

Naturvetarnas yttrande avseende remiss *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49)*

Generella kommentarer

Regeringen vill förbättra svenska universitets och högskolors förutsättningar att bedriva utbildning och forskning på internationellt hög nivå och föreslår därför en ny form för organisering. Tanken är att lärosätena som högskolestiftelser ska få större handlingsutrymme och därmed bättre möjligheter att hantera dagens och framtidens omvärldsförändringar.

Ambitionen är bra. Universiteten och högskolorna spelar en avgörande roll för Sveriges utveckling, ur ett individ- såväl som ett samhällsperspektiv. Det är tydligt att de förändringar som den ökande internationaliseringen innebär ställer nya krav på förmågan till flexibilitet och anpassning. Förvaltningsmyndighetsformen är i detta avseende inte optimal eftersom den begränsar lärosätenas flexibilitet. Valet av organisation måste utgå från ändamålet med verksamheten. Så är inte fallet idag. Naturvetarna uppmuntrar därför att formen för organisering ses över.

Vi är positiva till den principiella idén om att hitta alternativ. Vi menar att det är viktigt att skilja på det ansvar staten har just nu respektive det ansvar staten alltid bör ha. Frågan om organisationsform ställer detta på sin spets: bör staten äga, finansiera, styra och ansvara för personalpolitiken på de svenska lärosätena eller är det något av detta som inte kräver statlig inblandning? Naturvetarna är av den bestämda uppfattningen att statens främsta uppgift ifråga om universiteten är att säkerställa den högre utbildningens och forskningens kvalitet och oberoende. Det finns dock inget egenvärde i att det är just staten som äger universiteten eller är arbetsgivare för dem som arbetar inom akademien. Av denna anledning är det motiverat att organisationsformen ses över. Vi välkomnar att lärosätena i högre grad än idag ska kunna styra över sin verksamhet, framförallt för att det möjliggör större flexibilitet gällande anställningsformer och -villkor. Det finns ingen uppenbar anledning till varför anställningsvillkoren ska regleras via förordning inom universitetsvärlden när motsvarande sak görs via kollektivavtal inom alla andra branscher. Stiftelseformen innebär en möjlighet att även inom högskolan införa specialsydda, för akademien anpassade, kollektivavtal. Detta tror vi vore bra, inte minst för att det sänder den tydliga signalen till lärosätena att de måste ta sitt arbetsgivaransvar på allvar. Vi tror också att ökad institutionell autonomi skapar bättre förutsättningar för det strategiska ledarskap som bland annat Kungl. Vetenskapsakademien utpekat som en nyckel för internationell genomslagskraft.

Det finns emellertid några aspekter som inte bör lämnas till enskilda finansiärer eller verksamhetsutövare att besluta om. Kvalitet och oberoende i den högre utbildningen och forskningen tillsammans med rätten till representation för studenter och anställda får inte kompromissas med. Naturvetarna menar att staten

bör säkerställa att dessa värden garanteras. I detta avseende är förslaget *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad autonomi* inte tillfredsställande. Förslaget är så svepande och konsekvensanalysen så skissartad att det inte är möjligt att göra en rimlig konsekvensanalys av vad det skulle innebära för Naturvetarnas medlemmar och/eller för verksamheten vid de lärosäten som berörs. Dessa ottydligheter behöver klargöras innan förslaget kan accepteras. Nedan följer de aspekter vi anser är särskilt angelägna att de tydliggörs:

- **Det är inte tydligt varför högskolestiftelseformen är den bästa lösningen**

Naturvetarna anser att man i skrivelsen misslyckas med att visa att högskolestiftelseformen är det bästa alternativet för de svenska universiteten och högskolorna. För frågan centrala tidigare utredningar (framförallt Autonomiutredningen) förbigås helt och argumentationen för valet av just stiftelseformen är svag.¹ Detta är problematiskt då ändamålsenligheten måste vara den självklara utgångspunkten för valet av organisationsform, inget annat.

Även om premissen om att handlingsfrihet är nyckeln till internationell konkurrenskraft faktiskt är korrekt så går det att ifrågasätta huruvida högskolestiftelser är den form som möjliggör största möjliga flexibilitet. Det kan mycket väl finnas andra sätt att såväl öka lärosätenas organisatoriska frihet som att öka flexibiliteten; *samtidigt* som garantierna för grundbultarna oberoende, transparens, representationsrätt för anställda/studenter samt rättsäkerhet behålls. Varför andra potentiella lösningar valts bort till förmån för högskolestiftelseformen är oklart och förslaget framstår som bristfälligt underbyggt. Vi tror att det för de potentiella framtida stiftelsernas legitimitet och handlingskraft är viktigt att organisationsformen är väl förankrad i högskolesektorn såväl som det svenska samhället i stort. Grunden för valet av högskolestiftelseformen behöver av denna anledning förtydligas.

