

Regeringskansliet
(Utbildningsdepartementet)
103 33 Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Teresa Edelman
08-563 085 34
teresa.edelman@hsv.se
YTTRANDE

2009-05-05
Reg. nr 13-1120-09

Betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104)

(dnr U2009/8128/UH)

Sammanfattning

Högskoleverket delar uppfattningen att det finns brister och problem med den nuvarande regleringen av de statliga universiteten och högskolorna. Verket efterfrågar dock en djupare problemanalys och utredning av de olika alternativa verksamhetsformerna innan beslut fattas om att lämna myndighetsformen.

Högskoleverket hade gärna sett att förslagen om en ny rättslig form för de statliga universiteten och högskolorna hade samordnats med de författningar som gäller för enskilda utbildningsanordnare. Verket förordar en uppdelning av regleringen mellan en allmän högskolelag, som innehåller det grundläggande rättsskydd som behövs inom hela högskolesektorn, och en särskild lag för den föreslagna nya associationsformen. Detta skulle enligt verket kunna ge större flexibilitet mellan olika lösningar och skapa förutsättningar för ökat självbestämmande inom ett mer diversifierat system för svenska universitet och högskolor. Verket anser att ett rättsligt skydd av benämningarna universitet och högskolor bör övervägas i den fortsatta beredningen.

Om det införs en ny typ av offentlig-rättslig organisationsform anser verket att detta bör tydliggöras i regeringsformen.

Högskoleverket tillstyrker förslaget att lärosätena ska ha tre obligatoriska ledningsorgan: styrelsen, rektorn och minst ett kollegialt beslutsorgan. Verket välkomnar förslaget om att ur lagen ta bort kravet på särskilda organ för lärarutbildningen.

Högskoleverket tillstyrker ökad autonomi på antagningsområdet, men anser att frågorna behöver belysas mer innan något beslut fattas.

Det avstyrks att befattningsstrukturen helt avregleras och överlämnas till varje lärosäte. Verket avstyrker också att möjligheten att överklaga lärosätenas anställningsbeslut tas bort.

Högskoleverket avstyrker utredningens förslag att tyngdpunkten i dess utvärderingsansvar skulle ligga på granskning av lärosätenas

kvalitetssäkringssystem. Verket bör få behålla beslutanderätten att bevilja och dra in examensrätter.

Förslaget att verket ska ha huvudansvaret för tillsyn av de självständiga lärosätena tillstyrks. Om avsikten är att Högskoleverkets tillsyn ska omfatta även kontroll av att regeringens avtal med universitet och högskolor uppfylls bör detta klargöras i verkets instruktion.

Högskoleverket tillstyrker att de nuvarande reglerna om överklagande samt hanteringen av disciplinära åtgärder och avskiljande ska behållas.

Yttrandets omfattning

Högskoleverket har valt att i detta remissyttrande lämna synpunkter även på de delar av Autonomiutredningens förslag som inte särskilt efterfrågas i remissen. De frågor som tas upp i betänkandet är av ett sådant stort intresse för hela högskolesektorn att det har bedömts viktigt att ge Högskoleverkets syn på alla förslag som berör våra uppgifter. Verket håller sig dock på en övergripande nivå och utgår från att det kommer att finnas möjlighet till fördjupande synpunkter om hela eller delar av förslagen fortsätter att beredas. Högskoleverket har inga synpunkter på de avsnitt som inte kommenteras i detta yttrande.

5 Alternativa verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor

Högskoleverket delar uppfattningen att det finns brister och problem med den nuvarande regleringen av de statliga universiteten och högskolorna. Detta gäller framför allt frågor som har samband med lärosätenas möjlighet att samverka med varandra och med det omgivande samhället, både nationellt och internationellt. Högskoleverket anser dock att det saknas en fördjupande problemanalys i betänkandet av vilka reformer som behövs för att svensk forskning och utbildning ska kunna fortsätta att utvecklas positivt. Den skärpta internationella konkurrensen ställer ökade krav på excellens inom såväl utbildning som forskning för att Sverige ska kunna attrahera de bästa studenterna och forskarna i syfte att gynna Sveriges konkurrenskraft. En sådan analys borde ha legat till grund för utredningens samtliga förslag till förändring av det svenska högskolesystemet.

Det finns starka samhällsintressen för att en sektor som i så stor utsträckning är finansierad av anslagsmedel kan styras och kontrolleras av statsmakterna på ett effektivt sätt. Den långa tradition av öppna och fristående myndigheter som gäller inom den svenska förvaltningsorganisationen är ett utmärkande drag för det svenska statsskicket som det finns anledning att värna om. Till skillnad från förhållandena i de flesta andra länder ger den svenska myndighetsformen ett större utrymme för självständiga beslut än vad de statliga universiteten och högskolorna hittills verkar ha utnyttjat. Att vara en del av den offentliga förvaltningen innebär inte bara nackdelar, utan ger också fördelar i form av en stark status i samhällslivet, inte minst ekonomiskt. Allt detta är viktiga utgångspunkter vid bedömningen av

vilken verksamhetsform som ur ett samhällsperspektiv är mest lämplig för de statliga universiteten och högskolorna i framtiden. Detta är en politisk fråga som bör lösas i ett brett politiskt samförstånd för att ge bästa möjliga förutsättningar för högskolesektorn i ett långsiktigt perspektiv.

