



Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2006/07:43 *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses* och motionsyrkanden i anslutning till denna. Även några yrkanden från den allmänna motionstiden 2006 behandlas i betänkandet.

I propositionen lämnar regeringen förslag och aviserar andra förändringar som syftar till att minska det politiska inflytandet när styrelser för universitet och högskolor utses. Till ordförande i en styrelse ska regeringen kunna utse rektor eller annan person som är anställd vid det lärosäte som uppdraget avser. Vidare föreslås i propositionen att det inte längre ska finnas krav på att regeringen utser flertalet av övriga ledamöter i styrelserna. Förslagen i propositionen innebär ändringar i högskolelagen (1992:1434).

I propositionen redovisar regeringen även sin bedömning av ett ändrat förfarande när vissa ledamöter i lärosätenas styrelser utses. Ledamöter, inklusive ordföranden, som utses av regeringen bör utses efter förslag från lärosätet. Ett lärosätes förslag bör föregås av samråd inom och utom lärosätet. Det ändrade förfarandet kommer att innebära vissa ändringar i högskoleförfordningen (1993:100).

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) och avslår samtliga motionsyrkanden.

I en gemensam reservation från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet avvisas regeringens förslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Utseende av styrelseledamöter	5
Reservation	10
Utseende av styrelseledamöter (s, v, mp)	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Propositionen	12
Följdmotioner	12
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006	12
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utseende av styrelseledamöter

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2006/07:43 och avslår motionerna 2006/07:Fi244 yrkande 48, 2006/07:Ub6, 2006/07:Ub7, 2006/07:Ub8, 2006/07:Ub9, 2006/07:Ub10, 2006/07:Ub315 och 2006/07:Ub326 yrkandena 5 och 6.

Reservation (s, v, mp)

Stockholm den 15 mars 2007

På utbildningsutskottets vägnar

Sofia Larsen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Larsen (c), Marie Granlund (s), Margareta Pålsson (m), Mats Gerdau (m), Mikael Damberg (s), Gustav Blix (m), Agneta Lundberg (s), Ulf Nilsson (fp), Louise Malmström (s), Betty Malmberg (m), Ibrahim Baylan (s), Gunilla Tjernberg (kd), Lars Hjalmered (m), Rossana Dinamarca (v), Peter Hultqvist (s), Ulrika Carlsson i Skövde (c) och Mats Pertoft (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen lägger i propositionen *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses* (prop. 2006/07:43) fram förslag och bedömningar rörande styrelserna för universitet och högskolor. Propositionen har föregåtts av en promemoria som upprättades inom dåvarande Utbildnings- och kulturdepartementet med förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) angående utseende av ledamöter i styrelser för universitet och högskolor. Promemorian har remissbehandlats.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag och bedömningar som syftar till att minska det politiska inflytandet när styrelser för universitet och högskolor utses. Till ordförande i en styrelse ska regeringen kunna utse rektor eller någon annan som är anställd vid det lärosäte som uppdraget avser. Den begränsning som finns i högskolelagen om att ordföranden bör vara någon som inte är anställd vid det aktuella lärosätet ska därför tas bort. Liksom tidigare kommer det att vara möjligt att ha en extern ordförande om lärosätet bedömer det som lämpligast.

Regeringen föreslår även att det inte längre ska finnas något krav på att regeringen ska utse flertalet av övriga ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor. Därmed skapas möjligheter för lärosätena att ha mindre styrelser där majoriteten inte utses av regeringen. Högskolorna kan dock med den föreslagna ändringen föreslå en sammansättning av styrelsen som liknar den nuvarande. Ovanstående ändringar i högskolelagen föreslås gälla fr.o.m. den 25 april 2007.

De föreslagna ändringarna i högskolelagen bör enligt regeringens bedömning kompletteras med vissa ändringar i högskoleförordningen (1993:100). Dessa ändringar innebär huvudsakligen att ledamöter inklusive ordföranden bör utses av regeringen efter förslag från lärosätet. Ett lärosätes förslag till regeringen i fråga om styrelseledamöter bör föregås av samråd inom och utom lärosätet. Lämpliga former för samråd bör ankomma på rektor att avgöra. Av lärosätets förslag till styrelseledamöter bör det framgå hur samråd har skett.

