uppdrag att följa upp utvecklingen av jämställdheten vid universitet och högskolor efter autonomireformen. Parallellt övertog UHR den del av uppdraget som innebar att ta hand om Jämställdhetsdelegationens arbete och följa upp och sprida erfarenheterna utifrån de projekt som delegationen tog fram.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

<sup>84</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Universitets- och högskolerådet.

<sup>85</sup> Intervju med tidigare företrädare för VHS, 2018-04-11; intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15; intervju med företrädare för UHR, 2018-08-29; intervju med företrädare för UKÅ, 2018-06-14.

<sup>86</sup> Intervju med företrädare för UKÅ, 2018-06-14; intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20.

<sup>87</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitets- och högskolerådet; Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitetskanslersämbetet.

<sup>88</sup> Regeringen, *Uppdrag om jämställdhet i högskolan* (U2010/5703/UH); Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Universitets- och högskolerådet.

Sammantaget visar Riksrevisionens granskning att det finns gränsdragningsfrågor mellan UHR och UKÄ, vad gäller såväl perspektiv (granskande/uppföljande respektive främjande/utvecklande) som sakområdet som sådant. Enligt Utbildningsdepartementet har granskning och främjande inte motstridiga syften, utan hör ihop och UKÄ:s uppgifter kan därmed i viss mån anses vara främjande.<sup>89</sup> UKÄ menar i sin tur att även om fylligare återkopplingar nu ges i kvalitetsgranskningarna innebär det inte att man arbetar främjande på det sätt som brukar avses med främjandeuppdrag.<sup>90</sup>

Det framgår i granskningen att det ibland råder oklarheter bland intressenter, och även mellan myndigheterna själva, om var gränserna för deras respektive uppdrag går vilket tyder på att reformens intentioner om en tydlig rollfördelning kan vara svåra att upprätthålla inom vissa områden. Även om skillnaden i uppdragens perspektiv oftast är tydlig för Utbildningsdepartementet och de båda myndigheterna, visar Riksrevisionens enkät att rollfördelningen mellan UHR och UKÄ gällande bland annat uppföljning och analys upplevs som otydlig för flera universitet och högskolor, se vidare avsnitt 3.4.2.

### 3.1.3 Oklar ansvarsfördelning vid gemensamma uppdrag

I granskningen framkommer att det har skapats nya gränsdragningsfrågor i relation till andra myndigheter. I och med UKÄ:s breddade uppdrag att även granska hur lärosätena kvalitetssäkrar forskning har det till exempel blivit aktuellt att tydliggöra gränserna mellan UKÄ:s och Vetenskapsrådets uppgifter, som i sin instruktion har att "utvärdera forskning och bedöma forskningen och dess vetenskapliga kvalitet och betydelse."<sup>91</sup> Sedan 2016 sitter Vetenskapsrådets generaldirektör med i UKÄ:s insynsråd. Enligt Utbildningsdepartementet var det ett sätt att formalisera kontakterna myndigheterna emellan.<sup>92</sup> Frågan om skärningspunkter och överlappningar i UKÄ:s och Vetenskapsrådets respektive uppdrag har varit uppe för diskussion i UKÄ:s insynsråd, liksom risken för dubbelarbete då fler aktörer utvärderar forskning ur olika aspekter.<sup>93</sup>

Även i det internationella uppdraget finns vissa gråzoner och överlappningar som rör gränsdragningen mellan SI:s och UHR:s uppdrag. Regeringen avsåg att lösa

<sup>89</sup> E-post från Utbildningsdepartementet, 2018-11-23.

<sup>90</sup> E-post från Universitetskanslersämbetet, 2018-11-23.

<sup>91</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15; förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet, ändrad genom SFS 2018:17. UKÄ:s uppgift om kvalitetssäkring reviderades och breddades samtidigt till att omfatta lärosätenas verksamhet och inte enbart högre utbildning. Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitetskanslersämbetet, 2017-07-06.

<sup>92</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>93</sup> Se bland annat anteckningar från möten i UKÄ:s insynsråd 2016-09-27 och 2017-02-22, <http://www.uka.se/>.

frågan genom utredningen, och föreslog att uppdraget att informera om svensk högre utbildning i utlandet skulle föras över till den blivande servicemyndigheten. Det lämnades dock utanför och ingick aldrig i den slutgiltiga uppdelningen av verksamheter.<sup>94</sup> Frågan är emellertid fortsatt aktuell; UHR föreslog i sitt budgetunderlag 2016–2018 att SI:s uppdrag skulle föras över till UHR i enlighet med regeringens tidigare direktiv.<sup>95</sup> I Internationaliseringsutredningen föreslås dock att SI ges ett utökad uppdrag att informera om Sverige som kunskapsnation i utlandet.<sup>96</sup>

#### *Myndigheter efterlyser tydligare ansvarsfördelning vid gemensamma uppdrag*

Formaliserat samarbete mellan myndigheter sker exempelvis genom att regeringen ger uppdrag där myndigheterna ska samverka. Här har en utveckling skett och Utbildningsdepartementet strävar i linje med Regeringskansliets riktlinjer efter att vara tydlig med vilken av myndigheterna som bär huvudansvaret för att ett uppdrag utförs och avrapporteras.<sup>97</sup>

Det framgår emellertid i Riksrevisionens enkät till UHR:s och UKÅ:s samarbetande myndigheter att det kvarstår otydligheter om ansvarsfördelning vid gemensamma regeringsuppdrag. Från flera myndigheter framkommer önskemål om en tydligare styrning när uppdrag läggs ut på myndigheterna. Det är lättare för den samverkande myndigheten att avsätta resurser för samverkan om uppdraget ges till båda myndigheterna. Det framkommer även att det i samarbetet kan vara en utmaning att hantera myndigheters skilda roller och uppdrag, inte minst vad gäller eventuella behov av investeringar i exempelvis IT-utveckling. En myndighet betonar att UKÅ i större utsträckning bör söka samarbeten med myndigheter som ligger under andra departement än Utbildningsdepartementet och även att regeringen bör inkludera myndigheter under andra departement när uppdrag utformas.

Riksrevisionen noterar också att det är otydligt huruvida myndigheterna ska vara överens om slutprodukten i gemensamma uppdrag där de förutsätts arbeta *tillsammans*, och en av myndigheterna har ansvaret att redovisa uppdraget.<sup>98</sup> I enkätsvaren ges exempel på när ansvarsfördelningen mellan myndigheter inom ett område inte är tydlig och det finns en gränsdragningsproblematik. Det

<sup>94</sup> SOU 2012:1, s. 72–74 och 98.

<sup>95</sup> Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2016–2018.

<sup>96</sup> SOU 2018:3, *En strategisk agenda för internationalisering*, Delbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor, s. 22.

<sup>97</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15; Regeringskansliet, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär från Finansdepartementets budgetavdelning, Cirkulär nr Fi 2017:4.

<sup>98</sup> Se till exempel UKÅ:s och Vetenskapsrådets gemensamma uppdrag kring att utveckla uppföljningen av svensk forskning och att samordna uppföljning och utvärdering. (Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Vetenskapsrådet, 2017-07-06.)

framkommer även att det finns områden där ingen utpekad ansvarig myndighet finns angiven.

### 3.1.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag är ibland otydlig. Nya gråzoner har uppstått, till exempel rörande UKÄ:s utvärderingar av tematiska områden som täcker sakområden där vissa uppgifter ligger under UHR:s ansvarsområde. Det nya utvärderingssystemet som har större fokus på kvalitetsutveckling ligger närmare främjandområdet än tidigare system.
- Gränsdragningsfrågor avseende uppföljnings- och analysuppdrag gör att myndigheternas rollfördelning inte uppfattas vara så tydlig som var intentionen med reformen.
- Nya och gamla gränsdragningsfrågor finns även gentemot andra myndigheter. Exempelvis har UKÄ:s uppgift breddats till att även inkludera forskning i granskningen av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, vilket skapat ett behov av att tydliggöra gränsdragningen gentemot Vetenskapsrådet. UHR och SI har fortsatt delvis överlappande uppdrag i fråga om att informera utomlands om högre utbildning i Sverige.
- Myndigheter som samarbetar med UHR och/eller UKÄ påpekar att regeringen lägger ut gemensamma uppdrag på myndigheter utan tydligt utpekad huvudansvar. Myndigheterna anser att uppdragen bör finnas i båda myndigheternas regleringsbrev för att resurser lättare ska kunna avdelas.

## 3.2 Fungerar samordningen mellan verksamheter?

Enligt Riksrevisionen är en väl fungerande samverkan såväl inom myndigheterna som mellan dem av grundläggande betydelse för att uppnå regeringens intentioner om ökade samordningsvinster mellan verksamheter. För att bedöma om samordningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt har vi granskat om rollkonflikter förekommer inom eller mellan myndigheterna, och i vilken grad samarbete sker mellan verksamheter.

### 3.2.1 Fungerande samarbete mellan UHR och UKÄ

En förutsättning för att regeringens intentioner om ökade samordningsvinster ska realiseras är ett fungerande samarbete mellan myndigheter såväl som myndighetsinternt. I utredningen nämndes särskilt två områden där det fanns skäl för nära samarbete mellan myndigheterna: informationsuppdragen och statistikuppdragen.<sup>99</sup> Hur UHR och UKÄ arbetar med statistikuppdragen beskrevs

---

<sup>99</sup> SOU 2012:1, s. 84–85.

i 3.1.2. Inledningsvis var det också mycket samarbete på informationsområdet eftersom resultaten från UKÅ:s kvalitetsgranskningar behövde föras över till UHR och förmedlas vidare.<sup>100</sup> Riksrevisionens granskning visar att det framför allt är i analysuppdragen som det finns särskilt behov av nära samarbete. Gråzonen mellan analysverksamheterna har funnits sedan starten och ytterligare gråzoner har skapats beroende på hur regeringen har fördelat och hur myndigheterna har tolkat sina uppdrag.<sup>101</sup> Gråzonen har inte skapat någon konflikt mellan myndigheterna, men den innebär en svårighet gällande planeringen av verksamheten. En förutsättning för att arbetet ska fungera smidigt är att myndigheterna träffas regelbundet och stämmer av verksamheten för att undvika dubbelarbete och oklarheter.<sup>102</sup>

Samarbetet mellan UHR och UKÅ sker på olika nivåer och med olika syften. Utöver formaliserat samarbete i gemensamma regeringsuppdrag, se nedan, förekommer också egeninitierade samarbeten. Samarbete på myndighetschefsnivå har pågått under en längre tid, även före reformen.<sup>103</sup> Sedan senare delen av 2014 anordnas även gemensamma ledningsgruppsmöten ett par gånger per år. Mötena syftar till att diskutera och stämma av gemensamma frågor.<sup>104</sup> Samtliga berörda som vi intervjuat menar att mötena mellan UHR och UKÅ är en av huvudanledningarna till att samarbetet fungerar så bra mellan myndigheterna.

