

**NOU 2003:25 NY LOV OM UNIVERSITET OG HØYSKOLER –
RYSSDALUTVALGETS INNSTILLING**

Hovedpunkter i UiOs høringsuttalelse:

- En felles lov for statlige og private institusjoner kan være hensiktsmessig, men loven må ivareta variasjonsbredden når det gjelder størrelse og oppgaver. Loven må være en lov om forskning og utdanning, ikke bare utdanning.
- UiO finner det ikke sannsynliggjort at den konstruksjon flertallet foreslår vil ivareta viktige hensyn bedre enn dagens tilknytningsform. UiO går på det grunnlaget mot en omstøpning av statlige universiteter og høyskoler til "selveiende institusjoner".
- UiO vil anbefale departementet å gå grundig gjennom de muligheter for utvidet delegasjon som ligger i den nåværende tilknytningsformen. En eventuell videre utredning av alternative tilknytningsformer bør ta utgangspunkt i konkrete problemer som ikke kan løses innenfor dagens modell, og må klargjøre også de realøkonomiske og realpolitiske forutsetninger som må oppfylles for at institusjonen skal kunne nyttiggjøre seg nye fullmakter.
- UiO anbefaler at styret settes sammen slik at ingen gruppe alene har flertall. I statlige institusjoner bør de eksterne medlemmer oppnevnes av staten.
- Loven bør åpne for enhetlig ledelse på sentralt nivå for institusjoner som ønsker det. Ekstern styreleder utpekes i så fall av departementet.
- Loven bør gi adgang til både valgt og tilsatt rektor. Rektor må i begge tilfelle ha mandat fra universitetssamfunnet, ved ansettelse gjennom en nominasjonsordning. Kravene til vitenskapelig kompetanse må ikke svekkes.
- Gratisprinsippet bør lovfestes for ordinær førstegangsutdanning ved statlige institusjoner, men må gis en utforming som ikke hindrer samarbeid mellom statlige og private institusjoner.
- Loven bør fastsette at studenter skal kunne være representert på alle nivåer og ha rett til 20% representasjon i alle aktuelle organer.
- Universitetsmuseenes rolle som forvalter av statlig eiendomsrett til kulturminner og kildemateriale av nasjonal betydning må anerkjennes og ivaretas i loven.

I GENERELLE KOMMENTARER

I, i Innledning

Norge har som ambisjon å være en *kunnskapsnasjon*, kjennetegnet både av bred kompetanse i befolkningen og et antall faglige spissmiljøer som hevder seg godt i en hard internasjonal konkurranse. Kunnskap på høyt nivå er viktig for verdiskapning i næringslivet, problemløsning i samfunnslivet, og i høy grad også for den enkelte samfunnsborgers personlige utvikling. Å være en kunnskapsnasjon forutsetter en langsiktig og målrettet innsats for å dyrke nasjonens kompetansepotensiale. Nasjonens allmenne skoleverk og universiteter og høyskoler er grunnstammen i denne virksomheten ved sin nærhet til og kunnskap om det samfunn de skal tjene og ved sin kontakt med kunnskapsutviklingen i verdenssamfunnet for øvrig. Forsknings- og utdanningsinstitusjonenes ansvar for nasjonens utviklingskompetanse er for UiO et helt sentralt utgangspunkt for drøfting av de forhold som behandles i NOU 2003:25.

Alle norske universiteter er nå i gang med å gjennomføre store endringsprosesser. Viktigst av disse er tidenes mest omfattende studiereform, utvikling av mer ambisiøse og krevende forskningsstrategiske satsninger, økt innsats for kommersialisering av forskningsresultater, omlegging av interne modeller for ressursallokering samt endringer i intern styrings- og ledelsesstruktur. Alle disse prosjektene tar mye tid og krefter fra forskning og utdanning. Hensynet til primærvirksomheten tilsier konsentrasjon om å fullføre igangsatte prosjekter og streng prioritering av nye. Endringsforslag må (a) rettes inn mot klart identifiserte problemer som det er viktig å få gjort noe med i nær fremtid, og (b) bidra merkbart til å løse disse problemene.

Før vi går nærmere inn på de viktigste endringene i forslaget til ny lov om universiteter og høyskoler, vil UiO peke på to mer generelle krav som bør stilles til denne loven. Det ene er at loven må ta hensyn til den store variasjonsbredden som eksisterer innenfor sektoren med hensyn til viktige variable som institusjonenes størrelse, virksomhetens innretning, og relasjoner til andre institusjoner, bedrifter m.v. Det foreliggende utkast søker systematisk å ta hensyn til behovet for differensiering mellom private og statlige institusjoner, men kommer til kort når det gjelder å ta hensyn til variasjonsbredden innenfor den sistnevnte gruppen. Bl.a. vil vi peke på at utkastet på enkelte punkter går langt i retning av å spesifisere i detalj regler for behandling av bestemte saker. En bestemmelse av typen "Medlem av annet ansettelsesorgan enn styret kan allikevel alltid kreve at styret selv foretar utlysningen" (§6-3) vil kunne gjøre styret for UiO til en ankeinstans for en lang rekke stillingsbeskrivelser snarere enn til et strategisk styringsorgan med vekt på viktige veivalg og prioriteringer. Dette er ikke en ønsket utvikling. Loven bør nøye seg med overordnede rammebestemmelser som den enkelte institusjon så får fullmakt til å tilpasse ut fra sin situasjon og sine forutsetninger.

Det andre kravet vi må stille er at loven fullt ut erkjenner og tar hensyn til at de institusjoner den gjelder for – særlig universitetene og de vitenskapelige høyskolene - også har *forskning* som en viktig del av sitt formål. Det utkastet som nå foreligger er, for alle praktiske formål, utkast til en lov om høyere *utdanning*. Det preger ikke bare ordvalget ("statlig høyere *utdanningsinstitusjon*"), men også innholdet i og resonnementene bak flere av de bestemmelsene som foreslås. Eksempelvis ville en utredning som bygget på den forutsetning at et universitet har forskning som et sidestilt formål, måtte gå grundigere inn på forholdet mellom institusjonell styringskraft og manøvreringsdyktighet på den ene siden og den enkelte forskers og forskergruppes *faglige* frihet på den andre. Disse hensynene er – iallfall et godt stykke på vei – kompatible, men det siste hensynet legger føringer på det interne styringssystem og den interne ledelse som utvalget i liten grad berører. I en lov som også skal gjelde for forskning, bør

man i tillegg vurdere om det er behov for særlige bestemmelser om institusjonenes forpliktelser til å ha en beredskap for god håndtering av ulike forskningsetiske spørsmål. UiO vil sterkt anbefale at departementet i sin videre behandling av lovutkastet bidrar til at vi får en lov som bedre dekker institusjonenes samlede virksomhetsområde.