Utskottets överväganden

Utseende av styrelseledamöter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör anta regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) gällande hur högskolestyrelsernas ledamöter ska utses, samt avslå samtliga motionsyrkanden.

Jämför reservation (s, v, mp).

Gällande bestämmelser

I högskolelagen (2 kap. 4 §) anges att regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse. Till ordförande bör utses någon som inte är anställd vid det lärosäte som uppdraget avser. Rektor ska ingå i styrelsen.

Vidare anges att regeringen ska utse flertalet av styrelsens övriga ledamöter samt att lärare och studenter har rätt att vara representerade i styrelsen. Med övriga ledamöter menas i gällande lydelse alla ledamöter utom ordförande och rektor.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att den nuvarande begränsningen i högskolelagen (1992:1434, 2 kap. 4 §) av vem som bör utses till ordförande i ett universitets eller en högskolas styrelse tas bort. Begränsningen innebär att regeringen till ordförande bör utse någon som inte är anställd vid det lärosäte som uppdraget avser.

Vidare ska det enligt propositionen inte längre finnas något krav på att regeringen ska utse flertalet av övriga ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor. Därmed blir det möjligt för lärosätena att ha mindre styrelser där majoriteten inte utses av regeringen. I den föreslagna lydelsen menas med övriga ledamöter alla ledamöter utöver ordförande, rektor och representanter för lärare och studenter. Ändringarna i högskolelagen föreslås gälla fr.o.m. den 25 april 2007.

Regeringen gör bedömningen att det bör införas ett ändrat förfarande när vissa ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor utses. Avsikten är att göra förändringar i högskoleförordningen (1993:100) som innebär att ledamöter, inklusive ordföranden, som utses av regeringen bör utses efter förslag från lärosätet. Ett lärosätes förslag bör föregås av samråd inom och utom lärosätet.

Motioner

Socialdemokraterna yrkar i motion 2006/07:Ub9 avslag på regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434). Partiets utgångspunkt är att universiteten och högskolorna tjänar ett allmänt samhällseligt intresse samtidigt som de redan i dag har ett omfattande självbestämmande rörande den närmare verksamheten. I syfte att tillvarata samhällsintresset är det därför enligt Socialdemokraterna rimligt att regeringen utser vilka som ingår i lärosätenas styrelser. Partiet menar även att högskolans samverkan med det omgivande samhället underlättas av att personer med erfarenhet från politik och näringsliv finns representerade i styrelserna. Vidare avvisar Socialdemokraterna förslaget om att rektor eller annan anställd vid högskolan ska kunna utses till styrelsens ordförande. Det normala i både statlig och privat verksamhet är att ha en tydlig rollfördelning mellan den beslutande och den exekutiva funktionen. Risker är att det skapas otydligheter vad gäller den interna styrningen och kontrollen om rektor också är ordförande. Socialdemokraterna menar avslutningsvis att propositionen har tagits fram alltför hastigt och att det saknas resonemang och analys kring vad förslagen kommer att innebära.

Även i motion 2006/07:Fi244 avvisar Socialdemokraterna regeringens förslag om förändringar av styrningen av högskolan. Man vill i stället slå vakt om det nuvarande samhällsinflytandet över högskolor och universitet.

Det är viktigt med styrelser som har en bred förankring i det omgivande samhället, framhålls i motion 2006/07:UbU6 (s). Enligt motionären förstärks högskolornas regionala förankring av att styrelsen har lokala och regionala representanter. Högskolor och universitet använder dessutom betydande statliga medel i sin verksamhet, varför det är naturligt att staten utser representanter som är med och beslutar om hur medlen används. Motionären yrkar därför avslag på regeringens förslag.

I motion 2006/07:UbU7 (s) avstyrks regeringens förslag bl.a. med motiveringen att allsidigt sammansatta styrelser ger möjligheter till övergripande demokratisk insyn samt att de minskar risken för att arbetet bedrivs isolerat från omvärlden. Styrelser som bidrar till samverkan med det omgivande samhället förstärker högskolornas betydelse för den regionala utvecklingen.