Även på avdelningsnivå sker samarbete mellan myndigheterna, i första hand mellan analysavdelningarna på respektive myndighet som möts åtminstone en gång om året. På mötena går avdelningarna igenom myndigheternas uppdrag med fokus på om den andra myndigheten ska ingå i olika uppdrag och hur det i sådana fall kan riggas. Man pratar också om de gemensamma områdena jämställdhet, breddad rekrytering, internationalisering och sökandestatistik. Ingen av myndigheterna upplever att det finns någon konkurrenssituation mellan dem, vilket uppges underlätta samarbetet.<sup>105</sup>

### 3.2.2 Begränsade samordningsvinster mellan verksamheter

Regeringens intentioner om ökade samordningsvinster rörde i huvudsak verksamheter inom servicemyndigheten, exempelvis bedömningar av utländska utbildningar, informationsområdet, internationellt samarbete och mobilitet.

<sup>100</sup> Intervju med tidigare företrädare för UKÅ, 2018-06-25. Se också slutrapporten från UHR-kommittén som förutsätter ett nära samarbete på såväl informations- som analysområdet. (SOU, *Slutrapport från UHR-kommittén* (U2012:07).)

<sup>101</sup> Intervju med företrädare för UKÅ, 2018-06-14.

<sup>102</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20; intervju med företrädare för UKÅ, 2018-06-14.

<sup>103</sup> Intervju med tidigare företrädare för VHS, 2018-05-21; intervju med tidigare företrädare för HSV, 2018-04-12; intervju med tidigare företrädare för IPK, 2018-04-12.

<sup>104</sup> Intervju med tidigare företrädare för UKÅ, 2018-08-15.

<sup>105</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20; intervju med företrädare för UKÅ, 2018-06-14.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÅ INRÄTTADES

Vinsterna avsågs uppstå i och med att verksamheterna fördes samman i en och samma myndighet. Ytterligare en fördel som betonades var att nyckelkompetens kunde stärkas genom att samla uppgifter i en myndighet. Kompetenser som nämndes var juridiskt stöd, analys och uppföljning.<sup>106</sup> I utredningen nämndes också att man önskade skapa förutsättningar på granskningsmyndigheten för synergier mellan tillsyn, kvalitetssäkring och analys.<sup>107</sup> Det framgår dock inte på vilket sätt dessa synergier skulle uppstå, och Riksrevisionen finner det oklart vilka mekanismer i renodlingen av granskningsmyndigheten som skulle främja samarbetet mellan verksamheterna.

*UHR:s organisation kan ha försvårat samordningen*

På uppdrag av UHR:s generaldirektör gjordes en uppföljning av organisationen något år efter reformen. I rapporten framkommer att personalen upplevde att UHR:s verksamhet bedrevs i stuprör och det fanns interna tvivel på att de synergier som förväntades av sammanslagningen hade uppnåtts. Det gällde särskilt kommunikationsfrågorna där många medarbetare ansåg att organisation och ansvarsfördelning ännu inte funnit sin form på myndigheten. Fördelar av sammanslagningen som nämns är en större och mer resursstark myndighet med stödfunktioner och att viss samverkan sker inom myndigheten, där det tidigare var olika myndigheter som skulle samarbeta.<sup>108</sup> Vad gäller informationsuppdraget visar en rapport från UHR:s internrevision att myndigheten har ett trettiotal webbplatser och att det finns behov av bättre samordning och tydligare styrning på myndighetsnivå.<sup>109</sup> Den decentraliserade organisationen med ett trettiotal kommunikatörer på sakavdelningarna har lett till att resurserna är låsta till respektive avdelning vilket försvårat samordningen, och därmed begränsar möjliga synergieffekter.<sup>110</sup>

En möjlig orsak till att samordningsvinsterna till viss del uteblivit kan vara att både UHR och UKÅ organiserades i stort sett i enlighet med de gamla myndigheternas ansvarsområden. Hela IPK flyttades exempelvis in i UHR och bildade avdelningen för internationellt samarbete. Bedömningsavdelningen organiserades med separata enheter för gymnasie- respektive högskolenivå, följaktligen med personal från VHS och HSV. Enligt UHR har dock en del synergier på bedömningsområdet uppstått i form av samlad kompetens, metodutveckling, tydlighet för sökande och stordriftsfördelar. Fördelen med att vara del av en större

<sup>106</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>107</sup> SOU 2012:1, s. 87.

<sup>108</sup> Universitets- och högskolerådet, *Uppföljning av UHR:s organisation*, september 2016, GD-staben, 2016-09-30.

<sup>109</sup> Universitets- och högskolerådet, *Granskning av intern styrning och kontroll avseende myndighetens digitala media*, Internrevisionsrapport, 2017-06-08.

<sup>110</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-26b.



organisation, menar UHR kan ha bidragit till att den stora ökningen av ärendemängden på bedömningsavdelningen i samband med de stora flyktningströmmarna 2015 kunde hanteras mer effektivt än vad den skulle ha gjort i de gamla organisationerna VHS och HSV. En större myndighet har ökade möjligheter att omfördela resurser inom myndigheten jämfört med en mindre organisation. Däremot har inga egentliga synergier uppstått mellan bedömningsavdelningen och internationella avdelningen enligt UHR.<sup>111</sup>

Den enda avdelning som fick personal och uppdrag från samtliga myndigheter var avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor. Enligt Riksrevisionen är det också inom analysområdet som flest synergieffekter verkar ha uppstått. Exempelvis görs analyser på det internationella området, något som IPK hade begränsade möjligheter till. Det förekommer också samarbete mellan de tre avdelningarna för bedömning, antagning och analys inom ramen för uppdraget kring reell kompetens.<sup>112</sup> En samordningsvinst som nämns av UHR är också utvecklingen av tekniska stödsystem som inte bara rör antagningsverksamheten, exempelvis Rauk som hanterar den globala enhetens stipendieansökningar.<sup>113</sup> Den juridiska funktionen på UHR har däremot inte stärkts som propositionen förutsåg. Funktionen uppgår till mellan en och två personer. Avsaknaden av juristkompetens beskrivs som besvärlig inledningsvis av en företrädare för UHR som varit van vid mer omfattande stöd på HSV.<sup>114</sup>

#### *Oklara samordningsvinster på UKÄ*

Som nämns ovan menade utredningen också att reformen skulle kunna skapa förutsättningar på granskningsmyndigheten för synergier mellan tillsyn, kvalitetssäkring och analys.<sup>115</sup> När det gäller ökat samarbete mellan verksamheterna på UKÄ är det ett arbete som pågått lite av och till enligt de vi har intervjuat. Arbetet intensifierades under en period när dåvarande myndighetschef arbetade med att få ihop avdelningarna, bland annat genom gemensamt projektarbete över avdelningsgränserna.<sup>116</sup> Nyligen konkretiserades samarbetet mellan den juridiska tillsynen och kvalitetssäkringen genom den nya form för lärosätetillsyn som implementerades 2018.<sup>117</sup> Enligt Riksrevisionen är det dock oklart i vilken mån de synergier som ändå har uppstått kan härledas till myndighetsreformen, eller om de hade uppstått ändå.

<sup>111</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-13 och 2018-06-20; e-post från företrädare för UHR, 2018-10-31.

<sup>112</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20.

<sup>113</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-08-29b; e-post från UHR, 2018-11-23.

<sup>114</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-13.

<sup>115</sup> SOU 2012:1, s. 87.

<sup>116</sup> Intervju med tidigare företrädare för UKÄ, 2018-08-15.

<sup>117</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-08-14.

### 3.2.3 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Det täta och väl fungerande samarbetet mellan UHR och UKÅ är en förutsättning för att minska risken för dubbelarbete.
- Samarbetet sker i hög grad på myndigheternas eget initiativ.
- De samordningsvinster som förutsågs mellan olika verksamheter inom myndigheterna har endast till viss del uppnåtts.

### 3.3 Har regeringen fått tillgång till en breddad analyskapacitet?

Vid bedömningen av om regeringen har fått tillgång till en breddad analyskapacitet utgår Riksrevisionen från att myndigheternas analyser tillgodoser regeringens behov. Vi har översiktligt jämfört analyskapaciteten hos de tidigare myndigheterna HSV, VHS och IPK med situationen i dag när det gäller fördelningen mellan specifika regeringsuppdrag och uppdrag som initierats av myndigheterna själva inom ramen för sina respektive uppdrag.

#### 3.3.1 De specifika regeringsuppdragen har ökat

Genom reformen ville regeringen få tillgång till breddad analyskapacitet innefattande bland annat uppföljning, antagning och internationalisering. Möjligheterna att lägga uppdrag på VHS var tidigare begränsade på grund av att myndigheten knappt hade något anslag från regeringen utan nästan helt finansierades av lärosätena. Före reformen kom cirka 90 procent av VHS intäkter från avgifter.<sup>118</sup> Även IPK hade begränsad analyskapacitet. Numera finansieras UHR till cirka 60 procent genom avgifter från uppdrag som UHR utför åt lärosäten och till cirka 25 procent via ramanslag.<sup>119</sup> Genom att myndighetschefen för UHR utses av regeringen och inte av styrelsen har regeringens styrning av den serviceverksamhet som finansieras av lärosätena ökat. Regeringen ville också öka analyskapaciteten genom att knyta UKÅ närmare till sig.

Som framkom i utredningens remissrunda var en farhåga i samband med reformen att den tydligare skrivningen, att analyser skulle svara mot regeringens behov av beslutsunderlag, kunde medföra att myndigheterna själva inte skulle kunna ta initiativ till egna analyser och utredningar.<sup>120</sup> I riksdagens

---

<sup>118</sup> E-post från Utbildningsdepartementet, 2018-11-23.

<sup>119</sup> Andra finansierare är Sida och EU-kommissionen. Universitets- och högskolerådet, UHR:s intressenter och målgrupper, <https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/intressenter-och-malgrupper/>, hämtad 2018-10-12.

