

Regeringskansliet
(Utbildningsdepartementet)

Luntnakargatan 13, Box 785 I,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Karin Strömgren
08-563 087 13
karin.stromgren@hsv.se

YTTRANDE

2011-11-22
Reg.nr 13-5278-11

Högskoleverkets yttrande över promemorian Ett förändrat nomineringsförfarande för vissa ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor (U2011/5414/UH)

Sammanfattning

Högskoleverket ser positivt på ambitionen att förändra förfarandet för att utse ordförande och externa ledamöter i styrelser för universitet och högskolor. Som framgår av den remitterade promemorian kan gällande nomineringsförfarande skapa ett antal principiella problem. Detta förhållande påpekades också från bland annat Högskoleverkets sida under remissbehandlingen av de nuvarande bestämmelserna (se Högskoleverkets yttrande 2006-11-10, reg.nr 13-4430-06). Högskoleverket förordar en lösning enligt vilken ordförande och externa ledamöter utses av regeringen efter förslag från lokala nomineringsgrupper. Högskoleverket anser att dessa nomineringsgrupper bör utses av lärosätens styrelser. En sådan nomineringsgrupp skulle lämna sitt förslag direkt till regeringen, vara skyldig att för regeringen redovisa hur samråd inom och utom lärosätet har skett samt hur jämställdhetsaspekterna har beaktats. Med sådana förordningskrav och en särskild bestämmelse om att ingen ledamot av nuvarande styrelse får ingå i gruppen borde gruppen garanteras ett tillräckligt oberoende från lärosätet.

Högskoleverket anser att det vore olämpligt om verket skulle utse eller vara värmyndighet för nationella eller lokala nomineringsgrupper, eftersom sådana uppgifter inte kan anses förenliga med verkets roll som ansvarig för kvalitetsutvärdering och tillsyn av universitet och högskolor. Om uppgiften som värmyndighet ska åläggas någon nationell myndighet bör den i så fall ges till den nya myndigheten inom högskolesektorn med ansvar för service- och samordningsverksamhet.

Principiella utgångspunkter

Högskoleverket vill inledningsvis redovisa vissa utgångspunkter som har legat till grund för verkets överväganden.

Regeringens proposition *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (2009/10:149) syftade till att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den nuvarande myndighetsformen. Detta har framför allt inneburit ökade möjligheter för lärosätena att själva bestämma över sin organisation och rekryteringen av lärare. Härigenom har universitet och högskolor givits större möjligheter att utforma verksamheten efter det enskilda lärosätets förutsättningar och behov. Att mot denna bakgrund överföra nomineringen av styrelseledamöter från lärosätena själva till en nationell nivå skulle innebära ett avsteg från utvecklingen mot ökad lokal autonomi. Verksamheten vid universiteten och högskolorna skiljer sig i stor utsträckning från verksamheten vid andra statliga myndigheter. Universiteten och högskolorna har som uppgifter att bedriva utbildning och forskning, i detta ingår också att samverka med det omgivande samhället. Verksamheten präglas dessutom av en mångskiftande finansieringsbild och bedrivs ofta i nationell och internationell konkurrens. Utöver detta ska viktiga värden tryggas i verksamheten, som t.ex. forskningens frihet och studenternas inflytande. Lärosätena har även sinsemellan olika behov och inriktning på sin verksamhet. Det är därför nödvändigt att den styrelse som utses för ett lärosäte har både förståelse för och kompetens att hantera lärosätets speciella villkor och uppgifter. Enligt Högskoleverkets uppfattning vore det samtidigt olyckligt om lärosätenas styrelser skulle komma att domineras av lokala eller regionala särintressen. Såväl nationella som internationella perspektiv kan behöva beaktas i lärosätenas verksamhet. Det finns därför risker med att låta starka regionala aktörer få ökat inflytande över nomineringsförfarandet.

Av de förslag och alternativ som lagts fram i promemorian är det svårt att anse något som optimalt. Vid bedömningen av de olika alternativen måste en avvägning göras mellan olika principiella intressen, kostnader för den tilltänkta ordningen och praktiska konsekvenser. Högskoleverket redogör i de följande avsnitten för verkets syn på promemorians förslag och alternativ.