I motion 2006/07:Ub315 (s) anföras att inflytandet av lekmän i de mindre lärosätenas styrelser har haft betydelse för tillgången på forskningsresurser från i regionen verksamma aktörer. Lekmännens inflytande har även bidragit till att förse studenterna med praktikplatser, bostäder och arbetstillfällen. Enligt motionärerna bör därför regeringen ompröva sitt ställningstagande att avskaffa lekmännens inflytande i högskolestyrelserna.

Vänsterpartiet yrkar avslag på regeringens proposition i motion 2006/07:Ub8. Partiet konstaterar att universitet och högskolor är statliga myndigheter som finansieras med offentliga medel och att den nuvarande ordningen där regeringen utser majoriteten av ledamöterna borgar för att allmänheten får en viss insyn och inflytande över verksamheten. Därtill innebär reger-

ingens förslag en risk att enbart personer med samma intressen som lärosätet utses till ledamöter, vilket kan skapa en maktkoncentration på bekostnad av studenter och anställda. Vänsterpartiet är också kritiskt till propositionens förslag om att en anställd vid högskolan ska kunna vara styrelsens ordförande. Därmed frångås den allmänna principen om att ha en tydlig rollfördelning mellan den verkställande ledningen och styrelsen. Slutligen menar Vänsterpartiet att det underlag som propositionen bygger på är otillräckligt som grund för att fatta beslut. Det hade därför varit lämpligt att invänta de allmänna förändringsarbeten som nu pågår rörande den statliga myndighetsstyrningen.

Även i motion 2006/07:Ub10 (mp) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna menar att styrelsen inte bör vara för inblandad i de interna processer som finns i större organisationer. Styrelsens ledamöter ska i stället arbeta utifrån ett större och längre perspektiv. Av samma skäl bör styrelsens ordförande även fortsättningsvis rekryteras utanför högskolan. Rektorn vid en högskola bör ha en roll, medan styrelseordföranden bör ha en annan. Vidare framhålls att det bör vara regeringens uppgift att tillsätta kompetenta styrelseledamöter. Vilka titlar dessa personer har saknar betydelse; det viktiga är vilken kunskap de besitter.

Värdet av att universitet och högskolor ges en friare ställning i förhållande till riksdag och regering anföras i motion 2006/07:Ub326 (m) yrkande 5. Ett starkt civilt samhälle behöver starka institutioner som är oberoende av den offentliga makten och som granskar politiska beslut. Starka och självständiga universitet är också sannolikt den bästa garanten för hög kvalitet inom forskningen. Enligt yrkande 6 samma motion bör ett universitets eller en högskolas rektor vara ordförande i universitetets respektive högskolans styrelse. Den nuvarande ordningen som innebär att ordföranden ska vara någon som inte är anställd vid högskolan sägs ha bidragit till att reducera rektorsämbetets status och självständighet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) och avslår motionsyrkandena. De förändringar som regeringen föreslår i propositionen leder till att högskolestyrelserna får en till regeringen friare ställning och att lärosätenas självbestämmande ökar. Enligt utskottet innebär detta att lärosätena ges bättre förutsättningar att fungera som självständiga krafter i samhällsutvecklingen. Utskottet vill också erinra om att riksdagen under förra mandatperioden, efter en granskning i konstitutionsutskottet, ansåg att regeringen borde överväga att öka öppenheten vid tillsättning av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet. Riksdagen godkände därmed anmälan i en gemensam reservation från Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Miljöpartiet (bet. 2004/05:KU20, rskr. 2004/05:279). I

motiveringen noteras att högskolestyrelsernas förtroende och oberoende inte får undergrävas till följd av misstankar om partipolitiska hänsynstaganden vid tillsättning av ledamöter i styrelser för högskolor och universitet.

Utskottet kommenterar i det följande de invändningar mot regeringens förslag som framförts i motionerna.

Uppgiften att utse styrelseledamöter är ett av flera styrinstrument som regeringen kan använda i sin styrning av statliga myndigheter. Instruktioner, regleringsbrev, myndighetsdialoger, förordningar och särskilda regeringsbeslut är andra styrmedel. Fortfarande finns därför goda möjligheter för regeringen att dels ge de riktlinjer för verksamheten som kan vara rimliga utifrån samhällsintresset, dels säkerställa insyn och kontroll vad gäller de offentliga medlens användning.