<sup>120</sup> Regeringskansliet, *Remissammanställning SOU 2012:1*, s. 15–17.

tillkännagivande tillkom ett självständigt uppdrag för omvärldsbevakning och analys för högskolesektorn som skulle ligga på granskningsmyndigheten.<sup>121</sup>

Det finns aktörer inom sektorn, exempelvis SUHF<sup>122</sup>, som fortfarande ser behov av en mer omfattande omvärldsanalys som är mindre styrd av regeringens omedelbara behov.<sup>123</sup> Omvärldsbevakning är en uppgift i UKÄ:s instruktion utan särskilt avsatta resurser. I våra intervjuer framkommer att myndigheterna själva anser att det finns ett ganska stort eget handlingsutrymme inom ramen för deras samlade uppdrag.<sup>124</sup> Det som framför allt sätter begränsningen är att specifika regeringsuppdrag alltid går före. Möjligheten att ta initiativ till egna analyser beror med andra ord i förlängningen på vilka specifika regeringsuppdrag som läggs på myndigheterna.<sup>125</sup> Ett egeninitierat samarbete har påbörjats mellan UKÄ, UHR, Vetenskapsrådet och SUHF med syftet att samordna verksamheterna och identifiera kunskapsluckor där bredare analyser inom högskolesektorn skulle behövas.<sup>126</sup>

I och med regeringsskiftet 2014 kan man notera ett ökat antal uppdrag till UHR inom ett brett spann av frågor. Uppdragen ligger inom ramen för UHR:s främjande roll, exempelvis att kartlägga och analysera lärosätenas arbete med breddad rekrytering till, och breddat deltagande i, högskolan.<sup>127</sup> UHR har även fått i uppdrag att ge stöd till samt samordna lärosätenas arbete i bedömning av reell kompetens.<sup>128</sup> Bland övriga uppdrag till UHR kan nämnas utvecklingen av ett nationellt behörighetsprov för tillträde till högskoleutbildning och utveckling av ett särskilt antagningsprov för ämneslärarutbildningen.<sup>129</sup> UHR är dessutom en

<sup>121</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>122</sup> SUHF, Sveriges universitets- och högskoleförbund, är en medlemsorganisation för universitet och högskolor. Organisationen arbetar för att tillvarata medlemmarnas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs.

<sup>123</sup> Intervju med företrädare för SUHF, 2018-06-01.

<sup>124</sup> UHR nämner som exempel filmer som gjorts kring de nationella minoritetsspråken och Eurostudentrapporter med fokus på funktionshinder. Inom ramen för det internationella området har det inte förekommit några specifika regeringsuppdrag, utan det mesta som görs där kan därför ses som egeninitierat så till vida att EU-kommissionen som finansierar Erasmus+ kräver att det ska göras utvärderingar och analyser av hur programmen fungerar. UHR väljer dock själva vad man ska fokusera på, och detsamma gäller programmen Nordplus, MFS och Linnaeus-Palme som finansieras av Nordiska ministerrådet respektive Sida. (Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20.)

<sup>125</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-14. Doktorandspegeln och Studentspegeln nämns som exempel på egeninitierade uppdrag som kräver mycket resurser och som därför kan göras väldigt sällan.

<sup>126</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-14 och 2018-06-20. Hur analysbehovet ska säkerställas för hela högskolesektorns olika nivåer är även en fråga som diskuteras inom ramen för Styr- och resursutredningen.

<sup>127</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Universitets- och högskolerådet, 2015-03-12.

<sup>128</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitets- och högskolerådet; Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitets- och högskolerådet, 2016-11-17.

<sup>129</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Universitets- och högskolerådet, 2018-07-26.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

myndighet som blivit intressant för fler politikområden och har enligt Utbildningsdepartementet numera en viktigare roll för regeringens politik. Eftersom UHR har en så omfattande uppdrags- och avgiftsfinansiering kräver det hela tiden att regeringen är medveten om balansen när specifika uppdrag ges för att inte anslagsfinansierade uppdrag ska tränga ut den avgiftsfinansierade verksamheten.<sup>130</sup>

Även UKÄ har fått fler uppdrag, exempelvis de tidigare nämnda uppdragen kring internationella utbildningssamarbeten och mänskliga rättigheter i utbildningar.<sup>131</sup> Flera av regeringsuppdragen har rört kvalitetssäkringssystemet. UKÄ fick 2016 bland annat i uppdrag att inom ramen för det nya systemet utvärdera lärosätenas arbete med att främja hållbar utveckling – ett uppdrag som faller inom ramen för de tematiska utvärderingarna.<sup>132</sup> UKÄ:s instruktion breddades 2017 till att gälla kvalitetssäkring av universitetens och högskolornas *verksamhet*, och inte enbart högskoleutbildning.<sup>133</sup> Samma år fick UKÄ tillsammans med Vetenskapsrådet tre regeringsuppdrag som rörde att kvalitetssäkra forskning, att utveckla uppföljningen av svensk forskning och att samordna uppföljning och utvärdering.<sup>134</sup>

### 3.3.2 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har fått en ökad och breddad analyskapacitet genom att UKÄ har knutits närmare och att regeringen genom UHR har tillgång till en bredare verksamhet. Båda myndigheterna genomför fler specifika regeringsuppdrag.
- Både UHR och UKÄ anser att det finns utrymme för egeninitierade uppdrag inom ramen för myndigheternas övergripande uppdrag, men att utrymmet begränsas när resurser läggs på specifika regeringsuppdrag.

### 3.4 Är rollfördelningen mellan UHR och UKÄ tydlig för berörda intressenter och tillgodoses deras behov?

Riksrevisionen bedömer att rollfördelningen är tydlig när berörda intressenter vet vart de ska vända sig i en viss fråga. Intressenternas behov tillgodoses enligt Riksrevisionen när de anser att myndigheterna utför sina uppdrag väl och använder sig av analyser och uppföljningar som stöd i sin egen verksamhet. Eftersom UHR ansvarar för ett samordnat antagningsförfarande och för att ge

<sup>130</sup> Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet, 2018-06-15.

<sup>131</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Universitetskanslersämbetet.

<sup>132</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitetskanslersämbetet, 2016-03-17.

<sup>133</sup> Förordning (SFS 2017:845) om ändring i förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet, 2017-07-06.

<sup>134</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Universitetskanslersämbetet, 2017-07-06.

service och råd rörande studieadministrativ verksamhet på uppdrag av universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare, menar Riksrevisionen att dessa intressenter också ska ha inflytande över verksamheten.

### 3.4.1 Intressenterna finns representerade i styrelse och insynsråd

När UHR inrättades ansågs det viktigt att säkerställa att lärosätena fick ett fortsatt inflytande över den uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamheten, dvs. den verksamhet som tidigare legat på VHS.<sup>135</sup> UHR:s styrelseledamöter kommer från lärosäten, studentkår och arbetstagarorganisationer. Det är värt att notera att UHR har sett behov av ytterligare inhämtande av synpunkter från lärosätesledningar, i och med det rådgivande rektorsråd som den 1 november 2018 inrättades i syfte att stämma av och förankra frågor inom de delar av UHR:s verksamhet som berör högskolesektorn.<sup>136</sup> Lärosätena står fortfarande för 90 procent av finansieringen av den verksamhet som tidigare bedrevs på VHS<sup>137</sup>, exempelvis den gemensamma antagningen. UHR har dock ett betydligt bredare uppdrag än VHS och dessutom en högre andel ramanslag från regeringen. UHR:s styrelse utser inte myndighetens chef, vilket var fallet under VHS tid, och därmed menar Riksrevisionen att lärosätenas inflytande över den uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamheten har minskat.

Lärosätena har även möjligheter att föra fram sina synpunkter via UHR:s samverkansgrupp med SUHF. Gruppen diskuterar numera inte bara de tjänster som UHR utför åt lärosätena utan ska hantera olika typer av frågor i och med UHR:s bredare uppdrag.<sup>138</sup>

I Riksrevisionens enkät till lärosätena framkommer att 41 procent av universitetet och högskolorna<sup>139</sup> anser att de i mycket liten eller liten utsträckning har inflytande över UHR:s verksamhet. I gruppen övriga lärosäten, dvs. konstnärliga högskolor och övriga enskilda utbildningsanordnare, ligger andelen som anser att de inte har inflytande på 50 procent (se bilaga 4, fråga 12), men de använder sig inte heller i samma utsträckning av de system och tjänster som UHR erbjuder.<sup>140</sup>

<sup>135</sup> Dir. 2011:52.

<sup>136</sup> Universitets- och högskolerådet, *Rektorsråd ska utveckla UHR:s verksamhet*, <https://www.uhr.se/om-uhr/nyheter/2018-nyheter/rektorsrad-ska-utveckla-uhrs-verksamhet/> 2018-10-04, hämtad 2018-11-13.

<sup>137</sup> E-post från Utbildningsdepartementet, 2018-11-23.

<sup>138</sup> Intervju med SUHF, 2018-06-01.

<sup>139</sup> Vi utgår från den indelning som görs i UKÄ:s årsrapport: universitet, högskolor, konstnärliga högskolor och enskilda utbildningsanordnare. När vi använder begreppet lärosäten inkluderar det samtliga fyra grupper. Gruppen övriga lärosäten inkluderar grupperna konstnärliga högskolor och övriga enskilda utbildningsanordnare.

<sup>140</sup> Exempelvis är 38 av 48 lärosäten anslutna till den gemensamma antagningen. Endast två av fem konstnärliga högskolor är anslutna och hälften av övriga enskilda utbildningsanordnare. Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2017*, s. 8–10.

Totalt 38 procent av universitet och högskolor upplever att UHR i mycket stor eller stor utsträckning är lyhört för deras synpunkter jämfört med 44 procent av övriga lärosäten (se bilaga 4, fråga 13). I fritextsvaren framkommer att flera lärosäten ser ett behov av en förbättrad anpassning av uppdrag till lärosätenas perspektiv och att UHR därför i högre grad bör sätta sig in i deras verksamhet.

UKÄ har ett smalare uppdrag och färre samarbeten, men har bland annat flera olika kommunikationskanaler med SUHF, huvudsakligen i form av formaliserade referensgrupper i olika frågor.<sup>141</sup> Huvuddelen av insynsrådets ledamöter är representanter för lärosäten och studenter, men där finns även en ledamot från en arbetstagarorganisation samt Vetenskapsrådets generaldirektör. Studenters rätt till representation i både UHR:s styrelse och UKÄ:s insynsråd finns inskrivet i respektive myndighets instruktion.<sup>142</sup>

Flera intervjupersoner anser att nyttan med UKÄ:s insynsråd är oklar.<sup>143</sup> SFS menar att en styrelse skulle ge studenterna mer reellt inflytande och att den dessutom har fördelen att det skapar en tydlighet eftersom ledamöter kan reservera sig. Insynsrådets roll upplevs av många som otydlig vilket begränsar engagemanget hos insynsrådets ledamöter.<sup>144</sup> De referensgrupper och andra rådgivande grupper som UKÄ har bedöms som mer funktionella och värdefulla när det gäller att komma med synpunkter. Utöver det har UKÄ:s utvärderingsavdelning tagit initiativ till att tillsätta en extern expertgrupp med syfte att se över processen och ge möjlighet till omprövning av beslut (en så kallad *second opinion*).<sup>145</sup> Vid en internationell utblick över våra nordiska grannländer framgår att UKÄ:s motsvarigheter i Danmark, Finland och Norge leds av motsvarande styrelser som fattar beslut.<sup>146</sup>

### 3.4.2 UHR:s och UKÄ:s roller upplevs som relativt tydliga

Riksrevisionens enkät visar att lärosätena upplever sig vara säkra på vilken myndighet som har ansvar för ett område när det gäller de allra flesta av UHR:s

<sup>141</sup> Intervju med företrädare för SUHF, 2018-06-01.

