



Sveriges förenade studentkårer

Handläggare: Frida Lundberg

Datum: 2013-11-14

Dnr: PU2-2/1314

Remiss: Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (DS 2013:49)

Sveriges förenade studentkårer (SFS) har fått möjlighet att framföra synpunkter på förslaget om Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet. SFS inkommer här med sina synpunkter.

Dag som ovan,

Erik Arroy
Ordförande
08-54570105
erik.arroy@sfs.se

Erik Pedersen
Vice ordförande
08-54570107
erik.pedersen@sfs.se

Frida Lundberg
Jurist och utredare
08-54570115
frida.lundberg@sfs.se

SFS remissvar: Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (DS 2013:49)

Inledning

Sveriges förenade studentkårer, SFS, avstyrker förslaget om att inrätta högskolestiftelser enligt förslaget i departementspromemorian. Det främsta skälet till att SFS avstyrker förslaget är att departementspromemorian inte utgör ett tillfredsställande underlag för att kunna ta ställning i frågan. Vi utvecklar våra synpunkter närmre under tre rubriker: **Autonomi**, **En ny verksamhetsform** och **Studentinflytande och studenters rättssäkerhet**.

SFS vill se en bred politisk överenskommelse som skapar hållbara och långsiktiga förutsättningar för högskolan. Det har kommit till SFS kännedom att regeringen avser att utreda stiftelsefrågan ytterligare. SFS ser vidare utredning som en absolut nödvändighet och vill att utredningen bland annat ska svara på följande frågor:

- **Vilka alternativ kommer att finnas för att ge högskolorna ökad handlingsfrihet inom myndighetsformen?** Det är en viktig fråga att besvara för att en högskola som överväger att ansöka om att bli högskolestiftelse ska kunna bedöma hur alternativet ser ut. Det är också viktigt att ett universitet eller en högskola som inte väljer att bli stiftelse, eller vars ansökan att bli stiftelse inte godkänns, kan få de problem som regeringen adresserar lösta inom myndighetsformen, något åtminstone Ekonomistyrningsverket menar är möjligt.
- **Hur garanteras studenters rättssäkerhet och inflytande?** Promemorian redogör inte för hur regleringen av studentinflytandet skulle se ut i stiftelseförordnandet. Vad gäller studenters rättssäkerhet är promemorian alltför kortfattad och vag, och det saknas viktiga områden.
- **På vilket sätt och för vilka leder förslaget till ökad autonomi?** Att hävda att förslaget generellt ökar friheten för högskolorna är inte tillfredsställande när det är ledningens frihet som framför allt adresseras. Forskare, lärare och studenter behöver frihet från både politisk styrning och från lärosätetsintern toppstyrning.
- **Vad blir konsekvenserna för högskolesektorn som helhet om reformen genomförs?** Det behövs en tydligare vision, som redogör för hur regeringen vill att ett framtida högskolelandskap ska se ut.

Autonomi

Autonomi har blivit ett ledord i regeringens strävan att öka lärosätenas frihet. Regeringen lägger stor vikt vid högskolans organisatoriska frihet medan andra delar av vad som bör innefattas i begreppet autonomi får stå tillbaka. Att allt för starkt koppla organisatorisk frihet till akademisk frihet är dock vanskligt. Vikten av forskarens individuella frihet i teori och praktik, samt lärar- och forskningskollegiets frihet och inflytande behöver också stärkas i framtidens högskola. Detsamma gäller även studentinflytandet.

Sedan autonomireformen har de nya formerna för lärosätenas organisatoriska frihet till delar begränsat det kollegiala beslutsfattandet. Många lärosätens administrationer har vuxit och ledningarnas makt har ökat. Genom att minska eller ta bort beslutande organ har också inflytandet från studenter och lärare fått mindre utrymme. Kollegialt inflytande och studentinflytande är en viktig del av högskolans särart. SFS har förstått att regeringen anser att ett starkt kollegialt inflytande är ineffektivt och endast ska garanteras i mindre omfattning¹. Det är mycket olyckligt, för när det handlar om utbildning och forskning så utgör inflytandet en kvalitetsgarant som är unik för högre utbildning. För akademisk frihet behövs frihet både från politisk styrning och från intern toppstyrning.