Det kan konstateras att båda experterna från Finansdepartementet anser att utgångspunkten för utredningen borde ha varit att pröva hur ökad autonomi för lärosätena skulle kunna nås inom ramen för myndighetsmodellen eller den modifierade myndighetsmodellen. För att få ett bättre underlag och större flexibilitet mellan olika lösningar hade även Högskoleverket gärna sett att samtliga alternativa verksamhetsformer hade utretts djupare. Detta skulle kunna skapa möjligheter för ett ökat självbestämmande inom ett mer diversifierat system för svenska universitet och högskolor. De nuvarande praktiska problemen skulle sannolikt kunna lösas även inom ramen för den nuvarande myndighetsmodellen eller genom att universiteten och högskolorna omvandlas till en egen myndighetsform inom staten. I det fortsatta remissyttrandet kommer dock verket att lämna synpunkter utifrån den verksamhetsform som föreslås av autonomiutredningen.

6.1 Två ramar för den fortsatta utvecklingen av universitet och högskolor

I detta avsnitt beskrivs de huvudidéer som ligger till grund för utredningens förslag. En av dem är att relationen mellan regeringen och lärosätena baseras på lag och avtal, i stället för på lag och förordning. En sådan ordning är dock förknippad med vissa problem. Den öppenhet som finns i reglering genom lagstiftning finns inte när lagstiftningen ersätts av avtal. Det finns en obalans i styrkeförhållandena mellan parterna, framför allt beroende på statens finansiella övertag. Verket vill också påminna om de erfarenheter som finns av att teckna avtal med stiftelsehögskolorna. Om utredningens förslag går igenom skulle det bli nödvändigt att lärosätena bygger upp kompetens och rutiner för avtalsförhandlingarna och för att lösa eventuella tvister om avtalens utformning och tillämpning. Detta kommer att bli resurskrävande för lärosätena, vilket kan bli märkbart för de mindre lärosätena i större utsträckning än de större.

6.2.1 En ny rättslig form

Högskoleverket har förståelse för att utredningen inte har haft tillräcklig tid för att grundligt gå igenom alla de frågor som berörs av uppdraget. Även om regeringens uppdrag endast gällde de statliga universiteten och högskolornas verksamhetsform hade verket gärna sett att förslagen hade samordnats med de författningar som gäller för enskilda utbildningsanordnare.

I detta sammanhang hänvisas till Högskoleverkets rapport *Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt* (2008:37 R). Verkets allmänna slutsats i denna rapport var att studenterna hos enskilda

utbildningsanordnare har sämre rättsliga förutsättningar än studenter vid statliga universitet och högskolor att hävda sina rättigheter hos oberoende instanser utanför utbildningsanordnarna. Verkets principiella utgångspunkt var, och är fortfarande, att studenter borde ha samma grundläggande rättsskydd oavsett om högskolan är offentlig eller enskild. En lösning skulle kunna vara att viktiga regler för att skydda studenternas rättssäkerhet görs tillämpliga på verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare. Mot bakgrund av Autonomiutredningen ansåg Högskoleverket att det då inte var motiverat att lämna några sådana konkreta förslag.

Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina hänvisar till 1 kap. högskolelagen (1992:1434). Autonomiutredningen har föreslagit att det första kapitlet i den nya lagen om självständiga lärosäten ska göras tillämpligt för enskilda utbildningsanordnare. Högskoleverket hade föredragit ett förslag till ny högskolelag som gäller alla universitet och högskolor oavsett verksamhetsform. Denna lag hade kunnat utformas som en ramlag med det grundläggande rättsskydd som behövs inom hela högskolesektorn, både för de enskilda utbildningsanordnarna och för den nya offentligrättsliga verksamhetsform som föreslås. Det skulle skapa en större flexibilitet vid valet mellan olika verksamhetsformer för universitet och högskolor, utan att rättssäkerheten påverkas för studenterna vid eventuella verksamhetsövergångar.

En erfarenhet som kan dras av tidigare omregleringar från statlig till andra verksamhetsformer är att det rättsliga skyddet för de personer som verksamheten är till för (kunderna, konsumenterna, brukarna, i detta fall de sökande till högskoleutbildning och studenterna) kräver särskild uppmärksamhet. Detta är grupper som normalt har svårare att hävda sina rättigheter än andra med starkare position, såsom ägare, uppdragsgivare, finansärer och anställda. Ur ett samhällsperspektiv är det viktigt att redan från början förutse och så långt som möjligt förebygga negativa konsekvenser av omregleringar för skyddsvärda grupper. Verket vill i detta sammanhang peka på att avtal endast binder parterna och inte ger andra utomstående personer, s.k. tredje man, några rättigheter som kan åberopas rättsligt. Riskerna för partiskt och godtyckligt handlande i förhållande till sådana personer ökar därför i ett system som i hög grad bygger på avtal.

