

Ökad självständighet

Rapport till SUHF den 24 april 2014

Johan Alling
Tf. kanslichef
Högskoleledningens kansli
Malmö högskola

1. Förslag	3
2. Uppdrag och syfte	4
3. Bakgrund	5
3.1 Framtiden börjar nu!	5
3.2 Är självständiga lärosäten framtiden?	6
4. Probleminventering – våren 2014	7
4.1 Enkät	7
4.2 Lärosätenas grundsyn på ökad självständighet	7
4.3 Långsiktighet, planering och styrning	7
4.4 Ekonomiska frågor	8
4.5 Samverka och bilda bolag	8
4.6 Förvärva och förvalta egendom.....	8
4.7 Studenter och personal	9
4.8 Använder sektorn de medel som står till buds ut fullt ut?	9
5. Reformen och utredningar i nutid	10
5.1 Stiftelsehögskolereformen – 1993	10
5.1.1 Bakgrund.....	10
5.1.2 Stiftelsereformens betydelse.....	11
5.2 Autonomiutredningen – 2008	12
5.2.1 Bakgrund och förslag	12
5.2.2 Remissyttranden i korthet	13
5.3 Autonomipropositionen - 2010	16
5.4 Högskolestiftelser – 2013	16
5.4.1 Bakgrund.....	16
5.4.2 Den föreslagna reformen i korthet	17
5.4.3 Remissyttranden i korthet	19
6. Några ekonomiska aspekter på ökad självständighet	21
6.1 Resurser för utbildning och forskning.....	21
6.2 Ryckighet och kortsiktighet	21
6.3 Koppling mellan ökad självständighet och eget kapital.....	22
6.4 Råd att ta risker	22

1. Förslag

SUHF och dess medlemmar har länge framfört önskemål om ökad självständighet för universitets- och högskolesektorn. Även om förbättringar har gjorts under senare år återstår dock fortfarande åtskilliga hinder av olika karaktär. SUHF menar att arbetet med ökad självständighet, handlingsfrihet och långsiktiga stabila förutsättningar är av största vikt för att säkerställa framgångsrika verksamheter.

Mot bakgrund av en bred inventering av de hinder som upplevs bland lärosätena våren 2014, vad tidigare utredningar har föreslagit samt hur dessa förslag har mottagits föreslås – i enlighet med uppdraget från SUHF – följande:

Förslag:

En brett sammansatt utredning som med utgångspunkt i Autonomiutredningens förslag presenterar en ny modell av självständiga lärosäten bör tillsättas

Om detta inte anses möjligt:

En översyn av det ekonomiskadministrativa regelverket för statliga universitet och högskolor bör genomföras

Denna översyn bör göras snarast, dock senast inom ramen för utredningens uppdrag.

En brett sammansatt utredning

Som framgår nedan har tre utredningar visat att frågan om ökad självständighet inte kan lösas – på ett sätt som svarar mot de statliga lärosätenas önskemål – inom ramen för myndighetsformen. Myndigheten är en del av staten, vilket gör det omöjligt. Autonomiutredningens förslag till en ny myndighetsform som är anpassad till lärosätenas förutsättningar – *självständiga lärosäten* – är det initiativ som under senare år har fått störst acceptans. Under remissbehandlingen har dock flera instanser menat att flera sakfrågor behövs utredas närmare och analyser fördjupas. I remissvar och i debatten i samband med regeringens förslag om s.k. högskolestiftelser har Autonomiutredningens förslag ofta förts fram som det alternativ som kan erbjuda flest möjligheter och som har förutsättningar att tillhandahålla generella lösningar för sektorn.

En översyn av det ekonomiskadministrativa regelverket för statliga universitet och högskolor

Förslaget syftar till en mindre genomgripande reform inom den nuvarande myndighetsformen. Som framgår av denna lägesrapport för statliga lärosäten ofta fram önskemål som är kopplade till ekonomiska åtaganden. Statskontoret menar i sin rapport *Olika men ändå lika* (2012:37) att skillnaderna i självständighet mellan de statliga lärosätena och de s.k. stiftelsehögskolorna främst ligger i de senares större ekonomiska handlingsutrymme. Regeringen har i flera propositioner sagt att den avser att se över det ekonomiadministrativa regelverket för att underlätta för statliga lärosäten, särskilt i syfte att öka samverkan med näringslivet och att kommersialisera forskningsresultat. Förbättrade möjligheter att bilda s.k. holdingbolag bör behandlas inom ramen för översynen.

2. Uppdrag och syfte

SUHF:s programutskott beslutade i februari 2014 att låta ta fram en lägesrapport inför ett seminarium om ökad självständighet den 24 april på Södertörns högskola. Uppdraget tilldelades Johan Alling, tf. kanslichef, Högskoleledningens kansli, vid Malmö högskola.

En promemoria ska tas fram som med utgångspunkt i SUHF:s manifest "Framtiden börjar nu!" presenterar innovativa förslag till hur de viktigaste hindren för ökat externt självstyre i lärosätenas vardag kan undanröjas. Promemorian ska kunna bidra till det fortsatta arbetet med ökad självständighet, handlingsfrihet och långsiktiga stabila förutsättningar för att säkerställa framgångsrika verksamheter.

Promemorian ska innehålla en bred inventering av hinder som upplevs bland lärosätena, tillsammans med en redogörelse för vad tidigare utredningar har föreslagit och hur dessa förslag har mottagits. Framställningen ska ge en representativ bild av sektorns olika synsätt.

Framställningen ska innehålla en internationell utblick¹ samt ta upp frågor om innovationer och resurser.

Uppdraget omfattar inte frågor som rör lärosätenas interna arbetsformer och organisation (internt självstyre) såsom kollegiala beslutsformer eller fakultets- och institutionsstyrelsers befogenheter.

Målgrupp för seminariet är rektorer och förvaltningschefer. För att få olika perspektiv på frågan om ökad självständighet har fem personer bjudits in för att ge sin syn: Agneta Bladh, Bo Rothstein, Sverker Sörlin, Sten Heckscher och Shirin Ahlbäck Öberg. Målet med seminariet är att SUHF:s medlemmar enas om centrala områden för den fortsatta vägen mot ökad självständighet.

Under mars och april 2014 genomfördes en enkät bland SUHF:s medlemmar för att kartlägga de hinder som lärosätena upplever som viktigast i dag.

Författarens tid har varit begränsad, materialet omfattande och utmanande. Ambitionen har inte varit inte att teckna en fullständig bild av de förslag som lagts fram, hur de mottagits och vilket resultat de givit eller att presentera fullödiga referat av debatten, utan att visa på möjliga vägar mot ökad självständighet. Fokus ligger på lärosätenas *externa* självständighet vilket innebär att frågor som rör lärosätenas inre organisation och arbetsformer, studenternas och personalens situation och förutsättningar fått begränsat utrymme.

¹ Enligt uppdraget ska framställningen innehålla en internationell utblick. Eftersom både betänkandet Självständiga lärosäten (Autonomiutredningen) och departementspromemorian om s.k. högskolestiftelser innehåller utförliga redogörelser i ämnet hänvisas med fördel till dessa; se nedan.

3. Bakgrund

3.1 Framtiden börjar nu!

”Framtidens samhälle behöver en mångfald kompetenta fria och oberoende universitet och högskolor!”, det slår SUHF:s manifest för en dialog om den svenska högskolan 2030² fast.

Genom sitt manifest vill SUHF skapa dialog med beslutsfattare och opinionsbildare kring frågan hur universitet och högskolor bäst kan utveckla högsta möjliga akademiska kvalitet och samtidigt ta sitt ansvar för att bidra till en hållbar samhällsutveckling i Sverige och i världen. Det nuvarande, det uppenbara och det självklara, ska och måste utmanas. Bara så kan ny kunskap och nya insikter erövrats, betonas det. Manifestet kompletteras med en debattbok³.