<sup>142</sup> 18 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet; 10 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

<sup>143</sup> Intervju med särskild utredare 2018-04-25; intervju med företrädare för SFS, 2018-06-27; intervju med företrädare för UKÄ, 2018-06-20 och 2018-08-17.

<sup>144</sup> Under 2018 hölls tre möten med insynsrådet. Ett fjärde möte skulle hållits men blev inställt på grund av för många återbud. (E-post från UKÄ, 2018-12-07.)

<sup>145</sup> Intervju med företrädare för UKÄ, 2018-08-17.

<sup>146</sup> I Danmark sker ackreditering av Akkrediteringsrådet vid Danmarks Akkrediteringsinstitution och i Finland godkänner Sektionen för utvärdering av högskolorna vid Nationella centret för utbildningsutvärderingar slutresultat av auditeringar av högskolornas kvalitetssystem. I Norge godkänner styrelsen vid norska Nasjonalt Organ for kvalitet i utdanninga, NOKUT, kvalitetssäkringssystem och ackreditering av institutioner (<https://akkr.dk/akkreditering/>; <https://karvi.fi/sv/>; <https://www.nokut.no/>).

och UKÅ:s verksamheter. Det gäller exempelvis kvalitetsgranskningar, juridisk tillsyn samt bedömning av utländsk utbildning där mellan 96 och 98 procent alltid eller nästan alltid är säkra på vilken myndighet som har ansvaret.<sup>147</sup> Minst säkra är lärosätena när det gäller frågor som rör främjande av lika rättigheter och möjligheter inom högre utbildning, där drygt 58 procent alltid eller nästan alltid är säkra (se bilaga 4, fråga 2).

Av fritextsvaren framkommer dock att några lärosäten upplever ett behov av en tydligare rollfördelning mellan UHR och UKÅ eftersom de har närliggande uppdrag som skapar risker för dubblering och bristande koordinering. I övrigt upplever de flesta lärosäten att nuvarande myndighetsstruktur, med avseende på hur UHR:s och UKÅ:s uppdrag är fördelade, i stort sett är ändamålsenlig. I enkäten framkommer också att de flesta lärosäten inte har någon åsikt om hur samarbetet mellan UHR och UKÅ fungerar, eller bedömer att det fungerar bra. Några lärosäten menar emellertid att mer samordning behövs då en del uppdrag är överlappande.

**Hur ändamålsenlig anser ni att den nuvarande myndighetsstrukturen på högskoleområdet är (med avseende på hur UHR:s och UKÅ:s uppdrag är fördelade)?**

"Strukturen är ändamålsenlig – men ytterligare förtydligande kan behöva göras när områden ingår i uppdragen både hos UKÅ och UHR."  
(Fritextsvar från ett universitet)

**Hur upplever ni att samarbetet mellan UHR och UKÅ fungerar?**

"För det mesta väl, men inom de områden där myndigheterna delvis är inne i samma frågeområden kunde myndigheterna samordna bättre."  
(Fritextsvar från övrig enskild utbildningsanordnare)

"De två myndigheterna verkar inte kommunicera så mycket med varandra. Exempel på det är [att] snarlika rapporter släpps från myndigheterna utan större samordning. Särskilt analys- och uppföljningsuppdragen är otydliga för oss var de hör hemma."  
(Fritextsvar från ett universitet)

Enkäten till studentkårer visar att 84 procent av studentkåreerna känner till både UHR och UKÅ. Däremot har de relativt liten kännedom om respektive myndighets ansvarsområde, med undantag för kvalitetsgranskningar av lärosäten och utbildningar där 92 procent alltid eller nästan alltid är säkra (se bilaga 5, fråga 2 och 3). Det kan förklaras av att betydligt fler studentkårer anger att de har direktkontakt med UKÅ än UHR och då framför allt i samband med kvalitetsgranskningar. Det förekommer även att de har kontakt med UKÅ när det gäller studenters rättigheter och skyldigheter, rörande såväl specifika ärenden som allmänna råd. En studentkår menar att det vore önskvärt att få allmän rådgivning av UKÅ utan att det är kopplat till ett specifikt tillsynsärende. De områden där

<sup>147</sup> Det är värt att notera att vi inte har "testat" om de vet vilken myndighet som har ansvaret, utan frågat hur säkra de är på vilken myndighet som har ansvar för ett visst sakområde.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

studentkårerna i minst utsträckning är säkra på vilken myndighet som har ansvaret är internationellt samarbete och mobilitet – endast 40 procent anger att de alltid eller nästan alltid är säkra – och bedömning av utländsk utbildning, där 43 procent säger att de alltid eller nästan alltid är säkra (se bilaga 5, fråga 3). Dessutom har 17 respektive 14 procent svarat "vet ej" på dessa verksamheter, vilket kan tyda på att osäkerheten är ännu högre. Det är en utmaning att studentkårernas presidier enbart sitter ett år i taget om man vill öka kunskapen om UHR och UKÄ.

Både UHR och UKÄ genomför intressentundersökningar och målgruppsanalyser. UHR:s senaste intressentundersökning riktades till en bredare målgrupp än Riksrevisionens enkät och visade att myndigheten upplevs ha en otydlig roll.<sup>148</sup> UHR tolkar det som att man har varit otydlig i sin kommunikation utåt med vad myndigheternas uppdrag är.<sup>149</sup> UKÄ:s senaste intressentundersökning visade att myndigheten upplevs som saklig och kunnig, men i mindre utsträckning samverkansinriktad och tydlig.<sup>150</sup>

I samband med reformen uttrycktes farhågan att skolfrågorna som framför allt legat på IPK skulle komma i skymundan i en stor myndighet som är fokuserad på högskolan. Antalet ansökningar på skolområdet har inte har gått ned sedan myndighetsreformen.<sup>151</sup> Det verkar dock fortfarande finnas utmaningar med att nå ut i skelsektorn eftersom den är så stor. Genom ett regionalt nätverk försöker UHR nå kommunernas utbildningschefer för att jobba mer strategiskt. I våra intervjuer framkommer att UHR:s namn är en stor utmaning i sammanhanget eftersom det helt utelämnar annan verksamhet än högre utbildning.<sup>152</sup>

### 3.4.3 Lärosätenas behov tillgodoses och UHR:s och UKÄ:s verksamheter bidrar till utveckling

Utöver reformen syfte att öka tydligheten i myndigheternas roller gentemot intressenterna betonades även att båda myndigheterna ska tillhandahålla en god service och vara tillgängliga för intressenterna. Riksrevisionen menar att det därför är viktigt att framför allt lärosätena, som är myndigheternas främsta intressenter, bedömer att kontakterna med myndigheterna fungerar bra och att verksamheten håller en hög kvalitet och är relevant för deras egen verksamhet. I Riksrevisionens enkät till lärosätena fick de bland annat utifrån ett antal

<sup>148</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-26b. Intressentundersökningen riktade sig till relevanta beslutsfattare.

<sup>149</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20 och 2018-06-26a.

<sup>150</sup> Markör AB, *Universitetskanslersämbetet – Rapport: Djupintervjuer med nyckelpersoner*, 2015; Universitetskanslersämbetet, *UKÄ intressentanalys*, odaterad Power Point-presentation.

<sup>151</sup> Intervju med tidigare företrädare för UHR, 2018-04-12.

<sup>152</sup> Intervju med företrädare för UHR, 2018-06-20 och 2018-08-29a.



parametrar bedöma de olika verksamheter som bedrivs vid UHR respektive UKÄ.<sup>153</sup> Enkäten inkluderade även ett antal öppna frågor där lärosätena bland annat fick kommentera hur kontakterna fungerar och lämna övriga synpunkter på UHR:s och UKÄ:s verksamhet.

*På UHR är lärosätena framför allt nöjda med antagningsverksamheten och informationen om högre utbildning*

Enkäten till lärosätena visar att kontakterna med UHR överlag fungerar väl. Enligt lärosätena är UHR hjälpsam och mån om att upprätthålla goda kontakter. En del negativa synpunkter förekommer dock, som bland annat rör varierande tillgänglighet hos handläggare på UHR och långa svarstider. Det framkommer också att hur väl kontakterna fungerar upplevs skilja sig åt mellan UHR:s olika verksamhetsområden.

**Vilken är lärosätets samlade bedömning av hur kontakterna med UHR fungerar? Vad fungerar bra och vad kan fungera bättre?**

"Kontakterna med gamla VHS är mer utarbetade och fungerar bättre än de med t.ex. den internationella sidan."

*(Fritextsvar från en konstnärlig högskola)*

"Det är ojämnt hur kontakterna fungerar. Delvis personberoende och osystematiskt."

*(Fritextsvar från ett universitet)*

UHR:s verksamhet får överlag goda omdömen av universitet och högskolor (se bilaga 4, fråga 4–10), speciellt antagningsverksamheten, information om högre utbildning, högskoleprovet och bedömning av utländsk utbildning. I de öppna svaren framkommer emellertid viss kritik mot den höga personalomsättningen som ett par högskolor menar har gjort att UHR har tappat kompetens.

Vissa delar av UHR:s verksamhet får något mindre positiva omdömen i enkäten: förvaltningen av IT-system, det internationella samarbetet och främjandeuppdragen. Det sämre omdömet för UHR:s främjandeuppdrag syns även i de synpunkter som framkommer i fritextsvaren om uppdraget reell kompetens. Lärosäten för fram kritik mot bland annat samordningen av projektet och en inkonsekvent användning av terminologin.

**Har ni några övriga synpunkter avseende UHR:s verksamhet?**

"Uppdraget om validering av reell kompetens är inte i mål och än så länge är det mest rörligt."

*(Fritextsvar från ett universitet)*

<sup>153</sup> Lärosätena fick bedöma om de upplever att de olika verksamheterna utförs med hög kompetens, med objektivitet och med noggrannhet och om de är relevanta för deras lärosäte. Samtliga frågor och svaren på alla frågor (utom fritextsvaren) finns tillgå som elektroniska bilagor via Riksrevisionens hemsida.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

UHR:s arbete med reell kompetens verkar samtidigt upplevas som ett viktigt uppdrag, där ett lärosäte som inte är med i den pilotverksamhet som bedrivs saknar det stöd som ett deltagande skulle ha gett. Ett medverkande lärosäte menar att projektet har gett dem möjligheter att utveckla sin verksamhet. Det framhålls även av några respondenter som ett område där UHR, efter avslutad pilotverksamhet, bör få ett fortsatt arbete och utveckla en praxis för det viktiga arbetet.

*UKÄ upplevs överlag ha hög kvalitet på sin verksamhet men viss kritik förekommer mot utvärderingsverksamheten*

Även UKÄ får genomgående gott omdöme för sättet på vilket de genomför sina uppdrag (se bilaga 4, fråga 19–21). Studentträtt och tillsyn samt statistik om högskolan är de verksamhetsgrenar som får bäst omdöme, där 93 respektive 90 procent av alla universitet och högskolor instämmer helt eller nästan helt i att UKÄ genomför uppdraget med hög kompetens och att verksamheten är relevant för deras lärosäte.