Autonomiutredningens förslag att studenterna ska ingå i lärosätena som medaktörer innebär enligt utredningens uppfattning att studenternas relation till lärosätena inte är ett civilrättsligt kundförhållande. I anledning av detta hänvisar Högskoleverket till sitt remissyttrande över diskussionspromemorian (Ds 2008:55) *Bör konsumenttjänstlagen utvidgas?* Verket var där öppet för att frågan om att konsumenttjänstlagen i lämpliga delar utvidgas till att omfatta högskoleutbildning ingår i det fortsatta utredningsarbetet. Verket menar att konsumenttjänstlagen skulle kunna erbjuda enskilda studenter ett kompletterande civilrättsligt skydd till det offentligrättsliga regelverket. För den enskilde studenten är ett starkt

offentligrättsligt skydd mer effektivt, snabbare och mindre riskfyllt än en civilrättslig process och bör därför vara det primära även i fortsättningen. Verket tycker att regeringen i det fortsatta arbetet ska överväga förhållandet mellan dessa två olika möjligheter för studenterna att hävda sina rättsliga intressen. Detta behöver inte stå i motsatsförhållande till de starka demokratiska och pedagogiska skäl som finns för att säkerställa studenternas inflytande över och aktiva del i utbildningen.

Högskoleverket anser att regleringen av den nya associationsformen med fördel hade kunnat renodlas i en särskild lag i likhet med aktiebolagslagen (2005:551), stiftelselagen (1994:1220), lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag samt lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Högskoleverket menar att en sådan uppdelning av regleringen mellan en allmän högskolelag och en särskild associationsrättslig lag skulle skapa ett tydligare och mer ändamålsenligt lagstiftningssystem som medger större flexibilitet vid valet av verksamhetsform.

Verket är tveksamt till benämningen ”självständiga lärosäten” för den nya offentligrättsliga organisationsformen för universitet och högskolor. I likhet med aktiebolag och de övriga enskilda associationsformerna borde verksamhetsformen framgå av lärosätens namn. Detta underlättar för externa parter att avgöra vilken typ av organisation det är fråga om och vilket regelverk som gäller. Högskoleverket anser att det finns stora fördelar med att ordet universitet eller högskola finns med i den nya associationsformens benämning, beroende på vad som är tillämpligt för varje lärosäte. Det behövs ett lämpligt tillägg för att skilja den nya associationsformen från andra universitet och högskolor. Eftersom det är fråga om en offentligrättslig organisationsform föreslår Högskoleverket benämningen ”offentliga universitet och högskolor” för den nya associationsformen. Detta kan sedan kompletteras med varje lärosätes individuella benämning, så att hela namnet blir t.ex. Stockholms offentliga universitet. I den nya lagen om offentliga universitet och högskolor bör man reglera att ingen annan organisation får använda orden ”offentligt universitet” eller ”offentlig högskola” eller liknande i sitt namn (jämför t.ex. 1 kap. 6 § stiftelselagen).

I samband med den fortsatta handläggningen av ärendet anser verket att regeringen även borde överväga om de allmänna benämningarna universitet och högskolor och deras översättningar till andra språk också borde få ett rättsligt skydd. Sådant lagstadgat skydd finns t.ex. i Norge. Högskoleverket har nyligen skickat en skrivelse till regeringen om att vissa s.k. bluffuniversitet håller på att etablera sig i Sverige. Att vilken organisation som helst kan kalla sig universitet eller högskola skapar problem för hela högskolesektorn, inte minst för sökande som lockas till utbildningar under felaktiga eller missvisande förutsättningar. Ett skydd för de allmänna benämningarna ”universitet” och ”högskola” skulle kunna införas i den allmänna högskolelagen, men med möjlighet för regeringen att besluta undantag under vissa förutsättningar (jämför den norska regleringen).

Följdändringar kan i så fall behövas bl.a. i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.

Högskoleverket anser inte att de självständiga lärosätena ska kunna bemyndigas att meddela föreskrifter enligt 8 kapitlet regeringsformen. Verket ställer sig frågande till att deras interna regler skulle kunna anses ha offentligrättslig karaktär på någon annan grund. Om de interna reglerna är bindande för dem som hör till respektive lärosäte måste prövas avtalsrättsligt enligt verkets uppfattning.

6.2.2 Konstitutionella frågor

Högskoleverket har i yttrandet över Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) framfört följande: Om det införs en ny typ av offentligrättslig organisationsform vid sidan om domstolar samt statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, bör detta tydliggöras i 1 kap. 8 § regeringsformen. Autonomiutredningen har visserligen menat att detta endast behövs om det inom staten skulle skapas en ny myndighetsform för universitet och högskolor. För den nya offentligrättsliga verksamhetsform som utredningen föreslår menar man att det räcker med att den omfattas av nuvarande 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Verket ställer sig tveksamt till detta. Enligt utredningens förslag kommer de självständiga lärosätena inte att falla in under definitionen av privaträttsliga juridiska personer (enskilda). De blir i stället en helt egen typ av offentlig juridisk person som huvudsakligen finansieras av allmänna medel. Verket anser att det är rimligt att alla typer av offentligrättsliga verksamhetsformer framgår av 1 kap. 8 § regeringsformen, även om de är egna juridiska personer skilda från staten liksom kommunerna.

