



DATUM  
2013-10-02  
ERT DATUM  
2013-06-25

DIARIENR  
2013/153-4  
ER BETECKNING  
U2013/4153/UH

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Remissvar – Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49)

Statskontoret avstår från att göra bedömningar av de rättsliga förutsättningarna att genomföra de föreslagna förändringarna av stiftelselagen. Vad gäller Regeringskansliets övergripande ställningstaganden avseende villkor och förutsättningar för ett lärosätes ombildning till högskolestiftelse finns det, enligt Statskontorets bedömning, vissa frågor som bör utredas närmare.

### Statskontorets tidigare ställningstaganden

Statskontoret har i en tidigare rapport redovisat vilka för- och nackdelar Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping har haft av stiftelseformen.<sup>1</sup> Analysen visar att efter autonomireformen har ledningen för ett statligt lärosäte respektive en stiftelsehögskola motsvarande handlingsfrihet vad gäller att välja hur verksamheten ska organiseras, hur kompetensförsörjningen ska hanteras och hur resurser för forskning och utbildning ska fördelas inom lärosätet.

Det statliga ekonomiadministrativa regelverket innebär dock vissa begränsningar för statliga lärosätens handlingsutrymme jämfört med det handlingsutrymme som de nuvarande stiftelsehögskolorna har. Stiftelsehögskolor kan bilda bolag, köpa fastigheter och ge ekonomiska bidrag till verksamhet som bedrivs i samverkan med andra. Detta har i första hand betydelse för möjligheten att bedriva näringslivssamverkan och möjligheten att stödja kommersialisering av forskningsresultat. För att kunna utnyttja denna ökade frihet som stiftelseformen innebär krävs resurser vid sidan av de anslagsmedel som finansierar löpande verksamhet i form av forskning och utbildning.

Det finns nackdelar med stiftelseformen ur ett statligt perspektiv. En nackdel är att staten inte har möjlighet att i en framtid ändra ett tidigare beslut om en stiftelses inriktning. En annan nackdel är att stiftelseformen försvårar uppföljning och insyn i hur offentliga medel utnyttjas. Vidare bär staten i

<sup>1</sup> Statskontoret 2012:37, Olika men ändå lika – en uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan.

praktiken en ekonomisk risk även för de ekonomiska beslut som en stiftelse-högskola fattar. Enligt Statskontorets bedömning är dessa slutsatser giltiga även för de högskolestiftelser som nu föreslås.

### **Viktigt att också statliga lärosäten får ökad handlingsfrihet**

Regeringen kan besluta om att undantag får göras från det ekonomiadministrativa regelverket. I vissa fall krävs även ett beslut från riksdagen för att detta ska vara möjligt. Regeringen har i flera propositioner aviserat att man avser att se över det ekonomiadministrativa regelverket för att anpassa det till de särskilda förhållanden som gäller för högskolans verksamhet.<sup>2</sup> I departementspromemorian föreslås nu en förändring av stiftelselagen som ska ge några lärosäten en större handlingsfrihet. Statskontoret anser att det, oavsett om reformen genomförs, är viktigt att fortsätta arbetet med att ge lärosäten som bedrivs i myndighetsform ökad handlingsfrihet och därmed bättre utvecklingsmöjligheter.

### **Nya högskolestiftelser får mindre handlingsfrihet**

Statskontoret kan konstatera att den reglering som föreslås av de nya högskolestiftelserna innebär att de får en mindre handlingsfrihet jämfört med Chalmers och Högskolan i Jönköping på några punkter. Statskontoret anser att det finns fog för detta och delar därför Regeringskansliets bedömning att det bör anges i högskolestiftelsernas stadgar att medel som staten har tilldelat och avkastningen från sådana medel bara får användas för de ändamål som medlen anvisats för. Detta är viktigt för att leva upp till regeringsformens krav på att anslag inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Samtidigt innebär detta att högskolestiftelser liksom myndighets-högskolor får svårt att finansiera samverkan och kommersialisering av forskningsresultat. Motsvarande reglering finns inte i de nuvarande stiftelse-högskolornas stadgar.

