

Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten

En rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk
April 2015

Till rektorerna för

Handelshögskolan i Stockholm

Karolinska institutet

Kungliga Tekniska högskolan

Stockholms universitet

Sveriges lantbruksuniversitet

Uppsala universitet

Rektorerna i Stockholm – Uppsala universitetsnätverk har gett en arbetsgrupp i uppdrag att utreda de statliga lärosätenas behov av ökad handlingsfrihet. Härmed överlämnar arbetsgruppen resultatet av det arbetet. Arbetsgruppen har bestått av f.d. justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher, ordförande, professor Sophia Hober, professor Anders Malmberg, universitetsdirektören Martin Melkersson, f.d. universitetsdirektören Bengt Norrving och högskoledirektören Lars Ågren. Universitetsjuristen Olof Larsson har varit arbetsgruppens sekreterare.

Resultatet av vårt arbete har karaktären av en skiss på hur man kan gå vidare med frågan. Vi föreslår att rektorerna överlämnar skriften till statsrådet med ansvar för högre utbildning och forskning för vidare bearbetning och beredning inom Regeringskansliet.

Stockholm i april 2015

Sten Heckscher

Arbetsgruppens ordförande

Olof Larsson

Arbetsgruppens sekreterare

Innehåll

Sammanfattning	5
1. Inledning	7
2. Två betänkanden om lärosätenas ställning	10
2.1 Daniel Tarschys utredning Självständiga lärosäten	10
2.2 Prop. 2009/2010:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor	12
2.3 Förslaget om högskolestiftelser	14
3. Framtidens lärosäten – varför större frihet?	16
4. Områden för ökad handlingsfrihet	19
4.1 Inledning	19
4.2 Samarbeten	21
4.2.1 Vilka behov finns?	21
4.2.2 Dagens hinder	22
4.2.3 Vilka ändringar är rimliga?	24
4.2.4 Förslag	25
4.3 Avtalsfrågor	28
4.3.1 Vilka behov finns?	28
4.3.2 Dagens hinder	28
4.3.3 Vilka ändringar är rimliga?	29
4.3.4 Förslag	31
4.4 Mottagande av donationer	32
4.4.1 Vilka behov finns?	32
4.4.2 Dagens hinder	32
4.4.3 Vilka alternativ är rimliga?	34
4.4.4 Förslag	36
4.5. Strategiska satsningar	37

4.5.1 Vilka behov finns?	37
4.5.2 Dagens hinder	38
4.5.3 Vilka alternativ är rimliga?	38
4.5.4 Förslag	38
4.6 Förutsättningarna för att arbeta med innovationer	39
4.6.1. Vilka behov finns?	39
4.6.2 Dagens hinder	40
4.6.3 Vilka alternativ är rimliga?	41
4.6.4 Förslag	42
4.7 Vissa behov av sekretess för att verksamheten ska fungera	43
4.7.1 Vilka behov finns?	43
4.7.2 Dagens hinder	44
4.7.3 Vilka alternativ är rimliga?	44
4.7.4 Förslag	45
5. Författningsförslag	46
5.1 Högskoleförordning	46
5.2 Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning	48
5.3 Offentlighets- och sekretessförordning	51

Sammanfattning

Det finns starka skäl för att statliga lärosäten ska ges ökad handlingsfrihet i vissa strategiska avseenden. Det handlar ytterst om att stärka de svenska lärosätenas ställning och att ge dem bättre förutsättningar för att fullgöra de uppgifter som de anförtrotts och för att möta dagens och framtidens utmaningar.

I tidigare svenska utredningar av autonomi och handlingsfrihet har möjligheterna till förbättringar av lärosätenas situation inom myndighetsformen väsentligen förbisetts. Vi går därför igenom några angelägna områden där ökad handlingsfrihet behövs och föreslår praktiska förbättringar av situationen för statliga lärosäten inom ramen för nuvarande institutionella arrangemang. Det gäller lärosätenas möjligheter att:

- medverka i olika samarbeten och då särskilt i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer,
- självständigt kunna ingå vissa avtal,
- kunna ta emot donationer,
- kunna göra strategiska satsningar,
- arbeta med innovationer, samt
- hävda sekretess på områden där lärosätenas intresse av att skydda uppgifter för att verksamheten ska fungera bör sättas framför allmänhetens intresse av insyn.

De förslag som vi lämnar syftar till att komma till rätta med konkreta problem på dessa områden. Vi har så långt som möjligt sökt praktiska lösningar som ska tillgodose väsentliga behov av handlingsfrihet hos lärosätena men också statens behov av insyn och kontroll. De lösningar som förordas här består bl.a. av att olika bemyndiganden lämnas för att lärosätena ska kunna vidta vissa åtgärder, att genomföra vissa författningsändringar i avtals- och sekretessfrågor, att i budgetprocessen öppna upp möjligheter för lärosätena att göra strategiska satsningar, att utvidga lärosätenas möjligheter att ta emot donationer, samt att ge ytterligare lärosäten tillgång till holdingbolag.

På detaljnivå kan justeringar av de förslag som lämnas krävas. Men om regeringen delar lärosätenas problembeskrivning och deras syn på behov av åtgärder, bör ändringarna sedan kunna genomföras i förtroendefullt samarbete med lärosätena. Då kommer de svenska lärosätenas situation att förbättras på dessa angelägna områden.

1. Inledning

Vårt uppdrag från sex universitetsrektorerna – nämligen rektorerna för Handelshögskolan i Stockholm, Karolinska institutet, Kungliga tekniska högskolan, Sveriges lantbruksuniversitet, Stockholms universitet och Uppsala universitet – är att belysa frågan hur de statliga lärosätenas handlingsfrihet kan öka på adekvata och angelägna områden.¹ Bakgrunden till uppdraget är naturligtvis de två misslyckade försök i denna riktning som regeringen gjort under det senaste decenniet. Dessa försök beskrivs närmare i avsnitt 2. Våra uppdragsgivare anser att det trots dessa misslyckanden är angeläget att försöka driva frågan framåt, nu med aktiv medverkan från sektorn.

I två betänkanden – 2008 och 2013 – har regeringen alltså behandlat frågan om lärosätenas autonomi och institutionella ställning. Det förra ledde till större handlingsfrihet i lärosätenas inre liv, medan det andra inte ledde till något. Båda produkterna hade en institutionell inriktning. Genom att lärosäten skulle drivas i en annan form än myndighetsformen skulle en avreglering ske och handlingsfriheten öka. Omfattande återreglering skulle dock enligt förslagen ske för att tillgodose viktiga intressen som t.ex. insyn, rättssäkerhet och studentinflytande.

En svaghet med de två initiativen var att det första försöket bara i begränsad omfattning och det andra försöket inte alls analyserade hur handlingsfriheten på viktiga områden skulle kunna öka inom ramen för en bibehållen myndighetsform.

Ett av våra vägval har därför varit att avstå från att diskutera den institutionella formen och i stället pröva om olika regelsystem och rutiner skulle kunna ändras och förenklas för att ge de svenska lärosätena angelägna frihetsgrader. Vi kommer alltså att ta upp konkreta frågor som lärosätena har pekat på vid remissbehandlingen av de två nämnda betänkandena och undersöka om brister i sådana avseenden kan elimineras eller begränsas utan omfattande institutionella reformer.

¹ Handelshögskolan i Stockholm som till skillnad från övriga ingående lärosäten inte har statligt huvudmannaskap, utan drivs i privat regi, har därvid utgjort en betydelsefull referenspunkt vid behandlingen av frågor om handlingsfrihet för statliga lärosäten.

I detta projekt behandlar vi alltså inte vilken institutionell form som svenska lärosäten idealt sett bör ha, dvs. om det är att föredra att de flesta svenska lärosätena kvarstår som myndigheter eller om någon annan offentlig- eller privaträttslig institutionell form skulle vara långsiktigt bättre. Vi vill i stället undersöka möjligheterna att tillgodose angelägna behov med stor betydelse för lärosätenas verksamhet inom ramen för myndighetsformen.

Den avgränsning vi valt innebär att vi kommer att utelämna många andra viktiga frågor. Även organisatoriska frågor om hur rektor och styrelse tillsätts och hur lärosätenas inflytande på dessa processer kan stärkas, som naturligtvis är centrala, men som också är föremål för annan utredning, lämnas i stora delar därhän.²

Här fokuserar vi i första hand på problem inom det ekonomiadministrativa området som jämförelsevis enkelt borde kunna lösas, bl.a. i syfte att förenkla för svenska lärosäten när de ska delta i nationella och internationella forsknings- och utbildningssamarbeten.

Att ge större frihet för svenska lärosäten i vissa avseenden är en del av vad som måste göras för att dessa ska bli så framgångsrika som möjligt. Lärosätena måste också själva och tillsammans med andra aktörer på ett kraftfullt sätt verka för bl.a. att upprätthålla kvaliteten och relevansen i utbildningen och forskningen, säkerställa att det interna kvalitetsarbetet och kvalitetssäkringen håller hög standard, utveckla samverkan med det omgivande samhället, möta utmaningen med varierande förkunskaper hos nya studenter, rekrytera studenter till viktiga områden med få sökande, komma till rätta med den hotande segregeringen mellan lärare som bara forskar och de som bara undervisar, förbättra rörligheten vid anställningar inom universitet och högskolor samt skapa en tillfredställande ordning och balans i fråga om kollegialitet och linjestyrning.

Genom att svenska lärosäten, regering, riksdag och andra myndigheter och aktörer på området tar sitt ansvar för att komma till rätta med dessa utmaningar samtidigt som lärosätena tillerkänns ökad handlingsfrihet för att klara av de uppgifter som de anförtrotts, kommer bättre förutsättningar

² En viktig aspekt av rekryteringen av rektorer behandlas dock avslutningsvis i avsnitt 4.7.

att skapas för att Sverige ska kunna befästa och förbättra sin ställning som kunskapsnation med framgångsrika universitet och högskolor.

Från dessa utgångspunkter kommer vi först att redogöra för de två betänkanden om lärosätenas autonomi som tagits fram under 2000-talet. Därefter tar vi fasta på frågan om varför större handlingsfrihet är avgörande för de statliga lärosätenas utveckling. Utifrån de synpunkter som lärosätena har lämnat i remissvaren i de båda ärendena övergår vi sedan till att redogöra för några av de viktigaste hinder som identifierats och illustrera hur dessa problem skulle kunna lösas.

2. Två betänkanden om lärosätenas ställning

2.1 Daniel Tarschys utredning Självständiga lärosäten

I Daniel Tarschys utredning SOU 2008:104 Självständiga lärosäten finns två huvudspår. Det första är en generell eller ideologisk grundsyn som lyfter fram en konflikt mellan vad som följer av myndighetsformen – att lyda under regeringen och uppnå fastställda verksamhetsmål – ställt mot den grundläggande uppfattningen att forskning ska vara fri och att universiteten har en uppgift som oberoende och kritiska granskare.