En röd tråd i både manifestet och debattboken är att akademien behöver ökad självständighet för att kunna fullgöra sina uppdrag; de svenska lärosätena har kommit långt i detta avseende men fortfarande står hinder i vägen. ”Universitet och högskolor har en dubbel roll i samhället”, skriver Göran Bexell. ”De är samverkande med och beroende av samhället, samtidigt som själva grundidén är att de ska vara fria gentemot samhället.”⁴

SUHF betonar att arbetet med ökad självständighet, handlingsfrihet och långsiktiga stabila förutsättningar är av största vikt för att säkerställa framgångsrika verksamheter och att lärosätena kan och bör vara delaktiga i detta arbete.

Göran Bexell förenar historia med nutid och framtid när han konstaterar att ”om någon utifrån styr eller otillbörligt påverkar leder det förr eller senare till stagnation. Västerländska universitet har under hela sin historia slagits för sin särart och frihet samtidigt som de alltid varit beroende av och tjänat sina samhällen. De har genom denna inledningsvis nämnda dubbelhet haft ett avgörande inflytande på samhällsutvecklingen. En sådan historisk insikt är betydelsefull när lärosätenas framtid diskuteras.” Kristina Josefsson efterlyser ”tillit till lärosätenas egen förmåga att möta sin framtid. Allianser kommer att kunna bildas av egen kraft och inte genom politiska beslut.”⁵

Vikten av att gå före och att utmana är central. Anders Malmberg skriver att ”möjligheten att utmana spelar en stor roll i diskussionen om akademisk frihet, autonomi och kollegial styrning. Ett institutionellt oberoende är viktigt för att universitet och högskolor inte ska väja för det svåra”⁶. Apropå diskussionen om behovet av ökad profilering bland landets lärosäten menar Maria Lantz att autonomi och profil är ett. ”En akademi ska inte bara agera med sin tid utan i bästa fall gå före. Att påverka samhällets och världens utveckling, att bjuda motstånd och visa på alternativ till den utveckling vi ser omkring oss, det är högskolans verkliga utmaning. För att klara detta behöver vi många typer av högskolor. Autonomi garanterar att vi kan profilera oss, genom att både följa samhället, påverka det och förvalta vårt arv.”⁷

Detta – tillsammans med krav på långsiktighet och ekonomisk förutsebarhet – är också några av de viktigare principiella ståndpunkter som förs fram i debatten och i lärosätenas remissvar på förslag från regeringen.

² Framtiden börjar nu! Manifest för dialog om den svenska högskolan 2030. SUHF, 2012.

³ Framtiden börjar nu – Utbildning och forskning i ett framtidsperspektiv, en antologi för dialog om den svenska högskolan 2030. SUHF, 2013.

⁴ Antologin, sid. 9.

⁵ Antologin, sid. 35.

⁶ Antologin, sid. 80.

⁷ Antologin, sid. 81 f.

3.2 Är självständiga lärosäten framtiden?

Under senare år har tre utredningar visat att frågan om de statliga universitetens och högskolornas ökade självständighet inte kan lösas – på ett sätt som svarar mot de statliga lärosätenas önskemål – inom ramen för myndighetsformen. Myndigheten är en del av staten, vilket gör det omöjligt.

Bland remissvaren om de föreslagna högskolestiftelserna fördes Autonomiutredningens förslag om *självständiga lärosäten* fram av olika lärosäten som ett alternativ, inte minst sådana som högskolestiftelserna var avsedda att gynna särskilt, t.ex. Karolinska institutet. ”Vi är glada att förslaget om högskolestiftelser drogs tillbaka, men vill absolut inte att frågan om ökad autonomi dör, utan ser fram emot ett omtag; att regeringen och departementet tittar på andra alternativ och att lärosätena får vara med och påverka”, klargjorde Anders Hamsten, rektor vid Karolinska institutet (KI).⁸ ”Även om en övergång till högskolestiftelseformen innebär nya frihetsgrader, skulle omställningen kosta lärosätena en hel del, alltså bör andra alternativ övervägas”, menade han och betonade att KI ville fortsätta som statligt universitet. Det KI kunde tänka sig i första hand var därför antingen *en mindre reform inom nuvarande myndighetsform* eller *en ny offentligt rättslig associationsform*, som den som föreslogs när alliansregeringen första gången gjorde ett försök att förändra lärosätenas organisationsform.

Förslaget om *självständiga lärosäten* är det förslag som under senare år har fått störst acceptans, även om flera remissinstanser menat att förslaget inte i detalj beskrev vilka konsekvenser en nyordning skulle få. I sitt remissvar om de s.k. högskolestiftelserna lyfte Linköpings universitet (LiU) dessutom frågan om ”hur en nödvändig akademisk frihet långsiktigt kan ges rättsliga, organisatoriska och ekonomiska förutsättningar till gagn för utbildning, forskning och samverkan”. LiU – i likhet med SUHF – föreslog i sitt svar att regeringen, i nära samverkan med högskolesektorn, skulle återuppta ett brett förankrat arbete med ledning av Autonomiutredningens huvudförslag om *självständiga lärosäten*.

KI:s och LiU:s bild sammanfaller väl med den som en genomgång av remissvar från behandlingen av såväl Autonomiutredningens förslag, förslaget om högskolestiftelser och vårens probleminventering ger. En ny, brett sammansatt, utredning som med utgångspunkt i Autonomiutredningens förslag presenterar en ny modell av *självständiga lärosäten* vore därför motiverad.

⁸ Rektorer lyfter fram Tarschys förslag på nytt. Universitetsläraren, 17 -13.

4. Probleminventering – våren 2014

4.1 Enkät

Enligt uppdraget ska en bred inventering av hinder som upplevs bland lärosätena göras. Under mars och april 2014 gavs därför SUHF:s medlemmar möjlighet att svara på en enkät med följande frågor:

1. *Är det viktigt för ditt lärosäte att få ökad självständighet?*
2. *Vilka positiva effekter skulle ökad självständighet innebära?*
3. *Vilka risker skulle ökad självständighet kunna medföra?*
4. *Vilka är den (de) viktigaste begränsningen som du skulle vilja se undanröjd?*
5. *Utnyttjar ditt lärosäte de möjligheter som står till buds fullt ut?*

Av 37 lärosäten svarade 31. Frågorna, och därför också svaren, överlappar varandra delvis. Nedan har typiska svar grupperats under rubriker. Att dra några tydliga slutsatser av materialet har inte låtit sig göras. Det är dock tydligt att stora, forskningsintensiva, lärosäten i högre grad efterlyser förbättrade förutsättningar för att bilda bolag för att kommersialisera sin forskning och att ingå olika internationella samarbeten än vad mindre lärosäten gör. Några tydliga mönster vad gäller önskemål om förbättrade ekonomiska förutsättningar, synen på styrning eller på studenter och personal, framträder inte; dessa frågor tycks uppfattas som angelägna av de flesta.

Det ligger i sakens natur att olika möjligheter och risker är kopplade till varandra. Samtidigt finns det sannolikt grupperingar av lärosäten med snarlika förutsättningar som upplever vissa begränsningar som angelägna att bli av med, men som är av mindre intresse för andra grupper av lärosäten. En närmare utredning skulle sannolikt ha kunnat ge tydligare, och fler, svar.

4.2 Lärosätenas grundsyn på ökad självständighet

I princip alla statliga lärosäten *uttalar sig positivt*, även om det förekommer att mindre lärosäten förklarar att man inte har samma behov eller önskan om ökad självständighet som större lärosäten. Lärosäten som i dag bedriver verksamheten i stiftelse-/bolagsform menar att man ser *positiva effekter* av de förutsättningar som verksamhetsformen innebär.

4.3 Långsiktighet, planering och styrning

Som *positiva effekter* av ökad självständighet lyfter flera lärosäten, oberoende av storlek och inriktning, fram bättre *förutsättningar för planering* och därmed *långsiktighet* i verksamheten. Blekinge Tekniska Högskola, t.ex., menar ökad självständighet skulle leda till mer stabila förutsättningar genom *mindre politisk styrning på detaljnivå*. ”Ökad långsiktighet skulle leda till ökad långsiktighet i den *strategiska planeringen* för kärnverksamheten”, menar Karolinska Institutet. ”Med större rörelsefrihet kan lärosätet enklare och snabbare anpassa både utbildning och forskning vid olika typer av förändringar”, menar Lunds universitet. Frågan är nära kopplad till de ekonomiska aspekterna av en ökad självständighet.