Verket har inga invändningar mot förslaget till omformulering av nuvarande 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen. Verket står också bakom att kravet på svenskt medborgarskap tas bort för myndighetschefer och styrelseledamöter inom högskolesektorn. Även det språkliga klargörandet i 1 kap. 9 § regeringsformen välkomnas. Verket delar bedömningen att grundläggande föreskrifter om högskolornas organisation, verksamhetsformer, befogenheter och åligganden ska meddelas genom lag om Autonomiutredningens förslag införs. Detta innebär ett skydd mot föreskrifter på lägre nivå i sådana frågor.

Högskoleverket har samma utgångspunkt som Autonomiutredningen att den individuella akademiska friheten är mycket viktig i en demokratisk stat och för samhällets hela utveckling. Verket har därför tillstyrkt grundlagsutredningens förslag om att införa en bestämmelse om skydd för forskningens frihet i 2 kap. regeringsformen.

6.3 Ledning och organisation

Högskoleverket ställer sig bakom utredningens uppfattning att lagstiftningen om lärosätenas interna organisation bör inskränkas till grundläggande regler som

säkerställer ett effektivt resursutnyttjande, jämvikten i inflytandet mellan olika kategorier av medlemmar i lärosätessamfundet samt rättssäkerheten för studenter och andra enskilda. Även utbildningens och forskningens eller det konstnärliga utvecklingsarbetets kvalitet är viktiga frågor som bör säkerställas.

Verket tillstyrker förslagen om att det vid ett lärosäte ska finnas en styrelse och en rektor samt att studenter och lärare ska ha rätt att vara företrädare i beslutande och beredande organ på alla nivåer.

Högskoleverket har inget att invända mot förslaget att i den nya lagen slå fast att det vid lärosätet ska finnas minst ett kollegialt beslutsorgan och att det är kollegiala organ som ska svara för frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet. Verket tillstyrker att reglerna om beslutsorganens sammansättning, om studentrepresentationen och hur ledamöterna utses ska finnas i den nya lagen.

Verket välkomnar förslaget om att ur lagen ta bort kravet på särskilda organ för lärarutbildningen (se Högskoleverkets rapport 2007:47 R *Högskolornas särskilda organ för lärarutbildning – deras ansvar och befogenheter*).

Utöver den grundläggande lagregleringen bör lärosätena ha frihet att själva organisera sitt arbete.

6.4 Studenterna

Högskoleverket tillstyrker förslagen i avsnitten 6.4.1 *Studentinflytande* och 6.4.2 *Avgiftsfri utbildning*.

Högskoleverket tillstyrker förslaget att grundläggande mål och villkor för utbildningar på olika nivåer fastställs i den nya lagen. Högskoleverket delar utredningens uppfattning att bestämmelser om rätt att tillgodoräkna sig högskoleutbildning, examination, betyg, rätt till kurs- och examensbevis, om doktorandernas rätt till handledning och andra resurser samt bestämmelser om kurs- och utbildningsplaner är så viktiga för bl.a. studenternas intressen och rättssäkerhetens krav att de ska regleras i den nya lagen. Genom att bestämmelserna om tillgodoräkning i deras nuvarande lydelse föreslås bli överförda till den nya lagen (5 kap. 4 – 5 §§ i författningsförslaget) har man gett förutsättningar för att Lissabonkonventionen tillämpas för studenter vid de självständiga lärosätena.

Högskoleverket delar utredningens uppfattning att detaljbestämmelser om disputationer och betygsnämnder samt detaljreglering om innehållet i kurs- och utbildningsplaner bör kunna undvikas utan skada för rättssäkerheten. Högskoleverket vill dock poängtera att antagningsfrågorna behöver belysas mer ur olika perspektiv innan något beslut fattas. Erfarenheten visar att det är svårt att konstruera ett tillträdesystem som är enkelt, överblickbart och rättssäkert. Förslagen om tillträdesregler präglas också av en ambivalens, som tyder på att utredaren förstått att dessa frågor är komplexa, och att en bra utformning av regelverket inte är enkelt att åstadkomma. Tidigare avreglering av tillträdesreglerna

har lett till minskad överblick och genomsynlighet, inte minst för studenterna. Försöken att komma till rätta med dessa brister har sedan lett till den detaljstyrning som finns i dag. Det finns inget som säger att en ny avreglering inte skulle få samma resultat. Till det kommer att lärosätena kan frestas att konkurrera om att attrahera studenter genom regler för behörighet eller urval som inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till kvaliteten i utbildningen, vilket vore olyckligt. När det gäller prov som urvalsinstrument har verket inga invändningar mot principen, men konstaterar att det är både svårt och dyrt att utveckla bra urvalsprov, och i praktiken knappast görligt för enskilda lärosäten.

Avsnitt 6.5.2 Anställningsfrågor

Högskoleverket avstyrker utredningens förslag om att helt avskaffa den centrala regleringen av befattningsstrukturen och anställningsförfarandet och överlåta regleringen av sådana frågor på lärosätena. Verket avstyrker också förslaget att ta bort möjligheten att överklaga lärosätenas anställningsbeslut.