Det andra spåret är praktiskt och lyfter fram begränsningar av handlingsutrymmet för svenska lärosäten att agera i en globaliserad och snabbt föränderlig högskolevärld. Exempel på sådana hinder tas i denna utredning upp under rubrikerna konstitutionella frågor (myndighetsutövning och normgivning), lärosätena som en del av staten (avtal och ägandefrågor), styrningen av högskolesektorn (ekonomiska styrmedel, detaljstyrning och påverkan från Regeringskansliet), ledning och organisation (akademiskt ledarskap och utnämning av styrelse), personalfrågor (svenskt medborgarskap, detaljstyrning och rekryteringsprocesser) samt kontroll och utvärdering (tveksamma kvalitetsgranskningar och utvärderingssjuka).

Tre modeller presenteras i utredningen som möjliga medel för att öka lärosätenas självständighet samtidigt som staten bibehåller ett övergripande ansvar för finansiering, styrning och kontroll. Den första innebär att lärosätena förblir en del av staten, den andra innebär en övergång till en privaträttslig verksamhetsform och slutligen presenteras en tredje modell i form av en övergång till en ny offentligrättslig verksamhetsform. Efter en genomgång av för- och nackdelar med de olika formerna förordar utredningen en ny offentligrättslig verksamhetsform som kallas Självständiga lärosäten.

En särskild lag om självständiga lärosäten skulle stiftas och ersätta högskolelagen. Den skulle innebära att en ny organisationsform skapas som är förbehållen de lärosäten som inrättats av riksdagen. De skulle bestå av studenter, lärare och annan personal. Självständiga lärosäten skulle

kunna ta emot förvaltningsuppgifter inklusive myndighetsutövning och vara självständiga juridiska personer som kan äga bolag, fastigheter etc. och vara medlemmar i associationer och bilda stiftelser osv. Den statliga finansieringen förutsattes fortsätta som tidigare men bygga på fleråriga avtal. Dessutom skulle aktierna i Akademiska hus AB tillföras de självständiga lärosätena. Högskoleförordningen skulle upphöra men en del av dess regelverk införas i den nya lagen. Därutöver föreslogs en hel del återreglering för att tillgodose intressen som insyn och studenternas rättigheter.

Remissyttrandena över utredningen var i stor utsträckning positiva till grundidén om mer autonomi till lärosätena. De flesta remissinstanserna ställde sig dock tveksamma till den nya organisationsformen eller menade att den måste utredas grundligare innan man kunde ta ställning. Hälften av remissinstanserna ansåg att den bästa lösningen var att låta lärosätena fortsätta vara en del av staten och att de förändringar som behövdes för att öka lärosätenas handlingsutrymme kunde åstadkommas genom förändringar inom rådande regelverk. De positiva instanserna framhöll att förslaget var i linje med den internationella utvecklingen i Europa och därmed skapade rimligare förutsättningar för svenska lärosäten att verka på jämbördig nivå med andra europeiska aktörer.

Förslaget om självständiga lärosäten fördes inte vidare. Däremot föreslogs vissa avregleringar i prop. 2009/2010:149 som riksdagen antog.

2.2 Prop. 2009/2010:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor

Enligt regeringen var syftet med propositionen att öka lärosätenas frihet inom framför allt två områden, den interna organisationen av lärosätena och detaljstyrningen av lärarbefattningar. Detta genomfördes genom avregleringar i högskolelagen och högskoleförordningen. Lärosätena ska numera själva besluta om sin interna organisation förutom angående styrelse och rektor. I fråga om den övriga organisationen fastställs att frågor som rör kvalitet i forskning och utbildning ska beslutas av personer med vetenskaplig kompetens samt att studenter ska ha rätt att vara representerade vid beslut och beredning. Den tidigare lagstyrda fakultetsnämnden finns alltså inte längre reglerad.

I fråga om lärarbefattningar ska det finnas professorer och lektorer, och det bör inhämtas sakkunnigutlåtanden i tillsättningsärendena. Möjligheten att kalla professorer införs. Beslut om anställning av professorer ska fattas av rektor. I övrigt ska lärosätena själva reglera hur lärarbefattningar ska tillsättas.

Regeringen uttalade också en ambition att detaljregleringen i fråga om utbildning skulle minska. Samtidigt betonade regeringen att med större frihet ökar behovet av kontroll och uppföljning, bl.a. genom granskningar av examensrättigheter.

Regeringen aviserade vidare att man, för att bättre anpassa det ekonomiadministrativa regelverket till lärosätenas särskilda behov och förutsättningar, avsåg att se över möjligheterna för universitet och högskolor att

- i ökad utsträckning kunna ta emot donationsegendom
- välja hur en anläggningstillgång ska finansieras
- delta i vissa associationer
- tillskjuta medel till holdingbolag
- ta emot vinstutdelning från holdingbolag
- hyra ut studentbostäder, samt
- få ersättning för viss verksamhet.

Vissa förändringar har senare gjorts i några av dessa frågor (se mera nedan i avsnitt 4, främst i fråga om tillfälliga lösningar för uthyrning av studentbostäder och kapitaltillskott till holdingbolag).

2.3 Förslaget om högskolestiftelser

I departementspromemorian Ds 2013:49 Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet uttalades att universitet och högskolor måste ges bästa möjliga förutsättningar för att kunna bedriva sin verksamhet framgångsrikt. Universitet och högskolor verkar i dag i global konkurrens och myndighetsformen är då inte alltid tillräckligt flexibel för lärosätenas skiftande behov. För att tillgodose det behov av ökad handlingsfrihet och flexibilitet som finns hos vissa lärosäten föreslogs att en särskild form av stiftelser, högskolestiftelser, skulle tillskapas.

Förslaget tog sikte på de lärosäten där det utöver högskoleutbildning också bedrivs omfattande forskningsverksamhet och samverkan med andra länder och aktörer. För lärosäten där verksamhetens tyngdpunkt ligger i offentligt finansierad högskoleutbildning bedömdes dock myndighetsformen ofta fungera väl.

Genom att vissa statliga lärosäten skulle övergå till högskolestiftelser skulle dessa lärosätens handlingsfrihet öka. Därigenom skulle de mera flexibelt kunna hantera dagens och framtidens omvärldsförändringar. Till skillnad från en statlig myndighet skulle en högskolestiftelse vara en egen juridisk person som skulle kunna förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter på samma sätt som andra juridiska personer. Högskolestiftelser skulle då utan begränsningar kunna ta emot donationer och för olika ändamål förvalta dessa, äga bolag samt bygga upp egna ekonomiska medel och andra tillgångar.

Statens finansiella åtagande skulle bestå genom att högskolestiftelserna under sex år borde garanteras 90 procent av den tidigare myndighetens totala anslagsnivå för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och forskning och utbildning på forskarnivå, exkl. pris- och löneomräkning. Stora delar av det regelverk som gäller för de statliga lärosäten som bedriver sin verksamhet i myndighetsformen skulle vara tillämpligt också på högskolestiftelser.

Remissförfarandet avbröts i förtid. Av de svar som lämnades är det tydligt att det finns brett stöd för att lärosäten bör ges större handlingsfrihet än vad de har i dagsläget. Förslagets utformning rön dock omfattande kritik. Förutom bristerna med avseende på underlag, utredning och analys så ifrågasattes den föreslagna verksamhetsformen, bl.a. utifrån att högskolestiftelserna inte

skulle erhålla något stiftelsekapital vid ombildningen. Det ifrågasattes också om de föreslagna stiftelserna alls skulle kunna vara en möjlig verksamhetsform. Även om högskolestiftelserna skulle ha blivit egna juridiska personer, så var deras självständighet oklar bl.a. på grund av förslagetets oklarhet och den bristande finansieringen.

3. Framtidens lärosäten – varför större frihet?

Att statliga universitet och högskolor ges ökad handlingsfrihet är en av flera förutsättningar för att de ska kunna bli så framgångsrika som möjligt och bäst fullgöra de uppgifter som de anförtrotts.³ Att det finns ett behov av ökad handlingsfrihet återspeglas i såväl uttalanden från regeringar som de uttalanden som har gjorts av svenska lärosäten. Det torde råda bred enighet om att det finns goda skäl att stärka lärosätenas handlingsfrihet.

Det är viktigt att formulera och påminna sig tanken om vad ett universitet är och utifrån vilka principer det ska styras. I detta ingår grundläggande värden som akademiska friheter, rättigheter och skyldigheter. I universitetstanken ingår också att professionerna/kollegierna är bäst skickade att göra vetenskapliga bedömningar, att forskningen och utbildningen är odelbar samt att studenter spelar en aktiv roll i utbildningarnas utveckling och garanteras insyn i och inflytande över beslutsprocesser på olika nivåer. Ett välfungerande universitet präglas av en väl utformad rollfördelning och dynamisk dialog mellan styrelse, rektor, administrativ chefslinje, kollegiala fora och studenter.

Dessa värden är kärnvärden hos ett lärosäte och kräver viss autonomi och handlingsfrihet. Detta gäller oavsett institutionell form eller formen för styrning.

Det finns också en rad ytterligare frågor som aktualiserar ett behov av större handlingsfrihet än vad dagens regelverk medger. Ytterst handlar det om att stärka de svenska lärosätenas konkurrenskraft och ge dem förutsättningar att möta globala utmaningar.

I forskningspolitiska propositioner och i andra politiska dokument och beslut ställs förväntningar på att åtminstone vissa universitet ska uppnå internationell toppklass, att banbrytande forskningsresultat och samverkan ska bidra till både svensk tillväxt och global utveckling samt att svenska högre utbildningar ska ha internationell attraktionskraft.

³ Skälen för ökad självständighet och handlingsfrihet har utvecklats närmare i de betänkanden som behandlats i avsnitt 2. Vi instämmer i stort sett med de skäl som redovisades i dessa betänkanden men ser ingen anledning att upprepa skälen här. I detta avsnitt anges endast de grundläggande utgångspunkterna för att statliga lärosäten ska ges ökad handlingsfrihet.

Internationella framgångar, inte bara på forskningsområdet utan även på utbildningsområdet, förutsätter förutom nationell samverkan även i allt högre utsträckning ett välutvecklat internationellt samarbete med utländska toppuniversitet.

För att kunna leva upp till dessa förväntningar krävs att de statliga lärosätena ges verktyg att verka på den internationella arenan på motsvarande villkor som de aktörer har som i dag är mest framstående. En utblick visar att de högst presterande internationella forsknings- och utbildningsinstitutionerna präglas av en hög grad av autonomi och handlingsutrymme i akademiskt, ekonomiskt och administrativt hänseende.