Göteborgs universitet slår fast att ”den viktigaste frågan [när det gäller ökad självständighet] är att den utgör en central faktor för att långsiktigt *stärka lärosätets mål att förbli moraliskt och intellektuellt obunden* av politiska, ideologiska och ekonomiska intressen samtidigt som lärosätet ska vara en aktör som fritt kan verka nationellt och internationellt”.

Chalmers tekniska högskola – som alltså redan har en högre grad av självständighet än vad de statliga lärosätena har – betonar de effekter som autonomi redan har fått, framför allt ”*effektivare förvaltning, enklare beslutsgångar och rekryteringar av nyckelpersoner. I allmänhet ett ökat ansvarstagande.*”

Som negativa effekter av ökad självständighet förs risken att inte fullt ut kunna ta ansvar för verksamheten fram. Stockholms konstnärliga högskola och Chalmers pekar på att driftsformen med nödvändighet flyttar beslut från grupper (kollegier) till enskilda befattningshavare.

Högskolan Kristianstad och Högskolan Väst ser framför sig *omfattande och styrande uppföljnings- och avrapporteringskrav* från staten gentemot lärosätena.

4.4 Ekonomiska frågor

De flesta lärosäten ser *positiva effekter* med ökad självständighet. Många förväntar sig större frihet och flexibilitet i *användandet av resurser* om statsanslaget inte öronmärks och detaljstyrs. Bl.a. Umeå universitet och Konstfack vill att de statliga anslagsmedlen tilldelas som *en pott* för grundutbildning och forskning, så att lärosätet självt kan styra fördelningen. Önskemål om att få *rätt att använda överskott* ifrån t.ex. uppdragsverksamhet direkt i utbildnings- och forskningsverksamhet förs fram av Högskolan Kristianstad. Karolinska institutet ser möjligheter att föra över forskningsanslaget till stöd för innovationsverksamhet.

Ökad ekonomisk självständighet skulle även kunna innebära en möjlighet att finna *alternativ till att anlita gemensamma servicecentra*, enligt några svaranden.

Som negativa effekter av ökad självständighet nämner bl.a. Konstfack, SLU och Karolinska institutet behovet av att bygga upp ett eget kapital för att minska effekterna av politisk kortsiktighet. Att riskerna inte skulle vara rent budgetära pekar Högskolan Dalarna på; risker finns även i oförsiktighet i samverkan och avtalstecknande. Att det finns en finansiell styrka i att tillhöra den statliga sektorn och att man kan befara en försämrad kreditvärdighet lyfts också fram. Stockholms konstnärliga högskola befarar att hela sektorn kan komma att avgiftsfinansieras, även nationellt.

Det tycks finnas en samsyn bland de svarande om att de största riskerna kopplade till ökad självständighet är av ekonomisk art.

4.5 Samverka och bilda bolag

Samverkansmöjligheterna lyfts fram av många som en tydlig *positiv effekt*, också i ett internationellt perspektiv. Högskolan Dalarna m.fl. menar att *rätten att bilda holdingbolag* skulle avhjälpa många av dagens begränsningar när det gäller samverkan. Frågor om *patent, licenser och annan egendom* som är relevant för samverkan nämns av flera lärosäten, inte bara av forskningsintensiva lärosäten. Att bilda en *stiftelse* lyfts också fram som en möjlighet att överkomma problem.

SLU pekar på nödvändigheten av att kunna *förvalta lant- och skogsegendomar* och *djursjukhus* effektivare, vilket skulle kunna ske i bolagsform. Behovet av att *etablera verksamhet utomlands*, lyfts fram särskilt av Karolinska institutet medan flera lärosäten lyfter fram det angelägna i att förbättra möjligheterna att verka *internationellt generellt*.

Några uttalade *negativa effekter* av ökad självständighet lyfts inte fram när det gäller samverkan eller bolagsbildande.

4.6 Förvärva och förvalta egendom

Som *positiva effekter* av ökad självständighet lyfter flera lärosäten fram möjligheten att ta emot och fullt ut förfoga över *donationer*; hit hör Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack, Malmö högskola, SLU, Umeå samt Uppsala universitet. I sammanhanget nämns även möjligheten att använda statsanslag för att förvalta och renovera donerade byggnader.

Möjligheten att teckna långa *hyreskontrakt* och förbättrade möjligheter att tillhandahålla *studentbostäder* nämns av några lärosäten.

Några uttalade *negativa effekter* av ökad självständighet befaras inte när det gäller att förvärva eller förvalta egendom.

4.7 Studenter och personal

Som *positiva effekter* lyfter några lärosäten fram möjligheten till *enklare rekrytering* av nyckelpersoner i allmänhet och akademisk personal i synnerhet.

Som *negativa effekter* lyfter Högskolan i Borås fram risken för att en avreglering av befattningsstrukturer, behörighetskrav och bedömningsgrunder leder till *svårighet för lärare att flytta* mellan lärosäten. Att *studenternas rättsliga ställning* skulle försvagas pga. sämre överblick, insyn och lokala regler befarar Kungl. Konsthögskolan.

4.8 Använder sektorn de medel som står till buds ut fullt ut?

Att dra några tydliga slutsatser av svaren är inte möjligt pga. frågans konstruktion. Omkring hälften svarade nekande. Flera av dessa förtydligade att man inte ansökt om att få bilda holdingbolag; man pekade på hinder som inte var av legal karaktär; att man inte ansett det vara lämpligt att expandera viss verksamhet ytterligare; att man upplever missförtroende eller överdriven kontroll från regeringen och centrala myndigheter eller att man – eftersom man är ett nytt lärosäte – ännu inte nått till den punkten. Övriga svarade ja, och efterlyste förenklingar av olika slag, jfr ovan. Några enstaka avstod från att svara.

5. Reformen och utredningar i nutid

Regeringen har under senare år tagit flera initiativ till att öka de statliga lärosätenas självständighet. Regeringen har sett ökad handlingsfrihet som ett sätt att åstadkomma högre kvalitet i verksamheten. Bakomliggande orsaker har även varit uppfattningarna att lärosätenas grundläggande uppgift är att vara en självständigt och kritiskt och reflekterande kraft i samhället samt att ökad självständighet leder till bättre utbildning och forskning av internationellt konkurrenskraftig kvalitet.

Som framgår av Autonomiutredningen⁹ har flera utredningar och andra initiativ sedan mitten av 1990-talet – och även dessförinnan – betonat att den nuvarande myndighetsformen innebär begränsningar för den typ av verksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor. Istället har man efterlyst strukturella förändringar för att öka den akademiska självständigheten.

Under perioden 1993 – 2013 har fyra landmärken passerats:

- Stiftelsehögskolereformen – 1993
- Autonomiutredningen – 2008
- Autonomipropositionen – 2010
- Högskolestiftelserna – 2013

5.1 Stiftelsehögskolereformen – 1993

5.1.1 Bakgrund

1994 övergick Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping till att bli stiftelser. Ombildningen ingick i 1993 års högskolereform. När ombildningen först presenterades såg regeringen framför sig¹⁰ tydligare profileringar hos de nya lärosätena med förbättrade samarbetsformer med näringslivet och det omgivande samhället, förbättrade internationella kontakter och nya utbytesprojekt för studenter. De lärosäten som förblev statliga skulle inspireras och gynnas genom mångfalden i de institutionella formerna.

Tre huvudsakliga motiv presenterades.¹¹ *Mångfald genom institutionella reformer*, något som ansågs på ett avgörande vis kunna främja dynamik och flexibilitet. *Stimulans för kvalitet och effektivitet*, där olika huvudmän med olika organisatoriska förutsättningar kan konkurrera, något som kan leda till ökad resurseffektivitet och stimulera till ökad omsorg om studenterna. *Säkerställd frigörelse från staten*, där olika huvudmän med tiden ger upphov till olika verksamhetsformer som staten inte förfogar direkt över och som möjliggör jämförelser. Chalmers stiftelsekapital uppgick till 1,6 miljarder kronor och Högskolans i Jönköping till 120 miljoner kronor.