I fritextsvaren framgår att kontakterna med UKÄ bedöms fungera väl, och flera respondenter framhåller de dialogmöten som UKÄ genomför med sektorn som något positivt. De lyfts även fram av SULF som något som förändrats till det bättre i och med det nya kvalitetsutvärderingssystemet.<sup>154</sup> Ett utvecklingsområde är en förbättrad tidsplanering för olika kvalitetsutvärderingar och att större hänsyn ska tas till lärosätenas verksamhetsår. Vidare framkommer viss kritik avseende hur dialogen och metodutvecklingen har fungerat i samband med de tematiska utvärderingarna. Ett universitet ifrågasätter behovet av de tematiska utvärderingarna så som uppdraget är utformat och menar att lärosätena tillsammans med UKÄ är bäst lämpade att identifiera lämpliga områden, inte regeringen. Samtidigt menar en konstnärlig högskola att kvalitetsutvärderingarna och de tematiska utvärderingarna i sig är kvalitetsdrivande.

Det framkommer även i fritextsvaren att flera lärosäten är kritiska till hur UKÄ:s bedömargrupper fungerar. Synpunkterna fokuserar på vikten av att säkra bedömargruppens objektivitet, och i svaren framkommer att det finns tvivel rörande att bedömargrupperna bedömer samma fakta likvärdigt och att det finns skillnader i deras arbetssätt.

**Har ni några övriga synpunkter avseende UKÄ:s verksamhet?**

"Objektiviteten hos bedömargruppen varierar i stor grad. UKÄ behöver jobba för att säkerställa att bedömargrupper har samma uppfattning om tonvikten."  
*(Fritextsvar från ett universitet)*

<sup>154</sup> Intervju med företrädare för SULF, 2018-06-27.

"UKÄs bedömargrupper borde sätta sig bättre in i den praxis som finns inom högskolevärden i frågor rörande myndighetsutövning och tolkning av HF. Vid tillsyn kan det upplevas att de som utvärderar ibland saknar grundläggande kunskaper om hur myndighetsutövning och administration av utbildning har utvecklats inom högskolevärlden."  
(Fritextsvar från en högskola)

**Vilken är lärosätets samlade bedömning av hur kontakterna med UKÄ fungerar? Vad fungerar bra och vad kan fungera bättre?**

"Vidare kan samma fakta bedömas olika av olika bedömargrupper. Kriterierna behöver tydliggöras och bedömargruppers tolkning av dessa bättre synkroniseras. Det är olyckligt om samma fakta bedöms olika i olika utvärderingar/utvärderingsomgångar."  
(Fritextsvar från ett universitet)

*Både UHR och UKÄ upplevs bidra till lärosätenas utveckling av verksamheten*

Det framgår av propositionen att båda myndigheterna ska ge sina intressenter god service, vilket även innefattar behovet av breda analyser.<sup>155</sup> I enkäten till lärosäten ingick en bedömning av respektive myndighets analyser och rapporter. Lärosätena fick bedöma i vilken grad de ansåg att analyser och rapporter behandlar angelägna ämnen och håller en hög kvalitet samt om slutsatserna är relevanta för deras verksamhet och om rapporterna används för att utveckla deras verksamhet (se bilaga 4, fråga 17 och 27).

Överlag får båda myndigheter också här goda omdömen, även om UKÄ:s rapporter och analyser genomgående får bättre omdömen. Exempelvis instämmer 90 procent av universitet och högskolor helt eller nästan helt i att de använder UKÄ:s analyser och rapporter för att utveckla sin verksamhet. Motsvarande andel för UHR är 55 procent. Av enkäten till studentkåren framgår att de framför allt använder sig av rapporter och material från UKÄ, även om de också nämner någon enstaka rapport från UHR.

UHR och UKÄ ger inte bara stöd till lärosätena i att utveckla verksamheten genom analyser och rapporter. I fritextsvaren betonar ett universitet att UHR:s samordnande roll är viktig. Flera respondenter, framför allt i gruppen övriga lärosäten, framhåller betydelsen av det stöd som de får från UHR:s verksamhet kring internationalisering och mobilitet.

I fritextsvaren betonas kvalitetsgranskningarnas och den juridiska tillsynens positiva roll i lärosätenas verksamhetsutveckling. Även andra delar av verksamheten framhålls som positiva, exempelvis UKÄ:s årsrapport. En stor andel av lärosätena verkar uppfatta UKÄ som ett stöd i verksamhetsutvecklingen men det finns undantag – exempelvis den enskilda utbildningsanordnare som upplever att den i egenskap av att vara en mindre högskola "inte får plats". Ett universitet

<sup>155</sup> Prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

menar att det finns en konflikt mellan de stödjande och de kontrollerande delarna – speciellt avseende juridisk vägledning som upplevs krocka med tillsynsuppdraget. Några lärosäten önskar att UKÄ skulle ha en mer stödjande och främjande roll.

**Är UKÄ ett stöd för er i ert arbete med att utveckla verksamheten? På vilket sätt?**

"Vi tycker att UKÄ fungerar bra både som bollplank till utvecklingsidéer och som instans att ställa frågor till vid tveksamheter."  
*(Fritextsvar från en konstnärlig högskola)*

"Vi anser att det kan förekomma ett motsatsförhållande då UKÄ:s uppdrag innehåller såväl stödjande som kontrollerande insatser. T.ex. har vi a) svårt att få till stånd en dialog kring juridiska frågor eftersom UKÄ samtidigt ska agera juridisk tillsyn b) skulle vara bra att kunna föra en dialog i samband med att UKÄ genomfört kvalitetsgranskningar och tillsynsbesök – att då få möjlighet till en dialog kring genomförd analys och påtalade brister c) positivt med UKÄ:s rapporter t.ex. Rättssäker examination".  
*(Fritextsvar från ett universitet)*

På frågan om lärosätena saknar några uppdrag nämner flera respondenter behovet av att de internationella frågorna prioriteras högre för såväl UHR som för UKÄ. När det gäller UHR rör det studentmobilitet och för UKÄ omvärldsbevakning och *benchmarking*.

#### 3.4.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Lärosätenas inflytande över UHR:s uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet har minskat i och med att regeringen och inte VHS styrelse utser myndighetschef.
- Intressenter finns representerade i insynsråd och styrelse. UKÄ:s insynsråd upplevs ha en otydlig roll och dess nytta är till viss del oklar.
- De flesta lärosäten är säkra på rollfördelningen mellan UHR och UKÄ. De är minst säkra när det gäller ansvaret för uppdraget att främja lika rättigheter och möjligheter inom högre utbildning.
- Studentkåren känner till båda myndigheterna men har inte närmare kunskap om deras respektive roller. Undantaget är kvalitetssäkring och granskning, där många studentkårer har haft direktkontakt med UKÄ.
- UHR:s och UKÄ:s intressenter är överlag nöjda med hur de båda myndigheterna utför sina uppdrag. Kompetensen i genomförandet upplevs som hög och verksamheterna som relevanta för lärosätena.
- Myndigheterna uppfattas av de flesta lärosäten som ett stöd i verksamhetsutvecklingen.

## 4 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att granska om intentionerna med reformen på högskoleområdet som trädde i kraft 2013 har uppnåtts. I detta avslutande kapitel analyserar vi de slutsatser och iakttagelser som redovisades i det föregående kapitlet. Kapitlet inleds med en sammanfattande analys följd av slutsatser som är kopplade till de fyra revisionsfrågorna. Analysen mynnar ut i ett antal rekommendationer till Regeringskansliet och regeringen.

### 4.1 Flera av intentionerna har uppnåtts men inte alla

En övergripande slutsats är att regeringens och riksdagens huvudsakliga intentioner med reformen i flera avseenden har uppnåtts. Den tydlighet som eftersträvades har realiserats på vissa områden; tillsyn och service är numera tydligt åtskilda, och informationsuppdraget är samlat på UHR. Regeringen har fått tillgång till ökad och breddad analyskapacitet i meningen att den i högre grad får analyser som svarar mot direkta behov inom en bredare verksamhet än tidigare. När det gäller reformens intentioner att underlätta för intressenterna visar granskningen att lärosätena överlag anser att UHR och UKÄ tillgodoser deras behov men att vissa frågetecken finns rörande rollfördelningen mellan myndigheterna. Riksrevisionen bedömer att gränsen mellan granskande, utvecklande och främjande uppdrag ibland är otydlig och att reformens intentioner om en tydlig rollfördelning kan vara svåra att upprätthålla inom vissa områden. Samarbetet mellan UHR och UKÄ är dock välfungerande och en förutsättning för att hantera otydligheter i rollfördelningen. Granskningen visar också att det delvis är oklart om intentionerna att hitta samordningsvinster mellan verksamheter har uppnåtts.

Riksrevisionen bedömer att en delförklaring till att intentionerna inte helt har uppnåtts kan vara att direktiven till utredningen om reformen var specifika och att ingen analys gjordes av alternativa lösningar. Riksrevisionen anser att utredningens kvalitet hade gynnats av ett mer förutsättningslöst förhållningssätt, där olika alternativ kunnat ställas mot varandra, med tillhörande konsekvensanalyser. Det ligger utanför denna gransknings syfte att peka på andra möjliga organisatoriska lösningar. Riksrevisionen menar dock att organisationsförändringar varken bör vara mer eller mindre omfattande än vad som är nödvändigt. Regeringen har möjlighet att genom ändrade instruktioner och tilldelning av resurser göra relativt omfattande förändringar utan att avveckla myndigheter och inrätta nya.

Sammantaget menar Riksrevisionen att nuvarande myndighetsstruktur fungerar tillfredsställande även om det finns utrymme för förbättringar inom rådande struktur. Ytterligare renodling eller skarpare gränser mellan myndigheternas

uppgifter skulle inte per automatik leda till en effektivare eller mer ändamålsenlig organisering. Däremot finns det anledning att överväga hur regeringens styrning av myndigheterna kan samordnas för att i högre grad främja ett helhetsperspektiv på verksamheterna och därmed undvika oklarheter och onödiga överlappningar.<sup>156</sup>

#### 4.1.1 Regeringens styrning har skapat nya gråzoner

Ett av de främsta motiven till reformen var att skilja mellan service och främjande uppgifter å ena sidan, och tillsyn och granskande uppgifter å andra sidan. Riksrevisionen menar att uppdelningen inledningsvis förstärktes av att det dåvarande kvalitetssäkringssystemet fokuserade på kontroll, även om förstås både tillsyn och granskning kan utgöra underlag för att bidra till utveckling. Det nya kvalitetssäkringssystemet har fokus även på lärosätenas kvalitetsutveckling. Vidare ingår att genomföra tematiska utvärderingar inom till exempel breddad rekrytering, jämställdhet och internationalisering, där vissa uppgifter inom sakområdena ligger under UHR:s ansvarsområde. Det har ytterligare bidragit till en tydlig rollfördelning. Dessutom har UKÅ analysuppdrag, exempelvis med syfte att kartlägga och sprida goda exempel, där gränsdragningen gentemot UHR:s främjandeuppdrag enligt Riksrevisionen är tydlig.

