

**Utbildningsdepartementet***Universitets- och högskoleenheten***Förslag angående bestämmelserna om kommuners och landstings
högskoleutbildning**

Sammanfattning

I högskolelagen (1992:1434) finns det bestämmelser om högskolor under kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Några sådana högskolor finns dock inte längre. I denna promemoria föreslås att högskolelagens bestämmelser och anslutande föreskrifter på området ska upphävas.

Bakgrund

Regeringen lämnade i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149) förslag och redovisade bedömningar som syftar till att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den nuvarande myndighetsformen. Riksdagen antog i juni 2010 regeringens förslag i propositionen (bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Den 17 juni 2010 utfärdade regeringen lag (2010:701) om ändring i högskolelagen (1992:1434).

I högskolelagen finns det bestämmelser om kommuners och landstings högskoleutbildning. Någon högskoleutbildning som anordnas av kommuner och landsting finns dock inte längre. Regeringen aviserade i den angivna propositionen att den avsåg att i särskild ordning behandla högskolelagens bestämmelser på området (prop. 2009/10:149, s. 24).

Denna promemoria har upprättats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) som ett led i detta arbete.

Kommuners och landstings högskoleutbildning

I slutet av 1960-talet hade Sverige en mångfald av gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar som gavs av flera olika huvudmän. År 1977 genomfördes en större reform av högre utbildning, som bl.a. innebar att många utbildningar med olika huvudmannaskap inordnades i högskolan. Den dåvarande högskolelagen (1977:218) och den anslutande

högskoleförordningen (1977:263) kom främst att innehålla bestämmelser om universitet och högskolor med statligt huvudmannaskap. Såväl lagen som förordningen innehöll även bestämmelser om kommunal och landstingskommunal högskoleutbildning. Bestämmelserna avsåg framför allt ett antal vårdutbildningar för vilka landstingen var huvudmän. Genom bestämmelserna gavs kommuner och landsting möjlighet att anordna högskoleutbildning i den högskolesektor som därefter kom att växa fram.

Den högskolereform som genomfördes den 1 juli 1993 innebar en minskad detaljreglering av högskoleområdet. Några förändringar av huvudmannaskapet för de kommunala och landstingskommunala högskoleutbildningarna genomfördes inte vid detta tillfälle. Den nya högskolelagen (1992:1434) och den nya högskoleförordningen (1993:100) kom därför att innehålla särskilda bestämmelser även för dessa utbildningar.

Frågan om det kommunala och landstingskommunala huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna hade emellertid diskuterats och utretts i flera omgångar ända sedan betänkandet Högskolan (SOU 1973:2). Dessa utbildningar omfattade bl.a. utbildning till arbetsterapeut, barnmorska, biomedicinsk analytiker, ortopedingenjör, sjukgymnast och sjuksköterska (inklusive specialistutbildningar) samt utbildning inom social omsorg. I juli 1994 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att förhandla med landsting och kommuner om statens möjligheter att genom avtal med landstingen anordna vårdhögskoleutbildningar. Som ett resultat av förhandlingarna ingick under 1995–1999 statliga universitet och högskolor avtal med samtliga landsting utom ett. Avtalen innebar att landstingen lämnade ett utbildningsuppdrag till staten där landstingen som uppdragsgivare svarade för bl.a. utbildningens volym och finansiering, medan de statliga universiteten och högskolorna svarade för bl.a. planering och genomförande av utbildningen. Landstingen och Gotlands kommun var dock fortfarande formellt huvudmän för vårdhögskoleutbildningarna.

Regeringen beslutade år 2000 att bemyndiga chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en förhandlingsdelegation med uppdrag att förhandla med landstingen och Gotlands kommun. Syftet var att klargöra under vilka förutsättningar det samlade huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna kunde överföras till staten. En principöverenskommelse med Landstingsförbundet ingicks därefter i januari 2001 om en överflyttning av huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna från landstingen och Gotlands kommun till staten. Principöverenskommelsen godkändes senare av regeringen, landstingen och Gotlands kommun. Efter riksdagens godkännande övertog staten den 1 januari 2002 huvudmannaskapet för vårdhögskoleutbildningarna, utom för den landstingskommunala vårdhögskolan i Jönköping, som i stället övertogs av den enskilda utbildningsanordnaren Högskolan i

Jönköping (prop. 2000/01:71, bet. 2000/01 UbU17, rskr. 2001/01:262). Reformen var kostnadsneutral genom att statsbidragen till landstingen minskades. Lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting ändrades så att en standardkostnad för högskoleutbildning inte längre beräknades.