Utbildning och forskning främjas av om de akademiska företrädarna i hög grad får ange riktningen för verksamheten. Större handlingsfrihet kommer dessutom sannolikt att medföra högre effektivitet i olika avseenden, bl.a. genom att lärosäten själva anförtros att vidta vissa åtgärder i verksamheten i stället för att lägga tid och energi på att utverka olika former av tillstånd från regering och riksdag.

En långsiktigt framgångsrik verksamhet för ett lärosäte förutsätter också en rad strategiska beslut och åtgärder inom lärosätet som inte alltid främjas av omfattande offentligt och myndighetstekniskt regelverk. För att få bästa möjliga förutsättningar att utvecklas måste lärosätenas handlingsfrihet öka.

Det är väsentligt att jämföra ut den spelplan på vilken svenska och utländska lärosäten verkar för att i en alltmer internationell utbildnings- och forskningsvärld inte hamna på efterkälken. Man behöver bara betrakta de nationella skillnaderna, genom att jämföra med de två stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping som bildades under 1990-talet, för att få tydliga indikationer på att statliga lärosäten i denna del verkar under sämre villkor än mer självständiga aktörer. Statskontoret konstaterade således år 2012 följande.

Efter det att autonomireformen genomfördes den 1 januari 2010 består skillnaden mellan stiftelsehögskolornas och de statliga lärosätenas

⁴ Statskontoret, Olika men ändå lika, En uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan, 2012:37.

handlingsutrymme i första hand av att stiftelsehögskolorna har större ekonomiska befogenheter än vad statliga lärosäten har. Detta har betydelse för möjligheterna till samverkan med det omgivande samhället och kommersialisering av forskningsresultat.

Statsmakterna kan ge statliga lärosäten ökade befogenheter att göra ekonomiska åtaganden. Regeringen har i flera propositioner tydligt deklarerat att man kommer att se över det ekonomiska regelverket för att underlätta för statliga lärosäten. Översynen kommer att beröra dels lärosätenas samverkan med näringslivet, dels kommersialiseringen av forskningsresultat. Fullföljer regeringen den ambition som utlovats kommer skillnaderna mellan de statliga lärosätena och stiftelsehögskolorna att minska ytterligare.⁴

Givetvis har staten ett legitimt intresse av inflytande och kontroll över hur skattebetalarnas pengar används och måste kunna kontrollera att det sker med ansvar och effektivitet. Det finns dock en konflikt inbyggd i statsmaktens styrning av högre utbildning och forskning. Lite polemiskt kan sägas att den regelutformande handen inte vet, eller är okänslig för, vad den hand som formulerar mål för högre utbildning och forskning ägnar sig åt. I följande avsnitt kommer vi att gå igenom några kärnområden där sådana regler försvårar lärosätenas verksamhet och där alltså ökad handlingsfrihet är angelägen.

4. Områden för ökad handlingsfrihet

4.1 Inledning

Det finns ett antal betydelsefulla områden där statliga lärosätens handlingsfrihet behöver öka. Det handlar om

- möjligheterna att medverka i olika former av samarbeten och då särskilt i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer och att verka genom sådana samarbeten utomlands,
- att självständigt kunna ingå vissa avtal,
- förutsättningarna för att ta emot donationer,
- förmågan hos lärosäten att göra strategiska satsningar,
- förutsättningarna för att arbeta med innovationer, samt
- möjligheterna att i vissa avseenden hävda sekretess när offentlighet försvårar eller förhindrar lärosätets verksamhet.

Vi gör inte anspråk på fullständighet i framställningen. Även andra områden och frågor kan behöva belysas framöver och vissa av de nyss nämnda frågorna måste utredas närmare.⁵ Ytterligare följdändringar av författningar kan också krävas.

En process mot ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten bör dock fortsätta enligt den modell som tillämpas nedan. Därvid identifieras olika behov och de hinder som de statliga lärosätena möter i verksamheten. Alternativa möjligheter att gå vidare urskiljs och konkreta lösningar pekats ut som därefter kan genomföras. I den utsträckning frågorna kräver närmare utredning eller beredning måste det ske i förtroendefullt samarbete mellan Regeringskansliet och lärosätena, en metod som inte valdes vid de två försök som skildrades i avsnitt 2.

⁵ Ett exempel på en ytterligare fråga som regeringen bör behandla enligt tillvägagångssättet nedan är t.ex. möjligheterna för lärosäten att besluta om förenade anställningar enligt 4 kap. 2 § högskoleförordningen. Möjligheten att förena en anställning som professor eller lektor vid universitet och högskola med en anställning vid en medicinsk sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning behövs, för att anpassas till samtida förhållanden, utvidgas till att avse även andra läraranställningar, något som också vore förenligt med regleringen i högskolelagen 3 kap. 8 §.

Flera av de hinder som ska redovisas nedan hänger ihop med att staten är ett enda rättssubjekt och att det bl.a. därför finns väl motiverade spärrar för att delar av staten ska ådra sig förpliktelser som i värsta fall skulle medföra långt gående statliga åtaganden och kostnader. Det är också sannolikt ett starkt skäl för att man i de tidigare försöken att ge lärosätena högre frihetsgrader föreslagit institutionella lösningar där banden till staten blivit svagare. Vi vill trots detta pröva en väg där högre frihetsgrader ska kunna uppnås trots att myndighetsformen består.

En gemensam nämnare för flera av de konkreta hinder som vi nu ska redovisa är svårigheterna att agera i andra former med högre handlingsfrihet, t.ex. som delägare i bolag eller andra institutioner. Det rör sig ofta om möjligheterna att använda delar av anslagen på ett friare sätt. Därför blir de tänkbara lösningarna på problemen rätt likartade.

4.2 Samarbeten

4.2.1 Vilka behov finns?

Några av de mest akuta problemen för lärosätena rör förutsättningarna för att inleda och bedriva olika former av samarbeten. Detta gäller både nationella och internationella samarbeten. Här väljer vi att lyfta fram internationella samarbeten men motsvarande resonemang gäller också vid nationella samarbeten som ska bedrivas på det sätt som anges nedan. Att delta i internationella samarbeten är centralt för svenska lärosäten. Behovet av samarbeten antas också öka framöver i en alltmer internationaliserad utbildnings- och forskningsvärld. I sak handlar det i stor utsträckning om villkoren för att använda de anslag som riksdagen anvisar för lärosätena.⁶

För att kunna delta i vissa internationella samarbeten på ett fullödigt sätt måste lärosäten kunna engagera sig och gå in som delägare i olika juridiska personer. Ett konkret exempel på när internationella samarbeten sker i sådana institutionaliserade former är när de bedrivs i formen av s.k. Knowledge and Innovation Communities (KIC). Flera svenska lärosäten deltar redan i arbetande konsortier samt ingår i uppbyggnaden av flera nya som konkurrerar om aktuella och planerade utlysningar. Många EU-samarbeten förutsätter i dag att lärosäten kan medverka i sådana sammanhang. Den process som deltagandet förutsätter i dag, i form av beslut av riksdagen och regeringen i varje enskilt fall, är alltför omständlig och tidskrävande och försvårar lärosätenas möjligheter att delta i samarbetena eller försvagar lärosätenas ställning i dem.

Ett konkret exempel är KTH:s och Uppsala universitets medverkan i konsortiet EIT KIC Innoenergy. Som framgår av prop. 2010/11:38 förutsätter det samarbetet bl.a. att lärosätena för statens räkning skulle förvärva en aktie vardera i samarbetet, med krav på samfinansiering genom in kind-bidrag (t.ex. personal, lokaler och utrustning) samt kapitaltillskott. Detta löstes genom en

⁶ Även lärosätenas möjlighet att själva etablera sig utomlands utan medverkan från något bolag behövs behandlas framöver. Ett konkret exempel avser den donation om 400 miljoner kronor som Karolinska institutet nyligen har fått till förmån för att etablera verksamhet (forskning) i Hongkong. En rad frågor och problem uppkommer då som måste hanteras. Att underlätta sådan verksamhet utomlands är betydelsefullt för att lärosätenas ställning ska kunna bibehållas och stärkas. Vi har inte haft möjlighet att här utveckla frågan. Regeringen och dess kansli bör lämpligen i samarbete med lärosätena ta sig an frågan enligt den metodik som anvisats här i syfte att hitta en välfungerande lösning.

särproposition till följd av vilken riksdagen bemyndigade regeringen att företa nödvändiga dispositioner som därefter kom de berörda lärosätena till del. Tidsutdräkten var dock betydande och operationen tämligen komplicerad. Svenska lärosäten behöver även fortsättningsvis ingå i den här typen av samarbeten. Det vore en fördel om lärosätena i sådana situationer mera självständigt skulle kunna vidta de åtgärder som samarbetena förutsätter.

Vidare behöver lärosäten också vid forsknings- eller utbildningssamarbeten tillsammans med ett utländskt universitet kunna etablera verksamhet utomlands, exempelvis vid ett utländskt campus. Även då kan samarbetet behöva ske genom ett med det andra lärosätet gemensamt bolag. Samarbetet kan exempelvis innefatta att sälja sina tjänster utomlands i form av uppdragsutbildning och uppdragsforskning.

4.2.2 Dagens hinder

Lärosätena kan själva i regel inte på egen hand vidta de åtgärder som behövs för att kunna ingå i och fördjupa den här typen av internationella samarbeten. Till följd av konstitutionella principer och ansvarskedjan i staten krävs i princip medverkan av riksdagen och regeringen.⁷

Här finns regler på flera nivåer. Riksdagen ska kunna ha kontroll över i vilka former statens verksamhet bedrivs. I budgetlagen (2011:203) 8 kap. 3 § anges därför att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får förvärva aktier eller andelar i ett företag eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag. För att en myndighet ska kunna bilda bolag eller andra juridiska personer krävs dessutom subdelegation från regeringen och således regeringens medgivande, se kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) 2 kap. 7 §.

⁷ Regeringen har visserligen bemyndigats att förvärva aktier och andelar som utgör en minoritetsandel i ett företag som ska verka för att främja ägarnas eller medlemmarnas gemensamma intressen, om engagemanget inte medför några ekonomiska åtaganden utöver utgiften för förvärvet och denna inte överstiger ett prisbasbelopp enligt 2 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (2010:110), se prop. 2010/11:40, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177. Prisbasbeloppet uppgår år 2015 till 44 500 kr – vilket i sammanhanget är ett alldeles för litet belopp – och många engagemang i internationella samarbeten rymms då inte inom ett sådant bemyndigande till regeringen. I de fall som nu kan förutses förutsätter därför de internationella samarbeten som ska bedrivas i formen av juridisk person också riksdagens medverkan. Dessutom måste bemyndigandet utformas så att det avser också lärosätena.