I takt med att den ekonomiska krisen i Europa fördjupats ställs allt högre tilltro till att högskolorna ska lösa krisen genom att producera forskning som skapar tillväxt samt tillhandahålla utbildning som snabbt bidrar till att utveckla Europa som en kunskapsbaserad ekonomi. Det är höga krav som vilar på högskolorna och vilka innebär att synen på högskolans uppdrag i samhället förändras. Genom att organisera och styra högskolor mer likt företag finns en förhoppning hos många politiker om ökad kvalitet och snabba strategiska beslut. Utbildning ses allt mer som en handelsvara i stället för en rättighet. De som deltar i högre utbildning betraktas allt mer som kunder än som studenter som aktivt bidrar till och har medansvar för högskolans utveckling. Det leder till att akademins betydelse för demokrati och samhällsutveckling förminskas; värden som kanske inte löser ekonomiska kriser på kort sikt men som i det långa perspektivet utan tvivel har störst betydelse för samhället och välfärden. Regeringens fokus på högskolornas organisatoriska frihet riskerar att bli en kortsiktig satsning på ökad produktivitet istället för den långsiktiga autonomi som bör eftersträvas för ett hållbart samhälle. SFS vill se en adekvat statlig styrning av högskolan som skapar förutsättningar för akademisk frihet för lärare, forskare, studenter och ledning.

¹ Det har bland annat framkommit i debatter där Peter Honeth representerat regeringen för att diskutera promemorian, till exempel i Lund 19 september 2013 (se: UR Samtiden - Framtidens universitet).

En ny verksamhetsform

Konsekvenser av att lämna myndighetsformen

Att som högskola övergå i stiftelseform innebär ett oåterkalleligt beslut. Det är därför nödvändigt att regeringen redogör för på vilka sätt den handlingsfrihet som adresseras i promemorian - att kunna bilda och delta i olika associationer - kan lösas på andra sätt, inom myndighetsformen. Ett lärosäte måste kunna ta ställning till för- och nackdelar med att övergå till högskolestiftelse. Då måste alternativen vara tydliga.

Regeringen har med autonomireformen² utökat rätten för statliga lärosäten att bestämma hur verksamheten ska organiseras, hur kompetensförsörjningen ska hanteras och hur resurser ska fördelas inom lärosätet. På dessa områden har nu statliga högskolor och stiftelsehögskolor samma möjligheter³. I promemorian framförs att myndighetsformen inte alltid är tillräckligt flexibel för lärosäten som bedriver en omfattande forskningsverksamhet och som samarbetar och samverkar med andra länder och aktörer. Det handlar främst om att kunna bilda och delta i olika associationer. Det är med denna utgångspunkt regeringen lägger fram sitt förslag om högskolestiftelser. Men att som högskola gå från myndighetsform till den nya stiftelseformen leder till så långtgående konsekvenser för flera andra områden att det i nuläget är omöjligt att se om fördelarna överväger nackdelarna. Det gäller bland annat områden som har med studenternas rättssäkerhet att göra, anställningsvillkor för lärare och doktorander samt insyn i högskolans verksamhet. Ekonomistyrningsverket, ESV, anser att de mål regeringen vill uppnå med förslaget om högskolestiftelser kan uppnås inom ramen för myndighetsformen. ESV menar vidare att det finns starka skäl för att statligt finansierad verksamhet ska bedrivas i myndighetsform. Det handlar om centrala värden för statsförvaltningen som öppenhet, transparens, demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. SFS noterar att departementspromemorian lyfter hur just dessa områden ska kunna garanteras på en lägsta nivå i en högskolestiftelse. Förslaget förser dock inte läsaren med i närheten av ett tillräckligt underlag för att kunna väga olika aspekter mot varandra.