Förslag om nomineringsgrupp för ordförande och externa ledamöter

I den remitterade promemorian förespråkas en lösning som innebär att ansvaret för att nominera ordförande och externa ledamöter läggs på en särskild nomineringsgrupp. Även om invändningar kan resas mot en nomineringsgrupp skulle flera av de i promemorian påtalade problemen som är förknippade med det nuvarande nomineringsförfarandet härigenom kunna lösas. Högskoleverket kan därför ställa sig bakom promemorians förslag om nomineringsgrupp för ordförande och externa

ledamöter. I det följande redovisar Högskoleverket sina synpunkter på promemorians alternativ för detta förfarande. Som framgår av yttrandet förordar Högskoleverket härvid en lösning där ordförande och externa ledamöter utses av regeringen efter förslag av lokala nomineringsgrupper, men att dessa nomineringsgrupper bör utses av lärosätenas styrelser. Att lyfta nomineringen till nationell nivå skulle innebära en större begränsning av lärosätenas möjlighet att påverka sin egen verksamhet än alternativen att utse lokala nomineringsgrupper.

Alt. A: En nationell nomineringsgrupp

Högskoleverket menar att ett nationellt förfarande skulle kräva ett relativt omfattande regelverk och därigenom te sig främmande mot bakgrund av 1993 års högskolereform och utvecklingen mot minskad detaljreglering av lärosätenas verksamhet. Vidare kommer troligen en nationell grupp att ha betydande svårigheter att beakta varje lärosätes kompetensbehov då arbetet kräver god insikt i och överblick över de skiftande behov som landets olika lärosäten har. Vidare innebär förslaget en betydande arbetsbörda för en tänkt nationell grupp. Centralt organiserade nomineringsgrupper ställer även krav på arvodering och särskilt administrativt stöd vilket innebär en ökad kostnad för hela nomineringsförfarandet. Till förslagets fördel ska framhållas att processen för att nominera ordförande och de externa ledamöterna skulle kunna bli mer samordnad och att en nationell grupp troligtvis skulle få god överblick över ledamöterna i lärosätenas styrelser. Högskoleverket menar dock att det inte nödvändigtvis finns ett egenvärde i att processen för nominering av styrelseledamöter är likartad vid samtliga lärosäten. Sammantaget avstyrker Högskoleverket alternativet med en nationell nomineringsgrupp.

Organisatorisk tillhörighet och ansvar för en nationell nomineringsgrupp

I konsekvens med Högskoleverkets ståndpunkt att en nationell nomineringsgrupp skulle kräva ett omfattande regelverk, och därigenom inte vara förenlig med utvecklingen mot ökad avreglering, samt de praktiska aspekterna av en sådan lösning, kan inte verket tillstyrka förslaget om att förlägga ansvaret för en sådan grupp till en värdmyndighet. Högskoleverket vill också framhålla det olämpliga i att Högskoleverket, eller den framtida utvärderings- och tillsynsmyndigheten för universitet och högskolor, skulle vara sådan värdmyndighet. Högskoleverket har bland annat i sin utvärderingsverksamhet möjlighet att återkalla examenstillstånd. Även om värdmyndigheten inte skulle ha något inflytande över innehållet i förslaget till styrelseledamöter, är rollen som kvalitetsutvärderare och tillsynsmyndighet enligt Högskoleverkets uppfattning inte förenlig med ett sådant uppdrag. Uppgiften bör i så fall ges till den framtida myndighet som inom högskolesektorn får ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär.

Alternativ för hur en nationell nomineringsgrupp utses

Högskoleverket hänvisar till de invändningar som nämnts i föregående avsnitt.

Alt. B: En lokal nomineringsgrupp för varje lärosäte

Högskoleverket ser alternativet med lokala nomineringsgrupper som det mest tilltalande valet av de alternativ som redovisas i promemorian. Förslaget främsta fördelar är att lokala nomineringsgrupper borde ha bäst förutsättningar att tillgodose de enskilda lärosätenas särskilda behov och att processen även fortsatt ligger nära lärosätet. Förslaget innebär en viss fara för att styrelsekompetenta personer behövs till nomineringsgrupperna vilket kan leda till en brist på lämpliga personer att nominera till styrelserna. Vid avvägningen mellan för- och nackdelar ser Högskoleverket dock fördelarna med en lokal nomineringsgrupp som klart övervägande nackdelarna.