Högskoleverket delar i och för sig utredningens uppfattning att den nuvarande detaljregleringen av läraranställningar hämmar möjligheter till anpassning till lokala förhållanden och till de internationella villkoren. Erfarenheterna från Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, som själva tar hand om anställningsfrågor, synes i huvudsak vara goda (se Högskoleverkets rapport 2008:27 R, *Stiftelsehögskolereformen – en uppföljning*, s. 18). I regeringens proposition 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*, s. 215, anges att lärosätena i ökad utsträckning måste ges möjlighet att själva kunna styra och ta ansvar för sin rekrytering och befattningsstruktur. Högskoleverket anser dock att en fullständig avreglering av befattningsstrukturen och anställningsförfarandet kan få negativa konsekvenser för jämförbarheten och rättssäkerheten. I detta sammanhang hänvisar Högskoleverket till sitt yttrande över Befattningsutredningens betänkande *Karriär för kvalitet* (SOU 2007:98), där verket bl.a. konstaterade att lokala regler för anställningar gör rekryteringsprocessen mer ogenomsynlig och mindre rättssäker.

En konsekvens av den ökade friheten är enligt utredningen att högre krav måste ställas på lärosätenas lokala regler, såväl vad gäller innehåll som tillgänglighet. Utredningen har därför föreslagit att det av den nya lagen ska framgå att lärosätena ska ha en anställningsordning med de regler för anställning av lärare som lärosätet tillämpar. Högskoleverket anser att om förslaget införs kommer det att krävas att lärosätena lägger ner betydande resurser på att ta fram sådana regler. Vidare kommer det att krävas att varje enskilt lärosäte skaffar sig den juridiska kompetens som krävs för detta arbete. Förslaget kan också få till följd att det kommer att införas många nya slag av läraranställningar som få känner till innebörden av. Det kan ifrågasättas på vilket sätt rörligheten mellan lärosätena skulle gagnas av detta förslag.

Utredningen har uppmärksammat att förekomsten av öppna och tydliga regler vid rekryteringar befrämjar jämställdheten. Avsikten är enligt utredningen att ett sådant regelverk ska utformas av lärosätena. Högskoleverket instämmer att det är viktigt med tydliga regelverk och har tidigare påpekat svårigheterna med att utforma sådana regelverk på lokal nivå. Möjligheterna att främja jämställdheten och mångfalden riskerar att försvåras av detta.

Enligt Autonomiutredningens bedömning följer det inte av Europakonventionens artikel 6.1 att anställningsbeslut fattade vid de självständiga lärosätena måste kunna överklagas till domstol. Starka sakskaäl talar dessutom, enligt utredningen, för att avskaffa rätten att överklaga anställningsbeslut. Som sådana skäl nämns bl.a. att överklagandeinstitutet hämmar ett effektivt rekryteringsförfarande, särskilt i ett internationellt perspektiv. Högskoleverket anser å sin sida att rätten att överklaga anställningsbeslut bidrar till att upprätthålla förtroendet för rekryteringsprocessen och till ökad rättssäkerhet för de enskilda sökandena. Högskoleverket menar att detta talar för att behålla överklaganderätten, särskilt mot bakgrunden av att de självständiga lärosätena enligt förslaget utgör en offentligrättslig associationsform. Även efter en verksamhetsövergång kommer förhållandena för de anställda att ha starka offentligrättsliga drag.

Avsnitt 6.6. Ekonomiska frågor

Enligt avsnittet *6.6.1 Finansiering* kommer staten under en överskådlig tid att vara huvudfinansiär av de självständiga lärosätena. Enligt utredningen leder förslaget till en breddad finansiering genom att möjligheterna till kompletterande finansiering (genom exempelvis donationer) ökar. Eftersom donationer måste användas i enlighet med donatorns anvisningar bedömer Högskoleverket att det finns en stor osäkerhet angående möjligheten att använda eventuella donationer för lärosätens egna prioriteringar av grundverksamheten. Dessutom finns det en risk för att den statliga finansieringen minskar om lärosätena utökar andra finansieringsformer.

Utredningen diskuterar tidsrymden för de statliga anslagen till de självständiga lärosätena, och hänvisar till Förvaltningsutredningen, som föreslår längre anslagsperioder än ett år. Högskoleverket stöder förändringar som ger bättre planeringsförutsättningar för lärosätena. För stabiliteten i verksamheten är det nödvändigt att avtalen med regeringen är tillräckligt långvariga. Stiftelsehögskolorna har löst det med en kombination av femtonåriga och ettåriga avtal.

Högskoleverket delar utredningens uppfattning i avsnittet *6.6.3 En egen kapitalbas för lärosätena* att de självständiga lärosätena behöver en egen kapitalbas om förslaget genomförs. Verket har inget att invända mot utredningens bedömning att statens aktier i Akademiska Hus AB bör överföras till ett nytt

holdingbolag ägt av lärosätena gemensamt. Högskoleverket delar dock utredningens uppfattning att det krävs en fördjupad utredning i denna fråga.

Högskoleverket tillstyrker förslaget i avsnittet 6.6.6 *Offentlig upphandling* till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ska tillämpas i de självständiga lärosätenas verksamhet och att lärosätena ska stå under tillsyn av Konkurrensverket i sådana frågor.