⁸ Budgetlagens nuvarande lydelse (se särskilt 8 kap. 3 §) är dock svårförenlig med subdelegering från regeringen till lärosätena i de delar som behandlas här. Det talas i nämnda regel endast om delegation till regeringen. Samtidigt utgår regeln i kapitalförsörjningsförordningen från att myndigheter kan vidta vissa åtgärder efter regeringens medgivande. Möjligen krävs även ändringar i budgetlagen för att lärosätena enligt subdelegation självständigt ska kunna vidta nödvändiga åtgärder vid den här typen av samarbeten.

De internationella samarbetena kan också innebära att parterna behöver tillföra medel i form av kapitaltillskott eller olika former av medlemsavgifter. Under förutsättningar att stödet till ett företag skulle vara förenligt med reglerna för statsstöd finns det ändå en rad andra hinder.

Visserligen kan vissa medlemsavgifter redan i dag erläggas vid föreningsengagemang. Detta framgår av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen. I vilken utsträckning medlemsavgifter på denna grund kan betalas till konsortier är dock oklart. Det faktum att riksdagen tidigare har bemyndigat regeringen att betala årliga medlemsavgifter till konsortier talar för att riksdagens medverkan behövs även i fråga om de medlemsavgifter som behöver utgå till ett konsortium vid ett samarbete. Även kapitaltillskott förutsätter bemyndigande från riksdagen enligt 8 kap. 3 § budgetlagen.

Om ett internationellt samarbete genom juridisk person, trots alla hinder, ändå har kunnat etableras men det av någon anledning skulle behöva avvecklas, kan andra hinder uppkomma för lärosätet. Enligt 5 § i förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom förutsätts särskilt medgivande från regeringen, om myndigheter ska försälja aktier eller andelar.

Regeringens möjligheter att besluta om försäljning av aktier och andelar framgår av budgetlagen 8 kap. 4 §. Regeringen får besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget.⁹ Däremot får alltså inte regeringen utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. Om det vid ett eventuellt utträde ur ett samarbete som sker i formen av juridisk person är aktuellt att göra sig av med en andel, kan därför såväl regeringens som riksdagens medverkan krävas för att det ska vara möjligt.

De hinder som här har redovisats förhindrar lärosätena att på egen hand medverka i dessa samarbeten. Ett alternativ till att själva medverka i samarbeten hade varit att göra det via en annan juridisk person, exempelvis

⁹ Enligt utbildningsdepartementet krävs det dessutom enligt praxis riksdagens samtycke för överlåtelse av statens aktier eller andra åtgärder som lett till en minskning av statens ägarandel i ett bolag (se U2011/6745/UH).

via en anknuten stiftelse som skulle kunna vidta åtgärder som myndigheten inte kan. Det har dock inte heller bedömts möjligt i nuläget. De lärosäten som saknar tillgång till en sådan stiftelse har heller inte möjlighet att fatta beslut om att inrätta en stiftelse för det ändamålet. Inte heller kan de lärosäten som förvaltar holdingbolag i nuläget använda holdingbolaget för ändamålet.

Sammanfattningsvis finns det alltså en rad hinder för att lärosäten ska kunna bedriva den här typen av utbildnings- och forskningssamarbeten. Att sådana samarbeten i varje enskilt fall är beroende av regeringens, och i många fall också riksdagens, medverkan innebär att processen för att erhålla ett visst tillstånd eller bemyndigande ofta blir långdragen och administrativt betungande för lärosätet (och för regeringens kansli). Att antalet av den här typen av samarbeten kan antas öka i framtiden riskerar att ytterligare försvåra situationen.

Kravet på tillstånd riskerar därför att innebära att ett visst samverkansprojekt inte kan genomföras eftersom något tillstånd inte kan erhållas i tid. Alternativt försvåras och fördröjs projektet, varvid de svenska lärosätenas position försvagas i de internationella samarbetena. De synpunkter som har framförts i fråga om krav på medgivanden och tillstånd är lika aktuella när det gäller andra typer av förbindelser som behöver ingås av lärosätet (se efterföljande avsnitt för andra områden där kraven på tillstånd och medgivande innebär problem).

4.2.3 Vilka ändringar är rimliga?

Det är svårt att ha bärande invändningar mot principerna i det nuvarande systemet, ytterst att riksdagen ska ha sista ordet om hur ett anslag ska få användas. Samtidigt är det knappast kontroversiellt att samarbeten av nu berört slag förekommer. Det borde vara möjligt att – utan att rubba grunderna för systemet – åstadkomma nödvändiga medgivanden på ett smidigare sätt än vad som i dag tycks vara nödvändigt.

Det har inte varit möjligt att i det här sammanhanget göra en fullständig genomlysning av hur det på bästa sätt skulle kunna åstadkommas. Det följande får ses som en skiss som kräver vidare överväganden.

¹⁰ Se dock fotnot 8 ovan angående möjligheterna till subdelegation enligt budgetlagens nuvarande lydelse.

Det skulle föra alltför långt att rakt av t.ex. genom att ändra budgetlagen öppna möjligheter för lärosäten att använda sina anslag för att köpa aktier. Det är rimligt att i stället genom bemyndiganden från riksdagen via regeringen göra det möjligt för lärosätena att inom bestämda ramar företa dispositioner av nu aktuellt slag.¹⁰

Att lärosäten ska kunna engagera sig enklare i den här typen av samarbeten har också aktualiserats tidigare. I prop. 2010/11:40 En reformerad budgetlag angavs att regeringen avsåg att utreda vilka bemyndiganden och andra ställningstaganden från riksdagen som behövs för bl.a. bildande av bolag och andra associationsformer inom universitets- och högskolesektorn. Några sådana initiativ har dock inte tagits.

Ett annat alternativ vore att ge samtliga lärosäten tillgång till stiftelser som kan ägna sig åt vissa aktiviteter som i dagsläget inte är möjliga i myndighetsformen. Genom att tillåta lärosätena att bilda stiftelser för sådana ändamål kan den delen av verksamheten förläggas i en stiftelse medan den övriga verksamheten fortsätter i myndighetsformen. De olika försök som har gjorts i denna riktning – som dock varit inriktade på mer omfattande institutionella förändringar – har inte bedömts vara helt lyckade. På en generell nivå saknas det också både förutsättningar (kapital) och underlag (bristande utredningar) för att gå vidare med en sådan stiftelseslösning. Lösningen skulle heller inte tillgodose det behov som finns av att lärosätet självt kan engagera sig i samarbetet. Ett lärosäte som inte direkt kan engagera sig i olika samarbeten riskerar att mötas av skepsis från andra medverkande parter som agerar utan mellanhand. Detta alternativ kommer därför inte att behandlas vidare här.¹¹

4.2.4 Förslag

Den väg framåt som vi förordar är i stället att inom ramen för budgetprocessen begagna den teknik med bemyndiganden som hittills valts men att göra den lösningen smidigare genom mer generella bemyndiganden. Sådana bemyndiganden kan lämpligen lämnas med angivande av en total ekonomisk ram för lärosätena och kompletteras med nödvändiga krav på återrapportering.

Det är även angeläget att bemyndiganden subdelegeras så att det också formellt blir lärosätet som går in i det aktuella samarbetet. Poängen är att

¹¹ I avsnitt 4.4 kommer vi däremot att behandla om stiftelser kan vara en del av lösning på problem avseende mottagandet av donationer.

det ska finnas ett etablerat system och en rutin för att åstadkomma de bemyndiganden som kan komma att behövas under det kommande året. Det är viktigt att dessa rutiner så långt som möjligt utformas på ett sådant sätt att statliga lärosäten i denna del inte hamnar i en sämre situation än privata lärosäten eller sina utländska motsvarigheter.

En sådan lösning på dagens problem måste naturligtvis, förutom att tillgodose den efterfrågade handlingsfriheten hos lärosätena, också erbjuda tillräckliga garantier för att lärosätena beslutar om riktiga åtaganden. Betydelsen av besluten om att bilda juridiska personer, och vikten av att noggranna överväganden görs i varje enskilt fall, talar för att besluten sedan bör vara förbehållna lärosätets styrelse vars majoritet ju utses av regeringen. Därmed skapas tillfredsställande säkerhet för att riktiga beslut om engagemangen fattas. Det är alltså lämpligt att ansvaret läggs på styrelsen som har det yttersta ansvaret för att lärosätet fullgör sina uppgifter.

Förutom att klargöra att det endast är lärosätets styrelse som får fatta besluten bör vissa kriterier kunna ställas upp för styrelsens beslutsfattande i syfte att garantera att lärosätet gör riktiga åtaganden. Framst bör det krävas att syftet med att verksamheten ska bedrivas i privaträttslig form är att stärka och komplettera lärosätets fullgörande av dess grundläggande uppgifter, dvs. utbildning, forskning och samverkan. Sådana villkor kan knytas till riksdagens beslut och föras vidare i regleringsbrev eller andra regeringsbeslut varigenom anslagen ställs till lärosätets förfogande.

Dessutom är det centralt att de ekonomiska konsekvenserna av associationens verksamhet kan bedömas och kvantifieras inför styrelsens beslut. En noggrann bedömning av detta är naturligtvis av största vikt, inte minst då det handlar om internationella associationer.

Det är dock viktigt att påpeka att lärosätena redan i dag får tillstånd att medverka i olika associationer, och det är i första hand för den typen av associationer som förändringarna föreslås. Sådana engagemang kan sannolikt bli alltmer vanliga framöver i en allt mer internationaliserad utbildnings- och forskningsvärld. Lärosäten måste då kunna delta mera självständigt i sådana internationella samarbeten som bedrivs genom juridiska personer. I enlighet med vad som anfördes under 4.2.1 förväntas det här lämnade förslaget även kunna lösa motsvarande problem vid nationella samarbeten av denna typ.

En illustration av kompletterande författningsändringar för att möjliggöra att lärosätets styrelse efter bemyndigande ska kunna vidta nödvändiga åtgärder återfinns i avsnitt 5.1.

4.3 Avtalsfrågor

4.3.1 Vilka behov finns?

Att kunna tillgodose behovet av lokaler på ett bra och ekonomiskt fördelaktigt sätt är naturligtvis av stor betydelse för ett lärosätes verksamhet. En avtalstyp där handlingsfriheten är kringskuren är dock just de hyresavtal som ska ingås.

Många lärosäten bedriver stora verksamheter med omfattande, långsiktiga och komplexa behov av lokaler som är speciellt anpassade till lärosätets behov. Möjligheterna att ingå långa hyresavtal är – inte minst vid nybyggnationer – avgörande för att uppnå lägre hyreskostnader. Det är ofta lätt att förutse att lärosätet kommer att använda vissa lokaler under en mycket lång tid framöver.

