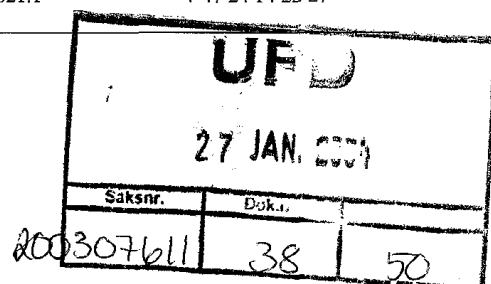


Utdannings- og forskningsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO



## Høring - Ny lov om universiteter og høyskoler

Vi viser til NOU- 2003:25, og oversender Utdanningsforbundets høringsuttalelse. Uttalelsen baserer seg på høring i fylkeslagene og behandling i Utdanningsforbundets sentralstyre.

Ryssdal - utvalgets innstilling er ikke enstemmig. Utvalget er delt i et flertall på 7 og et mindretall på 3 om de viktige punktene i innstillingen. Utdanningsforbundet vil i hovedsak konsentrere uttalelsen i forhold til de punktene der utvalget er uenig og kommentere med utgangspunkt i mandatet.

Universiteter og høyskoler er samfunnets viktigste leverandører av kunnskap og er veivisere i samfunnsutviklingen. Utdanning og forskning på høyt nivå er derfor en forutsetning for utvikling av velferdsstaten. Utdanningsforbundet mener at overordnet styring og finansiering av utdannings- og forskningsinstitusjonene skal være et nasjonalt ansvar og styres av samfunnets behov for å ivareta faglig bredde og langsiktighet. Universiteter og høyskoler må sikres ressurser til å forvalte hovedoppgavene; undervisning og forskning på et høyt nasjonalt og internasjonalt nivå. For å ivareta samfunnsmandatet må styring av institusjonene baseres på demokratiske prosesser der staten har et overordnet ansvar.

Utdanningsforbundets hovedkonklusjoner til NOU 2003:25 er følgende:

- **Høyere utdanning og forskning er et nasjonalt ansvar og må styres demokratisk.**
- **De statlige høyere utdanningsinstitusjonene skal fortsette som forvaltningsorgan med utvidede og lovfestede fullmakter.**
- **Det skal fortsatt være internt flertall av ansatte og studenter i styret, og ingen gruppering skal ha flertall.**
- **Det skal være enhetlig ledelse ved de høyere utdanningsinstitusjonene, og institusjonene kan avgjøre om de vil velge eller ansette rektor.**
- **Høyere utdanning skal være gratis.**
- **Grunnforskning, forskningens frihet og utdanningenes vilkår må ikke svekkes.**
- **Arbeidstakernes og studentenes rettigheter, arbeidsforhold og medinnflytelse må ivaretas.**

Utdanningsforbundet tar avstand fra flertallets forslag om endringer i tilknytningsform og styringsordning for statlige universiteter og høyskoler fordi dette forslaget åpner for markedsbaserte løsninger, desentralisering og deregulering med konsekvenser for de ansattes og studentenes rettigheter og medinnflytelse. Utdanningsforbundet støtter i hovedsak mindretallets innstilling.

## Utdyping av konklusjonene:

Mandatets utforming og flertallets innstilling ser ut til å bygge på en antakelse om at høyere utdanningsinstitusjoner er lite omstillings- og tilpasningsdyktige. På tross av dette vil man desentralisere myndighet til institusjonene i den tro at konkurranse mellom disse skal føre til bedre kvalitet. Lovutvalgets mandat viser at oppdraget går ut på å legge til rette for liberalisering, større grad av markedsstyring og mindre statlig styring av de høyere utdanningsinstitusjonene. De private institusjonene skal oppnå full likestilling i forhold til de offentlige. Mindretallet har laget sin egen innstilling som i stor grad går ut på å bevare eksisterende ordninger og utvikle disse videre.