Avsnitt 6.7.2 Utvärdering av kvalitet

Högskoleverket fick den 5 maj 2009 ett regeringsuppdrag att lämna förslag till utformning av ett nytt system för utvärdering av samtliga högskoleutbildningar och göra en konsekvensanalys av detta. Utvecklingsarbetet ska bedrivas i nära samverkan med olika intressenter. Uppdraget preciseras vidare så att utvärderingarna ska genomföras i fyraårscykler och resultera i omdömen i fyra nivåer. Systemet ska tas i bruk den 1 januari 2010.

I och med detta uppdrag är Autonomiutredningens förslag till utvärderingsmodell i huvudsak överspelat. Högskoleverket vill dock kommentera detta från principiella synpunkter.

Beskrivningen av de svenska förhållandena i avsnittet 4.7.4 beträffande kvalitetssäkring avser den situation som gällde fram till hösten 2008. Framställningen är i stort sett korrekt. Dock ges intrycket av att Högskoleverket genomför en mer omfattande examensrättsprövning än vad som faktiskt sker. I praktiken prövar Högskoleverket enbart yrkesexamina för samtliga lärosäten samt masterexamina för högskolor (utom i de fall de har vetenskapsområden). Det ska emellertid tilläggas att de ämnes- och programutvärderingar, som senare benämndes utbildningsutvärderingar och pågår fram till och med 2009, samtidigt utgjorde omprövning av examensrätter.

Utredningen visar i en kortfattad framställning hur varierande de europeiska länderna genomför utvärderingar av högre utbildning, trots att man inom ENQA (och i Bolognaprocessen) enats om övergripande principer såsom självvärdering, extern bedömning och medverkan av studenter, ämnesexperter och internationella bedömare. Inte ens mellan de nordiska länderna råder någon enighet, och vi tycks vara långt från en konvergering av utvärderingsmodeller. Detta försvårar bland annat samverkan mellan länderna i fråga om utvärdering av gemensamma examina, trots utredningens (och OECD:s) optimistiska tro att EQAR-registret skulle kunna bidra till införande av överstatliga kvalitetssäkringsaktiviteter. Inom Norden har Danmark utvecklat ett långtgående ackrediteringssystem. Island införde 2008 utvärderingar av lärosätens eller fakulteters kvalitetssäkringssystem. I Norge är utvärdering av lärosätenas kvalitetssäkring det övergripande systemet, liksom, och i ännu högre grad, i Finland. Sannolikt kommer Finland i samband med att lärosätenas autonomi ökar ytterligare betona deras eget ansvar för kvalitet och vikten av granskning av deras kvalitetssäkringssystem. Det system som nu

planeras i Sverige innebär en vidareutveckling av de ämnes- och programutvärderingar som ägde rum till och med år 2007.

Det system för utvärdering av den högre utbildningen som föreslås av autonomiutredningen utgår från förutsättningen att lärosätena får en betydligt större självständighet än vad som är fallet i dag. Detta skulle enligt utredningen innebära att ett betydligt större ansvar för kvalitetssäkring skulle läggas på lärosätena. De skulle åläggas att själva genomföra utvärderingar av verksamheten och offentliggöra resultaten. Den centrala myndighetens huvudsakliga roll skulle vara att granska deras kvalitetssäkringssystem.

Högskoleverket avstyrker utredningens förslag att tyngdpunkten i dess utvärderingsansvar skulle ligga på granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem. Att lärosätena själva ska ha system för att säkra kvaliteten i sin verksamhet är självklart. Utvärdering av dessa system är utmärkt som ett komplement till central utvärdering av utbildningar, men inte tillräckligt. Högskoleverket vill framhålla att det även i ett system med större självständighet för lärosätena är nödvändigt med granskning av själva kvaliteten i verksamheten, dvs. utbildningarnas genomförande och framför allt deras resultat. Anledningen till att Högskoleverket nu utvecklar ett sådant utvärderingssystem med gradering av utbildningarnas kvalitet, är att kunskap om kvalitetsfrågorna i hög grad är en angelägenhet för studenter, arbetsgivare och andra avnämare. Studenterna för att de ska kunna göra ett informerat val av utbildning, och avnämarna för att de ska kunna få en kvalificerad information om kvaliteten på den utbildning som står till buds. Också statsmakterna får på så sätt en god överblick över kvaliteten i den högre utbildningen i landet som helhet. Att utbildningsutvärderingar helt skulle vara lärosätenas ansvar skulle försvåra stringensen vid genomförandet av utvärderingarna och jämförbarheten vid tolkningen av resultatet.

Det finns flera oklarheter i utredningens förslag beträffande vem som ska göra kvalitetsutvärderingarna. En är att lärosätena i de utvärderingar av utbildningsområden som de själva enligt utredningen skulle ansvara för skulle använda sig av det s.k. EQAR-registret. Detta medför extra kostnader för universiteten och högskolorna utöver de kostnader för självvärdering och eget utredningsarbete som de måste ta på sig. Det skulle också i de flesta fall innebära att självvärderingar och annat material skulle behöva översättas, vilket ytterligare fördyrar verksamheten. De sammanlagda utgifterna är med säkerhet betydligt större än de besparingar som kan åstadkommas genom en omfördelning av medel från Högskoleverkets utvärderingar till lärosätena.