Genom övertagandet av huvudmannaskapet tog staten över det övergripande ansvaret för att organisera, genomföra och finansiera vårdutbildningarna. Regeringen uttalade i anslutning till övertagandet bl.a. att högre utbildning är en nationell angelägenhet och att staten har ett ansvar för att högskoleutbildning av hög kvalitet och på lika villkor bedrivs inom samtliga samhällssektorer (prop. 2000/01:71, s. 26 och 27).

Även huvudmannaskapet för musiklektörutbildningen i Arvika (Musikhögskolan Ingesund) har överförts från Värmlands läns landsting till staten. Musikhögskolan blev härigenom en del av Karlstads universitet (prop. 2001/02:1, utgiftsområde 16, bet. 2001/02:UbU1, rskr. 2001/02:97).

Till följd av dessa övertaganden finns det inte längre några högskolor under kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap enligt högskolelagens bestämmelser.

Samverkan mellan kommuner, landsting och lärosäten

Det förhållandet att det numera saknas kommunala eller landstingskommunala högskolor innebär dock inte att kommuner och landsting har upphört att engagera sig i högre utbildning. Samverkan förekommer inom många områden, bl.a. när det gäller platser för klinisk praktik inom vårdutbildningar. Av 1 kap. 2 § högskolelagen framgår att en av huvuduppgifterna för universitet och högskolor är att samverka med det omgivande samhället. Kommuner och landsting utgör viktiga medaktörer för de statliga lärosätena vid denna samverkan. Enligt 2 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting även lämna bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor eller av en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina.

Samverkan om högskoleutbildning kan t.ex. innebära att ett universitet eller en högskola överenskommer med en kommun om att en utbildning ska anordnas på en annan ort än den egentliga högskoleorten och att kommunen bidrar ekonomiskt till detta (jfr prop. 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m., s. 46–47). Ett annat sätt att samverka är genom s.k. uppdragsutbildning, som kan innebära bl.a. att en kommun eller ett landsting kan träffa avtal med ett lärosäte om utbildning av kommunens eller landstingets personal. Bestämmelser om

sådan utbildning finns i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Samverkan mellan kommuner och universitet och högskolor kanaliseras ibland genom kommunala lär- eller högskolecentra. Ett kommunalt lär- eller högskolecentrum kan ha en rad uppgifter inom utbildningsområdet. Inte sällan förmedlar sådana högskolecentra viss högskoleutbildning som anordnas av statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare, antingen utbildningen är lokaliserad till orten eller genomförs på distans. Eftersom en kommun även har möjlighet att anordna utbildning inom yrkeshögskolan enligt lagen (2009:218) om yrkeshögskolan, kan ett högskolecentrum tjäna som lokal inkörsport för all eftergymnasial utbildning på orten. Det förhållandet att kommuner driver högskolecentra innebär dock inte att kommunerna också är huvudmän för högskoleutbildning i den mening som avses i högskolelagen.

Gällande bestämmelser

I högskolelagen finns det bestämmelser om universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Enligt 1 kap. 10 § första stycket högskolelagen får kommuner och landsting anordna högskolor endast med regeringens medgivande. Sådant medgivande kan enligt nämnda paragraf begränsas till att avse enbart grundutbildning. Av 5 kap. 4 § framgår vidare att om en högskola har tagit emot en student till sådan utbildning som även anordnas av landsting har staten rätt till ersättning för utbildningen enligt vad som närmare anges i bestämmelsen. Enligt 5 kap. 5 § högskolelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om organisationen av kommuners och landstings högskoleutbildning samt om kommuners och landstings befattning i övrigt med sådan utbildning.

Av 3 och 4 §§ lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall framgår att i anslutning till kommunal högskoleutbildning inom vårdområdet får det bedrivas uppdragsutbildning som i fråga om art och nivå har anknytning till huvudmannens högskoleutbildning inom detta område. Även bestämmelsen i 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567) om överklagande innehåller en hänvisning till högskolor med kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap.

Ytterligare föreskrifter om kommunal högskoleutbildning finns i förordningar som ansluter till bl.a. högskolelagen. I t.ex. förordningen (1989:26) om ersättning för statlig högskoleutbildning från landsting finns närmare bestämmelser i anslutning till 5 kap. 4 § högskolelagen.

Genom förordning (2010:1064) om ändring i högskoleförordningen (1993:100) har de bestämmelser om kommuners och landstings högskoleutbildning som funnits i högskoleförordningen utmönstrats.

Ändringarna aviserades i prop. 2009/10:149 (s. 24). Skälet till förändringen är att det inte längre finns någon utbildning som anordnas av kommuner och landsting. Förändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Regeringen har således valt att inte längre utnyttja det bemyndigande som lämnas i 5 kap. 5 § högskolelagen.