Chalmers drivs i form av ett aktiebolag som ägs av en stiftelse, i enlighet med stiftelselagens regler om koncernföretag. I Jönköping har fem aktiebolag bildats och överlåtits till stiftelsen. Stiftelsen är ensam ägare av bolagens aktier. Fyra av bolagen ”driver” varsin fakultet och det femte ansvarar för service. Även här handlar det om koncernföretag i stiftelselagens mening.

Av de båda lärosätenas stiftelseförordnanden framgår att respektive stiftelse ska äga vissa aktiebolag och verka för att dessa bedriver utbildning och forskning på en internationellt hög nivå, inom respektive vetenskapsområde. Konstruktionen innebär att stiftelselagen (1994:1220) och aktiebolagslagen (2005:551) på ett övergripande plan anger förutsättningarna för verksamheten. Dessa lagar är alltså privaträttsliga och inte offentligrättsliga; härigenom får stiftelserna sin karaktär av från staten fri-

⁹ SOU 2008:104, sid. 94 ff.

¹⁰ Prop. 1992/93:1.

¹¹ Prop. 1992/93:231.

stående juridiska personer. Den formella relationen till staten regleras dels genom långsiktiga avtal på 15 år och dels genom årliga avtal med de närmare förutsättningarna i form av utbildnings och forskningsavtal, jfr de statliga lärosätenas regleringsbrev. Se vidare nedan i avsnittet om högskolestiftelser.

5.1.2 Stiftelsereformens betydelse

Statskontoret fick 2012 i uppdrag att undersöka vilken betydelse stiftelsereformen fått inom högskolesektorn. I sin rapport¹² redovisar Statskontoret bl.a. hur stiftelsekapitalet har använts och man analyserar hur stiftelseformen har påverkat möjligheterna att samverka med det omgivande samhället. Vidare analyseras för- och nackdelar med stiftelseformen jämfört med myndighetsformen ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.¹³

Statskontoret konstaterar att stiftelsehögskolorna och de statliga lärosätena numera ”i stort sett har samma frihet att själva välja hur verksamheten ska organiseras, hur kompetensförsörjningen ska hantearas och hur resurser för forskning och utbildning ska fördelas inom lärosätet”¹⁴. Detta är en följd av att regleringen i högskolelagen och högskoleförordningen har minskat. Eftersom stiftelsehögskolorna inte omfattas av förvaltningslagen, det statliga ekonomiadministrativa regelverket och eftersom man i hög grad kan utforma egna antagningsregler har dessa dock ett större självbestämmande. Statskontoret menar att den skillnad som fortfarande finns har bäring på möjligheterna att finansiera samverkans- och kommersialiseringsinsatser.

En fördel för de två lärosätena har varit att stiftelsekapitalet gett möjligheter att finansiera utvecklingsinsatser. Men, som Statskontoret påpekar, är inte stiftelseformen inte ett nödvändigt krav för att staten ska kunna ge ett lärosäte ett stort kapital. I princip anses de två stiftelserna och de statliga lärosätena ha samma möjligheter att uppnå de mål som staten ställer upp. Statskontoret bedömer dock att det inte finns något underlag som visar vilken effekt stiftelseformen har haft för kvaliteten i utbildningen och forskningen.¹⁵

Ofta för statliga lärosäten fram önskemål som är kopplade till ekonomiska åtaganden. Statskontoret påminner här om att regeringen i flera propositioner har deklarerat att den avser att se över det ekonomiadministrativa regelverket (det s.k. EA-bestämmelserna) för att underlätta för statliga lärosäten. Syftet skulle vara att underlätta för lärosätena att samverka med näringslivet och att kommersialisera forskningsresultat.¹⁶ Detta skulle leda till att skillnaderna mellan de statliga lärosätena och stiftelsehögskolorna skulle minska ytterligare, enligt Statskontoret. Nu gäller dock att stiftelsehögskolornas ekonomiska befogenheter inte begränsas av staten och kan därför t.ex. skuldsätta sig. I och med att den s.k. autonomireformen genomfördes 2010 består skillnaden, enligt Statskontoret, mellan de två verksamhetsformerna i det att stiftelsehögskolorna har större ekonomiska befogenheter än vad de statliga lärosätena har.

¹² Olika men ändå lika. En uppföljning av stiftelsereformens betydelse inom högskolan (2012:37), Statskontoret 2012.

¹³ Dessutom ingick att belysa möjligheterna att knyta till sig önskad kompetens och att redovisa löneläget i jämförelse med statliga lärosäten.

¹⁴ Statskontoret, s. 7.

¹⁵ Statskontoret, s. 111.

¹⁶ Statskontoret, s. 8 och 111, med hänvisning till prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU:23, rskr. 2009/10:337; prop. 2012/13:30. Statliga lärosäten ska följa det allmänna regelverk som gäller för alla statliga myndigheter. Till de aktuella önskemålen hör bl.a. möjligheten att ta emot donationsegendom, välja hur en anläggningstillgång ska finansieras; hur ett lärosäte ska kunna delta i föreningar, bolag etc., möjligheten att tillskjuta medel till holdingbolag, ta emot vinstutdelning från ett sådant bolag, möjligheten att hyra ut studentbostäder och att få ta ut vissa typer av avgifter och att få disponera inkomster som uppkommer i sådan verksamhet.

En central slutsats i Statskontorets rapport är att stiftelsehögskolorna ”bara till viss del utnyttjat den frihet de haft”. ”Deras verksamhet bedrivs på ett sätt som ligger nära den reglering som tidigare fanns för statliga lärosäten.” Statskontoret förklarar detta med att det i praktiken sannolikt är svårt att vara en del av högskolevärlden och samtidigt agera alltför annorlunda. En annan, eller kompletterande, förklaring än den som Statskontoret för fram kan vara att ökad självständighet ställer krav på ett långsiktigt och ansvarstagande agerande i många situationer, som inte fullt ut har sin motsvarighet på den statliga sidan.

Bland sådan verksamhet som statliga lärosäten ofta för fram som önskvärd, men som regelverket förhindrar, hör olika former av samverkan och kommersialisering. Statskontoret lyfter dock fram att bara en mycket liten del av de två stiftelsehögskolornas totala resurser avsatts direkt till näringslivssamverkan och kommersialisering. Man stödjer hellre teknikparker och sätter av ägarkapital till bolag och stiftelser som arbetar med kommersialisering av forskningsresultat¹⁷, dvs. strategiska prioriteringar. När det gäller kommersialisering av forskningsresultat har statliga lärosäten med holdingbolag i stort sett samma möjligheter att stödja start och utveckling av företag i en inledande fas. Stiftelsehögskolorna har dock en större möjlighet att finansiera denna verksamhet generellt, förtydligar Statskontoret.

I rapporten lyfts nackdelar med stiftelseformen fram, ur statens perspektiv.¹⁸ Staten kan inte göra några större förändringar i verksamheten. Stiftelsen är i mångt och mycket verkligen skild från staten. Stiftelsernas ändamålsparagrafer – som alltså på en övergripande nivå sätter ramarna för vilken verksamhet som ska bedrivas – speglar ur högskolelagen såg ut år 1994; därför ingår inte samverkansuppgiften. Statskontoret betonar att stiftelseformen som sådan inte har någon inverkan på statens löpande styrning av lärosätena eftersom samma system för resursfördelning och uppföljning och resultat och kvalitet tillämpas.

Rapporten pekar på behovet av långsiktighet. Ett stiftelsekapital eller annat eget kapital ser Statskontoret som nödvändigt för att ett lärosäte ska kunna ge ekonomiska bidrag och placera kapital i bolag, stiftelser och andra organisationer som arbetar med näringslivsutveckling. Tillgång till eget kapital är också en nödvändighet för att stiftelsehögskolorna långsiktigt ska kunna bedriva sådan utbildnings- och forskningsverksamhet som bedrivs i bolagsform. Ett kapital behövs även för att kunna hantera svängningar på kapitalmarknaden. Att staten i en pressad situation skulle gå i och garantera lån, tillföra ytterligare stiftelsekapital eller liknande, för en stiftelsehögskola bedömer dock Statskontoret som sannolikt.¹⁹

5.2 Autonomiutredningen – 2008

5.2.1 Bakgrund och förslag

I slutet av 2007 utsågs en särskild utredare – professorn i statskunskap, Daniel Tarschys – med uppgift att föreslå en eller flera verksamhetsformer för de statliga lärosäten som omfattas av högskolelagen. Syftet var att lärosätenas självbestämmande skulle öka samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten skulle tillgodoses.²⁰ Utredningen, den s.k. Autonomiutredningen lade i december 2008 fram sina förslag i betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104).