Statskontoret delar också Regeringskansliets bedömning att det bör införas en begränsning av högskolestiftelsernas möjlighet att belåna sina fastigheter. Detta är viktigt för att minimera statens ekonomiska risktagande för högskolestiftelserna. Begränsningen är motiverad bl.a. mot bakgrund av att högskolestiftelserna inte kommer att förfoga över ett stiftelsekapital på samma sätt som de nuvarande stiftelsehögskolorna.

Vidare delar Statskontoret Regeringskansliets bedömning att det är rimligt att rättssäkerheten för studenter väsentligen ska förbli likvärdig efter en ombildning till en högskolestiftelse. Det är därför bra att delar av förvalt-

---

<sup>2</sup> Se prop. 2009/10:149 och prop. 2012/12:30.

ningslagen föreslås gälla för en högskolestiftelses och ett eventuellt utbildningsbolags verksamhet.

Avslutningsvis kan Statskontoret konstatera att en avgörande skillnad mellan de befintliga stiftelsehögskolornas handlingsfrihet och de föreslagna högskolestiftelsernas handlingsfrihet är att staten inte ska göra någon kapitalöverföring till de nya stiftelserna. Detta kommer att begränsa högskolestiftelsernas möjlighet att utnyttja sitt utökade handlingsutrymme.

En högskolestiftelse kommer inte att kunna använda anslagsmedel för att bygga upp ett eget kapital. Anslagsmedel ska enligt förslaget betraktas som förbrukningsmedel. Därmed kan en högskolestiftelse i princip endast bygga upp det egna kapitalet genom att ta emot gåvor eller genom att sälja uppdragsforskning och uppdragsutbildning. Omfattningen på uppdragsverksamheten kan dock inte bli allt för omfattande eftersom högskolestiftelsen då riskerar att förlora sin skattefrihet. Sammantaget bedömer Statskontoret därför att en nybildad högskolestiftelse kommer att ha begränsade möjligheter att bygga upp ett eget kapital som kan användas för att utnyttja den ökade handlingsfrihet som stiftelseformen ger.

### **Förutsättningar för att bilda högskolebolag bör utredas närmare**

Forsknings- och utbildningsverksamheten vid Chalmers och Högskolan i Jönköping bedrivs i aktiebolagsform. Av promemorian framgår att Regeringskansliet bedömer att det kan vara lämpligt att staten i stiftelseförordnandet öppnar upp för att högskolestiftelsernas verksamhet, liksom vid Chalmers och Högskolan i Jönköping, kan bedrivas i ett eller flera helägda aktiebolag. I departementspromemorian saknas det dock en analys av hur stort eget kapital ett sådant bolag bör ha för att säkerställa verksamheten<sup>3</sup>. Hur stort eget kapital är det exempelvis rimligt att ett aktiebolag rymmandes Lunds universitets verksamhet med 7 000 anställda och en omsättning på 7 miljarder kronor har? Frågetecken finns också kring vilka ekonomiska förutsättningar det finns för en högskolestiftelse att tillföra eget kapital till ett högskolebolag. Enligt Statskontorets bedömning bör detta klargöras innan en ombildning av statliga lärosäten till stiftelser påbörjas.

### **En styrelse bör inte vara för stor**

Sammanställningen av en högskolestiftelses styrelse är en synnerligen strategisk fråga. Det är därför angeläget att redovisas en motivering till varför Regeringskansliet valt att föreslå att staten ska nominera två ledamöter,

<sup>3</sup> Chalmers AB omsätter exempelvis ca 3 miljarder kronor per år och bolaget har ett eget kapital på 150 miljoner kronor. Sedan bildandet har ägarstiftelsen utökat bolagets egna kapital eftersom stiftelsen bedömt att det fanns ett behov av detta för att trygga bolagets verksamhet.

studenterna och lärarna tre ledamöter vardera samt att styrelsen kan välja att utöka styrelsen med fler ledamöter. Det görs inte i den föreliggande promemorian.