I stedet for å gå inn i en detaljert drøfting av de enkelte kapitler og en tolkning av utvalgets utsagn, har UiO i sin uttalelse valgt å gå inn på det vi oppfatter som hovedutfordringene i innstillingen fra Ryssdalutvalget:

- Statlige institusjoners tilknytningsform, jf innstillingens kap. 6
- Styring og ledelse, herunder styresammensetning og rektors rolle
- Felles lovverk for statlige og private institusjoner, jf kap. 7
- Begrensninger i statlige institusjoners adgang til å kreve studentbetaling
- Studentrepresentasjon, jf lovutkastets § 3
- Universitetsmuseenes spesielle situasjon

UiO har i det følgende lagt til grunn hvilke krav som bør stilles til et felles lovverk for institusjoner med svært ulik størrelse og bredde i sin virksomhet. Hvordan UiO så vil velge å organisere seg innenfor de rammer som en ny lov gir rom for, er ikke nærmere behandlet i denne høringsuttalelsen.

I,ii Kap 6 Aktuelle organisasjonsformer

I,ii,i Tilknytningsform

Statens ansvar

Spørsmålet om de statlige universitetene og høyskolenes tilknytningsform har vært vurdert tidligere (bl.a. i Mjøsutvalgets utredning), uten entydige konklusjoner. Vi har forståelse for at spørsmålet reises på nytt, men vil samtidig peke på at det er viktig for vurderingen å klargjøre på hvilket grunnlag spørsmålet tas opp. En nærliggende grunn kunne være et ønske om å endre statens engasjement i og ansvar for forskning og høyere utdanning. Den sterke motstanden mot flertallets forslag som er kommet til uttrykk, særlig i universitetsmiljøene, er begrunnet bl.a. i en frykt for at forslaget er et varsel om eller et ledd i en nedbygging av statens ansvar for høyere utdanning og forskning. Ryssdalutvalgets mandat gir ingen slike føringer. Forskning, og i enda større utstrekning høyere utdanning, er i Norge i hovedsak bygget opp og finansiert av staten. UiO forutsetter at myndighetene ikke vil "trekke seg tilbake" fra denne oppgaven. Med en slik forutsetning som fundament, kan alternative tilknytningsformer i utgangspunktet vurderes i et mer avgrenset, instrumentelt perspektiv. Et hovedspørsmål blir da hvor godt ulike tilknytningsformer er egnet til å ivareta og balansere to grunnleggende hensyn:

- (1) Sikre statlige myndigheter egnede redskaper for overordnet styring av og kontroll med virksomheten.
- (2) Sikre den enkelte institusjons autonomi i alle spørsmål som gjelder det *faglige innholdet* i forskning og utdanning, og mer allment gi institusjonen det handlingsrom som er nødvendig for at den skal kunne ta et reelt ansvar for sin egen virksomhet og velge løsninger som er tjenlige ut fra dens formål og spesielle forutsetninger.

Statlig styring og kontroll

Utvalgets flertall mener at de overordnede hensyn ivaretas best ved at universiteter og høyskoler blir "selveiende institusjoner". Dette er en institusjonstype som ikke fra før er definert i norsk rett. En "selveiende institusjon" må i utgangspunktet være en institusjon som eier seg selv og som kan råde over sin egen formue. I dette tilfellet er det åpenbart tale om en råderett med klare begrensninger. Etter utkastets §15-7 kan Kongen i Statsråd bestemme at aktiva vederlagsfritt skal føres tilbake til staten. I realiteten gir denne bestemmelsen staten rettigheter som neppe skiller seg vesentlig fra de rettigheter staten ville ha hatt til formuen i kraft av eiendomsrett. Selv om den foreslåtte konstruksjonen legger visse begrensninger på statens styringsrett, er det for de fleste praktiske formål tale om en statseid snarere enn en "selveiende" institusjon. Institusjonene omtales da også i utredningen som *statlige institusjoner*.

Også på andre punkter vil statens styringsmuligheter være så vidtrekkende at det vi egentlig står overfor, synes å være en spesialkonstruert hybrid mellom et forvaltningsorgan og en stiftelse. I tillegg til allmenn regulering gjennom lov og forskrift, kan staten styre gjennom tilde- ling av midler, vedtekstgodkjenning, varslingsplikter knyttet til bl.a. krav til forsvarlig egen- kapital (§10-1) og betalingsproblemer (§15-2), tilsynsmyndighet (§11-7), samtykke til større investeringer (§11-9), låneopptak og garantier (§11-10), granskning (§13-3), Riksrevisjonens kontroll (§13-4), oppløsningsrett (§15-1), ansvar etter avvikling (§15-5) og rett til å beslutte fusjon (§15-6). I hvilken grad en omdannelse til "selveiende institusjoner" vil gi den enkelte institusjon større *reell* selvbestemmelse, avhenger kritisk av hvordan staten velger å bruke disse mulighetene for styring.

Dagens tilknytningsform sikrer statlige myndigheter en rekke redskaper for styring og kontroll av virksomheten. Den siste omfattende revisjonen av Lov om universiteter og høyskoler har delegert mer myndighet til den enkelte institusjon, men statlige myndigheter har fortsatt et bredt spekter av effektive styringsinstrumenter til disposisjon – fra generell regelstyring (lov, forskrift) via kontroll med det meste av institusjonens inntekter, til instruksjonsmyndighet i enkeltsaker (med unntak av saker som gjelder innholdet i faglig virksomhet). Når det gjelder regel- og økonomistyring, vil myndighetene ha de samme muligheter i forhold til en "selveiende institusjon". Adgangen til å styre gjennom direkte instruksjon i enkeltsaker vil imidlertid måtte hjemles eksplisitt i loven, og kan derved bli mer begrenset. Det siste kan kompenseres gjennom mer aktiv økonomistyring, for eksempel ved at departementet inngår nærmere spesi- fiserede avtaler med den enkelte institusjon om levering av bestemte typer utdanning for et be- stemt antall studenter mot en bestemt betaling¹. Myndighetene vil ved en slik omlegging måt- te gjøre bruk av slike muligheter. Departementet vil også – iallfall på sikt – miste muligheten til indirekte styring gjennom oppnevning av styrerepresentanter, en styringsmulighet som i dag brukes med lydhørhet for institusjonenes forslag. Konklusjonen må bli at begge tilknyt- ningsformer kan gi statlige myndigheter den nødvendige styring av og kontroll med virksom- heten til statlige universiteter og høyskoler. Det er imidlertid også klart at statlige myndighe- ters styringsmuligheter overfor eventuelle selveiende institusjoner i så fall måtte utøves på en noe annen måte.