Olika varianter av verksamhetsformer diskuterades. Det rörde sig om fortsatt myndighetsform, en reviderad myndighetsform, en privaträttslig organisationsform och, som det slutliga förslaget blev, en ny offentligrättslig associationsform: *självständiga lärosäten*. Denna nya form skulle medge många variationer. Alla universitet och högskolor – med undantag för de enskilda utbildningsanordnarna – skulle övergå i den nya associationsformen.

¹⁷ Statskontoret, sid. 9.

¹⁸ Statskontoret, sid. 10.

¹⁹ Statskontoret, sid. 112 f.

²⁰ Ökad frihet för universitet och högskolor, dir. 2007:158.

I sammanfattning föreslogs följande:²¹

1. Ny offentligrättslig form för de statliga lärosätena: *självständiga lärosäten*.
2. De självständiga lärosätena är juridiska personer, vilket gör att de bl.a. kan ta emot donationer, äga egendom, själva eller tillsammans med andra bilda bolag och stiftelser, engagera sig i studentbostäder etc. och samverka med företag, myndigheter och andra svenska eller utländska lärosäten.
3. Fortsatt statlig finansiering men med reducerad normgivning från staten till förmån för fleråriga avtal. Regleringsbrevet upphör. Dagens tillsynsmyndigheter fortsatt behöriga.
4. Minst ett kollegialt beslutsorgan med majoritet av lärare och forskare per självständigt lärosäte ger förutsättningar för starkt akademiskt ledarskap. Studenterna representerade på alla nivåer.
5. Personalen upphör att vara statsanställd, men inga ändringar avseende anställningstrygghet och pensionsvillkor. Fortsatt medlemskap i Arbetsgivarverket.
6. Flertalet ledamöter i styrelsen och ordföranden ska vara externa och utses av regeringen efter förslag av det kollegiala beslutsorganet. Andra ledamöter utses av lärarna och studenterna.
7. Rektorn anställs av styrelsen efter interna konsultationer inom lärosätet.
8. Högskoleförordningen upphävs; vissa bestämmelser behålls i ny lag. Examensordning och vissa tillträdesfrågor meddelas även framgent i förordningsform, dvs. av regeringen.
9. Huvudansvaret för utvärdering och kvalitetskontroll ligger på det enskilda lärosätet.
10. Aktierna i Akademiska Hus AB övertas av ett nytt holdingbolag, som ägs gemensamt av samtliga lärosäten, vilket ger en egen kapitalbas so underlättar att ta upp lån och fungerar som skapar ekonomisk trygghet för anställda och studenter.

Redogörelsen nedan avgränsas till de förslag som rör lärosätenas externa självstyre.

5.2.2 Remissyttranden i korthet

Utbildningsdepartementet har sammanställt remissyttrandena över betänkandet *Självständiga lärosäten*.²² Här nedan sammanfattas de remissvar som rör lärosätenas *externa* självstyre, baserat på departementets text.

A. En ny rättslig form

Autonomiutredningens förslag:

En särskild lag om självständiga lärosäten stiftas som ersätter högskolelagen. Genom lagen införs en ny offentligrättslig organisationsform för universitet och högskolor, självständiga lärosäten. Den nya formen ska inte vara öppen för envar, utan förbehållen de universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten.

En majoritet av instanserna ställde sig positiva till grundidén om ökad självständighet. Alla ansåg dock inte att de önskvärda förändringarna behövde en ny organisationsform för att kunna genomföras. Den nya organisationsformen – *självständiga lärosäten* – förespråkades explicit av en mindre grupp om sex lärosäten²³ och nio andra instanser. Omkring hälften av lärosätena och åtta andra svaranden me-

²¹ SOU 2008:104, sid. 13 f.

²² Sammanställning av remissyttranden över betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), U2008/8128/UH.

²³ Uppsala universitet, Mittuniversitetet, Linköpings universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm samt Högskolan i Jönköping.

nade att de statliga lärosätena borde förbli statliga. Bland argumenten för den föreslagna formen märktes att förslaget låg i linje med den internationella utvecklingen och därmed skulle ge svenska lärosäten bättre förutsättningar i den internationella konkurrensen. Förslaget ansågs också ägnat att underlätta samverkan med det omgivande samhället.

Principiellt intressant är det som Linköpings universitet, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm samt KK-stiftelsen anförde, nämligen att även om många av de föreslagna avregleringarna också skulle kunna genomföras inom ramen för det då gällande ramverket så skulle det inte vara skäl för att avstå från en mer genomgripande reform. Andra instanser betonade att de föredrog ”frihet inom staten snarare än frihet från staten”. Tio lärosäten och nio andra instanser menade att frågan om organisationsform borde utredas närmare. Verket för innovationssystem (Vinnova) ifrågasatte om förslaget skulle ge lärosätena tillräcklig autonomi för att fullt ut kunna verka i enlighet med målen för utredningens förslag. Justitiekanslern (JK) framhöll att utredningens förslag inte i detalj beskrev vilka konsekvenser en nyordning skulle få (i likhet med flera remissinstansers svar angående det s.k. högskolestiftelseförslaget), däremot menade JK att myndighetsformen som sådan i princip är mindre lämpad för de speciella förhållanden som gäller för universitet och högskolor.

B. Universitet och högskolor som eget rättssubjekt

Autonomiutredningens förslag:

De självständiga lärosätena är juridiska personer. Förvaltningsuppgifter ska kunna överlämnas till de självständiga lärosätena. Uppgifterna kan innefatta myndighetsutövning.

Enligt remissammanställningen var merparten av universiteten och ungefär en tredjedel av högskolorna positiva till att lärosätena – oberoende av verksamhetsform – skulle kunna agera som egna rättssubjekt, dvs. med egen rättshandlingsförmåga. Som i den probleminventering som genomfördes under våren 2014 lyftes särskilt möjligheterna att äga egendom fram, likasom möjligheten att ta emot och förvalta donationer, i sin tur bilda juridiska personer samt tillhandahålla student- och forskarbostäder.

Chalmers tekniska högskola – som är en av de två s.k. stiftelsehögskolorna och följaktligen en självständig juridisk person – poängterade att avgörande för en faktisk autonomi är att lärosätena blir rättsligt kapabla som egna juridiska personer. Chalmers välkomnade nya och fördjupade samarbeten med lärosäten som övergått från att vara en integrerad del av staten till att ha blivit självständiga rättssubjekt. Forskningsrådet Formas ansåg att en ny offentlighetsrättslig organisationsform skulle komma att underlätta för sådana lärosäten att ingå avtal, träffa ekonomiska överenskommelser och att få fördelar i internationella forskningssamarbeten.

C. Ökade möjligheter till samverkan

Autonomiutredningens förslag:

Ett lärosäte ska kunna inrätta gemensamma beslutsorgan tillsammans med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare.

Autonomiutredningens bedömning:

Genom den nya verksamhetsformen får universitet och högskolor bättre förutsättningar att samverka såväl med det omgivande samhället som med andra lärosäten. Den nya verksamhetsformen innebär också större möjligheter för lärosätena att engagera sig i projekt om t.ex. studentbostäder.

Möjligen att inrätta gemensamma beslutsorgan med andra lärosäten välkomnades av ett tiotal lärosäten. Möjligheter som att bättre kunna använda varandras resurser, att kunna delegera beslutanderätten i samband med gemensamma utbildningar eller större forskningsprojekt och att kunna utfärda gemensamma examina efterlystes.