Utskottet delar inte motionärernas uppfattning att lärosätenas samverkan med det omgivande samhället kommer att påverkas negativt av de föreslagna lagändringarna. I likhet med regeringen utgår utskottet från att styrelserna även fortsättningsvis kommer att innehålla externa ledamöter. Skillnaden är att regeringens förslag medför att sådana ledamöter utses på initiativ av lärosätet. Att bidra till den s.k. tredje uppgiften är dock inte något som bör reserveras externt rekryterade styrelseledamöter. Detta är en uppgift som ankommer på hela lärosätet och styrelsen i dess helhet. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att högskolornas samverkan med det omgivande samhället är fastställt i högskolelagen. Denna anmodan med åtföljande återrapporteringskrav återkommer i regleringsbrevet för universitet och högskolor.

Vad gäller ansvarsförhållandet mellan rektor och styrelsen påpekar regeringen i propositionen att rektor redan i dag ingår i styrelsen och att den senare har ett kollektivt beslutsansvar i enlighet med vad som föreskrivs i bl.a. högskoleförordningen (1993:100). Någon förändring av styrelsens ansvar och arbetsuppgifter eller ansvarsfördelningen mellan rektor och styrelsen är inte aktuell.

Förslagen i propositionen innebär inte någon formell ändring av hur den interna granskningen inom lärosätet ska ske. Regeringen menar dock att frågan kan behöva hanteras i praktiken, främst vad gäller internrevisionens roll i förhållande till styrelsen och särskilt om rektor är ordförande i styrelsen. Granskningar ska förvisso redovisas till styrelsen i dess helhet, i vilken rektor redan i dag ingår, men det kan ändå komma att uppfattas som om internrevisionens roll försvagas. Regeringen menar därför att en lösning kan vara att styrelsen inrättar en särskild revisionskommitté. Utskottet delar regeringens uppfattning om lärosätenas interna styrning och kontroll.

Angående den beredning som föregått propositionen konstaterar utskottet att den promemoria med förslag om utseende av ledamöter som upprättats inom Regeringskansliet har varit föremål för remissbehandling. Universitet och högskolor samt ett antal andra statliga myndigheter har beretts möjlighet att lämna sina synpunkter på förslaget.

I propositionen aviseras en ändring av högskoleförordningen som innebär att styrelsens ledamöter inklusive ordföranden ska utses av regeringen efter förslag från lärosätet. Regeringen menar att det är lärosätena själva som har bäst förutsättningar att avgöra vilka kunskaper och kompetenser som behövs i styrelsen. Lärosätets förslag till regeringen bör föregås av ett samråd inom och utom lärosätet. Utskottet delar regeringens bedömningar samt menar att lärosätena i detta sammanhang kan värdera behovet av att i styrelsen inkludera lekmän med regional förankring.

Utskottet anser inte att regeringens förslag riskerar att innebära en maktkoncentration som kan vara till nackdel för studenter och anställda. Det samråd inom och utom lärosätet som ska föregå ett lärosätes förslag bör innebära att personer med olika bakgrund och erfarenheter kan föreslås. Propositionen innehåller inga förslag om ändringar gällande lära- rnas och studenternas representation i lärosätenas styrelser.

Utskottet konstaterar att propositionens förslag om ett minskat politiskt inflytande när högskolestyrelser utses är i linje med yrkande 5 i motion 2006/07:Ub326 (m) om att universitet och högskolor bör ges en friare ställning. Utskottet finner därför att yrkandet kan avslås.

Enligt utskottets mening bör det inte vara obligatoriskt att ett universitets eller en högskolas rektor är ordförande i lärosätets styrelse. Däremot bör, i enlighet med vad som föreslås i propositionen, en sådan ordning vara möjlig om lärosätet självt bedömer detta som önskvärt.

Regeringens proposition är ett första steg i arbetet med att minska den politiska styrningen av universitet och högskolor. Som aviserats i den aktuella propositionen överväger regeringen att återkomma med ytterligare förslag rörande högskolans organisation och ledning. I Regeringskansliet bereds därför frågan om en eventuell utredning.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Utseende av styrelseledamöter (s, v, mp)

av Marie Granlund (s), Mikael Damberg (s), Agneta Lundberg (s), Louise Malmström (s), Ibrahim Baylan (s), Rossana Dinamarca (v), Peter Hultqvist (s) och Mats Pertoft (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2006/07:Fi244 yrkande 48, 2006/07:Ub6, 2006/07:Ub7, 2006/07:Ub8, 2006/07:Ub9, 2006/07:Ub10 och 2006/07:Ub315 samt avslår proposition 2006/07:43 och motion 2006/07:Ub326 yrkandena 5 och 6.