¹ Konsekvensene for det norske universitets- og høyskolesystemet vil avhenge av hvordan dette gjøres i praksis, spesielt av hvor langt myndighetene vil gå i retning av å åpne for fri konkurranse, eksempelvis gjennom åpne "anbudsinnydelser", eller ved å la "pengene følge studentene". På dette punkt gir begge de foreslåtte tilknyt- ningsformer betydelig rom for politiske valg. Vi legger til grunn at svaret på det spørsmålet vil bli basert på mer allmenne utdanningspolitiske premisser som vil gjelde uavhengig av valg av tilknytningsform.

Institusjonenes faglige frihet

Dagens lov (§2 nr.3) stadfester institusjonens *faglige* frihet i forhold til statlige myndigheter: "Institusjonene kan ikke gis pålegg om læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet". Så langt vi kjenner til, har myndighetene i nyere tid uten unntak etterlevd denne bestemmelsen. Både flertall og mindretall foreslår en tilsvarende – og noe utvidet – bestemmelse tatt inn i en ny lov (§1-6). Vi antar derfor at lovbeskyttelsen på dette punkt vil være den samme uavhengig av tilknytningsform.

Rettslig beskyttelse av den enkelte institusjons faglige autonomi er trolig en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for faglig frihet i forskning og undervisning. Den er ikke tilstrekkelig av minst to grunner: (a) Fordi en formell rett til selvstyre i større eller mindre utstrekning kan bli undergravet av for eksempel økonomisk avhengighet av bestemte finansieringskilder, og (b) fordi faglig frihet ikke bare er et spørsmål om *institusjonens* selvstendighet; minst like viktig er *den enkelte forskers og lærers* frihet til å formulere egne problemstillinger, velge forskningsmetoder, og publisere sine hypoteser, resonnementer og funn. En lov om universiteter og høyskoler burde bygge på en klar erkjennelse av distinksjonen mellom institusjonelt selvstyre og faglig autonomi for den enkelte forsker og forskergruppe. Vi anbefaler at utkastet til bestemmelser om styringsordning og ledelsesstruktur gjennomgås systematisk med sikte på å sikre at også det sistnevnte hensynet ivaretas. Faglig frihet kan innskrenkes også gjennom ulike interne mekanismer – fra en "undertrykkende" eller "feig" ledelse til (konformitets)press uttrykt gjennom uformelle mekanismer i arbeidsfellesskapet eller mer formelle demokratiske beslutningsprosesser. Hovedbildet er likevel at demokratiske kollegiale prosesser har vært viktige for å sikre universitetet som intellektuelt fristed. Dette gjelder også i dag. Utfordringen er å styrke institusjonenes manøvreringsevne i en fremtid preget av hardere konkurranse og strengere krav til resultater på en måte som samtidig sikrer medbestemmelse i et lærende kollegialt fellesskap. Riktig tilrettelagt vil et slikt fellesskap være et viktig konkurransemessig fortrinn, ikke en ulempe.

I tillegg til rettslig beskyttelse bygger universitetet som intellektuelt fristed på flere andre pilarer:

- internt fagstyre
- organisasjonsdemokrati
- rammestyling fra myndighetene
- uavhengige eksterne kontrollmekanismer

Disse må være avstemt slik at systemet er robust nok til å stå oppreist selv om én av pilarene skulle svikte. I vurdering av interne styringssystemer og ledelsesstrukturer er dette et viktig perspektiv. Valget mellom de to tilknytningsformene som de to fraksjonene i utvalget går inn for, legger i seg selv ingen avgjørende føringer på dette. Vi vil imidlertid fremholde at statsmakten ikke bør sees bare som en potensiell trussel mot institusjonenes faglige autonomi, men også som en potensiell beskytter mot press fra ulike særinteresser i samfunnet.

Juridisk og økonomisk handlefrihet

Å sikre institusjonen tilstrekkelig handlingsrom til å utvikle sin egen virksomhet på en tjenlig måte, jf pkt (2) over, er et annet hovedhensyn ved valg av fremtidig tilknytningsform. På dette punkt ser UiO behov for å foreta en mer spesifisert vurdering av hvilke fullmakter som ut fra et slikt formål er nødvendig eller formålstjenlig og å analysere nærmere hvilke muligheter henholdsvis flertallets og mindretallets forslag gir.

Den prinsipielt viktigste forskjell på institusjonens *rettslige* stilling i forhold til staten vil være at statsråden (og på hennes vegne departementet) har instruksjonsmyndighet i forhold til et forvaltningsorgan med mindre loven eksplisitt bestemmer noe annet, mens situasjonen vil være motsatt for en "selveiende institusjon" (dvs. at instruksjonsmyndighet foreligger bare der den er eksplisitt hjemlet i loven). Hvor store forskjellene vil være, avhenger av hvilke konkrete bestemmelser som legges inn i loven, men i utgangspunktet vil instruksjonsmyndigheten klart være mer avgrenset i forhold til en selveiende institusjon. Det er likevel god grunn til å anta at forskjellen med hensyn til institusjonenes *faktiske* handlefrihet vil være mindre enn forskjellen i rettslig stilling kunne tyde på, for så vidt som myndighetene i mange sammenhenger vil kunne kompensere gjennom mer aktiv bruk av økonomiske styringsinstrumenter.

De materielle konsekvensene av en overgang til status som selveiende institusjon vil i høy grad avhenge av forhold som ikke reguleres gjennom loven og som lovutredningen derfor bare kort berører. Det økonomiske grunnlaget for en selveiende institusjons virksomhet vil avhenge kritisk av hvordan åpningsbalansen settes opp og hvilke avskrivningsregler som kommer til anvendelse. Disse spørsmålene står i det vesentlige ubesvart. Så lenge de gjør det, vil en overgang til den konstruksjon som flertallet foreslår, framstå som et usikkert prosjekt². For en institusjon som eventuelt ville bli "selveier" av en eldre bygningsmasse med et betydelig vedlikeholdsmessig etterslep, blir denne usikkerheten særlig påtrengende.

I forhold til den ordinære *bevilgningsfinansierte* virksomheten vil en overgang til status som selveiende institusjon neppe gi institusjonene utvidet handlingsrom. UiO antar at myndighetenes kopling mellom bevilgninger og oppgaver vil måtte være minst like detaljert og fast i forhold til en selveiende institusjon (som i utgangspunktet ikke kan instrueres) som i forhold til et forvaltningsorgan.