Omkring hälften av universiteten och högskolorna ansåg att utökade möjligheter att ingå samarbetsavtal med det omgivande samhället och med andra lärosäten vore angeläget. Region Skåne lyfte fram erfarenheter från Chalmers, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm (dvs. från privata associationer) som förebilder. Bl.a. Svenskt Näringsliv ansåg att samverkansuppdraget måste prioriteras och förtydligas. Blekinge Tekniska Högskola konstaterade dock att utredningen i dessa delar var ofullständig; utredningen hade pekat på problem och att vissa samverkansprojekt inte hade blivit av. Dock hade det inte framgått vilket grundproblemet var, enligt högskolan. Att förslagets skrivningar om samverkan borde ha förtydligats framfördes från flera håll.

5.3 Autonomipropositionen - 2010

Regeringens proposition *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*²⁴, den s.k. autonomipropositionen från 2010, föreslog ändringar som syftade till att öka självständigheten för lärosätena, inom ramen för myndighetsformen. Ändringarna tog främst sikte på lärosätenas interna organisation, läraranställningarna och på bestämmelser om utbildning.

Vissa ändringar i de ekonomiadministrativa bestämmelserna gjordes också. Som framgår ovan menar Statskontoret i sin analys av stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, att skillnaderna mellan de statliga lärosätena och de två högskolorna minskade genom reformen. Eftersom denna promemoria främst belyser *extern* självständighet behandlas propositionen inte vidare här.

5.4 Högskolestiftelser – 2013

5.4.1 Bakgrund

I den s.k. autonomipropositionen (se ovan) hade regeringen år 2010 sagt att man avsåg återkomma med förslag till ytterligare åtgärder för ökad frihet för lärosätena. Flera olika initiativ och reformer kunde sammantaget ge det önskade resultatet. I budgetpropositionen för år 2012²⁵ menade regeringen att myndighetsformen i många fall inte är tillräckligt flexibel för lärosätenas skiftande behov. Stiftelsehögskolan (se ovan) ansågs vara en väl beprövad form att bedriva verksamheten i, och som gör det möjligt för lärosätena att på ett flexibla sätt hantera omvärldsförändringar. Regeringen ansåg vidare att det fanns skäl att undersöka om fler statliga lärosäten²⁶ borde ges möjlighet att ombildas från myndigheter till stiftelsehögskolor. De huvudsakliga motiv som anfördes var – som vid 1993 års reform – *mångfald* genom institutionella reformer, *stimulans* för kvalitet och effektivitet samt *säkerställd frigörelse* från staten.

Det nu anförda, sammantaget med behovet av anpassningar mot bakgrund av de 20 år som förflutit sedan 1993 års reform, föranledde regeringen att i juni 2013 lägga fram departementspromemorian *Högskolestiftelser - en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet* (Ds 2013:49)²⁷. I promemorian föreslogs att det i stiftelselagen (1994:1220) skulle föras in bestämmelser om en ny särskild stiftelseform kallad *högskolestiftelse*.

²⁴ Prop. 2009/10:149

²⁵ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 16.

²⁶ Lärosäten som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och som anges i bilaga 1 till högskoleförordningen (1993:100).

²⁷ <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/220009>

I promemorian underströks²⁸ att denna form av juridisk person skulle ha en uttalad begränsning till högskoleområdet genom att syftet skulle vara att bedriva högskoleutbildning och forskning på internationellt hög nivå. ”Vissa statliga universitet och högskolor bör ges möjlighet att ombildas till en sådan högskolestiftelse.” Som motiv för reformen angavs de särskilda behoven av självständighet, flexibilitet och ökad internationell konkurrenskraft för vissa lärosäten.²⁹

5.4.2 Den föreslagna reformen i korthet

Som framgått skulle en högskolestiftelses ändamål vara att bedriva högskoleutbildning och forskning på en internationellt hög nivå, i enlighet med sitt stiftelseförordnande. Denna särskilda stiftelseform skulle öka lärosätenas handlingsfrihet, något som ”på ett mer flexibelt sätt” skulle ge möjligheter för lärosätena att möta förändringar i omvärlden.

En högskolestiftelse skulle vara en egen juridisk person, alltså inte vara en del av den juridiska personen ”staten”, till skillnad från övriga myndigheter³⁰. En högskolestiftelse skulle, per definition, kunna förvärva rättigheter, ta på sig skyldigheter och svara i domstol på samma sätt som andra juridiska personer. Även gentemot staten. En högskolestiftelse skulle ”utan begränsningar kunna ta emot donationer och för olika ändamål förvalta dessa, äga bolag samt bygga upp egna ekonomiska medel och andra tillgångar”³¹, möjligheter som många lärosäten tycks efterlysa mest. Dessutom skulle sådana stiftelser själva kunna bestämma när denna egendom – fast som lös – skulle avyttras.

Promemorian innehöll övergripande bedömningar när det förutsättningarna avseende ekonomi, utbildning, studenter och personalens rättsställning vid en ombildning från statligt lärosäte till en högskolestiftelse. Studenternas rättsställning förutsågs fortsätta vara i huvudsak densamma genom att bestämmelser om studentinflytande och studentrepresentation, motsvarande vad som gäller vid statliga lärosäten, skulle tillämpas vid högskolestiftelserna.

Vidare skulle handlingsoffentligheten fortsätta gälla och eftersom de anställda skulle övergå från att vara statligt anställda till att vara privatanställda skulle en högskolestiftelse vara medlem i Arbetsgivarverket, detta eftersom det ansågs eftersträvansvärt att behålla likvärdiga anställningsvillkor.

När det särskilt gäller de ekonomiska aspekterna, kopplat till styrning, betonades det att ökad självständighet skulle komma att förenas med krav från statens sida ”i syfte att säkerställa att de statliga medlen används effektivt och för de ändamål som riksdag och regering har beslutat. All verksamhet som bedrivs av en högskolestiftelse, även den som inte direkt finansieras av staten ska bedrivas på ett sådant sätt att åtagandet till staten inte äventyras”.³²

Konkurrensneutralitet skulle råda mellan statliga lärosäten och högskolestiftelser, dvs. att samma principer för resurstilldelning skulle gälla så långt som möjligt. Övergången till stiftelseformen skulle i princip inte påverka lärosätets ekonomiska resurser till utbildning och forskning. Denna neutralitet skulle också innebära att den framtida resurstilldelningen skulle styras av de förutsättningar som riskdag och regering skulle komma att fastställa. På samma sätt som för ett, fortsatt, statligt lärosäte skulle statens bidrag till en högskolestiftelse kunna komma att ökas eller minskas.³³ En central komponent i förslaget till högskolestiftelser var att bildandet av nya stiftelser och den fortsatta verksamheten i denna nya form inte i sig skulle leda till ökade utgifter till staten.

²⁸ Sid. 57 f.

²⁹ Vilka dessa lärosäten skulle vara angavs dock inte i promemorian explicit.

³⁰ Dvs. en övergång från att vara ett offentligrättsligt subjekt till att vara ett privaträttsligt sådant.

³¹ Högskolestiftelser - en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49), sid. 9.

³² Ds 2013:49, sid. 10. Sannolikt ges här uttryck för en allmän förvaltningspolitisk princip som kommer att vara en del av den bärande konstruktionen i framtida förslag till ökad självständighet.

³³ Ds 2013:49, sid. 66.

Statens styrning av en högskolestiftelse

Förhållandet mellan staten och en högskolestiftelse var huvudsakligen avsett att regleras, utöver genom de föreslagna ändringarna i stiftelselagen, genom ett stiftelseförordnande, ett långsiktigt ramavtal och genom ett kortsiktigt underavtal. I promemorian förklarades ramavtalets och underavtalets respektive roll närmare.³⁴ *Ramavtalet* var avsett att slutas för bestämd tid och skulle bl.a. reglera frågor av långsiktig karaktär, framför allt en avsiktsförklaring om statens principiella likabehandling av högskolestiftelsen, principer för beräkningar av ersättningar etc., i linje med principen om konkurrensneutralitet, krav på redovisning, uppföljning, utvärdering och statistik samt en skyldighet för stiftelsen att söka medlemskap i Arbetsgivarverket. En avtalstid om 15 år – i likhet med vad som gäller för Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping – ansågs rimlig. Förlängningar om 10 år skulle kunna följa. *Underavtalet* skulle kunna liknas vid de statliga regleringsbrevens med ettåriga utbildnings- och forskningsuppdrag och med detaljerade skrivningar om kvalitet, dimensionering, resultatredovisning m.m.