Utredningen föreslår att även Högskoleverket skulle vända sig till ENQA eller till EQAR-registret för att finna lämpliga utvärderingsorganisationer. Varför verket, som är fullvärdig medlem av ENQA, skulle göra detta är oklart.

Utredningen föreslår att lärosätena rapporterar in ett antal kvalitetsaspekter som publiceras på en särskild webbplats. Syftet skulle bland annat vara att underlätta för studenternas val av utbildning. Inte minst de erfarenheter som finns från de

utvärderingar som Högskoleverket gör, visar att frågan om vilka uppgifter som lärosätena ska vara skyldiga att rapportera in för att belysa utbildningskvalitet är komplicerad. Viktiga uppgifter, som tillgång till lärare, registreras på så olika sätt på olika lärosäten, att de är svåra att jämföra. Om utredningens förslag om en avreglering av befattningsstrukturen går igenom, blir detta problem naturligtvis ännu större. För andra, mer kvalitativa uppgifter, är en jämförbarhet ännu svårare att uppnå. Risken är att en sådan sammanställning av uppgifter skapar större problem än den löser. Utredningen avråder från att väga samman olika aspekter på kvalitet till ett sammantaget värde, för att inte locka till en rankning av lärosäten eller utbildningar. Det är en uppfattning som Högskoleverket har sympati för. Dessvärre finns det en risk för att behovet av att göra information till blivande studenter tillräckligt lättillgänglig leder till en överförenkling, som lätt kan missbrukas. En mer fundamental fråga är också i vilken utsträckning det slags mått på kvalitet som är relevant för statsmakten, också är relevant för studenter. Med detta vill verket ha sagt att man inte bör ha orealistiska förväntningar, vare sig på möjligheten att använda insamlade uppgifter för att göra jämförelser, eller på användningen av kvalitetsaspekter i syfte att informera studenter.

Utredningen tar i samband med frågan om sanktioner upp Högskoleverkets rätt att bevilja och dra in examensrätter. Som framhålls har detta varit en kraftfull åtgärd för att utveckla kvaliteten, och det kan vara rimligt att den behålls. Men frågan ställs i utredningen om Högskoleverket eller regeringen ska fatta beslutet. Utredningen lutar åt det senare alternativet med motiveringen att beslutet därigenom får en politisk dimension, nämligen omfattningen och lokaliseringen av högskoleutbildningar. Mot detta står en ökad arbetsbelastning för Regeringskansliet.

Enligt Högskoleverket bör beslutanderätten att bevilja och dra in examensrätter ligga kvar på Högskoleverket. Anledningen till detta är att en koppling av examensrätter till dimensionering är problematisk. Å ena sidan eftersom utbildningar som inte håller tillräckligt hög kvalitet kan komma att inrättas, å den andra därför att det kan hindra utveckling om goda nya utbildningar inte kan tillåtas att konkurrera med etablerade.

Avsnitt 6.7.4 Offentlighetsprincipen m.m.

Högskoleverket tillstyrker förslaget att offentlighetsprincipen ska vara tillämplig i de självständiga lärosätenas verksamhet. Det innebär att anställda och uppdragstagare vid lärosätena är tillförsäkrade yttrande- och informationsfrihet, meddelarfrihet, meddelarskydd och skydd mot efterforskning. Sekretesslagen och arkivlagen ska vara tillämpliga, varvid lärosätena ska jämföras med myndigheter.

Det behövs dock en fördjupad analys av offentlighetsprincipens eventuella tillämpning för handlingar som upprättas av studenterna, om de i enlighet med utredningens förslag ska utgöra medaktörer i lärosätena.

Avsnitt 6.8 Ökade möjligheter till samverkan

I detta avsnitt föreslår utredaren att lärosäten ska kunna inrätta gemensamma beslutsorgan med till exempel andra lärosäten. En sådan möjlighet skulle vara en naturlig följd av att ett lärosäte blir ett eget rättssubjekt. Högskoleverket konstaterar att det ofta framhålls att det är ett problem för universitet och högskolor att de inte kan bilda organ som kan ingå avtal samt att det är en fördel för stiftelsehögskolorna att de har större möjligheter. Även om det i realiteten visar sig att skillnaden är mindre än i teorin, anser verket att det vore önskvärt att även de statliga lärosätena kunde ingå avtal m.m. utan att behöva be regeringen om tillstånd vid varje enskilt tillfälle eller använda olika omvägar.

Högskoleverket är tveksamt till den alltför allmänna formuleringen av förslaget om att ett lärosäte ska kunna överlämna förvaltningsuppgifter till personer som verkar inom gemensamma beslutsorgan som har inrättats tillsammans med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare. Verket anser att denna formulering bör förtydligas så att det framgår vilken eller vilka typer av förvaltningsuppgifter som avses och om även uppgifter som innefattar myndighetsutövning får överlämnas. Det bör också klargöras om ett sådant överlämnande endast kan ske till svenska lärosäten och enskilda utbildningsanordnare i enlighet med 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen, eller om det även omfattar internationella universitet och högskolor med tillämpning av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. Verket menar att sådana preciseringar behövs för att skydda rättssäkerheten för studenter och andra enskilda. I detta sammanhang hänvisar verket till regeringens proposition (2008/09:175), där det finns förslag att överlåta förvaltningsuppgifter till ett annat lärosäte inom ramen för ett utbildningssamarbete som leder till gemensamma examina. Högskoleverket kan konstatera att dessa lagstiftningsförslag grundar sig på djupare analys och en mer restriktiv formulering än motsvarande förslag i Autonomiutredningens betänkande, vilket förordas.