### Felles lov

- *Lovverket må sikre nasjonal styring av høyere utdanning.*

Lovverket innenfor høyere utdanning har vært revidert mange ganger for å møte nye utfordringer, sist i 2002. Universitetene og høyskolene ser ikke det eksisterende lovverket som et hinder for utvikling, tvert imot er man i en kontinuerlig prosess med å utvikle institusjonene innenfor dette lovverket. Felles lovverk for statlig og privat høyere utdanning synes ikke nødvendig av hensyn til gjennomføring av kvalitetsreformen og heller ikke for å realisere internasjonalisering. Høyere utdanningsinstitusjoner har vist at det er rom for å utvikle seg for å gjennomføre kvalitetsreformen og å respondere på krav om internasjonalisering innenfor dagens rammer. Utdanningsforbundet har erfart at nåværende lovverk i stor grad er tilpasset moderne universiteter og høyskoler. Det gir muligheter for stor grad av autonomi, ansvar, incentiver og økonomisk frihet.

Utdanningsforbundet mener, i likhet med mindretallet, at de private institusjonene i første rekke må betraktes som et supplement til det offentlige tilbudet.

### Tilknytningsform

- *Høyere utdanning og forskning er nasjonalt ansvar og må styres demokratisk.*
- *Institusjonene må vise lojalitet i forhold til formålet, ha faglig frihet og trygge rammer.*

Norske universiteter og høyskoler fungerer som kulturinstitusjoner, som har et stort ansvar for å ta vare på norsk kultur og egenart. Dette er et statlig ansvar som ikke bør privatiseres.

Ryssdals begrunnelse forutsetter en antakelse om statlige overstyring og detaljstyring: "Reell beskyttelse mot statlig overstyring og bedre lovgrunnlag for god ledelse er derfor flertallets hovedbegrunnelse for omdannelse til selveiende institusjoner. I tillegg kommer behovet for å bedre institusjonens egen handlekraft." (Aftenposten 2.oktober 2003).

Dette mener institusjonene ikke er aktuelt i dag. Ansatte i sektoren er derimot opptatt av kunnskapsbygging og stabile rammebetingelser for å videreutvikle sektoren på lang sikt. Utdanningsforbundet mener det ikke er nødvendig med lovreguleringer for å beskytte institusjonene mot såkalt "statlig overstyring".

Utdanningsforbundet støtter mindretallets syn på at det må være et sektorovergripende og offentlig fordelingspolitisk ansvar når det gjelder anvendelse av statlige ressurser. En fragmentert modell hvor institusjonene er selvstendige rettssubjekter, fremmer ikke en nasjonal tilnærming til fremtidens utfordringer. Utdanningsforbundet går derfor inn for at høyskoler og universiteter fortsatt må være forvaltningsorganer med utvidede fullmakter.

Utdanningsforbundet går imot "selveiende institusjoner" eller stiftelser som organiseringsform av høyere utdanning og forskning. Stiftelser har vist seg problematisk i forhold til å skulle ivareta nasjonale oppgaver. Styrets funksjon i stiftelser kan generelt sett være et problem fordi stiftelser er selveiende og har ingen eiere som kan kontrollere eller gripe korrigerende inn. Stiftelser kan i utgangspunktet forstås som mer ustabile organisasjoner enn for eksempel eierstyrte, medlemsstyrte eller forvaltningsstyrte organisasjoner. Med den finansieringsmodell som nå er innført i høyere utdanning, vil det være naturlig med en statlig forankret organisasjonsform. Utdanningsforbundet antar dette vil gi høyere grad av stabilitet. Erfaringer fra organisering i helsevesenet, Posten og Norsk Rikskringkasting har vist seg å være utfordrende i forhold til å ivareta nasjonale oppgaver. Utdanningsforbundet antar at en eventuell omorganisering vil være irreversibel og ønsker derfor ikke å endre tilknytningsform.