I den grad det er forenlig med de føringer som ligger i de statlige bevilgningene, og for *eksternt finansiert* virksomhet, vil universitetet som eget rettssubjekt få utvidete fullmakter til å inngå økonomisk forpliktende samarbeid med andre organisasjoner – næringsliv, låneinstitusjoner, eller andre universiteter og høyskoler i inn- og utland. Rammebetingelsene for samarbeid med andre institusjoner om forsknings- og undervisningsoppdrag er utviklet et stykke på vei gjennom overgang til nettobudsjettering, der alle inntekter og overskudd beholdes av institusjonen selv. Den delen av universitetets virksomhet som kan generere overskudd³, er imidlertid liten og utgjør mellom 5 og 10 % av den samlede virksomheten (målt i regnskapsmessig omfang). Muligheten til å opparbeide egenkapital er derfor begrenset, og så lenge universitetet ikke er eget rettssubjekt, er heller ikke muligheten for låneopptak til stede. Anvendelsesområdene for egenkapital og lånemidler kan bl.a. tenkes å være investeringer i randsone-selskaper for å utvikle samarbeidet med næringsliv og andre institusjoner. Dagens regelverk setter klare begrensninger for et slikt samarbeid når det gjelder økonomiske forpliktelser. En overgang til status som eget rettssubjekt vil i prinsippet gi flere frihetsgrader, men hvor langt handlingsrommet faktisk ville bli utvidet, er ikke helt lett å avgjøre. I lovutkastet er det lagt inn en rekke kontrollposter, og det faktiske handlingsrom vil avhenge av hvordan myndighetene bruker disse. I tillegg vil det naturligvis være slik at mulighetene for å utnytte enkelte av de fullmaktene som ville følge med en slik overgang, avhenger kritisk av institusjonens real-

² Erfaringer fra helseforetaksreformen understreker denne usikkerheten. Åpningsbalansen pr. 01.01.02 er fortsatt ikke fastsatt – ikke fordi den er så teknisk vanskelig å fastslå, men fordi økonomisk-politiske vurderinger gjør det vanskelig å konkludere på en måte som setter helseforetakene i stand til å ivareta ansvaret for bygningene på en tilfredsstillende måte. Omleggingen av regnskapspraksis i helsesektoren vurderes imidlertid positivt.

³ Basisfinansiert virksomhet (dvs. tilskuddet på post 50) og forskningsbidrag fra offentlige myndigheter og Forskningsrådet kan iflg. gjeldende regelverk ikke generere egenkapital.

økonomiske situasjon. Eksempelvis bør en institusjon verken søke eller få innvilget lån som den ikke kan betjene. Og lånevilkårene vil i noen grad avhenge av hvilken sikkerhet låntager kan stille.

En overgang til status som selveiende institusjon må antas å innebære regnskapsavleggelse som i større grad reflekterer de reelle økonomiske transaksjonene, ikke bare kontantstrømmene, slik dagens statsregnskap gjør. Imidlertid har nettobudsjetterte institusjoner allerede frihet til å etablere andre prinsipper i sine internregnskaper, noe UiO også har gjort i en viss utstrekning. Det er i denne sammenheng interessant å merke seg at et statlig utvalg i regi av Finansdepartementet har levert forslag bl.a. om endring av prinsippene for regnskapsførsel i staten (NOU 2003:6 "Hva koster det?"). De foreslår et periodiseringsprinsipp, aktivering av eiendeler, og dermed også avskrivninger. Uavhengig av tilknytningsform ser det altså ut til at staten beveger seg i en retning som innebærer noe større økonomisk handlefrihet for institusjonene og en økonomistyring mer i tråd med allmenne prinsipper som ellers gjelder.

UiO merker seg at både flertallet og mindretallet mener at den enkelte institusjons selvstyre bør utvides, men at de to grupperingene trekker ulike konklusjoner med hensyn til hvor langt dette lar seg gjøre innenfor dagens tilknytningsform. Et presist svar på dette spørsmålet vil kreve en nærmere analyse av minst fire delspørsmål:

- 1) Nøyaktig hvilke fullmakter – ut over de den allerede har – bør den enkelte institusjon utstyres med for å kunne løse sine oppgaver godt?
- 2) Hvilke av disse fullmaktene lar seg forene med statlige myndigheters behov for egnet styrings- og kontrollverktøy?
- 3) Hvilke av de fullmakter som angis i svaret på spørsmål 2 kan *ikke* delegeres innenfor rammen av dagens tilknytningsform?
- 4) Hvilke *andre* forutsetninger (først og fremst knyttet til ressurser og realpolitiske skranker) må oppfylles for at institusjonene *i praksis* skal kunne nyttiggjøre seg disse fullmaktene?

En foreløpig gjennomgang peker klart i retning av at det sett av fullmakter som myndighetene kan delegere *bare* hvis tilknytningsformen endres, og som institusjonene *i praksis* vil kunne dra god nytte av, er betydelig mindre enn det som fremkommer ved en teoretisk sammenligning av rettslige idealtyper. Siden flertallets begrunnelse i hovedsak synes å bygge på den sistnevnte typen av analyse, tenderer den til å overdrive den utvidelse av institusjonenes faktiske handlingsrom som ville følge med den foreslåtte endring i tilknytningsform. Med den usikkerhet som knytter seg til egenkapital/åpningsbalanse, er det ikke klart at nettoeffekten vil bli positiv.

Det har i de senere årene skjedd en betydelig utvidelse når det gjelder faktisk delegasjon av beslutningsmyndighet til den enkelte institusjon⁴. Denne utviklingen har et godt stykke på vei imøtekommet institusjonenes ønske om å få friere tøyler til å videreutvikle og drive sin egen virksomhet. Samtidig synes den å ha reist spørsmål om hvordan statsråden kan ivareta sitt konstitusjonelle og politiske ansvar når mange viktige beslutninger er delegert til den enkelte institusjon. En overgang til status som selveiende institusjon vil som nevnt iallfall i utgangspunktet medføre begrensninger på departementets muligheter til direkte instruksjon i enkelt saker. Siden konstitusjonelt ansvar i prinsippet bare gjøres gjeldende i relasjon til utøvelse av

⁴ Delegasjonen av myndighet har vært ledsaget av krav om en klarere og mer entydig plassering av myndighet og ansvar internt ved institusjonen.

myndighet, vil ansvaret derved kunne bli mer begrenset i forhold til en "selveiende institusjon". Myndighetene vil imidlertid også etter flertallets forslag ha mange andre styringsinstrumenter til disposisjon, så den "brannmuren" flertallet søker å bygge, vil neppe bli særlig høy. Så lenge statens engasjement i og ansvar for høyere utdanning og forskning ligger fast, er det til syvende og sist Stortingets eget valg som avgjør hvor langt statsrådets parlamentariske ansvar rekker. I vårt politiske system er dette parlamentariske ansvaret mer politisk enn juridisk definert.