- **Konsekvenserna för de anställda går inte att överblicka**

Nyckeln till högkvalitativ utbildning och forskning är högpresterande forskare/lärare och studenter. För detta krävs trygg arbetsmiljö och ett visst mått av förutsägbarhet. En individ som saknar grundläggande trygghet har svårt att fokusera på det som är dennes huvuduppgift. Naturvetarna är inte tillfreds med hur anställningsvillkoren ser ut inom akademien idag. Det föreligger ett utbrett missbruk av tidsbegränsade anställningar och i många fall ställs krav på att forskare genom att söka forskningsanslag finansierar sin egen tjänst. En ny organisationsform innebär en möjlighet till nytänkande ifråga om villkor. I bästa fall kan den typ av branschspecifika kollektivavtal som är norm i de flesta andra branscher komma att etableras också inom universitetsvärlden. Detta tror vi vore bra både för de enskilda anställda och för svensk högre utbildning och forskning generellt.

Förslaget om högskolestiftelser är dock alltför vagt formulerat för att de ska gå att göra en rimlig bedömning av konsekvenserna för de anställda. Vad innebär det i praktiken att anställningsvillkoren ska garanteras "så långt det är möjligt" och vad skulle det få för konsekvenser om de nya högskolestiftelserna väljer att lämna Arbetsgivarverket? Naturvetarna tar inte ställning till huruvida medlemskap i just Arbetsgivarverket är nödvändigt eftersom valet av arbetsgivarorganisation måste göras med ändamålsenlighet som mål. Vi vill dock betona vikten av att ingen missgynnas i övergången från nu rådande till nya strukturer.

¹ Självständiga lärosäten, SOU 2008:104. Betänkande av Autonomiutredningen

- **Representationsrätten för anställda och studenter behöver säkerställas**

Idag består de svenska lärosätenas universitetsstyrelser (högsta beslutande organ) av en ordförande utsedd av regeringen, rektor, en ledamot utsedd av regeringen, tre lärare, tre studenter samt eventuella övriga ledamöter. Enligt högskolelagen 2 kap 4 § har företrädare för de anställda närvaro- och yttranderätt. Skälet till detta är i grunden demokratiskt: de som påverkas av ett beslut bör ha insyn i och kunna påverka beslutsfattandet. Utöver det principiella skälet finns även pragmatiska orsaker till varför det är viktigt att studenter och lärare är representerade i styrelserna. Beslut som fattats av personer som representerar flera olika intressen tenderar att både bli bättre och åtnjuta mer legitimitet då de implementeras.

Naturvetarna tycker därför att det är mycket problematiskt att sammansättningen på de framtida högskolestiftelserna styrelser ska avgöras av styrelserna själva. Skrivningen om att dagens princip för sammansättning ”bör” gälla även i dessas styrelser är otillräcklig eftersom ordet ”bör” innebär att det i realiteten är avhängig stiftelsernas goda minne.² Vi saknar också skrivningar om facklig representation. Naturvetarna anser att det är ytterst angeläget att rätten till styrelsrepresentation för anställda såväl som studenter tydliggörs innan förslaget om högskolestiftelser accepteras.

- **Oklarheter avseende högskolestiftelsernas finansiering och konsekvenserna för den akademiska friheten och offentlighetsprincipen**

Naturvetarna är tveksamma till att högskolestiftelserna ska kunna använda statliga forskningsmedel för att köpa aktier. Om ekonomiska intressen ges alltför stor tyngd finns en uppenbar risk att detta inverkar på den akademiska friheten. Detta är allvarligt. Val av forskningsområden ska styras av det vetenskapligt intressanta och samhällsrelevanta och inte av den potentiella ekonomiska avkastningen. Vi anser också att det är självklart att offentliga medel ska användas för att finansiera samhällsrelevant verksamhet och det de är avsedda för (i det här fallet forskning). Av denna anledning ställer vi oss frågande till offentlighetsprincipen inte ska gälla för alla högskolestiftelser utan endast för helägda bolag. Syftet med offentlighetsprincipen är att garantera medborgarna insyn i de fall det finns ett demokratiskt angeläget allmänintresse och bör gälla för alla verksamheter som finansieras via skattemedel.