Ekonomiska förutsättningar

Utgångspunkten i promemorian var att en högskolestiftelse skulle ges ”sådana ekonomiska förutsättningar att den får möjlighet att långsiktigt klara sitt uppdrag att utföra högskoleutbildning och forskning av hög kvalitet och uppfylla varaktighetskriteriet i stiftelselagen”³⁵. I stiftelseförordnandet skulle staten därför förbinda sig att för de första sex åren garantera 90 procent av den tidigare myndighetens totala anslagsnivå under året innan ombildningen. I normalfallet skulle bidraget kunna höjas, som för fortsatt statliga lärosäten, men också sänkas, om det kunde anses finnas skäl för detta.

För att den dagliga verksamheten vid lärosätet efter en ombildning skulle kunna fortsätta skulle det statliga lärosätets resurser föras över till stiftelsen. I princip förutsågs att samtliga tillgångar, skulder, rättigheter och åtaganden borde överföras till bokförda värden utifrån myndighetens balans- och resultaträkning. I den genomgång av tillgångar och skulder som skulle göras skulle förekommande holdingbolag ingå.

Principen om konkurrensneutralitet mellan fortsatt statliga lärosäten och högskolestiftelser skulle innebära att ”medel tilldelas en högskolestiftelse på samma grund [...] och att samma tillgång till t.ex. forskningsmedel från statliga myndigheter ska gälla som för statliga universitet och högskolor”. I konkurrensneutraliteten ingår också att få kompensation för mervärdesskatt på motsvarande sätt som statliga lärosäten kompenseras³⁶.”

Ett sparande eller myndighetskapital som uppstått hos den tidigare myndigheten förutsågs kunna föras över till den nya högskolestiftelsen. Den skulle ses som en skuld till staten och en skyldighet att i framtiden genomföra utbildning och forskning. Sådant kapital som byggts upp med utnyttjade anslag, eller byggts upp med ännu inte förbrukade bidrag, borde endast få användas för det ursprungliga ändamålet. Sådant överskott som en högskolestiftelse genererat på andra vis än via statliga bidrag – t.ex. uppdragsutbildning eller uppdragsforskning – skulle stiftelsen fritt få disponera.³⁷

Som andra juridiska personer skulle en högskolestiftelse kunna äga fastigheter, även studentbostäder. Köp skulle dock bara kunna göra som fastigheten skulle användas i verksamheten och aldrig som en ren kapitalinvestering. En möjlighet att ta emot fastigheter genom gåva eller testamente för olika syften öppnades dock upp, under förutsättning att åtagandet mot staten inte riskerades. Noteras bör att promemorian inte var tydlig när det gäller kostnader för underhåll av fastigheter av det senare slaget.

³⁴ Ds 2013:49, sid. 71 ff.

³⁵ Ds 2013:49, sid. 73.

³⁶ Ds 2013:49, sid. 75.

³⁷ Ds 2013:49, sid. 76 f.

5.4.3 Remissyttranden i korthet

I oktober 2013 avbröts remissförfarandet. Debatten i olika fora hade varit omfattande. I de remissvar som hade kommit in till Utbildningsdepartementet hade flera remissinstanser efterlyst klargöranden av olika centrala frågor i förslaget för att kunna ta ställning. Trots att remissförfarandet hade avbrutits valde många instanser att sända in sina yttranden.

Eftersom förfarandet avbröts har – enligt departementet – inte någon remissammanställning gjorts varför en översiktlig och tematisk sammanställning följer nedan. Fokus ligger på frågor som rör lärosätenas *externa* självständighet. Till synes fanns en bred uppslutning om att de statliga lärosätena borde få – ytterligare – ökad självständighet mot bakgrund av att universitet och högskolor bedriver sin verksamhet under andra förutsättningar än andra myndigheter.

Blekinge Tekniska högskola (BTH) hörde till de instanser som invände mot förslaget utifrån en av förslagets egna utgångspunkter, nämligen den att stiftelseformen endast skulle vara aktuell för vissa lärosäten och alltså inte samtliga. BTH menade att om ”det finns generella problem med myndighetsformen bör detta lösas med generella lösningar för att inte splittra sektorn” och anförde att förslaget saknade en analys av hur konkurrenssituationen mellan lärosäten skulle komma att förändras med olika verksamhetsformer. Linköpings universitet ansåg att förslaget skymde en fortsatt olöst fråga, nämligen ”hur en nödvändig akademisk frihet långsiktigt kan ges rättsliga, organisatoriska och ekonomiska förutsättningar till gagn för utbildning, forskning och samverkan – och avvisas därför”.

Stiftelseformen

Flera instanser reste juridiskt motiverade invändningar mot att förslaget byggde på en ändring i stiftelselagen. Högskolestiftelser utan stiftelsekapital skulle urholka stiftelsebegreppet, menade t.ex. Linnéuniversitetet. Dessutom skulle en ”anslagsstiftelse” snarare ”skapa ett starkare beroendeförhållande till staten än den nuvarande myndighetsformen gör och således motverka självständighet”. Kravet på varaktighet för en stiftelse betonades ofta; en statlig finansiering om 90 procent under 6 år ansågs inte tillräckligt. Andra instanser såg tidshorisonter på 15 till 20 år.

Södertörns högskola fann det anmärkningsvärt att förslaget saknade en analys av andra verksamhetsformer än stiftelseformen. Särskilt saknade man en analys av Autonomiutredningens förslag om *självständiga lärosäten*. SUHF förespråkade den senare verksamhetsformen.

Högskolan Väst menade att stiftelseformen som sådan är mycket konserverande. Det är svårt att ändra i en stiftelses stadgar, ”samtidigt som ett modernt lärosäte måste kunna anpassa sig till förändringar i omvärlden”.

Karolinska Institutet (KI) – sannolikt ett av de statliga universitet som förslaget särskilt tog sikte på – ansåg det ”synnerligen angeläget” att få beslutsbefogenheter i vissa för lärosätet centrala frågor³⁸. Förslaget syftade, som KI uppfattade det, till att i stort ge ett lärosäte dessa befogenheter. Likväl föreslog KI regeringen att pröva andra möjligheter att uppnå syftet med ökad självständighet. I första hand efterlystes en fördjupad analys om huruvida det vore möjligt att genom förändringar och dispenser från enskilda lagrum ge de önskade befogenheterna. Därvid skulle lärosätet fortsätta att vara en statlig förvaltningsmyndighet. Dessutom skulle omfattande problem som själva omställningen skulle medföra kunna omfattas. Skulle detta inte vara en framkomlig väg menade KI – som framgått, i likhet med flera andra – att förslaget om *självständiga lärosäten* borde övervägas av regeringen på nytt.

Ekonomi och konkurrensneutralitet

³⁸ Få ta emot och fritt förfoga över donationsmedel; kunna ensamt och i samarbete med andra aktörer etablera och bedriva verksamhet internationellt; till viss del få använda forskningsanslaget för innovationsfrämjande verksamhet; i begränsad omfattning få bedriva hälso- och sjukvård för att åstadkomma särskilt forsknings. Och utbildningsintensiva miljöer samt att få större handlingsfrihet på det ekonomiadministrativa området för att bl.a. kunna teckna längre hyresavtal.

Flera lärosäten anförde ekonomiska rättviseskäl mot förslaget. Att en högskolestiftelses grundkapital skulle utgöras av den tidigare myndighetens myndighetskapital skulle missgynna unga lärosäten – som ännu inte fått förutsättningar att bygga upp ett avsevärt myndighetskapital – och lärosäten som hade en liten arbetsskuld till staten, dvs. som fullgjort sitt uppdrag.