De majoritetsförhållanden som föreslås innebär att staten överlåter den långsiktiga strategiska styrningen av högskolestiftelsen till dem som är verksamma vid lärosätet. Detta ger förutsättningar för ett ökat självbestämmande vilket är ett av huvudsyftena med reformen. Ökad handlingsfrihet är enligt regeringen ett sätt att åstadkomma högre kvalitet i verksamheten.

Enligt Statskontorets bedömning är handlingskraft också en viktig egenskap för att säkerställa hög kvalitet. Allt för många ledamöter i en styrelse är generellt sett inte bra. I statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande anges att antalet ledamöter i en styrelse normalt bör vara 6–8 för att uppnå ett effektivt styrelsearbete. Statskontoret delar därför inte Regeringskansliets bedömning att stiftelsernas styrelser ska kunna utvidga antalet ledamöter utöver de nio ledamöter som utses vid bildandet.

### **Underlätta ställningstaganden om den interna organisationens utformning**

Om en högskolestiftelse väljer att organisera sig så att den anslagsfinansierade verksamheten bedrivs i ett aktiebolag kommer rollfördelningen mellan högskolestiftelsens styrelse, bolagets styrelse och rektors roll att ha stor betydelse. Vid Chalmers är det exempelvis Chalmers AB:s styrelse som svarar för övergripande planering, samordning och uppföljning av högskolans verksamhet.

Statskontoret kan konstatera att tre intressenter i högskolestiftelsens styrelse, studenter, lärarkollektivet och regeringen genom styrelseordföranden ska enas om ledningsformer och eventuell dotterbolagsstruktur i samband med bildandet av en högskolestiftelse. Om denna process faller ut på ett sätt som går ut över lärosätets lednings handlingsförmåga kan det bli svårt att i efterhand göra förändringar när interna maktstrukturer har hunnit etablerats. Statskontoret anser därför att regeringen bör ta initiativ till att en kompletterande analys görs av vilka fördelar och nackdelar det finns med olika typer av sätt att organisera verksamhet och beslutsstruktur på i en högskolestiftelse. En sådan analys är ett viktigt stöd för en blivande högskolestiftelses beslut om intern organisering och beslutsstruktur.

Statskontorets tidigare utredning visade att myndighetsformen på en punkt kan ge större handlingsfrihet än bolags- och stiftelseformen. Chalmers har bedömt att det inte är möjligt att från rektor egenskap av VD delegera beslutskompetens om medelsfördelning till kollektiva organ så som fakultets-



nämnder. Detta betyder att ett universitet som omvandlas till högskolestiftelse även kan behöva anpassa den interna organisationen till de krav som en ny organisationsform ställer.

### **Ekonomiska konsekvenser för staten**

I departementspromemorian gör Regeringskansliet bedömningen att reformen är kostnadsneutral för staten. Statskontoret har svårt att instämma i denna bedömning fullt ut. Det är rimligt att anta att statens upplåningskostnader kommer att öka på det sätt som beskrivs i departementspromemorian.

Enligt departementspromemorian ska staten inte tillföra några extra medel för att finansiera de kostnader som ett lärosäte har för att ombildas till stiftelse. Förslaget bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för staten. Statskontoret kan dock konstatera att det kommer att krävas en omfattande administrativ insats för att omvandla ett lärosäte till en högskolestiftelse. Kostnaderna för att genomföra detta kommer att finansieras genom att tillgängliga resurser för forskning och utbildning minskar. För ett lärosäte som överväger en stiftelseombildning hade det varit värdefullt om den konsekvensanalys som redovisas också hade givit en fingervisning av vilka kostnader ett utbildningsarbete kan innebära.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Johan Wockelberg Hedlund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Wockelberg Hedlund