Nettobudsjettering er innført i forvaltningsmodellen, og institusjonene mener at det fungerer tilfredstillende med relativt stor frihet for institusjonene. Det er innenfor dagens rammer muligheter til fleksibilitet bortsett fra å foreta store investeringer, ta opp store lån og å gå konkurs. Derfor er det ingen grunn til å endre tilknytningsform for å oppnå større frihet enn i dag. Med den finansieringsmodell som nå er innført i høyere utdanning vil det være naturlig med en statlig forankret organisasjonsform. Utdanningsforbundet mener dette vil gi høyere grad av stabilitet.

Flertallets forslag om å løsrive lærestedene fra staten vil innebære ansvarsfraskrivelse fra statens side, noe som kan få store økonomiske og organisatoriske konsekvenser. Muligheten for Stortinget til å sikre helhet, langsiktighet og mangfold i studietilbudene vil svekkes. En stiftelsesliknende modell, selveiende institusjoner, vil bety større fokus på eksterne inntekter og markedsstyring som igjen svekker forskningens frihet og uavhengighet og utdanningenes kvalitet.

Utvalgets flertall forutsetter at de selveiende institusjonene fortsatt skal finansieres over offentlige budsjetter – etter dagens nye finansieringsform. Denne finansieringsformen er basert på at universitetene og høyskolene må få store deler av sine inntekter etter vektstalls - og gradsproduksjon og må tilpasse seg studentmarkedet. Samtidig kreves det at universitetene henter stadig større deler av sine inntekter fra eksterne kilder. Dette vil skje i økende grad også for høyskolene.

Utvalgets flertall sidestiller alle læresteder uten å problematisere våre høyere utdanningsinstitusjoners ulikhet med hensyn til størrelse og egenart. En fristilling som innebærer selvstendige utdanningsaktører vil medføre at konkurransemekanismer påvirker utviklingen innenfor høyere utdanning og forskning. Dette vil kunne få store følger for de små fagenhetene som ikke klarer seg i konkurransen om studenter og ressurser. Små læresteder i distriktene vil for eksempel ikke kunne fylle de samme kravene til grunnforskning eller spesialisering som de største lærestedene. Utdanningsforbundet mener at dette kan bety en svekking av utdanningstilbudene i distriktene og særlig gå ut over profesjonsutdanningene ved de små institusjonene. Utdanningsforbundet frykter at det faglige mangfoldet ikke vil kunne opprettholdes. Dersom staten gir fra seg styring av høyere utdanning, kan vi stille spørsmål ved om vi vil kunne følge opp nasjonal kvalitet f.eks. gjennom nasjonale rammeplaner for profesjonsutdanningene, eksempelvis lærerutdanningene.

Grunnforskning og "langtidforskning" står i fare for å bli svekket dersom markede skal styre. Smale fag som for eksempel samisk og faggrupper som er spesialiserte og ikke "trendy", kan da lett forsvinne, dersom dette ikke blir et nasjonalt ansvar.

Endret tilknytningsform vil også forsterke skillet mellom forskning og undervisning, noe som Utdanningsforbundet mener er uheldig. Dette kan innebære en utarming av mangfoldet i norsk forskning og gi et dårligere grunnlag for undervisningen.

Den frihet og uavhengighet som utvalgets flertall inviterer til, vil etter Utdanningsforbundets mening kunne åpne opp for politisk ansvarsfraskrivelse. Samtidig vil uavhengigheten på sentrale punkter ikke være reell. Departementet skal føre tilsyn med institusjonene gjennom legalitetstilsyn, soliditetstilsyn og kvalitetskontroll av institusjonens vedtekter. Departementet skal godkjenne institusjonenes vedtekter og alle vesentlige endringer i disse. Gjennom bruk av vedtektene, som et sentralt styringsinstrument, vil departementet kunne styre og kontrollere den friheten og uavhengigheten flertallet i utvalget tar til ordet for at de skal gi institusjonene. Selveiende institusjoner med styrer med eksternt flertall, som flertallet i utvalget foreslår, vil måtte bli kommersielle aktører på markedets premisser. Formelt står institusjonen fritt til å gjøre valg. I virkeligheten tvinges de til å gjøre markedsbaserte valg.