Förekomsten av vissa tydligheter i regeringens styrning gäller inte enbart UHR:s och UKÅ:s uppdrag, utan också vid samarbeten med andra myndigheter. Det rör exempelvis UKÅ:s uppdrag att även inkludera forskning i granskningen av lärosätenas kvalitetsutvärderingssystem som gränsar mot Vetenskapsrådets uppdrag. Det finns också en överlappning mellan UHR och S1 rörande information i utlandet om utbildning i Sverige. Flera myndigheter framhåller även problematiken med att regeringen lägger ut gemensamma uppdrag utan tydligt utpekad huvudansvar.

Riksrevisionen menar inte att det behöver vara ett problem att både UHR och UKÅ arbetar för att stödja, utveckla och främja lärosätenas verksamhet. Att flera myndigheter har liknande uppdrag kan vara ett sätt att understödja såväl incitamenten till stärkta samarbeten som positiv konkurrens, vilket kan bidra till att alternativa perspektiv och idéer kommer upp till ytan.<sup>157</sup> Det kan i sin tur verka kvalitetsdrivande. Däremot är det emot intentionerna med reformen som ju var att få en tydlig rollfördelning mellan myndigheterna. UHR och UKÅ har avstämningar sinsemellan för att undvika dubbelarbete och reda ut oklarheter, i

<sup>156</sup> Se också Statskontoret, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26, s. 29, som rekommenderar ökad samverkan inom Regeringskansliet, exempelvis genom gemensamma myndighetsdialoger. Även Skolmyndighetsutredningen för fram liknande tankegångar och framhåller att staten behöver "inta ett samordnat holistiskt synsätt där olika verksamheter stärker varandra" (SOU 2018:41, s. 21). Utredningen föreslår att tillsyn och stödjande uppgifter ska finnas i samma myndighet.

<sup>157</sup> Bengt Jacobsson, *Fotnoter till förvaltningspolitiken. Lärande, styrning and all that jazz...* Södertörns högskola, 2015, s. 22–23.

stället för att i högre grad fokusera på uppdragens genomförande. Riksrevisionen menar att det leder till viss ineffektivitet som skulle kunna hanteras genom ökad samordning från regeringens sida.

#### 4.1.2 Samarbetet mellan UHR och UKÄ är välfungerande men samordningsvinster mellan verksamheter är oklara

Myndigheterna förväntas samarbeta i enlighet med myndighetsförordningen. Det täta och väl fungerande samarbetet mellan UHR och UKÄ är en förutsättning för att minska risken för dubbelarbete.

Renodlingen i samband med reformen var tänkt att skapa förutsättningar för att hitta samordningsvinster främst inom de nya myndigheterna, i första hand servicemyndigheten. Ansvaret flyttades därmed över från regeringen eftersom myndigheternas interna organisation vanligtvis inte är en fråga för regeringen. Riksrevisionen anser att det är oklart om alla avsedda samordningsvinster har uppstått. Riksrevisionen bedömer att vissa synergieffekter inom UHR:s analysområde har uppstått; exempelvis görs analyser på det internationella området, något som IPK hade begränsade möjligheter till. Inom bedömningsverksamheten förekommer en del samordningsvinster mellan bedömningen av utländska högskoleutbildningar och gymnasiearbete.

Myndighetsreformen löste problemet med överlappande informationsuppdrag mellan HSV och VHS, som var ett av de främsta motiven till att reformen initierades. Däremot framkommer i granskningen att problemet i viss mån kvarstår inom UHR i form av en mängd olika informationskanaler, separata webbplatser och en decentraliserad organisation på kommunikationsområdet.

#### 4.1.3 Regeringen har fått tillgång till en breddad analyskapacitet

De specifika uppdragen har ökat till båda myndigheterna. Genom UHR har regeringen fått tillgång till en analyskapacitet som spänner över ett bredare verksamhetsområde än tidigare. Regeringen lade inte i någon större utsträckning ut analysuppdrag på IPK förutom myndighetens uppdrag att göra vissa uppföljande analyser inom sitt verksamhetsområde. Regeringen kan också lägga fler uppdrag på UHR jämfört med VHS eftersom VHS hade så begränsat ramanslag. För UKÄ:s del handlar det om att myndigheten i större utsträckning gör analyser som svarar direkt mot regeringens specifika behov.

Ökningen av de specifika uppdragen begränsar möjligheten för båda myndigheterna att genomföra egna analyser inom ramen för sina övergripande analysuppdrag. För UHR är det en fråga om en balans i förhållande till den uppdragsfinansierade verksamheten.

#### 4.1.4 UHR och UKÄ tillgodoser intressenternas behov men viss osäkerhet råder kring rollfördelningen

I samband med myndighetsreformen framhöll regeringen att lärosätenas inflytande över den verksamhet hos servicemyndigheten som tidigare utfördes av VHS skulle säkerställas genom en styrelse med tydlig förankring hos användarna. Lärosätenas inflytande över UHR:s uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet har minskat i och med att regeringen, och inte som tidigare VHS styrelse, utser myndighetschef. I granskningen framkommer att nyttan med UKÄ:s insynsråd är oklar och myndigheten har en rad andra referensgrupper som anses mer användbara.

Lärosätena bedömer överlag kompetensen på UHR och UKÄ som hög och verksamheterna som relevanta för lärosätena. Lärosätena bedömer att UHR:s stödverksamhet, exempelvis antagningen, är väl fungerande. Bland UKÄ:s uppdrag är det tillsynsuppdraget och statistikuppdraget som får mest positiva omdömen när det gäller relevans och kompetens i genomförande. UHR:s främjandeuppdrag, där rollfördelningen mellan myndigheter upplevs som otidigare, får något sämre omdöme. Granskningen visar att de flesta universitet och högskolor uppfattar att UHR:s och UKÄ:s analyser är ett stöd i verksamhetsutvecklingen.

De flesta lärosäten upplever överlag rollfördelningen mellan UHR och UKÄ som tydlig, men är mindre säkra på vilken myndighet som ansvarar för främjande frågor. Studentkårerna som representerar studenterna har kännedom om myndigheterna, men anser att myndigheternas respektive roller är något otidliga. Kårerna uppfattar ansvaret för de internationella frågorna som mest otidligt, samtidigt som nästan samtliga är säkra på UKÄ:s roll som kvalitetsäkrare.

## 4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Enligt Riksrevisionen behöver UHR:s och UKÄ:s respektive verksamheter i högre grad ses som en sammanhållen verksamhet för att främja ett helhetsperspektiv. Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser följande rekommendationer:

- Regeringskansliet bör överväga att ha gemensamma myndighetsdialoger med UHR och UKÄ för att säkerställa en sammanhållen analys. Det kan också skapa förutsättningar för en mer effektiv styrning eftersom gränsdragningsfrågor då kan diskuteras gemensamt.
- Regeringen bör överväga ömsesidig representation i styrelse och insynsråd som ett sätt att ytterligare stärka och formalisera samordningen mellan UHR och UKÄ.





EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Regeringen bör tydliggöra ansvar och resursfördelning ytterligare när gemensamma uppdrag ges till myndigheter. Det ska vara tydligt vilken myndighet som är huvudansvarig och om ett gemensamt beslut ska fattas.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

## Referenslista

- Avvecklingsmyndigheten för utbildningsmyndigheter (U2012:11), *Slutrapport för Avvecklingsmyndigheten för utbildningsmyndigheter*, 2014-05-27.
- Jacobsson Bengt, *Fotnoter till förvaltningspolitiken. Lärande, styrning and all that jazz...* Södertörns högskola, 2015.
- Kommittédirektiv, *En effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret*, Dir. 2011:52.
- Kommittédirektiv, *Inrättandet av Universitetskanslersämbetet*, Dir. 2012:55.
- Kommittédirektiv, *Inrättandet av Universitets- och högskolerådet*, Dir. 2012:56.
- Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Styr- och resursutredningen (Strut) (U2017:05)*, Dir. 2018:108.
- Kommittédirektiv, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om inrättandet av Universitets- och högskolerådet (U2012:07)*, Dir. 2012:111.
- Kommittédirektiv, *Ökad frihet för universitet och högskolor*, Dir. 2007:158.
- Markör AB, *Universitetskanslersämbetet. Rapport: Djupintervjuer med nyckelpersoner*, 2015.
- Prop. 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320.
- Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.
- Prop. 2011/12:133, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*; bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.
- Prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, bet. 2016/17:UbU12, rskr. 2016/17:208.
- Regeringen, *Uppdrag om anmälningsavgifter och studieavgifter* (dnr. U2009/3627/UH), uppdrag till Verket för högskoleservice.
- Regeringen, *Uppdrag om jämställdhet i högskolan* (dnr. U2010/5703/UH), uppdrag till Högskoleverket.
- Regeringen, *Uppdrag att samordna en försöksverksamhet med krav på lämplighet vid tillträde till lärar- och forskollärover utbildning* (dnr. U2014/2222/UH), uppdrag till Universitets- och högskolerådet.
- Regeringskansliet, *Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten*, 2003.
- Regeringskansliet, *Utbildningsdepartementet, Remissammanställning SOU 2012:1, PM 2012-03-29*, (dnr. U2012/228/UH).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Ny myndighetsstruktur på högskoleområdet*, 2012-05-22.

Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet, *Slutredovisning från Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen U 2011:03* (dnr. U20125/3724/UH).

Regeringskansliet, *Anvisning för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär från Finansdepartementets budgetavdelning, Cirkulär nr Fi 2017:4.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:70 (Kammarkollegiet).

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Högskoleverket.

Regleringsbrev för budgetåren 2013, 2015, 2016, 2018 avseende Universitets- och högskolerådet.

Regleringsbrev för budgetåren 2013, 2015, 2016, 2017, 2018 avseende Universitetskanslersämbetet.

Regleringsbrev för budgetåren 2010, 2012 avseende Verket för högskoleservice.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Vetenskapsrådet.

Samuelsson Marianne, "Universitetskanslern skrotas och ersätts av generaldirektör", *Universitetslararen*, 2016-11-17.

<https://universitetslararen.se/2016/11/17/universitetskanslern-skrotas-och-ersatts-av-generaldirektor>, hämtad 2018-10-08.

Skr. *Kvalitetssäkring av högre utbildning*, 2015/16:76, bet. 2015/16:UbU9, rskr. 2015/16:155.

SOU, *Slutrapport från UHR-kommittén* (U2012:07).

SOU 2012:1, *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*. Delbetänkande av Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen.