Alternativ B.1: Nomineringsgruppen för varje lärosäte utses av en aktör på nationell nivå

Förslaget att låta en nationell aktör utse de lokala nomineringsgrupperna kommer att innebära ett omfattande arbete för den aktör som ska utse ledamöter till de många grupper som behöver utses. Det finns en risk att de enskilda lärosätenas behov därmed inte kommer att beaktas fullt ut. Högskoleverket vill också framhålla sin uppfattning att det vore olämpligt att verket, eller den framtida utvärderings- och tillsynsmyndigheten för universitet och högskolor, skulle utse grupperna eftersom uppgiften inte är förenlig med rollen som kvalitetsutvärderare och tillsynsmyndighet. Om en nationell aktör ska utse lokala nomineringsgrupper ser Högskoleverket den framtida service- och samordningsmyndigheten som den mest lämpliga aktören.

Alternativ B.2: Nomineringsgruppen för varje lärosäte utses av en aktör på regional nivå

Lösningen skulle innebära en mer decentraliserad process för nomineringsförfarandet. En regional aktör kan även förväntas ha kännedom om de lokala förhållandena och därmed ta det enskilda lärosätets förutsättningar i beaktande. Det finns dock flera svagheter med förslaget. Högskoleverket ser ingen lämplig aktör på regional nivå. Att uppdra till de regionala politiska församlingarna att utse nomineringsgrupper är olämpligt. Förslaget att landshövdingen skulle utse nomineringsgruppen framstår som bättre än att en regional politisk församling skulle ansvara för utnämningarna, men med ett sådant förfarande riskerar lärosätenas nationella utbildningsuppdrag att hamna i skymundan för regionala särintressen. Högskoleverket ser en fara för intressekonflikter mellan å ena sidan lärosätenas behov av tillgång till kompetens om internationella och nationella högskoleperspektiv å andra sidan hänsynen till de regionala och lokala intressefrågor som länsstyrelser vanligtvis arbetar med. Högskoleverket ifrågasätter om det i anslutning till länsstyrelserna finns tillräcklig kännedom om de behov av extern kompetens som är nödvändig i lärosätenas styrelser.

Högskoleverket avstyrker sammanfattningsvis alternativet att en nomineringsgrupp för varje lärosäte utses av en aktör på regional nivå.

Organisatorisk tillhörighet och ansvar för en lokal nomineringsgrupp

Högskoleverket har inga invändningar mot förslaget att det organisatoriska ansvaret för en lokal nomineringsgrupp ska ligga på lärosätena.

Högskoleverkets alternativa förslag- lokala nomineringsgrupper utses av lärosätets styrelse

Ett alternativt förslag som Högskoleverket vill lyfta fram är en föreskriven ordning där universitet och högskolor själva ska utse de lokala nomineringsgrupperna. Genom en sådan ordning tryggas den lokala förankringen av nomineringsprocessen bättre än om en nationell eller regional aktör skulle utse nomineringsgrupperna. Ett tungt vägande skäl är att lärosätena själva bättre än en nationell eller en regional aktör känner till vilka behov som finns när det gäller styrelsens kompetens. Lärosätena är därmed också bättre skickade att välja ut den grupp personer som ska rekrytera lämpliga kandidater till uppdraget som ledamot. Dessa lokala nomineringsgrupper skulle enligt författningsbestämmelsen utses av styrelsen vid lärosätet. Härigenom kan det inte längre uppfattas som att rektor ensam avgör vilka som ska föreslås till ledamöter och den i promemorian beskrivna ”rundgången” i nomineringsförfarandet (s. 3) skulle således brytas. Visserligen skulle rektor delta i styrelsens beslut att utse nomineringsgruppen, men endast som en av flera ledamöter i ett kollektiv, där bl.a. studenter och lärare är representerade, vilket innebär att olika intressen kan vägas mot varandra.

Det kan resas invändningar mot en ordning där styrelsen utser en nomineringsgrupp som i sin tur ska föreslå ordförande och externa ledamöter för nästa mandatperiod. Om den nuvarande ordningen ska förändras under de i promemorian angivna förutsättningarna finns det dock, som Högskoleverket inledningsvis har påpekat, inte någon optimal lösning. Genom den föreslagna regleringen och med hänsyn till vad verket utvecklar nedan får ändå nomineringsgruppen anses garanterad ett tillräckligt oberoende från styrelsen och rektor.