Flertallets lovforslag mangler viktige forutsetninger for å kunne bedømmes. Vedtektene som det refereres til, som skal godkjennes av departementet, er ikke utarbeidet. Disse vedtektene vil være helt avgjørende for departementets styringsmuligheter og institusjonenes frihetsgrader. Utdanningsforbundet kan ikke se at utvalgets flertall kan dokumentere svakheter ved dagens system som forsvarer å føre institusjonene inn i en irreversibel omfattende organisatorisk prosess.

### **Styring og ledelse**

- *Institusjonene skal ha rektor som øverste leder med myndighet over både faglige spørsmål og økonomi.*
- *Det skal være internt styreflertall der ingen grupperinger har flertall.*

Utdanningsforbundet ønsker en tydelig og enhetlig ledelse på de høyere utdanningsinstitusjonene, der rektor er øverste faglige leder og har en administrativ stab. Styret ved institusjonen må avgjøre om rektor skal ansettes eller velges. Det bør være åremålsstilling.

Utdanningsforbundet går inn for at det fortsatt skal være internt flertall i styret som består av ansatte og studenter og at ingen enkeltgrupperingen skal ha flertall. Studentene skal representeres med 20% og være fullverdige medlemmer.

Utvalgets flertall foreslår eksternt flertall i styret. Utvalgets flertall fremmer ledelsesprinsipper velkjent fra industri og næringsliv med sterk styring fra en liten ledergruppe basert på styring, kontroll, effektivitet og krav om økonomisk lønnsomhet. Modellen er til dels hentet fra en dansk Universitets- og høyskolereform vedtatt i våren 2003. Denne modellen gjør om danske universiteter til selveiende foretak med eksternt flertall i styret og ansatt ledelse. Foreløpige erfaringer fra Danmark viser at man med eksternt flertall legger til rette for utvidet og omfattende innflytelse over forsknings- og utdanningssystemet fra næringslivets side.

Eksternt styreflertall endrer maktforholdene ved institusjonene. Det er en logisk konsekvens av selve fristilling fra staten. Det gjelder ved alle liknende typer fristillinger i form av stiftelser, foretak, særlovselskap eller aksjeselskap. De eksterne representantene skal etter flertallets forslag utpekes av departementet når stiftelsen opprettes. Deretter skal styrets eksterne representanter utpekes av styret selv. Det betyr en selvregulerende praksis som vi ser bl.a. i International Olympic Committee (IOC). En slik ordning fører til at departementet bare får innflytelse over oppnevning av det første styret. Styrene står ikke til ansvar overfor politikerne, og dette fører ofte til svekket

demokrati og mindre engasjement, svekkede institusjoner med uoversiktlige organisasjonsmodeller og svak statlig styring, er erfaringer fra 6 andre vesteuropeiske land (OECD: 2002).

Utdanningsforbundet deler mindretallets bekymring for at styrer med eksternt flertall og selvrekruttering etter hvert vil kunne miste det mangfold som er betydningsfullt for god ledelse av universiteter og høyskoler. Utdanningsforbundet støtter mindretallets forslag om å opprettholde dagens sammensetning av styret med ett unntak; studentene må ha 2 fullverdige representanter, 20% representasjon, i styret.

### **Gratisprinsippet**

- *Lik rett til høyere utdanning*
- *All høyere utdanning som gir studiepoeng, skal i prinsippet være gratis.*

Utdanningsforbundet ønsker sterke offentlige utdanningsinstitusjoner som skal være tilgjengelig for alle studenter og ønsker dermed å opprettholde gratisprinsippet .

Lovforslaget åpner for mange tolkningsmuligheter, og flertallet og mindretallet er tydeligvis uenige om begrepene selv om begge angivelig støtter gratisprinsippet.