SOU 2018:3, *En strategisk agenda för internationalisering*, Delbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor.

SOU 2018:41, *Stalliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*. Betänkande av 2017 års skolmyndighetsutredning.

SOU 2018:78, *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*. Slutbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor.

SOU 2018:79, *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*. Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.

Statskontoret, *Renodling av statlig verksamhet*, 2016.

Statskontoret, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26.

Styr- och resursutredningen (Strut) U 2017:05, *Vidareutveckling av övergripande modellförslag*, 2018-06-27.

Sundström Göran, "Strategisk styrning bortom NPM", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 118, 2016/1.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

SVT Nyheter, *Konflikt med minister ledde till avgång*, 2010-06-10,  
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/konflikt-med-minister-ledde-till-avgang>,  
hämtad 2018-10-23.

Universitetskanslersämbetet, *Budgetunderlag för Universitetskanslersämbetet 2014–2016*, 2013.

Universitetskanslersämbetet, *Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2016:15.

Universitetskanslersämbetet, *UKÄ intressentanalys*, odaterad Power Point-presentation

Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor. Årsrapport 2018*, 2018.

Universitetskanslersämbetet, *Årsredovisning för Universitetskanslersämbetet 2013*, 2014.

Universitets- och högskolerådet, *Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2014–2016* (dnr. 1.1.1-930-2013).

Universitets- och högskolerådet, *Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2016–2018* (dnr. 1.2.1-63-2015).

Universitets- och högskolerådet, *Granskning av intern styrning och kontroll avseende myndighetens digitala media*, Internrevisionsrapport, 2017-06-08, (dnr. 1.2.1-00405-2017).

Universitets- och högskolerådet, *Uppföljning av UHR:s organisation*, GD-staben, 2016-09-30.

Universitets- och högskolerådet, *Yttrande över promemorian Kvalitetssäkring av högre utbildning, U2015/1626/UH*.

Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2013*, 2014.

Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2017*, 2018.

## Bilaga 1. Metod

### Intervjuer

Vi genomförde sammanlagt ett trettiotal intervjuer (se förteckning över intervjuade i bilaga 2) under våren och sommaren 2018. En av intervjuerna gjordes via telefon. Fyra av intervjuerna genomfördes med en av projektets medarbetare, i övrigt genomfördes intervjuerna med två personer från Riksrevisionen. Vid samtliga intervjuer utom tre (Utbildningsdepartementet, SULF och SFS) intervjuades en person. Alla intervjuer utom telefonintervjun spelades in och minnesanteckningar skrevs som intervjupersonerna fått tillfälle att godkänna.

Intervjupersonerna valdes ut för att de innehar kunskap om reformen, antingen genom att de var verksamma under tiden för reformen, eller på grund av sin nuvarande funktion. Flera av de personer som vi intervjuade har haft olika roller inom högskolesektorn sedan den granskade reformen genomfördes. I de fallen ställde vi frågor utifrån olika perspektiv i relation till granskningen. Sammanlagt intervjuade vi sex före detta myndighetschefer samt UHR:s och UKÅ:s nuvarande. På UHR intervjuade vi också styrelseordförande och internrevisor. På Utbildningsdepartementet intervjuades myndighetshandläggarna och ställföreträdande enhetschef för universitets- och högskoleenheten. Ett tidigare departementsråd och tre tidigare statssekreterare intervjuades, varav den ena är UHR:s nuvarande myndighetschef. Vi intervjuade fyra avdelningschefer på UHR och tre på UKÅ. Kommunikationscheferna på de båda myndigheterna intervjuades också, varav den ena precis gått i pension vid tiden för intervjun. Vi intervjuade utredaren och utredningssekreteraren för SOU 2012:1 *När tre blir två!* Vidare intervjuade vi företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges förenade studentkårer (SFS). Slutligen hade vi avstämningar med tre utredningar: Utredningen om regeringens analys- och utvärderingsresurser<sup>158</sup>, Internationaliseringsutredningen<sup>159</sup>, och Styr- och resursutredningen<sup>160</sup>.

Vi utgick från en intervjuguide som anpassades beroende på intervjuperson. De semistrukturerade intervjuerna varade i mellan cirka 45 minuter och 1 timme och 50 minuter, men i normalfallet en dryg timme. Vi hade ett antal frågor som vi under samtalets gång bockade av, men inte i någon strikt ordning.

<sup>158</sup> SOU 2018:79, *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*. Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen.

<sup>159</sup> SOU 2018:78, *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*. Slutbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor.

<sup>160</sup> Kommittédirektiv, *Utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*, Dir. 2017:46.

Kompletterande följdfrågor ställdes vid behov via e-post. Vid analysen av intervjuerna gick vi igenom alla anteckningar var för sig. Därefter jämförde vi våra noteringar för att säkerställa att vi inte missat något väsentligt.

## Enkäter

Inom granskningen skickades även tre separata enkäter ut: till lärosäten, till studentkårer och till samarbetande myndigheter.

### Enkät till lärosäten

För att få en samlad bild av lärosätenas bedömning av verksamheten vid myndigheterna UHR och UKÅ skickades en enkät ut till samtliga lärosäten i augusti 2018. Vi utgick från den lista över de 48 svenska lärosäten som finns i UKÅ:s årsrapport.<sup>161</sup> Information om enkäten skickades tillsammans med frågorna till rektor och registrator (eller motsvarande i de fall registrator saknades) med e-post den 17 augusti 2018. En unik länk för att besvara enkäten skickades till rektor på respektive lärosäte via enkätverktyget *Webropol*. Riksrevisionen skickade ut två påminnelser och enkäten stängde den 27 september. Enkäten skickades ut till 48 lärosäten, varav 45 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 94 procent.

UKÅ gör i sin årsrapport en uppdelning av lärosäten i fyra grupper:

- Universitet
- Högskolor
- Konstnärliga högskolor
- Övriga enskilda utbildningsanordnare

En analys av svaren visar att en större andel av de konstnärliga högskolorna och övriga enskilda utbildningsanordnare har svarat "vet ej" på många frågor. En möjlig förklaring kan vara att universitet och högskolor i högre utsträckning använder sig av UHR:s tjänster. Exempelvis är endast två av fem konstnärliga högskolor och hälften av övriga enskilda utbildningsanordnare anslutna till det gemensamma antagningssystemet.<sup>162</sup> Vidare har universitet och högskolor haft mer kontakter med UKÅ genom åren på grund av att de har bredare verksamhet med många utbildningar, jämfört med övriga lärosäten.

Med anledning av den höga andelen "vet ej"-svar i grupperna konstnärliga högskolor och enskilda utbildningsanordnare har vi i rapporten valt att endast redovisa svaren från grupperna universitet och högskolor på vissa frågor. Det framgår då av texten.<sup>163</sup> I bedömningarna av UHR:s och UKÅ:s verksamheter

<sup>161</sup> Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor*, 2018, *Årsrapport 2018*, s. 25.

<sup>162</sup> Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning 2017*, 2018, s. 8–10.

<sup>163</sup> När vi använder begreppet lärosäten inkluderar det samtliga fyra grupper. Gruppen övriga lärosäten inkluderar grupperna konstnärliga högskolor och övriga enskilda utbildningsanordnare.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

skiljer sig grupperna inte nämnvärt åt i svaren, men universitet och högskolor är något mer positiva. Samtliga svar (utom fritextsvaren) finns att tillgå i rapportens elektroniska bilagor.

#### Enkät till studentkårerna

En enkät skickades även till studentkårerna för att få en bild av deras kännedom om de båda myndigheterna. Enkäten var mindre omfattande än den som skickades till lärosätena och fokuserade på kännedom om myndigheterna och deras ansvarsområden, kontakter med respektive myndighet samt i vilken utsträckning kårerna använder material från UHR och UKÄ. Utskicket gick till de studentkårer som är medlemmar i SFS enligt den medlemsförteckning som finns på SFS hemsida.<sup>164</sup> Information om enkäten skickades till studentkårerna den 30 augusti 2018 och en unik länk för att besvara enkäten skickades samma dag via enkätverktyget *Webropol*. Riksrevisionen skickade ut två påminnelser och enkäten stängde den 24 september. Enkäten skickades ut till 54 studentkårer, varav 38 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 70 procent.

Frågor till myndigheter som UHR och UKÄ har visat samarbete med UHR och UKÄ samarbetar med en rad olika myndigheter och organisationer. Vi skickade ut ett antal frågor per e-post till de viktigaste aktörerna som UHR och UKÄ hjälpte oss att identifiera. Myndigheterna fick kort beskriva sitt samarbete med UHR respektive UKÄ och hur de upplever att samarbetet fungerar. Utskicket gjordes den 5 september 2018 och myndigheterna och organisationerna fick inkomma med svar inom tre veckor. Riksrevisionen skickade ut två påminnelser. Frågorna skickades ut till 16 myndigheter och organisationer, varav 14 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 88 procent.

#### Exempel på myndigheter som UHR samarbetar med och gemensamma uppdrag

Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Kulturrådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Rekryteringsmyndigheten, Statistiska centralbyrån (SCB), Sida, Skolverket, Socialstyrelsen och Svenska institutet (SI).

Som exempel kan nämnas att UHR samarbetar med CSN om bedömning av om utländska utbildningar ger rätt till studiemedel och levererar statistik till SCB. UHR samverkar med Skolverket om revideringar av styrdokument för gymnasial nivå och revideringar av läraryrket samt hanterar ansökningar till kurser inom ramen för Läraryftet. Vidare samarbetar UHR med SI runt SI:s uppgift att informera om och marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder. UHR bistår i antagningsprocessen till polisutbildningen (Rekryteringsmyndigheten) och utbildningar som MSB håller i. UHR har ett samarbete med Socialstyrelsen kring bland annat yrkeskvalifikationsdirektiv.

<sup>164</sup> Se <https://www.sfs.se/medlemskarer>. De studentkårer som fick Riksrevisionens enkät finns listade i rapportens bilaga 5.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

**Exempel på myndigheter som UKÄ samarbetar med och gemensamma uppdrag**

CSN, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), MYH, SCB, Skolverket, Vinnova och Vetenskapsrådet.