Vidare har möjligheterna att erbjuda bostäder till studenter, gästforskare och de forskare som gör s.k. postdoc (benämns här fortsättningsvis postdoktorala forskare) under en begränsad tid stor betydelse för lärosätenas möjligheter att attrahera studenter och gästforskare. Det gäller särskilt för lärosäten i städer där det är bostadsbrist. Det är positivt att Akademiska Hus uppdrag utökas i denna del, men statliga lärosäten kommer även framöver att ha behov av att mer aktivt medverka i bostadsförmedlingen.

Även om lärosäten endast i begränsad omfattning kan bistå med förmedling av bostäder, så bedöms det ändå angeläget. Möjligheterna bör utvidgas till att gälla studenter, gästforskare och postdoktorala forskare även då de är anställda av lärosätet. Det är väl så viktigt att också kunna erbjuda dessa personer bostäder under en begränsad tid. Om det sedan leder till ökade möjligheter till rekrytering och i förlängningen bättre extern rekrytering, är det naturligtvis positivt.

4.3.2 Dagens hinder

Utgångspunkten är visserligen att myndigheter, enligt 8 § förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, inom ramen för vad regeringen beslutat om myndighetens lokalisering får besluta om sin lokalförsörjning. Enligt 9 § i samma förordning gäller att myndigheter inom

ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet. Dock krävs regeringens medgivande för avtal som avser längre tid än tio år, en tid som i detta sammanhang kan vara för kort. Även i fråga om mer omfattande hyresavtal, beräknad enligt viss formel, krävs regeringens medgivande.

Från utbildningsdepartementet har det sagts att utgångspunkten bör vara att hyresavtalen inte ska ha en längre löptid än tio år, om det inte finns goda skäl för det. Det har framhållits att i regeringsbesluten om undantag olika behov och intressen vägs samman och att det händer att ansökningar avslås.¹² Att det är regeringen som beslutar i frågan leder till att processen för att få ett medgivande ibland ter sig onödigt lång, låt vara att lärosätena vid god planering rimligen kan ta viss höjd för detta.

När det gäller att erbjuda bostäder är utgångspunkten att statliga myndigheter inte får göra detta. Statliga lärosäten har dock enligt 9 a § förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning getts vissa möjligheter i detta hänseende. En bostadslägenhet får upplåtas till utländska studenter inom utbytesprogram med andra länder eller gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att hyresgästen inte är anställd där.

I prop. 2009/10:149 uttalade regeringen att vissa universitet och högskolor bör få möjlighet att upplåta lägenheter till alla studenter. Regeringen har därefter i beslut den 22 juli 2010 (U2010/4277/UH) medgett ett generellt undantag från 9 a § första stycket förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning. Ett antal lärosäten får därigenom under en provotid 2010-2015 upplåta lägenheter i andra hand för bostadsändamål till studenter samt gästforskare på respektive lärosäte, dock inte till personer som är anställda vid respektive lärosäte.

4.3.3 Vilka ändringar är rimliga?

Det bör göras enklare att ingå långa hyresavtal. Även om många hyresavtal som ska ingås bör vara kortare än tio år, så är det också lätt att förutse att lärosätena i andra fall, under mycket lång tid, kommer att förhyra vissa loka-

¹² U/2012/710/UH.

¹³ SUHF, Skrivelse angående lokalförsörjning i den svenska högskolan (Dnr 14/041) 2014-06-05.

ler för sin verksamhet. Det synes också vara regeringens uppfattning, då det i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14: 1) uttrycktes att Akademiska Hus AB vid hyressättning bör beakta det ofta långsiktiga hyresförhållandet och relativt låga motpartriskerna hos lärosätena vilka nästan uteslutande utgörs av statliga myndigheter.

Ett möjligt alternativ vore då att, som SUHF tidigare förespråkade¹³, förlänga den tid för vilken avtal får träffas utan regeringens medgivande. En annan möjlighet vore att slå fast att långa avtal ska kräva beslut av lärosätets styrelse. Vi menar att det finns goda skäl att välja den senare lösningen och att på detta område förflytta beslutanderätten till universitetets eller högskolans styrelse vars majoritet ju utses av regeringen.

Det är naturligtvis påkallat att en rejäl bedömning görs av riskerna med ett långvarigt hyresavtal, och utgångspunkten bör även fortsättningsvis vara att inte ingå långa hyresavtal, om det inte föreligger goda skäl för det. Att styrelsen tillåts besluta i detta avseende kan eventuellt förenas med en regel om att Ekonomistyrningsverket även fortsättningsvis ska höras i frågan.

Att också utvidga möjligheterna för lärosäten att förmedla bostäder till studenter och gästforskare, samt postdoktorala forskare under en begränsad tid, bedöms såväl önskvärt som rimligt. Det är olyckligt om det bristande utbudet av bostäder medför att ett lärosäte inte kan konkurrera med andra lärosäten om studenter eller forskare. Eventuella skatterättsliga konsekvenser vid en sådan förmedling måste naturligtvis övervägas av berört lärosäte. Även i denna del bedöms fördelarna med att förbättra lärosätenas möjligheter vara större än nackdelarna.

Vid lärosätets beslut måste dock även riskerna med andrahandsförmedling av bostäder övervägas. Förmedlingen kan leda till kostnader som inte kan täckas på grund av hyreslagstiftningen och de begränsningar som då gäller för hyresuttaget. Resterande kostnader kan då komma att belasta lärosätets anslag.

Visserligen ska möjligheten som getts vissa lärosäten att tillfälligt erbjuda studentbostäder enligt ovan utvärderas. Resultatet av utvärderingen är i nuläget inte känt. En försöksverksamhet under fem år är dock en alltför kortsiktig lösning, och lärosätena bör varaktigt kunna anförtros att själva

avgöra om de ska medverka i sådan förmedling. Många lärosäten kan under en lång tid framöver behöva arbeta aktivt med tillgång till bostäder för studenter, gästforskare och postdoktorala forskare. Det tillfälliga undantaget bör därför utvidgas och göras permanent i förordningen, samtidigt som även andra lärosäten bör omfattas av möjligheterna. Det bedöms inte vara påkallat att införa något krav på styrelsebeslut för uthyrningsverksamheten.

4.3.4 Förslag

Förslag om författningsändringar i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning lämnas nedan i avsnitt 5.2. Kompletterande ändring av högskoleförordningen beskrivs i avsnitt 5.1. Förslagen går ut på att ett lärosätes styrelse ska kunna besluta om att ingå hyresavtal för längre tid än vad som är möjligt i dag, samt att universitet och högskolor får utökade möjligheter att förmedla bostäder till studenter, gästforskare och postdoktorala forskare.

4.4 Mottagande av donationer

4.4.1 Vilka behov finns?

Lärosätena har sedan lång tid efterlyst bättre möjligheter att ta emot donationer. Det kan finnas en betydande utvecklingspotential på området. Flera lärosäten har trots de hinder som finns i nuvarande regelverk drivit relativt framgångsrik fundraising, och det finns uppenbarligen ett intresse för att donera olika former av egendom till universitet och högskolor.

Donationer kan, om de tillåts i större utsträckning, utgöra betydelsefulla förstärkningar av lärosätenas verksamhet. I syfte att skapa bättre förutsättningar för detta bör möjligheterna att ta emot donationer förbättras. Det gäller särskilt möjligheterna att ta emot fast egendom som bedöms vara en potentiellt viktig källa för donationer. Sådana donationer förhindras dock i praktiken i dag av att donationen primärt tillkommer staten genom Akademiska Hus AB och inte det individuella lärosätet. Detta är svårigen förenligt med donators avsikt och bedöms i praktiken förhindra betydelsefulla donationer på utbildnings- och forskningsområdet.

4.4.2 Dagens hinder

Mottagandet

I dagsläget begränsas lärosätena i detta hänseende av reglerna i donationsförordningen (1998:140) och Ekonomistyrningsverkets tillämpningsföreskrifter. Att en myndighet kan ta emot en donation bara om den har nära samband med myndighetens verksamhet eller annars om en närmare bestämning av ändamålet saknas vid donationen bedöms inte utgöra något praktiskt hinder.

Vidare får en donation inte tas emot om den skulle medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten eller om donationen är förenad med villkor som strider mot någon bestämmelse i donationsförordningen. Om denna skrivning tolkas strikt, skulle den i praktiken försvåra många donationer. Det måste dock rimligtvis finnas visst utrymme för att använda befintliga statliga anslag inom de ramar som beslutats för ändamålet, då det

¹⁴ En donation får dock tas emot när det gäller kulturföremål och föremål som ska ingå i myndighetens samlingar.

inte hindrar fullgörandet av lärosätets uppgifter (jfr Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 5 § donationsförordningen). Inte heller denna regel bedöms därför utgöra ett praktiskt hinder för en framgångsrik donationsverksamhet.¹⁴

Att det krävs regeringens medgivande enligt 6 § donationsförordningen för att kunna ta emot en donation, bl.a. i fråga om fast egendom, aktier, rätt till patent eller när det finns förbehåll om att egendom inte får avyttras bedöms däremot kunna försvåra donationsverksamhet. Regeringen bedömde exempelvis i prop. 2009/10:149 att: "[o]m regeringens medgivande inte krävs i varje särskilt fall, kan ett snabbare och enklare förfarande uppnås."

Om donationen kan tas emot

Om en donation kan accepteras, så blir det som tagits emot statens egendom, vilket också framgår av 8 § donationsförordningen. Detta kan medföra att det är svårt att motivera potentiella donatorer och andra bidragsgivare att skänka medel eller egendom till statliga lärosäten. Allra tydligast blir det med avseende på fastigheter där den donerade fastigheten tillfaller staten och kommer att förvaltas av Akademiska Hus AB. Från potentiella donatorers synvinkel blir då utfallet naturligtvis otillfredsställande. Bakom donationerna torde det ligga en tanke om att gynna lärosätet, men med nuvarande situation kommer lärosätet i stället att betala hyra till Akademiska Hus för vad som alltså blir statens egendom. Detta utfall kan svårligen anses ha varit någon donators avsikt, och kan knappast stimulera till framtida donationer.

Ett exempel på svårigheter vid donationer av fast egendom gäller Aula Medica som donerades i samband med Karolinska institutets 200-års jubileum. Därvid krävdes ett förhållandevis komplicerat upplägg där tre parter – en stiftelse, Akademiska Hus AB och Karolinska institutet – utbyter olika prestationer. Upplägget kan förenklat beskrivas enligt följande. Stiftelsen som mottog donationen lånade ut pengar till Akademiska Hus på 25 år. Akademiska Hus betalar ränta och amortering till stiftelsen som i sin tur, efter rekvisition, ger pengarna till Karolinska institutet. Akademiska Hus fakturerar samtidigt Karolinska institutet hyra som motsvarar räntan och amorteringen. I den utsträckning situationen kunde lösas genom ett sådant upplägg, så riskerar det ändå att försvåra framtida donationer, dels för att det ter sig komplicerat, dels då det framstår som att flera av fördelarna tillkommer ett statligt ägt fastighetsbolag, Akademiska Hus, och inte lärosätet.