Flertallet mener at studietilbudene som er fullfinansiert av staten, ikke kan ta studicavgifter. Mulige konsekvenser er at det blir tolkingsspørsmål om studietilbud er egenfinansiert eller ikke. Staten kan for eksempel redusere sin innsats i sektoren, og studentene må kompensere dette ved egenbetaling. Da er det ikke nødvendig for staten å fullfinansiere "populære" studietilbud som studentene er villige til å betale med egenandeler. Dette vil skape ulikhet for studentene. Erfaringer fra hvordan "selveiende institusjoner" bruker studieavgifter i andre land, gjør at forslagene her må være helt konkrete. Erfaringer fra helsetjenester og bruk av egenandeler er relevante i denne sammenheng.

Mindretallet gir imidlertid tydeligst støtte til gratisprinsippet, men åpner for at etterutdanning og videreutdanning kan ha studieavgifter. Det er ikke entydig hva som er grunnutdanning, videreutdanning og etterutdanning, ettersom noen utdanninger kan fungere for noen som grunnutdanning, for andre som videreutdanning for eksempel på masternivå.

Utdanningsforbundet mener at alle bør ha rett til å ta en høyere utdanning på bachelor-, master- eller doktorgradsnivå uten at de hindres av høye studieavgifter. Dette bør også gjelde for praktisk-pedagogisk utdanninger. Det bør eventuelt også vurderes om andre påbygninger bør komme inn under den kategorien.

### **Internasjonalisering**

- *Internasjonalisering skal berike og ikke svekke norsk høyere utdanning.*

Utdanningsforbundet savner en bedre utredning av siste punktet i mandatet;

*"vurdere hvilke konsekvenser den økende grad av internasjonalisering bør ha for lovgivningen, både med hensyn til student- og lærermobilitet, lovens virkeområde, men også i forhold til den pågående WTO- prosessen hvor utdanning vurderes som en av de tjenester som vil kunne omfattes av den nye GATS avtalen."*

Dette bør utredes fordi det kan få store konsekvenser for de høyere utdanningsinstitusjonene om de blir selveiende stiftelser. Konsekvenser i forhold til EØS-avtalen og WTO /GATS er ikke utredet tilfredstillende. Dette er problematisk fordi Norge har påtatt seg forpliktelser på vegne av utdanningssektoren, og også inngått avtaler gjennom andre organer utenfor WTO/GATS. Dersom flertallets forslag vedtas, er det klart at de "selveiende institusjoner" ikke lenger vil være statlige institusjoner. Det er da usikkert om unntaket fra GATS- reglene fortsatt vil gjelde. Dette vil kunne

ha dramatiske følger for universitetene og høyskolene. Utenlandske institusjoner vil for eksempel kunne etablere seg i Norge og forlange samme støtte som norske institusjoner. Dette kan gå ut over statsstøtte til de norske institusjonene og på sikt svekke gratisprinsippet.

Erfaringer fra seks OECD land viser imidlertid at en utdanningspolitikk på et liberalistisk grunnlag fører til bl.a. demokratisk underskudd og mindre innsyn, noe som har negativ virkning på utdanningenes og forsknings vilkår i samfunnet ( Distributed Public Governance, OECD, 2002).

Utdanningsforbundet mener at staten bør ta et større ansvar for å gjøre Norge til et attraktivt land for utenlandske studenter. I dag eksporterer vi langt flere studenter til utlandet enn vi mottar. Det er viktig at staten bidrar å legge til rette for at vi skal utnytte dette potensialet for internasjonalisering bedre.

### Viktige forhold:

#### De ansattes rettigheter og arbeidsforhold

Det er de ansatte som ivaretar institusjonenes faglige kvalitet.

Utdanningsforbundet ønsker *ikke* at universiteter og høyskoler blir fristilt i forhold til de sentrale statlige tariffavtaler, hovedavtaler og tjenestemannslovens reguleringer. Dette er avtaler og lover som har utviklet seg over tid og som fortsatt har stor betydning for ansattes rettssikkerhet, medbestemmelse, arbeidsforhold, lønn og pensjon.