UKÄ har ett samarbete med CSN om statistik inom högskolesektorn och SCB producerar statistik på uppdrag av UKÄ. Vidare har UKÄ informell samverkan med MYH och byter erfarenheter av tillsyn. Vetenskapsrådet och UKÄ har framför allt haft samarbete genom tre gemensamma regeringsuppdrag. Vetenskapsrådets generaldirektör är sedan 2016 ledamot i UKÄ:s insynsråd.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

## Bilaga 2. Genomförda intervjuer

Tabell 1 Genomförda intervjuer

Vem	Funktion
Adamowicz, Jacob	Ordförande, SFS
Bejmo, Anna	Myndighetshandläggare för UHR, Utbildningsdepartementet
Bladh, Agneta	Utredare internationaliseringsutredningen, tidigare ledamot UKÅ:s insynsråd, statssekreterare Utbildningsdepartementet och generaldirektör HSV
Bringle, Sara	Myndighetshandläggare för UKÅ, Utbildningsdepartementet
Böhlén, Birgitta	Utredare, SOU 2012:1
Claesson Pipping, Git	Förbundsdirektör, SULF
Haikola, Lars	Tidigare universitetskansler, HSV och UKÅ
Hilliges, Marita	Generalsekreterare, SUHF
Hjort, Magnus	Biträdande stabschef, UHR och utredningssekreterare, SOU 2012:1
Honeth, Peter	Tidigare statssekreterare, Utbildningsdepartementet
Johansson, Anita	Tidigare direktör och myndighetschef, VHS
Järplid Linde, Karin	Avdelningschef, utvärderingsavdelningen, UKÅ
Kallström, Ulf	Internrevisionschef, UHR
Kuosmanen, Tuula	Avdelningschef, avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor, UHR
Lindblom, Daniel	Vice ordförande, SFS
Linna Angestav, Maria	Avdelningschef, avdelningen för internationellt samarbete, UHR
Melin, Ulf	Tidigare generaldirektör, IPK och UHR
Mikaelsson, Lars Olof	Utredningssekreterare, styr- och resursutredningen och tidigare Utbildningsdepartementet

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

Vem	Funktion
Petersson, Lars	Avdelningschef, avdelningen för bedömning av utländsk utbildning, UHR
Pontén, Annika	Avdelningschef, analysavdelningen, UKÄ
Rehquist, P-O	Styrelseordförande, UHR
Rolfer, Agneta	Tidigare kommunikationschef, UKÄ
Röding, Karin	Generaldirektör UHR, tidigare statssekreterare Utbildningsdepartementet
Sjöberg, Caroline	Tidigare direktör och myndighetschef, VHS, ledamot UKÄ:s insynsråd
Sjöstrand, Christian	Avdelningschef juridiska avdelningen, UKÄ
Staafl, Mikaela	Stf enhetschef universitets- och högskoleenheten, Utbildningsdepartementet
Söderholm, Anders	Generaldirektör, UKÄ
Tjärdahl, Charlotta	Avgående ordförande, SFS
Wadensjö, Jesper	Kommunikationschef, UHR
Wallberg, Harriet	Tidigare universitetskansler, UKÄ
Zettervall, Per	Avdelningschef, avdelningen för systemförvaltning och systemdrift, UHR
Åmossa, Karin	Chefsutredare, SULF
Örnfeldt, Eino	Tidigare enhetschef universitets- och högskoleenheten, Utbildningsdepartementet

## Bilaga 3. Myndigheterna före 2013

### Både renodling och sammanslagningar före 2013

Myndigheterna Universitets- och högskolerådet (UHR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har genom åren funnits i lite olika skepnader. De är sprungna ur framför allt Högskoleverket (HSV) och Verket för högskoleservice (VHS) som i sin tur har sina rötter i de tidigare myndigheterna Universitetskanslersämbetet (1964–1976) och Universitets- och högskoleämbetet (1976–1992). Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) upphörde 1992 och dess uppgifter fördelades på sex nya myndigheter.<sup>165</sup> De resonemang som föranledde omorganisationen 1992, i vilken bland annat den nya myndigheten VHS inrättades, har likheter med den reform som är föremål för granskning i denna rapport i och med den renodlingstanke som manifesterades genom de nya myndigheterna. Redan 1995 skedde dock nästa stora myndighetsreform då HSV inrättades och övertog de uppgifter som hade legat på Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning samt de myndighetsuppgifter som VHS ansvarat för. HSV blev också värmyndighet för Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd.<sup>166</sup>

Styrningen av myndigheterna har varierat under åren. När HSV bildades 1995 leddes myndigheten av en styrelse vars ordförande var universitetskansler samt av en generaldirektör som var myndighetschef. Från den 1 januari 1999 leddes myndigheten av en styrelse med extern ordförande och med universitetskanslern som myndighetschef. Den 1 juni 1999 inrättades en ny befattning som överdirektör, som var ställföreträdande myndighetschef.<sup>167</sup> Ett par år senare försvann dock befattningen.<sup>168</sup> Mellan åren 1995 och 2007 hade HSV en styrelse med begränsat ansvar – under denna period var det den vanligaste ledningsformen i centrala myndigheter – med nio ledamöter utöver ordförande och universitetskanslern. Det fanns också ett råd för högskoleutbildning med nio ledamöter som medverkade i att fördela medel till utvecklingsinsatser rörande högskoleutbildningens eller forskarutbildningens kvalitet och pedagogiska förnyelse.<sup>169</sup> Styrelsen ersattes 2008 med ett insynsråd bestående av elva

<sup>165</sup> Verket för högskoleservice, Rådet för grundläggande högskoleutbildning, Rådet för forskning om universitet och högskolor, Högskolans avskiljandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan.

<sup>166</sup> SOU 2012:1, *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*. Delbetänkande av Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen, s. 23–24.

<sup>167</sup> Högskoleverket, *Årsredovisning för Högskoleverket 1999, 2000*.

<sup>168</sup> Intervju med tidigare statssekreterare, 2018-04-25.

<sup>169</sup> 6 § förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket i lydelse enligt SFS 2001:262.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

ledamöter.<sup>170</sup> Förändringen i ledningsform skedde inom ramen för en större översyn i vilken regeringen önskade förtydliga myndighetsledningarnas ansvar.<sup>171</sup> De myndigheter som tidigare letts av en styrelse med begränsat ansvar blev i de flesta fall enrådgivningsmyndigheter med insynsråd.<sup>172</sup>

I samband med förändringarna 1995 beslutade riksdagen att bemyndiga regeringen att lägga ned VHS och i stället bilda ett statligt helägt bolag som skulle ta över de serviceuppgifter som VHS ansvarade för. Bemyndigandet att lägga ned VHS återkallades dock och regeringen konstaterade att antagningsverksamheten även fortsättningsvis skulle bedrivas i myndighetsform.<sup>173</sup> VHS hade en styrelse med fullt ansvar som var utsedd av regeringen efter ett nomineringsförfarande. Styrelsens ledamöter var representanter från lärosäten och en studentrepresentant. VHS hade till skillnad från andra myndigheter inte en generaldirektör utan en direktör som var anställd av myndigheten.<sup>174</sup>

Föregångaren till IPK bildades 1995 som ett svar på ett behov som uppstod i samband med att Sverige blev medlem i EU. Då startade Delegationen för genomförande av vissa EU-program inom utbildning och kompetensutveckling m.m. Syftet var att agera stödstruktur för de olika EU-programmen inom utbildning och arbetsliv. År 1997 permanentade regeringen verksamheten och bytte samtidigt namn på den till Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling. Ett par år senare renodlades verksamheten till att ansvara för internationellt utbyte inom utbildningsområdet. Som en konsekvens bytte myndigheten namn till Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Under årens lopp flyttades en rad internationella program över till IPK från bland annat HSV och Skolverket.<sup>175</sup> IPK leddes av en generaldirektör och hade ett insynsråd.

På nästa sida sammanfattas högskolemyndigheternas historik sedan 1964.

---

<sup>170</sup> 16 § förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

<sup>171</sup> Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 2, Bilaga 1 Statsförvaltningens utveckling, s. 7.

<sup>172</sup> Statskontoret, *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, 2014, Rapport 2014:4, s. 17. Under senare år har regeringen dock ändrat ledningsformen från enrådgivning till styrelse för flera stora myndigheter såsom Försäkringskassan, Jordbruksverket och Skatteverket. (Statskontoret, *Myndighetsstyrelser i praktiken*. Om offentlig sektor, 2018, s. 10–11.)

<sup>173</sup> SOU 2012:1, s. 25.

<sup>174</sup> Förordning (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice.

<sup>175</sup> SOU 2012:1, s. 25–26.

**Sammanfattning över huvudsakliga myndigheter på högskoleområdet 1964–2018**

1964–1976 Universitetskanslersämbetet  
1976–1992 Universitets- och högskoleämbetet  
1992–1995 Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor, bytte 1993 namn till Kanslersämbetet  
1992–1995 Rådet för grundläggande högskoleutbildning  
1992–1995 Rådet för forskning om universitet och högskolor  
1988—i dag Högskolans avskiljandenämnd\*  
1992—i dag Överklagandenämnden för högskolan\*\*  
1992–2012 Verket för högskoleservice  
1995–2012 Högskoleverket  
1999–2002 Distansutbildningsmyndigheten  
2000–2013 Internationella programkontoret för utbildningsområdet\*\*\*  
2003–2006 Myndigheten för Sveriges nätuniversitet  
2007–2008 Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning  
2013—i dag Universitetskanslersämbetet  
2013—i dag Universitets- och högskolerådet, bildades efter en sammanslagning av verksamheter vid Högskoleverket, Verket för Högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet

\*Högskolans avskiljandenämnd har haft olika värmyndigheter sedan inrättandet 1988: UHÅ (1988–1992), VHS (1992–1993), Överklagandenämnden för högskolan (1993–1995), HSV (1995–2012) och UKÅ (2013–i dag)

\*\*År 1995–2012 var HSV värmyndighet och sedan 2013 är UKÅ värmyndighet.

\*\*\*Föregångare: Delegationen för genomförande av vissa EU-program som inrättades 1995 och 1999 bytte namn till Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling.

MYNDIGHETSREFORMEN DÅ UHR OCH UKÄ INRÄTTADES

Universitets- och högskolerådet (UHR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) inrättades 2013 genom en reform där de två myndigheterna övertog funktioner från i huvudsak tre myndigheter: Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Genom reformen ville regeringen säkerställa en tydlig rollfördelning mellan kvalitetssäkring och tillsyn å ena sidan och service och främjande å andra sidan. Regeringen önskade också få tillgång till en breddad analyskapacitet, skapa samordningsvinster mellan verksamheter och underlätta för intressenter att använda tillgängligt stöd.

Granskningen visar att flera av reformens intentioner har uppnåtts och att rollfördelningen inom vissa områden har blivit tydligare. Tillsyn och service är till exempel numera tydligt åtskilda och informationsuppdraget är samlat på UHR. Samtidigt framkommer att en tydlig rollfördelning inom vissa andra områden kan vara svår att upprätthålla och att nya gråzoner har uppstått. Ett väl fungerande samarbete mellan UHR och UKÄ är en förutsättning för att undvika merarbete.

Riksrevisionens rekommendationer syftar till att utveckla regeringens samordning och formalisera samarbetet mellan UHR och UKÄ genom gemensamma myndighetsdialoger samt ömsesidig representation i respektive styrelse och insynsråd. Regeringen bör också ytterligare tydliggöra ansvar och resursfördelning när gemensamma uppdrag ges till myndigheter.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-506-0

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM  
08-5171 40 00  
[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Ernkrans

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades

