

Utbildningsutskottets betänkande 2018/19:UbU18

Myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av Riksrevisionens granskning av myndighetsreformen när Universitets- och högskolerådet (UHR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) inrättades. Riksrevisionen har i rapporten granskat om intentionerna med myndighetsreformen på högskoleområdet har uppnåtts.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten.

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:109 Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades.....	7
Riksrevisionens iakttagelser.....	7
Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	15
Utskottets ställningstagande.....	15
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelsen.....	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:109 till handlingarna.

Stockholm den 4 juni 2019

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Maria Stockhaus (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Gudrun Brunegård (KD), Tomas Kronståhl (S), Michael Rubbestad (SD), Mats Persson (L), Mattias Vepsä (S) och Mats Berglund (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet skrivelse 2018/19:109 Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades. Det har inte väckts några motioner med anledning av skrivelsen.

Riksdagen överlämnade den 20 december 2018 Riksrevisionens granskningsrapport Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse (RiR 2018:35) till regeringen. Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och högskolerådet (UHR), Vetenskapsrådet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Svenska institutet samt ett urval av de statliga universiteten och högskolorna har fått tillfälle att yttra sig med anledning av granskningsrapporten.

Regeringen överlämnade skrivelse 2018/19:109 Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades till riksdagen den 4 april 2019. Granskningsrapporten finns i skrivelsens bilaga.

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat myndighetsreformen när UHR och UKÄ inrättades. Syftet har varit att granska om intentionerna med myndighetsreformen på högskoleområdet har uppnåtts utifrån följande 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 UHR och UKÄ 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
- 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.

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
- 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 UHR, UKÄ 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 av hur gemensamma uppdrag till myndigheter utformas.

Utskottets överväganden

Myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2018/19:109 Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades till handlingarna.

Riksrevisionens iakttagelser

Den nuvarande myndighetsstrukturen fungerar på det stora hela tillfredsställande

Riksrevisionen konstaterar att 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 går 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 för att det därmed ska gå 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 UHR och UKÄ och mellan dem och andra myndigheter. Till exempel täcker UKÄ:s tematiska utvärderingar sakområden där vissa uppgifter ligger under UHR:s ansvarsområde. UKÄ har också analysuppdrag, exempelvis med syfte att kartlägga och sprida goda exempel, där gränsdragningen gentemot UHR:s 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 UKÄ:s 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.

Välfungerande samarbete men oklart om alla förutsedda samordningsvinster uppnåtts

Riksrevisionen anser att UHR:s och UKÄ:s täta och välfungerande 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. Riksrevisionen menar 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

Riksrevisionen konstaterar att regeringen genom UHR fått tillgång till en bredare analyskapacitet än tidigare. För UKÄ:s 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 UHR:s och UKÄ:s 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 skickat ut anser också att de bägge myndigheternas analyser är ett viktigt stöd för dem i utvecklingen av deras verksamheter. De flesta lärosätena upplever rollfördelningen mellan myndigheterna som tydlig överlag 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, redovisar Riksrevisionen.

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

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

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 till regeringen:

- 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.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

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 på 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 UHR gör, vilket regeringen ser som en välkommen utveckling. Att ökningen av uppdrag i regleringsbrev samtidigt gör att utrymmet för myndigheterna att initiera egna

analyser minskar är enligt regeringen en naturlig följd. Nedan återges regeringens 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 rekommendationer. 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

Regeringen konstaterar att 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 UHR:s sakområde. Regeringen delar inte bedömningen, utan menar att 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. Regeringen anser 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. Regeringen menar att UHR däremot har flera uppdrag som uttrycks som rena främjandeuppdrag. UKÄ:s uppdrag har i stället ett tydligt granskningsperspektiv där omdömen ges på en skala även för de tematiska utvärderingarna och myndigheten kan återkalla ett lärosätes examenstillstånd.

Regeringen delar 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.

Särskilt om UKÄ:s uppdrag att kvalitetssäkra forskning

Riksrevisionen lyfter fram UKÄ:s uppdrag att även inkludera forskningen i granskningen av lärosätenas kvalitetssäkringssystem 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 UKÄ 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.

Regeringen konstaterar att även om myndigheternas respektive uppdrag avser samma sakområde skiljer de sig åt. UKÄ har ett granskningsuppdrag som avser universitetens och högskolornas eget kvalitetssäkringsarbete i fråga om såväl utbildning som forskning. UKÄ ger ett omdöme enligt en skala och kan återkalla examenstillstånd. Vetenskapsrådet är en forskningsfinansierare 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, enligt regeringen. Bortsett från att uppdragen har olika syften fokuserar UKÄ 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 UKÄ:s uppdrag har skapat ett ökat behov av att tydliggöra gränsdragning mellan uppdragen. UKÄ 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 utpekade 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 meningsskiljaktigheter ska hanteras. Också UHR tillstyrker förslaget om en tydligare ansvars- och resursfördelning när gemensamma uppdrag ges till myndigheter.

Regeringen anser att den alltid strävar 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 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.

Lärosätena har även nu inflytande över UHR:s uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet

Riksrevisionen bedömer att lärosätenas inflytande över UHR:s uppdrags- och avgiftsfinansierade verksamhet, som bl.a. omfattar den gemensamma antagningen, har minskat i och med att det nu är regeringen som utser myndighetschefen. Tidigare utsågs nämligen myndighetschefen för dåvarande Verket för högskoleservice, som benämndes direktör, av den myndighetens styrelse. Att generaldirektören för UHR 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 verksamhet som nu bedrivs vid UHR 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). Regeringen menar att ett led i det arbetet har varit att regeringen utser ledamöter i UHR:s styrelse som är verksamma vid universitet och högskolor. I dag ingår tre sådana ledamöter i styrelsen, varav en kommer från ett utländskt lärosäte. UHR 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 UKÄ:s 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 för verksamheten inför regeringen, är en av tre ledningsformer som kan väljas. I majoriteten av de myndigheter som har denna ledningsform, såsom UKÄ, 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 UKÄ 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.

Rekommendationen om gemensamma myndighetsdialoger med UHR och UKÄ

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

Regeringen konstaterar att den årliga myndighetsdialogen är en viktig del av regeringens och Regeringskansliets styrning av en myndighet. Vidare menar regeringen att det i styrningen även ingår 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.

UHR har i sitt yttrande över Riksrevisionens granskning ställt sig positivt till att avstämningar med Utbildningsdepartementet i högre utsträckning än i dag genomförs gemensamt med UKÄ. Däremot bör enligt UHR de mer formella myndighetsdialogerna även i fortsättningen ske enskilt med respektive myndighet. Regeringen instämmer i myndighetens synpunkt, och konstaterar att 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, enligt regeringen. Den årliga myndighetsdialogen är således ett viktigt led i styrningen av varje myndighet, och regeringen anser därför att den inte bör genomföras tillsammans med en annan myndighet.

Regeringen konstaterar att den kan samla myndigheter för att diskutera gemensamma sakfrågor, men att den hittills inte utnyttjat den möjligheten i någon större utsträckning med UHR och UKÄ. Regeringen avser dock att framöver överväga att i större utsträckning genomföra gemensamma avstämningar med UHR, UKÄ och andra berörda myndigheter när det är motiverat utifrån verksamheten.

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 UHR och UKÄ. Det är möjligt att förordna en person att ingå i både en styrelse och ett insynsråd. Styrelsen ansvarar för verksamheten inför regeringen. 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 UKÄ:s insynsråd. Vetenskapsrådet framför i sitt yttrande över granskningsrapporten att konstruktionen att intressenter är representerade i insynsrådet är värdefull. Också UHR 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.

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 UHR är i sina yttranden över granskningsrapporten positiva till rekommendationen.

Regeringen menar att den alltid strävar efter största möjliga tydlighet när det gäller vad myndigheterna ska uppnå, samtidigt som den 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, enligt regeringen.

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 enligt regeringen 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 av hur gemensamma uppdrag till myndigheter utformas.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att överväga att i större utsträckning genomföra gemensamma avstämningar med UHR, UKÄ 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades och dess bidrag till det samlade kunskapsunderlaget om styrningen av högskolesektorn. Utskottet anser att granskningen är särskilt välkommen mot bakgrund av att ingen samlad uppföljning av myndighetsreformen har gjorts tidigare. Utskottet kan konstatera att granskningen visar att flera av intentionerna med reformen av myndigheterna har uppnåtts och att nuvarande myndighetsstruktur på det stora hela fungerar tillfredsställande. Utskottet noterar att regeringen avser att överväga att i större utsträckning genomföra gemensamma avstämningar med UHR, UKÄ och andra berörda myndigheter.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2018/19:109 Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:109 Riksrevisionens rapport om myndighetsreformen då Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet inrättades.