Bland andra Malmö högskola fäste uppmärksamhet vid promemorians resonemang och förslag kring konkurrensneutralitetsbegreppet. Högskolan anförde att ”alla lärosäten bör ges möjlighet att välja om de vill övergå i stiftelseform eller eventuell annan form. Lärosäten som inte omvandlas [...] bör få möjlighet att bl.a. bilda holdingbolag eller andra former av bolag för att därigenom kunna konkurrera på lika villkor med högskolestiftelsernas bolag” och efterlyste ytterligare belysning av frågan.

Statens styrning

Högskolan i Kristianstad efterlyste tydlighet i frågan om det föreslagna fleråriga ramavtalet och de årliga underavtalen mellan staten och en högskolestiftelse skulle innebära en avtalsförhandling i egentlig mening; om så vore fallet skulle behovet av säkerställd konkurrensneutralitet i förhållande till fortsatt statliga lärosäten öka.

Förtydligande och kompletteringar

Gemensamt för många remissvar var att man efterlyste förtydliganden och kompletteringar för att kunna ta ställning i olika sakfrågor. Några instanser avstod helt från att svara.

Stockholms universitet ansåg det vara olämpligt på att ”lägga tid och kraft på en omfattande omvandlingsprocess vars motiv framstår som dunkla och effekter ovissa, och som dessutom riskerar att skapa osäkerhet bland anställda och studenter.” Istället förordades justeringar inom ramen för myndighetsformen. Skulle regeringen likväl vilja förändra verksamhetsformen för vissa lärosäten måste en sådan förändring utredas grundligt. Med hänsyn till förslaget stora brister borde det inte ligga till grund för ny lagstiftning. Flera andra lärosäten, bl.a. Göteborgs respektive Lunds universitet, framförde kritik i samma tonart.

Högskolan i Halmstad menade ”att det finns delar i promemorian som är intressanta och talar för en ny verksamhetsform, men att det finns oklarheter i ett par centrala frågor som bör utredas vidare för att ge en mer rättvis bild av den nya verksamhetsformen.” Samtidigt poängterade högskolan att remissen ”varit ett bra inlägg i debatten och lyft upp en viktig fråga, lärosätenas autonomi och styrning, såväl internt som nationellt.”

6. Några ekonomiska aspekter på ökad självständighet

6.1 Resurser för utbildning och forskning

En central fråga för ett lärosäte, oberoende av självständighetsgrad och organisatoriska form, är dess ekonomi. Det rör sig om en förutsättning för ett lärosätes faktiska förutsättning att utföra sitt uppdrag, oberoende av om det kommer från staten, en bolagsstämma eller stiftelses styrelse och oberoende av visioner och värderingar. Därför är frågeställningen hur kopplingen mellan ett lärosätes ökade självständighet och dess ekonomi kan se ut viktig.

I rapporten ”Resurser för utbildning och forskning”³⁹ behandlar Lena Eriksson och Ulf Heyman resurstilldelningssystemet för grundutbildning och för forskning. Som författarna konstaterar har det nuvarande resurstilldelningssystemet, vad gäller grundutbildning, i sin huvudsakliga konstruktion varit densamma sedan 1993 års universitets- och högskolereform och har sedan dess endast i begränsad omfattning utvärderats. ”Effekterna på lärosätenas stabilitet och autonomi är inte utredd”, konstaterar författarna⁴⁰. Anslagsmodellen för forskning/forskarutbildning är med sina sex år yngre, men som författarna påpekar har moment av konkurrensutsättning i form av statliga medel kanaliserade genom bl.a. forskningsråd, särskilda program m.m. tillkommit. Författarna pekar även här på den begränsade utvärderingen.

6.2 Ryckighet och kortsiktighet

Ett bärande tema hos Eriksson och Heyman är att statens nuvarande styrning och resurstilldelning till utbildning och forskning vid landets lärosäten medför ”ryckighet och kortsiktighet”, något som anses motverka långsiktighet och mångfald. Den probleminventering som gjorts i mars och april 2014 (se kap 4.) visar att många av lärosäten har en liknande uppfattning.

I och med 1993 års universitets- och högskolereform infördes det resurstilldelningssystem som på det hela taget fortfarande gäller. Som Eriksson och Heyman⁴¹ redogör för var reformen en reaktion mot centralism och planstyrning av grundutbildningen. Genom konkurrens skulle ökad kvalitet och effektivitet uppnås. Resurstilldelningssystemet skulle gynna lärosäten som dels var attraktiva för studenterna och dels presterade goda studieresultat. När det gäller lärosätenas utbildningsutbud skulle lärosätena själva bestämma om detta utifrån studenternas val, samtidigt som statens styrning skulle inskränkas till antalet examina för sådana utbildningar som kunde anses vara särskilt angelägna ur ett nationellt perspektiv. Utbildningsuppdragen skulle vara treåriga, likasom takbeloppen, och kända i förväg.

I sin analys av hur 1993 års resursfördelningssystem har kommit att tillämpas visar Eriksson och Heyman sammanfattningsvis på att de olika regeringarnas styrning av utbildningsutbudet under 20 år har inneburit att långsiktiga mål har ersatts av kortsiktiga och att regeringen agerar aktivt på detaljnivå i själva planeringen. Samtidigt har målen för grundutbildningen förändrats, liksom regeringens styrning, dock med en i princip oförändrad mekanik för resurstilldelning. Författarna pekar på att ett en kraftig utbyggnad av grundutbildningen under den senaste 15 åren nu har upphört.

Erikssons och Heymans bild av de senaste årens styrning är att ”den har inneburit att grundprincipen att regeringen sätter upp långsiktiga mål för vad som ska uppnås i grundutbildningen ersatts av att regeringen ingriper i själva planeringen av utbildningsutbudet. Detta innebär en besvärlig osäkerhet för lärosätena och dessutom en stor osäkerhet om vad nästa omflyttningsobjekt ska bli. Det här förklarar nog en hel del att lärosätena upplever att styrningen utmärks av ryckighet och kortsiktighet.”⁴²

³⁹ Resurser för utbildning och forskning, Lena Eriksson och Ulf Heyman. SUHF, 2014.

⁴⁰ Eriksson och Heyman, sid. 3.

⁴¹ Eriksson och Heyman, sid. 7.

⁴² Eriksson och Heyman, sid. 11.

6.3 Koppling mellan ökad självständighet och eget kapital

I sin analys pekar Eriksson och Heyman på att det är svårt att vara en självständig myndighet; en viktig orsak är ”att lärosätena ingår i ett sammanhållet statligt system där årliga budgetar styr verksamheten samtidigt som kapitalbildning endast får ske i begränsad omfattning”. Myndighetskapital får endast byggas upp i begränsad omfattning samtidigt som risken för stora svängningar i intäkterna är stor. Kortsiktighet, både i strategiarbetet och anställningspolitiken, kan bli resultatet. Som Eriksson och Heyman påminner om har det ekonomiska regelverket varit en av de största utmaningarna i senare tidens förslag till ökad självständighet för lärosätena.

6.4 Råd att ta risker

Författarna föreslår att landets lärosäten bör disponera ett kapital motsvarande minst en årsförbrukning. Härigenom borde de negativa effekterna av den ”ryckighet och kortsiktighet” som Eriksson och Heyman ser i det politiska styrsystemet kunde minskas. Samtidigt måste lärosätena ha råd att ta risker – ett utvecklings- och riskkapital – i syfte att utveckla utbildning, forskning och samverkan. En röd tråd i SUHF:s manifest – ”Framtiden börjar nu!” – är att det svenska högskolelandskapet är för platt; att lärosätena är för lika och att detta är en suboptimal situation. Därför skulle det på sikt kunna innebära en ökande samhällsekonomisk vinst om lärosätena – oberoende av organisationsform – tillåts öka sitt myndighetskapital eller sätta pengarna på bankboken. Samtidigt ska det betonas att det är statsmakternas roll och ansvar att dra upp demokratiskt förankrade, långsiktiga ramar för verksamheten

Ökad självständighet innebär rimligen även ökat ansvar. En fråga som förtjänar ett svar är om det finns anledning att tro att riksdag och regering skulle komma att minska sitt inflytande i ekonomisk mening i takt med att lärosätenas självständighet ökar.