Avsnitt 6.9.2 Förvaltningslagen m.m.

Högskoleverket delar utredningens uppfattning att förslaget får till följd att likhets- och objektivitetsprinciperna enligt 1 kap. 9 § regeringsformen skulle bli tillämpliga för lärosätena. Högskoleverket tillstyrker förslaget att förvaltningslagen ska vara tillämplig i lärosätenas verksamhet och att en bestämmelse om det ska föras in i den nya lagen. Därigenom tillförsäkras en god service för enskilda och en fortsatt hög rättssäkerhet vid handläggningen av ärenden.

Högskoleverket tillstyrker att lagen ska innehålla en bestämmelse med krav på skriftliga beslut. Detta utgör ett förtydligande som stärker rättssäkerheten i jämförelse med dagens reglering.

Avsnitt 6.9.3 Tillsyn

Högskoleverket tillstyrker förslaget att de självständiga lärosätena ska omfattas av samma tillsyn från Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern som myndigheter. Som utredningen har påpekat kommer de självständiga lärosätena automatiskt att stå under tillsyn även av vissa andra tillsynsmyndigheter som Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket och Datainspektionen.

Högskoleverket tillstyrker också förslaget att verket ska ha huvudansvaret för tillsyn och annan granskning av de självständiga lärosätena. Verket tillstyrker att en bestämmelse om verkets tillsyns- och granskningsroll samt om lärosätenas uppgiftsskyldighet till verket ska finnas i den nya lagen.

Högskoleverket delar utredningens uppfattning att med tillsyn menas i första hand kontroll av att lagar och andra författningar efterlevs. Detta stämmer med förslaget till definition i betänkandet (SOU 2004:100) *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*. Enligt denna definition (i förkortad form) är tillsyn en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt med syfte att kontrollera efterlevnaden av bindande föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Om avsikten är att Högskoleverkets tillsyn ska omfatta även kontroll av lärosätenas uppfyllande av åtaganden enligt avtalen med regeringen bör detta klargöras i verkets instruktion. Ett sådant förtydligande av verkets mandat behövs även beträffande regeringens avtal med enskilda utbildningsanordnare.

Avsnitt 6.9.4 Överklagande

Högskoleverket tillstyrker att de nuvarande reglerna om möjlighet till överklagande för studenter till Överklagandenämnden för högskolan, den nuvarande ordningen för disciplinära åtgärder och avskiljande samt för överklaganden i övrigt ska behållas. Verket anser att förslaget i dessa delar tillgodoser rättssäkerheten för studenterna.

Avsnitt 7.2 Konsekvenser för några myndigheter

Beskrivningen av verkets uppgifter är till en del korrekt, men verket vänder sig mot formuleringen att verket har ”ett visst uppföljnings- och statistikansvar”.

Högskoleverket är ansvarigt för statistik om högskoleväsendet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Att definiera, samla in, analysera och rapportera de statistiska uppgifter som universitet och högskolor rapporterar till Statistiska centralbyrån enligt förordningen (1993:1153) om redovisning om studier m.m. vid universitet och högskolor utgör en betydande del av verkets arbete och det är nödvändigt att den verksamheten säkerställs. Om dessa regler skulle utvidgas så att de omfattar samtliga utbildningsanordnare med examensrätt skulle det ge ytterligare stöd för datainsamlingen och ett enhetligt registerinnehåll.

Verket vänder sig också mot slutsatsen att ”många av verkets olika uppgifter har tydlig främjande- eller servicekaraktär”, som vi anser ger en missvisande bild av verksamheten. Högskoleverket är i första hand en granskande myndighet.

Kontroll och främjande ställs ofta mot varandra i diskussioner om myndigheters ansvarsområden. Det är då underförstått att de två verksamheterna står i något slags motsatsförhållande till varandra. Högskoleverkets delar inte denna uppfattning – i själva verket är kontroll ofta ett starkt incitament för utveckling. Inte minst Högskoleverkets utvärderingar, som kan leda till att lärosäten förlorar examensrätter, är tydligt kvalitetshöjande. Detta gäller även verkets tillsynsverksamhet. Högskoleverket menar att verkets olika huvuduppgifter kompletterar varandra på ett bra sätt.

Detta yttrande har beslutats av universitetskanslern Anders Flodström i närvaro av informationschefen Eva Ferndahl, planeringssekreteraren Carolina Johansson, chefsjuristen Eva Westberg samt utredarna Aija Sadurskis och Staffan Wahlén. Verksjuristen Teresa Edelman har varit föredragande. I beredningen av ärendet har även utredaren Erik Johansson deltagit.

Anders Flodström

Teresa Edelman