Ett tydligt och överskådligt högskolesystem

Att ha flera verksamhetsformer inom högre utbildning som omfattas av olika regelverk leder till ett svåröverskådligt system. SFS anser att det är viktigt att den statligt finansierade högre utbildningen är begriplig, förutsägbar och transparent för såväl allmänheten som för de som deltar i utbildning eller verkar inom högskolan. Det är viktigt ur ett demokratiskt perspektiv och, inte minst för studenterna, för rättssäkerheten. En sökande eller en student ska känna till vad de olika verksamhetsformerna innebär för studentinflytandet och rättssäkerheten. Idag finns, utöver statliga universitet och högskolor, stiftelsehögskolorna och andra enskilda utbildningsanordnare. Med regeringens förslag om högskolestiftelser skulle ytterligare en verksamhetsform tillkomma

² Prop. 2009/10:149, En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor

³ Statskontoret 2012:37, Olika men ändå lika – en uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan.

vilket skapar behov av att göra systemet översiktligt och begripligt. Redan idag är det många studenter som inte vet vad det innebär juridiskt att studera på en utbildning som anordnas av en enskild utbildningsanordnare. Det är först när problem uppstår som skillnaden blir klar, till exempel när studenten hänvisas till civilrättslig domstol för att få sin sak prövad. I ett komplext högskolesystem krävs att de som söker till högre utbildning får tydlig information om skillnaderna redan i ansökningsprocessen. Informationen ska också redogöra för hur och på vilka grunder Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet) utövar tillsyn över de olika verksamheterna – utifrån högskolelag, högskoleförordning, stiftelseförordnande och andra avtal mellan exempelvis högskolestiftelse och stat.

Ökad konkurrens

Regeringen framhåller att ökad konkurrens mellan lärosätena är önskvärt och att konkurrens förväntas ge upphov till högre effektivitet i resursanvändningen samt stimulera till ökad omsorg om studenterna. SFS anser att det finns anledning att grundligt se över i vilken mån högskolans verksamhet som helhet främjas av ytterligare konkurrensutsättning och i vilken mån det till exempel skulle leda till att målet om diversitet verkligen uppnås. Något som inte görs i promemorian. Att applicera näringslivets logik på högskoleutbildning riskerar sannolikt snarare att leda till likriktning när samhället i själva verket behöver mer mångfacetterade utbildningar.⁴

Konkurrensneutralitet mellan lärosätena ska skapas genom att samma principer för tilldelning av medel ska gälla så långt som möjligt, och att övergången till en högskolestiftelse inte ska påverka lärosätets ekonomiska resurser till högskoleutbildning och forskning negativt eller positivt. Den sexåriga planeringshorisont med 90% av medlen garanterade innebär dock redan en konkurrensfördel som övriga högskolor med ettåriga planeringscykler inte kan konkurrera med. Att ombildas till en högskolestiftelse skulle vidare ge lärosäten konkurrensfördelaktiga möjligheter som att ingå avtal på samma sätt som juridiska personer samt att äga bolag och egendom. För att högskolor som inte vill eller får bli stiftelser ska kunna konkurrera med högskolestiftelserna och lättare verka på den internationella arenan behövs lösningar även för dem - inom myndighetsformen.

Studentinflytande och studenters rättssäkerhet

Rättssäkerhet ska "väsentligen" förbli likvärdig

SFS utgångspunkt är att studentinflytandet och studenters rättssäkerhet ska vara helt likvärdig vid en eventuell högskolestiftelse som i den statliga högskolan. Regeringen framför i promemorian att utgångspunkten för förslaget om högskolestiftelser är att studenters rättssäkerhet "väsentligen ska förbli likvärdig efter ett lärosätes ombildning till högskolestiftelse". Därefter redogörs för bestämmelser som ska gälla för högskolestiftelser och för eventuella utbildningsbolag. Vid närmare läsning uppstår dock frågan om de "exempel"

⁴ Se bland annat Lars Stannegård, professor i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm, SvD Brännpunkt, 2011-06-02.

som tas upp i promemorian bara är just exempel på bestämmelser som ska gälla för högskolestiftelser eller om det är en fullständig katalog. SFS har i samtal med Utbildningsdepartementet förstått att promemorian utgör ett förslag på en fullständig katalog för de bestämmelser om studenters rättigheter som ska gälla för en högskolestiftelse. Det innebär att viktiga delar saknas såsom kurs- och utbildningsplaner, rätt att byta examiner, en högskolas möjlighet att begränsa antalet prov som en student får genomgå, kursvärderingar och tillgodoräknande.