Forholdet til EØS og GATS

Offentlige myndigheters adgang til å særbehandle statlige høyere utdanningsinstitusjoner, for eksempel når det gjelder bevilgninger/statsstøtte, må ses i sammenheng med EØS- og GATS-reglene. Ryssdaluvalgets flertall viser i denne sammenheng til at universitetene og høyskolene fortsatt skal være innenfor den statlige sfæren, og at GATS-avtalen åpner for unntak for tjenester som ytes av statlige myndigheter. Man forutsetter at det fortsatt vil være slik siden institusjonene skal være fullt ut eid av staten. Denne forutsetningen er imidlertid ikke like klar når utvalgsflertallet foreslår opprettelse av *selveide*, stiftelsesliknende institusjoner som i større grad skal likestilles med private institusjoner. Samtidig foreslår man et allment prinsipp om adgang til å ta betaling for studier under visse betingelser. Begge disse forholdene bidrar til å styrke usikkerheten om muligheten for unntak fra EØS-/GATS-reglene. UiO vil understreke at det synes å knytte seg en genuin usikkerhet til rettstilstanden på dette området og at det juridiske fagmiljøet i Norge mener det er mer uklart enn forutsatt av Ryssdaluvalgets flertall. UiO viser her til den utredning som er utarbeidet av professor Kai Krüger ved Universitetet i Bergen.

Oppsummering

UiO legger til grunn at statlige universiteter og høyskoler bør ha en tilknytningsform til staten som oppfyller følgende betingelser:

- Sikre statlige myndigheter egnede redskaper for å koordinere og styre virksomheten ut fra nasjonale utdannings- og forskningspolitiske mål og strategier.
- Sikre faglig frihet i forskning, utdanning og formidling.
- Gi den enkelte institusjonen tilstrekkelig handlingsrom til å ta reelt ansvar for egen virksomhet og velge løsninger ut fra institusjonens formål og spesielle forutsetninger.
- Lov og vedtekter må fastsette rollen og ansvarsfordelingen mellom staten og universitetene for å sikre langsiktighet i rammevilkårene. Loven bør bygge på en "samfunnskontrakt" som tydeliggjør universitetenes samfunnsoppgaver og statens samfunnsansvar for høyere utdanning og forskning.

UiO finner det ikke sannsynliggjort at den konstruksjon flertallet foreslår, vil ivareta disse hensynene bedre enn dagens ordning. Mer presist: Myndighetenes muligheter for styring og kontroll vil i beste fall kunne *oppretholdes* ved en overgang til status som selveiende institusjon. Det rettslige vern om den faglige frihet vil ikke avhenge av tilknytningsform. Den faktiske autonomi avhenger også av andre forhold, først og fremst finansiering og styringsstruktur. En overgang til status som selveiende institusjon vil i enkelte henseende kunne gi den enkelte institusjon noe større operativt handlingsrom, men den *faktiske* effekt er usikker og ikke tilstrekkelig grundig analysert i utvalgets innstilling. Blant annet innebærer den betydelige usikkerhet som er knyttet til viktige spørsmål som egenkapital/åpningsbalanse at det er vanskelig å avgjøre om og eventuelt i hvilken grad en selveiende institusjon vil kunne omsette

utvidelsen av den formelle råderett over "egen" formue i større *realøkonomisk* handlefrihet. UiO finner ut fra dette at "bevisbyrden" ikke er oppfylt, og vil på det grunnlag gå mot flertallets forslag om en omstøpning av universiteter og høyskoler til "selveiende institusjoner".

UiO er samtidig opptatt av at også norske universiteter og høyskoler må settes i stand til, og selv ruste seg opp til, å mestre en fremtid der høy kvalitet og gode resultater blir avgjørende for overlevelse og vekst. Både institusjonenes forhold til staten og deres interne organisering, styring og ledelse må gjennomgås med dette for øye. UiO vil anbefale departementet først å gå grundig gjennom de muligheter for utvidet delegasjon som ligger i den nåværende tilknytningsformen. Dette mulighetsrommet er ennå ikke uttømt. Sammen med reformer i styrings- og ledelsesstruktur bør dette langt på vei kunne gi det handlingsrom institusjonene bør ha. UiO vil i tillegg fremholde at en eventuell videre vurdering av alternative tilknytningsformer bør ta utgangspunkt i konkrete problemer som ikke lar seg løse gjennom slike tiltak, og ha for øye at målet må være å skaffe institusjonene *reelt* handlingsrom, ikke bare formelle fullmakter. Det innebærer at en slik utredning må klargjøre også de realøkonomiske og realpolitiske forutsetninger som må oppfylles for at institusjonene skal kunne nyttiggjøre seg nye formelle rettigheter.

I,ii,ii Styring og ledelse

Universitetenes styrings- og ledelsesstruktur har gjennomgått viktige endringer i det siste tiåret, initiert og drevet frem dels av myndighetene, dels av den enkelte institusjon selv. For UiO har egevalueringen og den eksterne institusjonsevalueringen gitt viktige premisser for arbeidet. Enkelt uttrykt kan hovedkonklusjonen fra disse to evalueringene sammenfattes slik: UiOs styringssystem og ledelsesstruktur har høy intern legitimitet og er vel egnet til å sikre en grundig saksbehandling, men den er mindre egnet til å gi universitetet den manøvreringsdyktighet som skal til for å lykkes godt i møtet med de nye utfordringene som avtegner seg, og påfører universitetet relativt høye transaksjonskostnader. Et gjennomgangstema i flere av de nasjonale fagevalueringene har vært at UiO i flere sammenhenger ikke får full uttelling for sin faglige styrke, og at en hovedgrunn til det har vært mangelfull evne til intern koordinering og samordning (mangelfull "faglig ledelse").

UiO har tatt disse konklusjonene alvorlig, og er i gang med å gjennomføre et sett interne reformer med følgende hovedelementer:

- Styrking av universitetsstyret og styrer på lavere nivå som *strategiske* styringsorganer med fokus på overordnede mål, strategier og prioriteringer og på tilsyn med virksomheten (herunder kvalitetssikring). Fakultetsstyrene skal ha eksterne medlemmer, og styrenes størrelse begrenses.
- Klarere plassering av lederansvar på alle nivåer, koplet med utvidet myndighet for ledere til å håndtere løpende saker.
- Mer enhetlig styring og ledelse av arbeidet med *oppgaver* som krever medvirkning fra to eller flere sideordnede enheter (i første rekke studieprogrammer og satsningsområder innenfor forskning).
- Nye fora og organer for intern rådslagning. For UiO sentralt innebærer dette bl.a. mer aktiv bruk av universitetsstyrets faste, kollegiale komiteer for studier og forskning.
- Endringer i instituttinndelingen ved flere av fakultetene.