Ställningstagande

Universitet och högskolor är statliga myndigheter med nationella uppdrag inom utbildning och forskning. De direkta anslagen till de statliga lärosätena för högskoleutbildning och forskning uppgår år 2007 till ungefär 27 miljarder kronor. Den nuvarande ordningen, där regeringen utser en majoritet av ledamöterna i högskolestyrelserna, är motiverad då den ger möjlighet att betona samhällsintresset i en offentligt finansierad verksamhet.

Högskolans uppgift att samverka med det omgivande samhället underlättas av att personer med erfarenhet från politik och näringsliv finns representerade i styrelserna. Det förslag som regeringen lagt fram kan innebära att alltför homogena styrelser tillsätts, vilket i värsta fall inverkar negativt på högskolans utveckling.

Förslaget om att rektor eller annan anställd vid högskolan ska kunna utses till styrelsens ordförande bör avvisas. Personer i styrelsen ska jobba utifrån ett större och längre perspektiv och inte i detalj vara involverade i den operativa verksamheten. Det måste vara en tydlig rollfördelning mellan den verkställande ledningen och styrelsen. Med regeringens förslag skapas otydliga ansvarsförhållanden, vilket även Riksrevisionen har påpekat. Riksrevisionen menar att tydliga ansvarsförhållanden är en förutsättning för möjligheten att utkräva ansvar.

Även styrelsens kontrollfunktion försvagas i regeringens förslag. Internrevisionen inom varje lärosäte har i uppdrag att rapportera felaktigheter och olämpligheter till styrelsen. Som Statskontoret invänder i sitt remissytt-

rande är det därför olämpligt att rektor med ansvar för den dagliga driften ska vara mottagare av internrevisionens rapporter och samtidigt det direkta revisionsobjektet.

Propositionen har tagits fram alltför skyndsamt och saknar en djupare analys kring vad förslagen kommer att innebära för inflytandet över högskolornas verksamhet. Därtill pågår det andra förändringsarbeten avseende myndighetsstyrningen, inte minst översynen av verksförordningen, och dessa bör inväntas innan styrningen av högskolan förändras.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2006/07:43 Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

Följdmotioner

2006/07:Ub6 av Fredrik Olovsson (s):

Riksdagen avslår proposition 2006/07:43.

2006/07:Ub7 av Stefan Wikén m.fl. (s):

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

2006/07:Ub8 av Rossana Dinamarca m.fl. (v):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2006/07:43 Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses.

2006/07:Ub9 av Marie Granlund m.fl. (s):

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

2006/07:Ub10 av Mats Pertoft och Max Andersson (båda mp):

Riksdagen avslår proposition 2006/07:43.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006

2006/07:Fi244 av Göran Persson i Stjärnhov m.fl. (s):

48. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om högskolestyrelserna.

2006/07:Ub315 av Berit Högman m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om högskolestyrelsens roll och universitetens betydelse för regional utveckling.

2006/07:Ub326 av Andreas Norlén och Finn Bengtsson (båda m):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om värdet av att universitet och högskolor ges en friare ställning i förhållande till riksdag och regering.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ett universitets eller en högskolas rektor bör vara ordförande i universitetets respektive högskolans styrelse.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse. Rektor skall ingå i styrelsen. *Regeringen utser flertalet av styrelsens övriga ledamöter.* Lärare och studenter vid högskolan har rätt att vara representerade i styrelsen.

Regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse. Rektor skall ingå i styrelsen. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att vara representerade i styrelsen. *Bestämmelser om vem som utser sådana representanter finns i förordning. Regeringen utser övriga ledamöter i styrelsen.*

Till ordförande i styrelsen bör regeringen utse någon som inte är anställd vid den högskola som uppdraget avser.

Företrädare för de anställda har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

Denna lag träder i kraft den 25 april 2007.

¹ Senaste lydelse 1997:797. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.