Detta är särskilt otillfredsställande eftersom donationer kopplade till fastigheter annars kan ha potential för berörda lärosäten. Kungliga Vetenskapsakademien har påpekat att systemet med Akademiska Hus begränsat de tidigare generösa bidragen till fastigheter för högre utbildning och forskning från privata bidragsgivare och stiftelser. Internationellt är just den typen av gåvor en viktig extern källa för bidrag till högre utbildning och forskning.¹⁵

Enligt donationsförordningen gäller vidare att den myndighet som förvaltar en donation som kan ge ekonomisk avkastning varje år ska ta ut ersättning för de kostnader som myndigheten har för att tillgodose ändamålet med donationen och förvaltningen av egendomen. Enligt Ekonomistyrningsverket allmänna råd behöver dock, om donationen till exempel avser utrustning som används i myndighetens verksamhet, normalt sett inte någon särskilt ersättning tas ut. Vi ansluter oss till denna uppfattning och bedömer att den lämnar tillräckligt handlingsutrymme för donationsverksamhet.

Förutom de olika villkor som donator har föreskrivit finns det också en rad regler för hur donationerna får användas, som dock inte bedöms förhindra en framgångsrik donationsverksamhet i praktiken.

I sammanhanget bör det uppmärksammas att, medan de flesta gåvor till lärosäten utgör gåvor till staten, så kommer gåvor av aktier och dylikt i allmänhet att utgöra egna självständiga stiftelser eftersom de har självständiga ändamål. Varje sådan stiftelse är då en egen juridisk person, skild från lärosätet.

4.4.3 Vilka alternativ är rimliga?

När det gäller mottagandet av donationer är den viktigaste frågan möjligheterna att ta emot fast egendom. En av de viktigaste förbättringarna av lärosätenas handlingsfrihet består just i att möjliggöra mottagandet av sådan egendom. Det finns då några alternativ.

Att myndigheten själv skulle kunna ta emot fast egendom utan regeringens medgivande saknar i dagens situation betydelse, då fastigheten ändå tillfaller staten och förvaltas av Akademiska Hus AB. Detta bedöms förhindra donationer av fast egendom till lärosätena framöver. Att ändra detta och låta

¹⁵ Kung. Vetenskapsakademien, Yttrande om utredning av Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49) (Dnr: U 2013/4153/UH).

lärosäten äga och förvalta fastigheter skulle förutsätta ett antal förändringar i regelverket och lärosätenas organisation eftersom dagens statliga lärosäten närmast uteslutande är hyresgäster i sina lokaler.

I nuläget bedöms det vara en bättre ordning att upprätthålla distinktionen mellan fastighetsägare och hyresgäst för verksamheten. Det rimligaste alternativet är då att lärosäten för detta ändamål ges möjligheter att bilda anknutna stiftelser. Då kan stiftelsen utan motsvarande begränsningar ta emot donationer och förvalta fastigheter som doneras och som lärosätet skulle dra nytta av i sin verksamhet. Vår bedömning är att en sådan lösning skulle skapa tillfredställande förutsättningar för att kunna ta emot fast egendom.

För att stiftelser ska kunna bildas krävs att ett kapital kan avskiljas för ändamålet och att lärosätena får tillstånd att bilda stiftelser. Individuella tillstånd att inrätta stiftelser bör kunna lämnas för de lärosäten som önskar. I förekommande fall måste också visst kapital avsättas för stiftelsebildningen.

Det bör i stiftelseurkunden kunna föreskrivas att donationen som mottas av stiftelsen ska ha nära samband med lärosätets verksamhet eller att närmare bestämning av ändamålet saknas. Stiftelserna kan lämpligen ges i uppdrag att främja det aktuella lärosätets verksamhet och fullgörandet av dess grundläggande uppgifter utbildning, forskning och samverkan.

Då ansvaret för fastighetsförvaltningen läggs hos stiftelsen, som är skild från lärosätet men vars uppdrag är att främja dess verksamhet, löper inte det individuella lärosätet eller staten de risker som fastighetsförvaltningen skulle kunna innebära. Samtidigt begränsas inte lärosätet av övriga regler för den statliga fastighetsförvaltningen och försäljningen av fast egendom som inte heller passar för ökad handlingsfrihet på området och en begränsad förvaltning av donationsfastigheter.

Ytterst torde lösningen innebära att lärosätet inte blir fastighetsägare utan kommer att likställas med hyresgäst i förhållande till stiftelsen. Eftersom stiftelsen är knuten till lärosätet kommer dock fördelarna med mottagandet av donationen också att tillkomma berört lärosäte. Kostnaderna för stiftelsens förvaltning av fastigheter bör kunna finansieras genom erläggande av hyra. Förvaltningen av fastigheten bör också kunna köpas in från Akademiska Hus. Beslut om mottagande av andra former av donationsegendom som i

dagsläget förutsätter medgivande enligt 6 § donationsförordningen bör kunna tillgodoses genom att den till lärosätet anknutna stiftelsen kan ta emot även dessa former av donationer.

4.4.4 Förslag

Det är vanskligt att finna en enkel och praktisk lösning på dessa problem, och vi har inte inom ramen för vårt arbete kunnat lysa igenom frågan tillräckligt. Problemet hänger samman med att statens identitet är odelbar. En lösning på frågan om de bristande möjligheterna att ta emot fast egendom är att de lärosäten som vill ges tillgång till stiftelser som kan verka för det ändamålet. Även andra donationer som försvåras av att regeringens medgivande krävs för mottagandet enligt donationsförordningen bör kunna tas emot av en sådan stiftelse. En donerad fastighet kan eventuellt också i sig bli en anknuten stiftelse.

I den mån kravet på särskilt medgivande ska finnas kvar, bör befogenheten flyttas över från regeringen till lärosätets styrelse på motsvarande sätt som har föreslagits i andra frågor. Det måste då också klargöras att det är det individuella lärosätet som har rätt till donationsfastigheten och alltså inte Akademiska Hus AB. Dessa överväganden måste under alla omständigheter utvecklas vidare.

4.5. Strategiska satsningar

4.5.1 Vilka behov finns?

Möjligheterna till långsiktighet i planeringsverksamheten vid universitet och högskolor är av stor betydelse. Den kanske viktigaste komponenten i detta sammanhang är just tillgången till ekonomiska resurser för egeninitierade satsningar men också att få använda sådana på ett ändamålsenligt sätt. På detta område efterfrågas större frihet än vad som finns i dag.

Om ett lärosäte på ett bra sätt ska kunna planera verksamheten och vidta strategiska åtgärder, måste det förfoga över vissa fria ekonomiska resurser och ha befogenhet att använda dessa. Kapitalbildning för strategiska ändamål och befogenheter att få använda sådana resurser är därför viktiga inslag för ökad handlingsfrihet. I samma syfte behöver lärosäten även tillåtas att ha viss buffert i verksamheten.

Konkret behöver lärosäten bygga upp ett myndighetskapital som de exempelvis kan disponera för tung infrastruktur eller internationella rekryteringar. Att lärosätena redan idag har betydande myndighetskapital löser inte problematiken då detta kapital ofta är uppbundet för olika ändamål och inte kan disponeras för dessa satsningar. I stora delar gäller det dock behov av strategiska satsningar inom området för gängse medelsanvändning. Lärosäten behöver exempelvis ta ett allt större ansvar för infrastrukturer enligt Vetenskapsrådets nya finansieringsmodell. Vetenskapsrådet ska numera endast finansiera 50 procent av infrastrukturerna och medlen ska garanteras bara under begränsad tid för att sedan fasas ut. Lärosätena förväntas alltså finansiera resten och vara "ägare" av infrastrukturerna, helst genom att bilda konsortier med andra lärosäten. Infrastrukturbehoven beräknas dessutom öka framöver. Numera gäller behoven inte bara inom naturvetenskap, medicin och teknik utan också i hög grad inom humaniora och samhällsvetenskap, t.ex. för stora databaser. Genom förbättringar av lärosätenas möjligheter till strategiska satsningar kan förutsättningar skapas för kontinuitet och stabilitet för forskningsinfrastrukturen.

Bidrag från externa bidragsgivare täcker också alltmera sällan hela kostnaderna vid ett forskningsprojekt, utan det ställs också krav på medfinansiering. Kraven på medfinansiering skapar också buffertbehov för att statliga lärosäten ska ha möjlighet att konkurrera om attraktiva forskningsprojekt.

4.5.2 Dagens hinder

Ytterst är det riksdagen som bestämmer hur statens anslag får användas. Det är naturligtvis rimligt att statsanslag ska användas för de ändamål som de anslagits. Tidsperspektivet kan dock diskuteras närmare. Utgångspunkten är att statsanslagen ska användas under det år för vilket de anslagits. Principiellt ska annars de överskott som inte får sparas återföras till statskassan.

Många lärosäten har betydande myndighetskapital som består av ramanslag för forskning och utbildning. Därtill kommer oförbrukade bidrag som består av beslutade men ännu ej ianspråktagna externa forskningsmedel. Det bör observeras att det tar tid att etablera de strukturer som behövs för mer omfattande forskningsprojekt. Vi bortser här från de regler som gäller för möjligheterna att föra över anslag från ett budgetår till nästa och – i stort sett – från de frågor som hänger ihop med lärosätenas myndighetskapital.

4.5.3 Vilka alternativ är rimliga?

Det finns ett behov av att kunna bygga ett strategiskt kapital och att få möjlighet att hålla en viss buffert utan att riskera att sådana tillgångar dras in eller påverkar framtida resurstilldelning negativt. På så vis bör även vissa problem som hänger samman med kraven på medfinansiering vid externa anslag bli lättare att hantera.

En enkel och smidig lösning för att tillgodose lärosätenas behov kan åstadkommas inom ramen för budgetprocessen. De lärosäten som önskar borde kunna ges möjlighet att sätta av en mindre del av forskningsanslaget för de redovisade ändamålen. [jfr avsnittet ovan om internationella samarbeten] Det kan eventuellt finnas utrymme för att använda en del av myndighetskapitalet på detta sätt. I båda fallen krävs naturligtvis riksdagsbeslut inom ramen för budgetprocessen. Därvid kan även lämpliga redovisningsrutiner läggas fast.

4.5.4 Förslag

Lärosätena medges inom ramen för kommande budgetprocesser att använda viss del av forskningsanslaget för strategiska satsningar relativt fritt, också i tiden. Lärosätena tillåts även att ha viss buffert av resurser utan att det påverkar kommande resurstilldelning. Sådana arrangemang kan åstadkommas genom budgetpropositionens utformning.