Sett i sammenheng med andre, lovbestemte endringer - først og fremst i universitetsstyrets sammensetning - og utvidet delegasjon av myndighet til den enkelte institusjon, er dette et knippe av tiltak som iverksettes for å tilføre styrings- og ledelsesfunksjonene mer energi. Flere av endringene er gjennomført ganske nylig, og utvalget har derfor ikke hatt grunnlag for en erfaringsbasert evaluering. Utvalgets flertall mener at det er behov for å gå lenger. Flertallet vil styrke institusjonenes beslutnings- og handlingskapasitet gjennom to nye grep: (a) overgang til eksternt styreflertall, dog slik at det er institusjonen *selv* - ved styret - som utpeker også de eksterne styremedlemmene, og (b) en endring i den sentrale ledelsen, som innebærer at rektor går over fra å være "arbeidende styreleder" til å bli "administrerende direktør", og fra å være valgt av universitetssamfunnet til å bli tilsatt av styret på åremål. Mindretallet åpner for at institusjoner som selv ønsker det, kan gå over til denne modellen.

Styrets sammensetning

Hva som er en hensiktsmessig styresammensetning, vil avhenge av hvilke oppgaver styret tillegges eller velger å ta hånd om. Dess mer detaljert et styre skal gå inn i virksomheten, dess viktigere blir "lokalkunnskap". Interne styremedlemmer vil normalt ha et fortrinn når det gjelder kunnskap om virksomheten og forholdene ved egen institusjon. Ulempen ved dette er at de fra tid til annen vil komme i en situasjon der de selv, eller den enhet de er tilknyttet /den gruppe de tilhører, har en bestemt særinteresse i saken. Eksterne medlemmer bringer inn i styrets drøftinger erfaring og innsikt fra annen virksomhet og impulser som skjerper institusjonens bevissthet om sitt samfunnsansvar. Eksterne medlemmer kan i tillegg ofte hjelpe et styre til å holde fokus på overordnede mål og prioriteringer. UiOs erfaringer så langt er entydige at denne kombinasjonen er fruktbar og bidrar til å fremme kvalitet i styrets arbeid.

Vi antar at et styre med eksternt flertall vil konsentrere seg mer om overordnede mål, strategier og prioriteringer, samt om tilsyns- og kontrolloppgaver. En slik prioritering må ledsages av utvidet delegasjon av beslutningsmyndighet i saker av mindre rekkevidde til ledere (rektor, direktør) eller til andre (kollegiale) organer. Om en slik endring i sammensetningen vil gjøre styret mer handlekraftig, er likevel et åpent spørsmål. På den ene siden må vi anta at et styre med eksternt flertall ville være mer uavhengig i forhold til interne særinteresser og derved føle seg friere til å legge *institusjonens* formål og interesser til grunn. På den annen side må vi anta at et styre der flertallet ikke sitter inne med lokalkunnskap, også vil være tilbøyelig til å opptre mer forsiktig og normalt følge råd fra ledelsen eller "interne" kollegiale organer. Det er også grunn til å anta at de styremedlemmene som velges av og blant de ansatte, vil komme i en noe annen stilling – bl.a. møte en tydeligere forventning om at de nettopp skal være representanter for de ansatte – dersom antallet er lavt. Utvalgsflertallets resonnement bygger på en forventning om at de eksterne medlemmer i prinsipielt viktige saker utgjør en egen "stabil" gruppering. Vi ser ingen grunn til å tro at det vil bli slik, og vi vil heller ikke mene at det er et ideal som bør tilstrebes. Et allmennvitenskapelig universitet med UiOs brede fagportefølje vil ønske å få inn eksterne ressurspersoner med *ulik* bakgrunn og kompetanse, slik tilfellet er i dag. Hvert medlem vil vurdere sakene på selvstendig grunnlag, ikke som medlem av en bestemt fraksjon. Det er ikke gode holdepunkter for å tro at meningsforskjeller typisk vil gå mellom de eksterne medlemmene som gruppe på den ene siden og de interne på den andre. Etter dette resonnementet vil størrelsesforholdet mellom gruppene av interne (ansatte, studenter) og gruppen av eksterne representanter normalt være mindre viktig for kvaliteten i styrets arbeid enn at styret får en sammensetning som gir en fruktbar *kombinasjon* av ulike typer kompetanse og engasjement.

*Rektors rolle*⁵

Rektors rolle som “arbeidende styreleder” er utviklet over lengre tid, og bærer i sin nåværende form i seg kimer til rollekonflikter. Rektor forutsettes å medvirke i utformingen av forslag til vedtak; loven sier at universitetsdirektøren skal fremme forslag etter samråd med rektor. Rektor leder så styrets forhandlinger (og forventes i den rollen å stille med åpent sinn). Selv om direktøren etter loven har ansvar for iverksetting av styrets vedtak, vil rektor i praksis også være involvert i oppfølgingen. Dette innebærer bl.a. at rektors medvirkning til styrets kontroll med direktøren/administrasjonen i noen grad også blir en kontroll av seg selv. Så lenge universitetene har et ryddig opplegg for todelt ledelse på toppnivå, har dette sjelden skapt større problemer i praksis. For å sikre en robust ledelsesstruktur i fremtiden bør loven imidlertid åpne for overgang til enhetlig ledelse også på toppnivå for de institusjoner som ønsker det.

Ved endring til enhetlig ledelse bør rektor gå ut av rollen som styreleder og entydig konsentrere seg om rollen som daglig leder. I en slik modell bør styreleder utpekes av departementet blant de eksterne styremedlemmene. UiO finner imidlertid ikke at denne endringen forutsetter eksternt styreflertall. Dersom rektor og prorektor går ut av styret, bør disse erstattes med representanter for det vitenskapelige personalet.

Ved institusjoner som velger enhetlig ledelse, må rektors rolle som daglig leder gjøres tydeligere, med klarere fullmakter enn i den någjeldende lov. I dette perspektivet finner UiO det betenkelig at flertallets utkast til lovtekst i det vesentlige beskriver rollen i *innskrenkende* termer, dvs. ved å sette grenser for den myndighet som tilligger innehaveren. Kontrasten til den nye danske universitetsloven, som flertallet ellers synes å ha hentet inspirasjon fra, er i så måte slående. UiO vil anbefale at en velger den danske tilnæringsmåten, men fullmaktene bør ikke spesifiseres like detaljert og i innhold neppe gå fullt så langt. Vi merker oss også at flertallet legger vekt på rektorrollens “forretningsmessige” innhold. Vi ser det som avgjørende for universitetets virksomhet og rolle i samfunnet at rollen fortsatt defineres med hovedvekt på det faglig-strategiske ansvar. Både institusjonsevalueringene og de nasjonale fagevalueringene fremhever at det er på dette området UiO bør tilføres mer ledelsesenergi, på alle nivåer. Rektor bør ha det som sin primærutfordring. Også i et system med enhetlig ledelse vil det være et klart behov for en profesjonell administrasjon med høy kompetanse, ledet av en direktør med betydelige fullmakter. Selv om sluttansvaret samles ett sted, vil UiO holde fast ved dette prinsippet.