- **Omstruktureringen bör inte motiveras av att dra ned på de statliga utgifter som satsas på utbildning och forskning**

Naturvetarna vill poängtera att omstruktureringen bör användas för att stärka svensk utbildning och forskning – inte som ett sätt att spara resurser. Det faktum att stiftelsernas anslagsfinansiering ska vara 90 procent av nivån anslagen låg på året före ombildandet, *utan* att räknas upp med pris- och lönomräkning, innebär de facto en besparing. En möjlig förklaring är att regeringen förväntar sig en ökning av de totala resurserna genom inblandningen av externa aktörer. Givet höjd kvalitet är ett av de uttalade målen med förslaget är det emellertid ett misstag att se eventuella medeltillskott som en möjlighet att spara pengar. Istället borde detta användas för att bringa i jämvikt den urholkning av högskolans resurser som pågått sedan början av 1990-talet.

- **Studenternas rättssäkerhet är inte i tillräckligt stor utsträckning garanterad**

Förslaget väcker också frågor om studenternas rättssäkerhet och möjlighet till inflytande. Högskolestiftelserna kommer att vara privata stiftelser och därmed falla utanför ramen för

² Ds 2013:49 ”Studenterna och lärarna vid högskolestiftelserna bör, på samma sätt som vid statliga universitet och högskolor, ha rätt att utse tre ledamöter vardera”. s. 70

förvaltningsrätten. Det betyder att rättsäkerheten för studenterna inte är automatiskt garanterad. Förslaget stipulerar att "Utgångspunkten är att studenternas rättsäkerhet väsentligen ska förbli likvärdig" och "för att garantera rättsäkerheten för studenter bör därför motsvarande bestämmelser ... för en högskolestiftelse".³ Detta är inte tillfredsställande då det varken säkerställer eller tydliggör hur rättsäkerheten ska uppnås. Samma sak gäller studentinflytandet vilket inte heller garanteras. Detta är allvarligt eftersom studenterna har en viktig roll att spela, inte minst i kvalitetssäkringen av utbildningarna. Det är viktigt att systemet utformas så att studenterna även fortsättningsvis utgör en medkonstituerande part i akademins verksamhet.

Om förslaget som det nu är utformat går igenom riskerar vi att få en situation där graden av studentinflytande och rättsäkerhet är avhängigt vid vilket lärosäte du studerar. Det vore mycket problematiskt och Naturvetarna vill därför understryka vikten av att det ställs likvärdiga krav på rättsäkerhet och studentinflytande.

- **Frågan om kombinationsanställningar behöver lösas**

Kombinationsanställningar spelar idag en mycket viktig roll för den kliniska forskningen och utvecklandet av nya mediciner och behandlingar. Naturvetarna representerar många professioner som arbetar inom den svenska hälso- och sjukvården och för dessa är möjligheten till kombinerade anställningar viktig i direkt såväl som indirekt betydelse. Hur möjligheten till kombinationsanställningen skulle påverkas av eventuella ombildande till högskolestiftelser är omöjligt att förutsäga. Frågan berörs endast med en mening i förslaget och då endast för att säga att den behöver utredas vidare. Naturvetarna anser att det bör ske snarast.

Avslutande kommentarer

Slutligen vill Naturvetarna starkt ifrågasätta hur högskolestiftelseförslaget hanterats. Förändringarna som föreslås, skulle de genomföras, kommer att få långtgående och till stor del irreversibla, konsekvenser för hur de svenska universiteten och högskolorna organiseras och fungerar. Att de övervägs noggrant är därför av central betydelse. Det är ur detta perspektiv märkligt att regeringen väljer att presentera förslaget i form av en skrivelse snarare än en riktig utredning. Att skrivelsen dessutom är vagt formulerad komplicerar saken ytterligare. Förslagen formuleras i termer av "bör" och att "utgångspunkten är" snarare än "ska vara" och konsekvensanalysen är alltför skissartad för att vara tillfredsställande. Sammantaget innebär detta att det är svårt att veta vad vi har att ta ställning till. Tillsammans med den mycket korta remisstiden sänder det här en signal om att regeringen hastat på förslaget. Detta är allvarligt. Universiteten och högskolorna är stöttepelare i det svenska samhället och måste hanteras med respekt. Att så grundläggande förändringar läggs fram så vårdslöst som i *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad autonomi* läggs riskerar tyvärr att skapa mer skepsis än vad den principiella idén egentligen förtjänar.

Med vänlig hälsning,
Naturvetarna



Helena Nicklasson
Förbundsdirektör

Sofie Andersson
Utredare, utbildnings- och forskningspolitik

³ Ds 2013:49, s. 85-86.