4.6 Förutsättningarna för att arbeta med innovationer

4.6.1. Vilka behov finns?

Flera aspekter vid lärosätens arbete med innovationer kan lyftas fram. En grundläggande aspekt som vi uppmärksammar här är förhållandet till de holdingbolag som lärosätena förvaltar.¹⁶ Det är inte alla lärosäten som själva förvaltar något holdingbolag. Även andra lärosäten kan ha behov av att använda egna holdingbolag för arbetet med innovationer. För de som förvaltar holdingbolag finns det dessutom flera förbättringsmöjligheter.

Föremålet för de befintliga holdingbolagens verksamhet är att förvärva, förvalta och sälja aktier och andelar i hel- eller delägda bolag som har till syfte att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för kommersiell exploatering av projekt och kunskaper framtagna eller uppkomna inom ramen för verksamheten vid lärosätet, att förmedla uppdragsutbildning samt att bedriva annan därmed förenlig verksamhet. Lärosätena kan genom holdingbolagen därför arbeta friare med kommersialisering av forskningsresultat i form av innovationer än vad som är möjligt i myndighetsformen. Holdingbolagen är inte bara tänkta att fylla en funktion hos det egna lärosätet utan även att arbeta gentemot andra lärosäten.

Vid flera tillfällen har kapitaltillskott beslutats och utgått till de till lärosätena knutna holdingbolagen. Senast för år 2014 bemyndigade riksdagen regeringen att ge kapitaltillskott om 12 miljoner kronor till de till universitet och högskolorna knutna holdingbolagen (se prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 16). Skälet för bemyndigandet var att göra det möjligt att öka antalet forskningsresultat som kommersialiseras genom att bygga upp idébanker. Dessa idébanker består av forskningsresultat som forskare av olika anledningar inte driver vidare till kommersialisering.

Holdingbolagen har också vid ett antal tillfällen dessförinnan tillförts kapital. För perioden 2011-2014 hade regeringen dessutom bemyndigats att besluta

¹⁶ En annan grundläggande aspekt är att, för att lärosätena ska kunna arbeta med innovationer, de måste ha resurser för det. Ett alternativ kan vara att lärosäten, utöver de medel som innovationskontoren erhåller, tillåts att – enligt de principer som har angetts för strategiska satsningar – använda sådana medel för ändamålet. En annan betydelsefull aspekt av arbetet med innovationer avser möjligheten att hävda sekretess för dessa. Det behandlas närmare i avsnitt 4.7.

om kapitaltillskott som finansierades av donationsmedel till ett universitet eller högskola om maximalt 100 000 000 kr per år och holdingbolag (prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 16). Det förklarades samtidigt att regeringen efter fyraårsperioden borde se över systemet.

Många lärosäten anser vidare att de behöver kunna tillföra medel själva för att föra forskningsresultat in i en effektiv innovationsprocess (jfr vad som sade ovan i avsnitt 4.5 om kapital för strategiska satsningar). Främst gäller det möjligheter att göra kapitaltillskott till de holdingbolag som de förvaltar. Detta beror i sin tur primärt på att holdingbolagen antingen har svårt att bära sig ekonomiskt eller annars långsiktigt beräknas ha svårt att bära sig ekonomiskt. Samtidigt ska bolagen såsom regeringen angett (se t.ex. prop. 2008/09:50) verka på marknadsmässiga villkor. Det bör inte utan vidare komma i fråga att löpande tillskjuta allmänna medel för det angivna ändamålet. En grundläggande utgångspunkt bör vara att bolag ska drivas affärsmässigt.

Regeringen har även förordat att utdelning från holdingbolag bör kunna användas för finansiering av forskning, utbildning och innovationsverksamhet (prop. 2010/11:1). Det bedömdes viktigt att utdelning från holdingbolag kan överföras till lärosäten. Utdelningen borde som högst uppgå till 20 000 000 kronor per år och holdingbolag. Även om den praktiska betydelsen av en sådan möjlighet kan diskuteras, så bör det också framöver vara möjligt för lärosäten att, om det blir aktuellt, på detta sätt ta emot sådan utdelning.

4.6.2 Dagens hinder

Ytterst kan förbudet mot att ge statsstöd till företag verka som en hindrande faktor för möjligheterna att finansiera företags arbete med innovationer. Men även för en mer generellt inriktad innovationsprocess som ett lärosäte önskar bedriva finns det hinder i det inhemska regelverket.

De lärosäten som inte förvaltar egna holdingbolag saknar möjlighet att själva inrätta sådana. I dagsläget kan inte heller de lärosäten som har tillgång till holdingbolag ge kapitaltillskott till det holdingbolag som de förvaltar. Det framgår av reglerna i budgetlagen och kapitalförsörjningsförordningen som redovisats ovan i avsnitt 4.2. Även av riktlinjerna för utövande av statens äganderätt i vissa bolag som förvaltas av universitet och högskolor framgår

att det inte är tillåtet. Däremot har alltså regeringen enligt ovan vid flera tillfällen bemyndigats att ge kapitaltillskott till holdingbolagen, också i fråga om donationsmedel.

4.6.3 Vilka alternativ är rimliga?

I utredningen (SOU 2012:41) Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor påpekades att holdingbolagen gör kapitaltillskott i nybildade företag vilket utgör en investering med möjlig men mycket osäker avkastning. Holdingbolagens tidiga insatser är nödvändiga för att senare riskkapitalsatsningar ska kunna ske. Utredningen hänvisade också till en rapport av Claes de Neergard¹⁷ som uttryckt att det finns en tydlig brist på kapital i den förkommersiella finansieringen, vilket kan beskrivas som ett marknadsmisslyckande. Enligt de Neergard skulle dock en adekvat finansiering ha goda samhällsekonomiska effekter. Även om bara ett litet antal av de företag som det investeras i blir lyckade och om den direkta avkastningen är måttlig, skulle staten kunna tjäna på det genom tillväxt och ökning av skatteinkomster.

Det saknas möjligheter att här bedöma vilka positiva samhällseffekter olika holdingbolag ger upphov till. Det är dock svårt att rikta invändningar mot att det även fortsättningsvis är staten som på central nivå beslutar om i vilken utsträckning offentliga medel ska få användas för ändamålet.

Samtidigt önskar också vissa lärosäten ha möjlighet att tillföra kapital till respektive holdingbolag. Visserligen får det individuella lärosätet anses ha ett legitimt intresse av att det av lärosätet förvaltade holdingbolaget ska fungera väl. En effektiv infrastruktur för arbetet med innovationer är betydelsefullt för ett lärosätes konkurrenskraft. Mot bakgrund av vad som har anförts i avsnitt 4.2 om grunderna för statens engagemang i företag bedöms dock inte lärosätena i nuläget kunna få någon generell rätt att besluta om kapitaltillskott till holdingbolagen. Att förhållandet mellan lärosätena och holdingbolagen i dag ska vara affärsmässigt talar också för denna slutsats. En annan ordning förutsätter vidare utredning.

¹⁷ Claes de Neergard, Bättre finansiering för kommersialisering av innovationer, Rapport om det svenska innovationsstödjande systemet och förslag till ett tillväxtbefrämjande åtgärdsprogram riktat mot kunskapsbaserat företagande.

I nuläget bör det endast i undantagsfall kunna bli fråga om kapitaltillskott för att förbättra holdingbolagens ekonomiska ställning. Om det i individuella fall finns legitima behov av kapitaltillskott till holdingbolag, bör detta kunna lösas genom bemyndiganden inom ramen för budgetprocessen.

Därutöver bör en principiellt mindre problematisk åtgärd vara att lärosäten tillåts att överföra donationsmedel till holdingbolaget, om det är förenligt med villkoren för donationen. Ett sådant bemyndigande har för viss tid lämnats till regeringen, men det enskilda lärosätet kan inte fatta beslut i frågan. Betydelsen av en sådan åtgärd är naturligtvis beroende av vilka donationer som inflyter till ett lärosäte och hur de är utformade. Effekten av åtgärden är med all sannolikhet begränsad, men det är dock svårt att se bärande invändningar mot en sådan ordning.

Vidare bör andra lärosäten än de som i dag har direkt tillgång till holdingbolag kunna få tillgång till holdingbolag, om deras behov inte kan tillgodoses i samarbete med befintliga holdingbolag. Tillstånd bör alltså kunna lämnas generellt till lärosäten att bilda holdingbolag.

4.6.4 Förslag

Med riksdagens tillstånd inrättas holdingbolag för de ytterligare lärosäten som har behov av sådana bolag för att effektivt kunna bedriva innovationsverksamheten vid respektive lärosäte.

När det gäller behov av kapitaltillskott till holdingbolag bedöms endast vissa åtgärder kunna ske inom ramen för nuvarande struktur. I de fall individuella lärosäten kan visa på ett legitimt behov av kapitaltillskott hos ett holdingbolag bör bemyndiganden kunna lämnas inom ramen för budgetprocessen.

Riksdagen bör dessutom även fortsättningsvis bemyndiga regeringen att göra kapitaltillskott i fråga om donationsmedel till av universitet och högskolor förvaltade holdingbolag. Regeringen bör sedan kunna låta lärosätenas styrelser besluta om kapitaltillskott av de donationsmedel som lärosätet erhåller, om det är förenligt med villkoren för donationen.¹⁸

¹⁸ Se närmare om nödvändiga överväganden och förändringar i motsvarande fråga i avsnitt 4.2.

4.7 Vissa behov av sekretess för att verksamheten ska fungera

4.7.1 Vilka behov finns?

Det är naturligtvis grundläggande att allmänhetens krav och behov av insyn ska tillgodoses även i förhållande till statliga universitet och högskolor. Offentlighetsprincipen fyller då en mycket viktig funktion. Inte desto mindre finns det exempel där frånvaron av möjlighet att, i begränsade hänseenden, kunna hävda sekretess försvårar för eller förhindrar lärosätet från att effektivt fullgöra sina uppgifter.

Rekrytering av rektorer

Genom författningsändringar 2009 infördes sekretess i ärenden om tillsättning av myndighetschefer. Dock undantogs rektorer vid lärosätena från bestämmelser om sekretess. Skälen till detta undantag framgår inte av förarbetena. Att framgångsrikt kunna rekrytera rektorer är av stor betydelse för varje lärosäte. Vid rekrytering av rektorer finns det behov av att under tidiga skeden av processen kunna sekretessbelägga ansökningar. På samma sätt som vid rekryteringen av övriga myndighetschefer bedöms en sådan möjlighet till sekretess medföra att fler personer kan antas anmäla sitt intresse för tjänsten som rektor. Detta skulle vidga urvalet och förbättra rekryteringsprocessen.