Formuleringen i promemorian är att den katalog av rättigheter för studenter som räknas upp "bör" gälla i en högskolestiftelse. "Bör" är en alltför vag term som speglar att dessa föresatser inte har den tyngd i förslaget som ett "ska" skulle betyda. Vidare föreslås det att högskolestiftelser ska få pröva frågor om tillträde, utbildningsbidrag för doktorander, handledning och andra resurser för doktorander samt studieavgifter för studenter. Några av dessa frågor behandlas nedan i remissvaret.

Studentinflytande

Enligt promemorian ska bestämmelser om studentinflytande och studentrepresentation, motsvarande de som idag gäller för statliga universitet och högskolor, göras tillämpliga för högskolestiftelserna. SFS noterar att det står "ska" och inte "bör" på denna punkt, vilket naturligtvis är positivt. SFS anser dock att det är nödvändigt att regeringen i sitt förslag preciserar hur dessa bestämmelser ska utformas så att vi kan ta ställning till om de motsvarar de som gäller i den statliga högskolan. I promemorians förslag på stiftelseförordnande saknas helt bestämmelser om studenters rätt att utöva inflytande på utbildningen. Det gör det svårt att förutse hur kravet ska ställas. Ska man i stiftelseförordnandet direkt hänvisa till högskoleförordningen (HF) eller ska det som i dagsläget gäller för studentinflytandet föras in i avtal och sedan inte ändras oavsett vad som händer med regleringarna i HF? Utefter vad promemorian utlovar om "motsvarighet" förutsätter SFS att **alla** regleringar kommer att gälla, som exempelvis att en högskola är skyldig att låta en demokratiskt uppbyggd förening för studenter vid högskolan använda undervisningslokalerna enligt HF 1:13§.

SFS saknar i promemorian förslag på instruktioner för Universitetskanslersämbetet tillsyn över högskolestiftelser. Vad gäller enskilda utbildningsanordnare kan Universitetskanslersämbetet inte utöva tillsyn på områden där inte förvaltningslagen och högskoleförordningen gäller. Den nu nedlagda myndigheten Högskoleverket har formulerat sig enligt följande (SFS kursivering): "Högskoleverket *anser sig* också kunna granska om enskilda utbildningsanordnare med examensrätt följer de mål och anvisningar som har slagits fast i regeringsbeslut eller i avtal mellan staten och de enskilda utbildningsanordnarna"⁵. SFS anser att det bör vara tydligt reglerat och välkänt att UK-ämbetet har i uppgift att granska högskolestiftelser och andra utbildningsanordnare utifrån regeringsbeslut och avtal med staten.

⁵ Rapport 2008:37 R Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt, sid 47

Disciplinära åtgärder och avskiljande

SFS avstyrker förslaget om att högskolestiftelser ska skapa egna ordningar för disciplinärenden och avskiljande. Enligt förslaget ska inte högskolestiftelser omfattas av högskoleförordningens bestämmelser om disciplinära åtgärder mot studenter. Avskiljandefrågor finns överhuvudtaget inte med i promemorian vilket måste innebära att högskolestiftelserna inte ska följa förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

Disciplinära åtgärder och avskiljande innebär rättsingrepp som måste omgärdas av stor rättssäkerhet. Högskoleverket konstaterade i rapporten *Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt (Rapport 2008:37 R)* att det innebär en försvagning av studenternas rättssäkerhet att det läggs på en enskild utbildningsanordnare att skapa tydliga och klara regler om disciplinära frågor och frågor om avskiljande. Att studenterna inte kan överklaga besluten till förvaltningsdomstolar är också en nackdel för rättssäkerheten.