Högskolelagens bestämmelser i fråga om högskoleutbildning är tillämpliga på sådan utbildning som anordnas av staten, kommuner och landsting, dvs. högskolor under offentligt huvudmannaskap. Inom högskolesektorn verkar även vissa enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Enligt 1 § första stycket denna lag får en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. Stiftelser, aktiebolag och andra privaträttsliga rättssubjekt utgör enskilda juridiska personer som kan komma i fråga för examenstillstånd. Däremot kan juridiska personer av offentlighetsrättslig karaktär, såsom kommuner och landsting, inte anses vara enskilda utbildningsanordnare enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina (jfr regeringens beslut 1998-06-17, dnr U97/1106/UH). För kommuners och landstings högskoleutbildning gäller i stället, som redovisats, högskolelagens bestämmelser.

Promemorians förslag

Förslag: Bestämmelserna i högskolelagen (1992:1434) om högskoleutbildning som anordnas av kommun eller landsting ska upphöra att gälla. Även bestämmelserna om uppdragsutbildning i anslutning till kommunal högskoleutbildning ska utgå ur lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall. Vidare ska hänvisningen till högskolor med kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap utgå ur diskrimineringslagen (2008:567). Dessutom ska det inte längre anges i bibliotekslagen (1996:1596) att landstingen ansvarar för biblioteken vid högskolor med landstingskommunalt huvudmannaskap.

De återstående förordningsbestämmelserna på området bör upphävas.

Skälen för promemorians förslag: Det finns inte längre några högskolor med kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Högskoleförordningens bestämmelser på området har därför upphävts av regeringen.

Kommuners och landstings behov av att engagera sig i högre utbildning och forskning kan tillgodoses på andra sätt än genom att de själva anordnar högskolor. Detta sker i dag bl.a. genom samverkan mellan kommuner, landsting och lärosäten. I promemorian föreslås inte några förändringar när det gäller möjligheterna till sådan samverkan.

Bestämmelserna om kommuners och landstings högskoleutbildning avser huvudmannaskapet för en högskola, dvs. den som i formell mening anordnar utbildningen och bl.a. har tillstånd att utfärda examina. Möjligheterna till klinisk praktik och annan verksamhetsförlagd utbildning vid landstingens vårdinrättningar regleras inte genom dessa bestämmelser. Inte heller regleras läkarnas allmäntjänstgöring genom bestämmelserna. Villkoren för den verksamhetsförlagda utbildningen eller för läkarnas allmäntjänstgöring är således inte beroende av att de nu aktuella bestämmelserna finns kvar.

Mot denna bakgrund finns det inte längre något behov av bestämmelser om kommuners och landstings högskoleutbildning. Författningarna på högskoleområdet bör inte tyngas av bestämmelser som inte längre behövs. I denna promemoria föreslås därför att högskolelagens bestämmelser om högskoleutbildning som anordnas av kommun eller landsting ska upphävas. Det innebär att kommuners och landstings möjlighet att anordna högskolor upphör.

Till följd av denna förändring föreslås även att bestämmelserna om uppdragsutbildning i anslutning till kommunal högskoleutbildning utgår ur lagen om uppdragsutbildning i vissa fall. Vidare föreslås att hänvisningen till högskolor med kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap ska utgå ur diskrimineringslagen (2008:567) samt att det inte längre ska anges i bibliotekslagen (1996:1596) att landstingen ansvarar för biblioteken vid högskolor med landstingskommunalt huvudmannaskap. I detta sammanhang kan även nämnas att en översyn av bibliotekslagen för närvarande pågår inom Regeringskansliet (Kulturdepartementet).

Även de återstående förordningsbestämmelserna på området bör upphävas, t.ex. förordningen om ersättning för statlig högskoleutbildning från landsting.

De ovan beskrivna förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Ett förslag till lagändringar har fogats som *bilaga* till denna promemoria.

Konsekvenser av förslagen

Konsekvenser för kommuner och landsting

Som redovisats får promemorians förslag sammanfattningsvis till följd att den kommunala kompetensen inskränks genom att det i fortsättningen inte kommer att finnas något lagligt stöd för kommuner och landsting att anordna högskolor.

Kommuners och landstings möjligheter att anordna utbildning inom *yrkeshögskolan* enligt lagen om yrkeshögskolan påverkas dock inte av promemorians förslag. I denna promemoria föreslås inte heller några förändringar när det gäller möjligheterna för kommuner och landsting att samverka med universitet och högskolor. Möjligheterna för kommuner och landsting att lämna bidrag till utbildning och forskning enligt lagen om vissa kommunala befogenheter påverkas inte heller. Verksamheten vid de kommunala lär- och högskolecentra bedöms inte påverkas av promemorians förslag. Möjligheterna att förlägga klinisk praktik eller allmäntjänstgöring till landstingens vårdinrättningar påverkas inte av promemorians förslag.