Innovationer och olika samarbeten

Om lärosäten ska kunna arbeta med att i myndighetsformen ta fram innovationer, måste det också finnas möjlighet att hävda sekretess för innovationerna. Behovet har också påpekats i flera utredningar på området.¹⁹ Behovet av ytterligare sekretess är tydligt när det gäller uppfinningar som tas fram av lärare vid lärosätet eller uppgifter som lämnas av lärare till lärosätet, utan samverkan med näringslivet eller andra aktörer.

Vidare bedöms de begränsade möjligheter till sekretess vid samarbeten med utomstående aktörer försvåra lärosätenas möjligheter att delta i olika former av samverkan med företag och internationella aktörer. Visserligen finns det

¹⁹ Se SOU 2012:41, Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor, och ESO 2012:8 Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.

förhållandevis goda möjligheter att hävda sekretess vid forskningssamverkan enligt 24 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), men motsvarande behov av sekretess bedöms finnas även på andra områden.

4.7.2 Dagens hinder

Rekrytering av rektorer

Sekretess gäller normalt i ärenden om anställning av myndighetschef enligt 39 kap. 5 b § OSL. Syftet med införandet av bestämmelsen var just att förmå fler personer att anmäla sitt intresse för sådana anställningar. Sekretessen ska tillförsäkra kandidaterna tillräcklig anonymitet för att undanröja de olägenheter som insyn kan medföra i dessa fall.²⁰ Vid anställningen av rektorer är bestämmelsen dock inte tillämplig enligt ett undantag i 10 a § Offentlighets- och sekretessförordningen. Dagens lärosäten saknar därför möjlighet att sekretessbelägga de ansökningar som kommer in till myndigheten. Skälet till att detta undantag gjordes framgår inte klart av förarbetena. Frånvaron av sekretess bedöms försvåra och försämra möjligheterna för lärosätets rekrytering.

Innovationer och vissa samarbeten

Att lärosäten inte kan sekretessbelägga uppgifter som finns hos lärosätet om uppfinningar som tagits fram av forskare vid lärosätet, utan samverkan med utomstående aktörer, innebär att dessa uppfinningar inte kan patenteras när det finns uppgifter om dem i allmänna handlingar. Vissa samarbeten bedöms vidare försvåras då det inte finns någon tillämplig sekretessgrund vilket kan medföra att statliga lärosäten inte kan konkurrera på motsvarande villkor som internationella aktörer.

4.7.3 Vilka alternativ är rimliga?

Rekrytering av rektorer

De skäl som motiverar sekretess vid rekrytering av myndighetschefer gör sig gällande också vid rekrytering av rektorer. Att införa fullständig sekretess för hela rekryteringsförfarandet fram till tidpunkten för regeringens beslut i syfte att tillförsäkra möjliga kandidater skydd mot insyn skulle dock inte vara förenligt med intresset av insyn och inflytande i processen. Enligt

²⁰ Prop. 2009/10:56 s. 24.

högskoleförordningen 2 kap. 8 § ska också lärarna, övriga anställda och studenter höras innan lärosätets styrelse lämnar sitt förslag om rektor till regeringen.

Ett alternativ är att avgränsa möjligheten till sekretess fram till den tidpunkt då hörandeskedet inleds. Det skulle innebära en väl avvägd balans mellan att optimera antalet kvalificerade sökanden och samtidigt säkerställa behovet av insyn i rekryteringsprocessen. Ett förslag av den innebörden har förts fram i SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor. Förslaget bör genomföras.

Innovationer och samarbeten

När det gäller frågan om offentlighet eller sekretess för uppgifter om innovationer vid lärosätet så måste lärosäten för att kunna arbeta med innovationer och särskilt uppfinningar kunna hävda sekretess. Något annat alternativ finns inte om lärosätet ska kunna arbeta med innovationer i myndighetsformen. Allmänhetens intresse av insyn bör i detta begränsade avseende inte ha förtur framför intresset av skydd för innovationen eller uppfinningen under en begränsad tid.

Det går inte att här dra några definitiva slutsatser om det finns möjligheter till ytterligare sekretess vid olika former av samarbeten. Offentlighet bör även fortsättningsvis vara en grundläggande utgångspunkt, men det finns ett behov av att utreda frågan närmare.

4.7.4 Förslag

Sekretess ska kunna gälla i tidiga skeden av ärenden om anställning av rektorer, fram till dess att hörande ska ske av lärarna, övriga anställda och studenter. Förslag om ändring av aktuell bestämmelse i Offentlighets- och sekretessförordningen lämnas nedan i avsnitt 5.3. Den närmare utformningen av sekretess för innovationer som tagits fram vid lärosätet bör utredas närmare och något förslag lämnas inte här. Även möjligheterna för statliga lärosäten att hävda sekretess vid olika former av samarbeten behöver ses över framöver.

5. Författningsförslag

5.1 Högskoleförordning

För att tillgodose behoven av att kunna delta i olika samarbeten föreslås i tillägg till de förslag som har framförts i avsnitt 4.2 en förändring av högskoleförordningen. Den föreslagna regleringen innebär att vissa beslut om engagemang i juridiska personer är förbehållna respektive lärosätets styrelse. Sådana beslut förutsätter enligt förslaget att lärosätet har bemyndigats i behörig ordning. Förändringen bör även inrymma de situationer där lärosäten bemyndigas att föra över donationsmedel till holdingbolag.

Därutöver anges i förslaget nedan att det är lärosätets styrelse som beslutar om att ingå vissa hyresavtal enligt den förändring som förespråkats i avsnitt 4.3. Kompletterande ändring av förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning redovisas nedan i avsnitt 5.2.

Högskoleförordning (1993:100)

Nuvarande regel

2 kap. 2 § Styrelsen för en högskola ska ha det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vidare ska styrelsen själv besluta

1. i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation,
2. om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt samt säkerställa att det vid högskolan finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,
3. om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser och revisionsrapporter,
4. om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt 10 §

internrevisionsförordningen (2006:1228),
 5. i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna,
 6. i frågor som enligt 15 § ska avgöras av en personalansvarsnämnd, om det inte har inrättats en personalansvarsnämnd vid högskolan eller om Statens ansvarsnämnd inte ska besluta enligt 4 kap. 16 §,
 7. om den antagningsordning som anges i 6 kap. 3 § andra stycket,
 8. om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning,
 9. om en anställningsordning,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10. om viktigare föreskrifter i övrigt, och
 11. i övriga frågor som är av principiell vikt.

10. om förvärv av aktier eller andelar i ett företag eller tillskott av kapital eller erläggande av medlemsavgifter i företaget enligt lämnat bemyndigande,
 11. om att ingå vissa hyresavtal som enligt förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning är förbehållet universitetets eller högskolans styrelse,
 12. om viktigare föreskrifter i övrigt, och
 13. i övriga frågor som är av principiell vikt.

Av 2 kap. 8, 10 och 15 §§ framgår att styrelsen också beslutar om förslag på rektor, utser rektors ställföreträdare och beslutar om inrättande av en personalansvarsnämnd.

5.2 Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning

I syfte att enligt avsnitt 4.3 möjliggöra ökad handlingsfrihet för lärosäten i fråga om vissa längre hyresavtal samt i fråga om uthyrning av bostäder till studenter, gästforskare och postdoktorala forskare föreslås ändringar enligt nedan i förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning	
<i>Nuvarande regel</i>	
<p>9 § Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet.</p> <p>Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå sådana avtal med en längre löptid än sex år endast efter regeringens medgivande till löptiden. Har avtalet en kortare löptid än sex år, krävs i stället regeringens medgivande till den ekonomiska förpliktelsen om resultatet vid en beräkning enligt följande formel blir större än 6:</p> $((a \times z) + b) / a$ <ul style="list-style-type: none">• där a = hyres- eller arrendekostnaden per år• z = den avtalade löptiden i antal år, och• b = övriga kostnadsåtaganden i avtalet.	
<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Universitet och högskolor får ingå sådana avtal med en längre löptid än tio år endast efter <i>regeringens</i> medgivande till löptiden. Har avtalet en kortare löptid än tio år, krävs i stället <i>regeringens</i> medgivande till	Universitet och högskolor får ingå sådana avtal med en längre löptid än tio år endast efter <i>beslut av universitetets eller högskolans styrelse</i> . Har avtalet en kortare löptid än tio år, krävs i

den ekonomiska förpliktelsen om resultatet vid en beräkning enligt formeln i andra stycket blir större än 10. Detsamma gäller myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, när de ingår avtal om lokaler m.m. för den verksamheten.

Myndigheten ska inhämta yttrande från Ekonomistyrningsverket om sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande.

stället *universitetets eller högskolans styrelses* medgivande till den ekonomiska förpliktelsen om resultatet vid en beräkning enligt formeln i andra stycket blir större än 10. Detsamma gäller myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning, när de ingår avtal om lokaler m.m. för den verksamheten.

Myndigheten ska inhämta yttrande från Ekonomistyrningsverket om sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande. *Detsamma gäller i fråga om sådana hyresavtal som kräver beslut av universitetets eller högskolans styrelse.*

[Observera att följdändring kan krävas i fråga om myndigheter som enligt beslut av regeringen är huvudman för högre utbildning och forskning].

Nuvarande regel

9 a § En myndighet får inte ingå hyresavtal för bostadslägenhet i syfte att upplåta lägenheten i andra hand för att förse någon enskild med bostad.

Första stycket gäller inte

1. universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och som upplåter bostadslägenhet till

Nuvarande lydelse

a) utländska studenter inom utbytesprogram med andra länder, eller

b) gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där,

Föreslagen lydelse

a) studenter vid universitetet eller högskolan, eller

b) gästforskare vid universitetet eller högskolan, under förutsättning att de inte är anställda där, eller gästforskare och forskare vid universitetet eller högskolan under en tidsbegränsad period om maximalt 2 år, om de under denna period bedriver postdoktoral forskning vid universitetet eller högskolan,

2. utlandsmyndigheter, eller

3. om något annat följer av lag eller annan författning eller om regeringen i ett enskilt fall beslutat annat.

5.3 Offentlighets- och sekretessförordning

För att åstadkomma en bättre ordning för rekrytering av rektorer enligt avsnitt 4.7 föreslås nedanstående ändring i offentlighets- och sekretessförordningen.

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)	
<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>10 a § Sekretess enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte i ärenden om anställning av rektor vid ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434).</p>	<p>10 a § När styrelsen för ett universitet eller högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) beslutar att hörande ska ske enligt 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) i ett ärende om anställning av rektor upphör sekretessen enligt 39 kap. 5 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att gälla för uppgifter om den eller de kandidater hörandet avser.</p>

Rapporten är utarbetad av en arbetsgrupp som har bestått av
representanter för lärosätena i Stockholm – Uppsala universitetsnätverk
Vid frågor om rapporten kontakta Stockholms universitet,
SE-106 91 Stockholm
Tel 08-16 20 00 www.su.se Epost: registrator@su.se