Överklagandenämnden för högskolan

SFS tillstyrker att de beslut som räknas upp i promemorian ska kunna överklagas till Överklagandenämnden (ÖNH) för högskolan. SFS anser dock att även beslut om tillgodoräknande och om examensbevis ska kunna överklagas till ÖNH. Vidare vill vi se förslag till förordningstext för hur överklagande ska regleras i förordningstext.

Studieavgifter för studenter

Enligt förslaget skulle en högskolestiftelse få ”pröva frågor om studieavgifter för studenter”⁶. SFS avstyrker förslaget eftersom det helt omkullkastar den svenska principen om fri utbildning. När Sverige införde studieavgifter för tredjelandsstudenter, något som SFS var och fortfarande är starkt emot, var regeringen tydlig med att utbildning skulle förbli avgiftsfri för svenska medborgare och för medborgare i länder inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. En ny paragraf infördes i högskolelagens fjärde kapitel som garanterar avgiftsfrihet. För en högskolestiftelse skulle endast högskolelagens första kapitel gälla och således inte bestämmelsen om avgiftsfrihet. SFS kräver att principen om avgiftsfrihet förs in i stiftelseförordnandet.

SFS anser att avgifter för tredjelandsstudenter helt ska tas bort. Om regeringen även fortsättningsvis kommer kräva att högskolor tar ut avgifter för tredjelandsstudenter bör paragrafen om studieavgifter lyda: ”[...] pröva frågor om studieavgifter för studenter som inte är medborgare i Sverige och länder inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz”.

⁶ förslag till ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Doktorander

Promemorian redogör för områden som berör doktorander och som ”bör” regleras: individuell studieplan, rätt till handledning, indragning av handledning och andra resurser samt möjlighet att få tillbaka indragna resurser. Precis som framförts under stycket om studenters rättssäkerhet anser SFS att frånvaron av förslag på hur dessa områden mer precist ska regleras leder till osäkerhet om den ”motsvarighet” regeringen deklarerar verkligen kommer uppnås. Vidare är termen ”bör” allt för vag för att garantera att samtliga uppräknade områden kommer finnas med i ett slutgiltigt förslag.

En högskolestiftelse ska enligt förslaget få pröva frågor om utbildningsbidrag för doktorander. Högskoleförordningens reglering om högst ett års utbildningsbidrag kommer inte omfatta högskolestiftelser men motsvarande regleringar ”bör” enligt promemorian, gälla för högskolestiftelser. SFS förutsätter att doktorander på en högskolestiftelse inte ska kunna ha sämre villkor än doktorander vid statliga högskolor. SFS anser att utbildningsbidraget ska avskaffas och att alla doktorander ska anställas. Det måste göras möjligt förordningsmässigt att en sådan reglering ska gälla för högskolestiftelser om den införs för statliga högskolor.

Som tidigare framförts under Överklagandenämnden för högskolan ser SFS positivt på förslaget att följande beslut som rör doktorander ska kunna överklagas; beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna.

Rättssäkerheten hos andra enskilda utbildningsanordnare

Vad gäller frågan om att utreda ifall det system som föreslås för högskolestiftelser vad gäller studenträttigheter också bör gälla för andra enskilda utbildningsanordnare ställer sig SFS positiva. Vi har medlemmar som vittnar om brister i rättssäkerheten hos enskilda utbildningsanordnare. SFS delar UK-ämbetets uppfattning att studenter bör ha samma grundläggande rättsskydd oavsett om högskolan är offentlig eller enskild. Vi vill dock lyfta att vår medlemskår Chalmers studentkår för sin del inte anser att de vill ändra sitt system. De lyfter att det har varit ett mödosamt arbete att säkerställa att studentinflytandet ska bli likvärdigt eller bättre än på andra högskolor. Nya regler skulle riskera att försämra det goda samarbete som finns mellan Chalmers Tekniska Högskola och Chalmers studentkår. Chalmers studentkår konstaterar att den osäkerhet de upplevde vid stiftelseomvandlingen på grund av otydlighet kring vilka styrdokument som reglerade studentinflytande och rättssäkerhet riskerar att återupprepas på grund av att det i promemorian inte redogörs tillräckligt för hur dessa områden ska regleras.