Rektors autoritet bygger i dag på den legitimitet som ligger i at han/hun velges av universitetssamfunnet. Det er et samstemmig syn i våre interne høringsuttalelser at rektor bør ha et slikt eksplisitt mandat fra universitetssamfunnet, og vi vil advare mot endringer som medfører at dette fundamentet svekkes. Loven bør gi adgang til både valg og tilsetting av rektor, men ved tilsetting bør det stilles krav om en nominasjons- eller innstillingsprosess der universitetssamfunnets syn kommer fram. Der rektor velges, bør det i et system med enhetlig ledelse utformes regler som gir styret mulighet til – med kvalifisert flertall – å konstatere at rektor ikke lenger utfører sine plikter på en måte styret har tillit til, og på det grunnlaget lyse ut nyvalg. UiO vil anbefale at det uansett utpekingsmåte åpnes for rekruttering utenfra institusjonens egne rekker, men ser det som meget viktig at universitetets øverste leder selv har erfaring fra forskning og undervisning og vil fraråde at det någjeldende kravet til vitenskapelig kompetanse svekkes.

⁵ Betragtningene i dette avsnittet gjelder, med visse tilpasninger, også for prorektor.

I allfall ved større institusjoner bør det være en prorektor som fyller rollen som rektors stedfortreder og ellers bistår rektor med å ivareta de plikter som tilligger rektorrollen. På disse sistnevnte punktene bør imidlertid loven gi den enkelte institusjon frihet til selv å velge den løsning den finner mest tjenlig ut fra sine behov og forutsetninger.

Oppsummering

- Det er ønskelig å styrke og tydeliggjøre styrets rolle som overordnet strategisk organ, og å delegere mer myndighet over den løpende drift til universitetets ledelse. Rektorrollen bør beskrives tydeligere, og ikke så innskrenkende og "forretningsmessig" som i flertallets lovforslag.
- Styret bør fortsatt settes sammen slik at en sikrer en god balanse mellom innsikt og ideer "utenfra" og lokalkunnskap "innenfra". Loven bør fastlegge fordelingen i form av et *intervall* som den enkelte institusjon så kan fatte nærmere vedtak innenfor. Allment vil UiO anbefale en sammensetning som er slik at ingen "gruppe" alene kan fatte vedtak uten å overbevise minst ett av medlemmene valgt/oppnevnt på et annet grunnlag. UiO kan ikke gå inn for en modell med et "selvrekrutterende" styre.
- I samsvar med det som nå er situasjonen ved fakulteter og institutter, finner UiO det riktig at det legges til rette for at man også på sentralt nivå ved institusjonen kan etablere en enhetlig ledelse med rektor som øverste ansvarlig. Styreleder bør i så fall oppnevnes av departementet blant de eksterne medlemmene.
- Loven bør åpne for både valg og tilsetning av rektor, men UiO mener rektor uansett utpekingsmåte bør ha et mandat fra universitetssamfunnet. Det bør åpnes for rekruttering utenfra institusjonens egne rekker. UiO ser det som både symbolsk og funksjonelt viktig at universitetets øverste leder selv har erfaring fra forskning og undervisning, og fraråder at kravet til vitenskapelig kompetanse svekkes.

I,iii Felles lovverk for offentlige og private institusjoner

UiO ser fordeler ved en felles lov for de spørsmål som gjelder gradssystem og eksamener samt studentenes rettigheter og plikter. En slik felles ramme eksisterer i praksis langt på vei i dag. På en rekke andre punkter må imidlertid loven differensiere mellom de to institusjonstypene, slik utredningen også legger opp til. Departementet bør også vurdere om ikke loven bør reflektere at det må stilles ulike krav til ulike institusjonstyper, jf bl.a. § 1-2.

UiO forutsetter at de statlige institusjoner fortsatt skal være det viktigste redskap for å sikre landet et tilbud av høyere utdanning i samsvar med nasjonale mål og strategier. Grunnfinansieringen vil måtte knyttes til oppgaver og funksjoner. Det innebærer for eksempel at et pålegg til en statlig institusjon om å bygge opp eller drive et studietilbud som ut fra gjeldende finansieringsmodell er et "underskuddsprosjekt", eller forvalte viktige samlinger, må følges opp økonomisk. UiO vil også minne om at mange private institusjoner gjennom sin tilknytning til særinteresser i samfunnet har et inntektsgrunnlag gjennom gaver og andre økonomiske avtaler som offentlige institusjoner ikke har eller bør ha.

I,iv Begrensninger i statlige institusjoner rett til å kreve egenbetaling fra studentene

Det såkalte "gratisprinsippet" bør lovfestes. UiO mener imidlertid at dette prinsippet kun bør gjøres gjeldende for ordinær førstegangsutdanning. Med en slik avgrensning blir det nødvendig med klarere definisjoner av begrepene grunn-, etter- og videreutdanning. Loven må heller

ikke virke begrensende på muligheten til å tilby utdanning i samarbeid med private utdanningsinstitusjoner, herunder også utenlandske, private universiteter. På enkelte områder vil et slikt samarbeid kunne gi nye og bedre studietilbud.

I,v Studentrepresentasjon

UiO ser studentenes medvirkning i styringen av universiteter og høyskoler som et viktig element i dagens system. Vi går derfor inn for at studentene bør beholde den rett de nå har ved statlige institusjoner til studentorgan på alle nivåer, jf § 3-1.

Studentene bør også ha rett til 20 % representasjon i aktuelle organ, jf § 3-5. Der gode grunner taler for å begrense organets størrelse til et antall medlemmer som etter denne regelen gir bare én representant, bør studentene ha rett til å møte med ytterligere én representant som gis tale-, men ikke stemmerett. UiO har gode erfaringer med en slik løsning; den sikrer studentene to representanter og minst 20 % av stemmevekten, og fritar institusjonene fra å etablere uhen-siktsmessig store organer.