Eventuell endret tilknytningsform vil få konsekvensene for den enkelte virksomhet.

Utdanningsforbundet frykter for at de ansattes arbeidssituasjon ved de enkelte institusjonene høyst sannsynlig kan bli både mer utrygg og lite forutsigbar dersom flertallsinnstillingen går gjennom.

Utdanningsforbundet vil også i den forbindelse peke på betydningen av offentlighetsloven som er viktig for å kunne ha åpne prosesser ved for eksempel tilsettinger og prioriteringer.

Forvaltningsorgan ivaretar bedre ansattes rettigheter gjennom hovedavtalen med medbestemmelse, hovedtariffavtalen og gjennom tjenestemannsloven. Utdanningsforbundet mener at tjenestemannslovens regler fortsatt må gjelde for ansatte ved de høyere utdanningsinstitusjonene, med de særregler som angis i nærværende lov. Disse reglene har ikke vist seg å være til hinder for de omstillinger som er blitt gjennomført til nå ved høyere utdanningsinstitusjoner.

Særavtalen for vitenskapelig personale med den individuelle retten til forskning, må beholdes for å opprettholde forskning og utdanning på høyt nivå.

Utdanningsforbundet ser også alvorlig på problemene knyttet til et eventuelt bortfall av medlemskap i Statens Pensjonskasse og usikkerhet om hvilke pensjonsordninger som vil overta. Med et eksternt flertallstyre, som skal ha økonomisk ansvar, vil det være usikkert om ordningen videreføres. Erfaringer fra andre statlige institusjoner som har blitt fristilt, omdannet til stiftelser, foretak eller særlovsselskap er at det kun har vært overgangsordninger på 3 år før andre typer pensjonsordninger har blitt etablert. Det store flertallet av disse har vist seg å innebære en dårligere pensjonsordning enn i Statens Pensjonskasse.

Flertallet foretar ikke en nærmere vurdering eller angir noen begrunnelse for forslaget om fri arbeidsgiverorganisasjonstilknytning med hensyn til hvilke konsekvenser dette vil kunne innebære for de ansattes lønns- og arbeidsforhold på kortere og lengre sikt.

Utdanningsforbundet støtter utvalgets mindretall som også peker på at det styrkede stillingsvern og større økonomiske trygghet som følge av forankring i tjenestemannsloven, er viktig for statlige institusjoners evne til å tiltrekke seg attraktive søkere og beholde kvalifisert personell i konkurranse med private aktører som gjennomgående vil kunne tilby bedre lønnsvilkår.

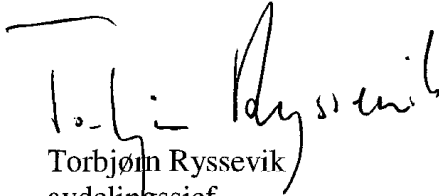
### **Forskningens frihet og utdanningenes kår**

En foretaksmodell i en eller annen variant, kombinert med stykkpristenkning og et opplegg basert på konkurranse mellom institusjonene, vil få negative utslag for den frie forskningens vilkår.

I tillegg vil økt adgang til å gjøre bruk av midlertidige ansettelser og økt bruk av oppdragsforskning for bl.a. å finansiere forskningsvirksomheten gjøre friheten mindre. En slik utvikling vil favorisere de store og økonomisk lønnsomme fag på bekostning av de små fag. Oppdragsforskning vil bli prioritert framfor praksisrelatert forskning og grunnforskning. Dette kan også føre til et A-lag og et B-lag ved de høyere utdanningsinstitusjonene. De forskerne som er knyttet til eksternt finansiert virksomhet, vil få bedre vilkår periodevis enn forskere knyttet til langtidsforskning. Utdanningsforbundet mener at ansatte knyttet til løpende virksomhet innen forskning og utdanning må få like gode vilkår som ansatte i oppdragsforskning.

Med vennlig hilsen  
for Utdanningsforbundet

  
Helga Hjetland  
leder

  
Torbjørn Ryssevik  
avdelingssjef