Förslagen i promemorian syftar inte till att förändra statens ansvar och åtagande för finansieringen av universitet och högskolor och innebär inte några ökade krav från staten på kommuner och landsting att lämna bidrag till lärosätena. Förslagen bedöms därför inte få några ekonomiska eller andra konsekvenser för kommuner och landsting.

Konsekvenser för statliga respektive enskilda utbildningsanordnare

Promemorians förslag bedöms inte få några konsekvenser för statliga universitet och högskolor. Förslagen påverkar t.ex. inte statliga lärosätens möjligheter att anordna uppdragsutbildning åt kommuner och landsting. Som nämnts påverkas inte heller villkoren för den kliniska praktiken inom vårdutbildningarna.

Det kan i dag finnas enskilda utbildningsanordnare som drivs i stiftelse-, bolags- eller föreningsform, där en kommun eller ett landsting har varit ursprunglig bildare av verksamheten. Förslagen i promemorian avser dock inte att ändra villkoren för enskilda utbildningsanordnare. Det innebär att enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina även i fortsättningen kommer att kunna bedriva verksamhet enligt denna lag. Förslagen bedöms mot den bakgrunden inte få några konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare.

Övriga konsekvenser

Förslagen får inte några konsekvenser för enskilda individer. Det bedöms inte heller ha några statsfinansiella konsekvenser och bedöms även ligga i linje med de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Lagtext

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

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:144)¹
dels att 1 kap. 10 § samt 5 kap. 4 och 5 §§ ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 1 § samt 4 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

I denna lag ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt, *kommunalt eller landstingskommunalt* huvudmannaskap.

Vad som i fortsättningen sägs om högskolor avser både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt.

I denna lag ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap.

4 kap.

2 §²

Om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som *skall* gälla för att bli antagen till utbildningen.

Till sådan utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som anordnas av en kommun eller ett landsting skall sökande antas utan avseende på folkbokföringsort.

Om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som *ska* gälla för att bli antagen till utbildningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

¹ Senaste lydelse av 5 kap. 4 § 1996:298.

² Senaste lydelse 2006:173. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall³ dels att 3 § ska upphöra att gälla, dels att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Deltagare i sådan uppdragsutbildning som motsvarar utbildning inom skolväsendet *eller i kommunal högskoleutbildning inom vårdområdet* får ges betyg eller annat kompetensbevis enligt bestämmelserna för sådan utbildning under de förutsättningar som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen.

Även i andra frågor som rör förhållandet till skolväsendet *eller högskoleutbildning* meddelas föreskrifter av regeringen.

Föreslagen lydelse

4 §⁴

Deltagare i sådan uppdragsutbildning som motsvarar utbildning inom skolväsendet får ges betyg eller annat kompetensbevis enligt bestämmelserna för sådan utbildning under de förutsättningar som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen.

Även i andra frågor som rör förhållandet till skolväsendet meddelas föreskrifter av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

³ Senaste lydelse av 3 § 1993:794.

⁴ Senaste lydelse 2010:876.

Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.**

18 §

Ett beslut av ett universitet eller en högskola med staten, *en kommun eller ett landsting* som huvudman får, i fråga om utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), överklagas till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att beslutet strider mot

Ett beslut av ett universitet eller en högskola med staten som huvudman får, i fråga om utbildning enligt högskolelagen (1992:1434), överklagas till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att beslutet strider mot

1. diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § första stycket, om beslutet avser
 - a. tillträde till utbildning,
 - b. tillgodoräknande av utbildning,
 - c. anstånd med studier eller fortsättning av studier efter studieuppehåll,
 - d. byte av handledare,
 - e. indragning av handledare och andra resurser vid utbildning på forskarnivå,
 - f. utbildningsbidrag för doktorander, eller
 - g. en ingripande åtgärd mot en student,
2. diskrimineringsförbudet i 2 kap. 5 § andra stycket, eller
3. förbudet mot repressalier i 2 kap. 19 §.

Om överklagandenämnden finner att det överklagade beslutet strider mot något av förbuden och att detta kan antas ha inverkat på utgången, ska beslutet undanröjas och ärendet, om det behövs, visas åter till universitetet eller högskolan för ny prövning.

Om ett beslut kan överklagas enligt någon annan författning, ska överklagande ske i den där föreskrivna ordningen i stället för enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (1996:1596)

Härigenom föreskrivs att 7 § bibliotekslagen (1996:1596) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 §

Kommunerna ansvarar för folk- och skolbiblioteksverksamheten.

Landstingen ansvarar för länsbiblioteken *och för biblioteken vid högsolor med landstingskommunalt huvudmannaskap.*

Landstingen ansvarar för länsbiblioteken.

Staten ansvarar för *övriga* högskolebibliotek och för lånecentralerna samt för sådan biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på staten.

Staten ansvarar för högskolebibliotek och för lånecentralerna samt för sådan biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på staten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013