I syfte att trygga nomineringsgruppens oberoende bör det föreskrivas att gruppen ska lämna sitt förslag om ordförande och externa ledamöter direkt till regeringen. Det bör vidare finnas en skyldighet för nomineringsgruppen att samråda inom och utom lärosätet, på samma sätt som i dag föreskrivs i 2 kap. 7a § högskoleförordningen (1993:100), och dessutom en skyldighet för gruppen att översiktligt redovisa för regeringen hur detta samråd har genomförts. Högskoleverket anser även att nomineringsgruppen ska åläggas att redovisa hur jämställdhetsaspekten har beaktats i arbetet. Genom dessa krav skapas bättre förutsättningar för transparens i gruppens

arbete. Det ger samtidigt en signal till nomineringsgruppen att samrådet med lärosätet fortfarande är av central vikt. En invändning mot förslaget kan vara att nomineringsgrupperna riskerar att bli alltför beroende av lärosätena och därigenom påverkas i sitt val av styrelseledamöter. Mot bakgrund av att den nuvarande ordningen, där lärosätena själva nominerar kandidater till styrelseledamöter, i stora delar synes ha fungerat väl och med hänsyn till lärosätenas intresse av att kompetenta styrelseledamöter utses bör risken för olämplig påverkan inte överdrivas. Det ligger i lärosätenas intresse att utse omdömesgilla och erfarna personer till nomineringsgrupperna.

Högskoleverket anser dock att nomineringsgruppens sammansättning ändå bör regleras i viss utsträckning. För att undvika misstanke att rektor eller någon styrelseledamot direkt styr nomineringsgruppen bör en särskild bestämmelse övervägas om att ingen ledamot av nuvarande styrelse får ingå i gruppen. Härigenom undviks också jävssituationer för dessa personer, t.ex. om nomineringsgruppen vill föreslå en person till ytterligare en period som styrelseledamot och denne person samtidigt ingår i nomineringsgruppen. Genom att nomineringsgruppen har till uppgift att samråda inom och utom lärosätet kommer styrelsen och rektor ändå att i viss mån delta i processen, men utan att direkt kunna påverka slutresultatet.

Enligt Högskoleverkets uppfattning bör antalet personer i gruppen och dess sammansättning i övrigt inte regleras på nationell nivå, utan dessa frågor bör överlätas till lärosätena att avgöra utifrån lokala förutsättningar och behov.

Nomineringsgrupperna bör arvoderas och administreras av lärosätena själva.

Sammanfattningsvis föreslår Högskoleverket en ordning där det i författning föreskrivs att styrelsen för varje lärosäte ska utse en lokal nomineringsgrupp, som ska lämna förslag till styrelseordförande och externa ledamöter direkt till regeringen. Som i dag ska gruppens förslag avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag. I förslaget ska nomineringsgruppen redovisa hur internt och externt samråd har skett och hur jämställdhetsaspekten har beaktats. Det bör föreskrivas att det i nomineringsgruppen inte får ingå någon som redan är ledamot av styrelsen. Den föreslagna ordningen innebär att nomineringsprocessen inte blir politiskt styrd och den inskränker inte heller lärosätenas självbestämmande på så sätt som skulle ske om det infördes en helt ny nationell eller regional ordning för nomineringsförfarandet. Verkets förslag har vissa likheter med hur nomineringsprocessen fungerar vid många lärosäten redan i dag och torde innebära mindre praktiska olägenheter för högskolesektorn än om en helt ny nationell eller regional verksamhet skulle införas.

Antalet ledamöter i styrelsen

Förslag om att bestämma styrelsens storlek

Högskoleverket vidhåller sin uppfattning som verket gav uttryck för 2006 i sitt svar på remissen *Ett ökat inflytande för universitet och högskolor vid utseende av ledamöter i styrelse* (Högskoleverkets yttrande 2006-11-10, reg.nr 13-4430-06). Högskoleverket menar fortfarande att en majoritet av ledamöterna och ordföranden bör utses av regeringen varför en reglering av antalet ledamöter är nödvändig. Möjligheten att ha färre ledamöter i styrelserna har enligt promemorian utnyttjats endast av ett fåtal lärosäten vilket innebär att inte heller särskilt många lärosäten har ansett möjligheten som särskilt nödvändig. Det är inte önskvärt att möjliggöra att ledamöter som är verksamma inom högskolan kan utgöra majoritet i styrelsen eftersom det dels innebär en risk för att de interna angelägenheterna alltför mycket påverkar styrelsens arbete, dels innebär en sådan sammansättning att hela ansvarsutkrävandet kan ifrågasättas. Högskoleverket vill även påminna om verkets uppfattning att det är olyckligt om styrelsens ansvar kan komma att variera mellan lärosätena i och med möjligheten för rektor att vara ordförande i styrelsen.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskanslern Lars Haikola efter föredragning av verksjuristen Karin Strömgren i närvaro av stabschefen Lennart Ståhle och chefsjuristen Christian Sjöstrand.

Lars Haikola

Karin Strömgren