I,vi Universitetsmuseene

Universitetets kulturhistoriske (UKM) og naturhistoriske museer og Botanisk Hage (UNM) har en meget omfattende virksomhet som omfatter samlinger av helt spesiell verdi og stor nasjonal betydning - i tillegg til en betydelig bygningsmasse med store oppgraderingsbehov. Lovutkastet tar ikke på en tilfredsstillende måte hensyn til enheter med slike oppgaver. Eksempelvis vil det å fastsette en meningsfull åpningsbalanse for dette området by på store problemer. Museenes oppgaver er knyttet til Lov om kulturminner, hvor bl.a. UKM er satt til å forvalte statens eiendomsrett til løse kulturminner i 10 av landets fylker. En endring av eierformen for universitetene vil kunne svekke universitetsmuseene som forvaltere av denne statlige eiendomsretten. Det ville i neste omgang kunne svekke vernet og ivaretagelsen av vårt viktigste kildemateriale til norsk forhistorie og middelalder og igjen den forskning og formidling som universitetsmuseene har ansvar for med basis i dette materialet.

II KOMMENTARER TIL DE ENKELTE LOVBESTEMMELSER

II, i Innledning

UiO forutsetter at ny lov om universiteter og høyskoler vil bli vesentlig omarbeidet i forhold til de foreliggende utkast når en del hovedprinsipper er avklart. Vi forutsetter at et revidert lovutkast vil bli sendt på høring av departementet.

UiO har funnet det mer hensiktsmessig å påpeke enkelte forhold på overordnet nivå i stedet for å gjenta dem i forhold til de enkelte paragrafer hvor det er aktuelt. I det følgende tar vi først for oss forhold knyttet til utkastets del I, kap. 1 til 4 og kap. 7, deretter kap. 6 som gjelder ansettelser og kap. 9, mindretallets forslag vedrørende "Ledelse. Representasjon utad".

På noen områder er det terminologi som enten er inkonsekvent brukt eller hvor bruk ikke samsvarer med innarbeidet betydning. Her er det behov for avklaring. Dette gjelder særlig §§ 1 til 4 og § 7 som med unntak av §§ 1-6 og 7-1 er sammenfallende forslag fra flertallet og mindretallet, og som i særlig grad berører institusjonenes oppgaver og forhold spesifikt knyttet til studier og utdanning.

Våre kommentarer til lovutkastets del II tar utgangspunkt i mindretallets forslag med tillegg av de prinsipper som UiO ønsker skal legges til grunn når det gjelder styring og ledelse, se foran.

II, ii Generelle kommentarer som gjelder gjennomgående problemer og terminologi i lovutkastets Del I, kapitlene 1 til 4 og 7

Gjennomgående problemer

- **Begrepet høyere utdanningsinstitusjoner /statlige høyere utdanningsinstitusjoner (SHU)** Begrepene utdanning, forskning og formidling er sentrale i utkastet til formålparagraf. Derfor bør de gjennomgående begrepene "høyere utdanningsinstitusjoner" og "statlige høyere utdanningsinstitusjoner (SHU)" som flertallet anvender, utgå. Betegnelsen kan erstattes med "universiteter og høyskoler" (Del I) og "universiteter og statlige høyskoler" (Del II), alternativt "institusjoner innenfor høyere utdanning og forskning" som anvendes i dagens lov.
- **Ansvarsdelingen mellom departementet og institusjonene** Myndighet er i § 2-5 flyttet fra departementet til institusjonene når det gjelder spesielle opptakskrav for grunnstudiene. Med stor spredning mellom institusjoner med lik utdanning mht slike krav vil det oppstå vanskeligheter for elevene i videregående skole når de skal foreta valg av studieprogram. I tillegg vil en slik utvikling vanskeliggjøre den nasjonale samordningen av opptak og fordelene med saksbehandling for hverandre. Det er viktig å åpne for faglig velbegrunnede behov for krav om spesiell studiekompetanse, men slike krav bør som hovedregel gjelde for *alle* institusjoner med identiske utdanninger.

- ***Ansvarsdelingen mellom departementet og instanser med fellesoppgaver for universitets- og høyskolesektoren***

Dagens § 18 som er hjemmelen for arbeidet i Samordna Opptak og tilsvarende oppdrag lagt til institusjonene, er meget svakt uttrykt i § 1-5. UiO mener at hjemmelen for å legge denne typen fellesoppgaver til en institusjon må være tydeligere hjemlet.

UiO ønsker en sterkere understreking av institusjonenes ansvar for de etablerte universitetsmuseene tilsvarende dagens lovbestemmelse.

- ***Ansvarsdelingen internt ved institusjonene***

Begrepen Institusjonen, Styret selv og Styret synes ikke umiddelbart konsistent brukt i forhold til oppgaver som kan og ikke kan/bør delegeres, jf eksempelvis § 2-3 Styret, men § 2-5 Høyere utdanningsinstitusjon kan selv regulere...og i § 2-8 alle tre begreper.

- ***Forholdet mellom denne loven og forvaltningsloven***

Dagens UH-lov har som hovedregel at Forvaltningsloven gjelder, men unntakene er klart angitt, jf klage ved karakterfastsettingen i § 50 og § 52, og klage ved nasjonal samordning av opptak i § 38. nr 2.

I lovutkastene foreslås bare en begrenset anvendelse av forvaltningsloven på høyere utdanningsinstitusjoner i § 7-3. Derved synes det som om verken forvaltningsloven generelt eller de alminnelige, ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om saksbehandling og god forvaltningsskikk skal gjelde. Dette kan lett føre til mindre åpenhet og redusert kvalitet i beslutningsprosessene og en svekkelse av rettssikkerhetsgarantier for studentene.

- ***Forholdet mellom denne loven og mulige forskrifter, spesielt fra departementet***

Det er uheldig å angi at Styret skal fastsette "Studieplan" i "forskrift", jf § 2-3. I den innarbeidede bruk av begrepet studieplan, er dette et dokument som endres på bakgrunn av faglig utvikling, erfaringer og evalueringer som innhentes løpende. Bestemmelser om eksamen og studier skal derimot fastsettes i forskrift.

Det er uheldig at lovutkastet i innledningen av § 2-5 bruker begrepet "generell studiekompetanse" synonymt med 3-årig norsk videregående opplæring, jf også UiOs uttalelse til Kvalitetsutvalgets forslag (NOU 2003:16 I første rekke) om å gi generell studiekompetanse til alle med gjennomført videregående skole - uavhengig av fagsammensetning. Samtidig fjernes viktige spesifiserte forskriftshjemler som dagens § 37,3 § 37,4 og delvis § 37,1 angir, for så å komme summarisk tilbake til noe av dette i siste avsnitt av paragrafen. Da det i mellomliggende avsnitt er angitt bestemmelser om både adgangsregulering og høyere grads studier, blir det hele meget uoversiktlig.

Det er uklart om det er noen prinsipiell forskjell når det i § 2-1 angis at departementet i forskrift kan gjøre unntak fra bestemmelsene "om klage i forvaltningsloven kap VI", mens det i § 2-4 bare nevnes at departementet kan gi forskrift om saksbehandling og "klageadgang".

Når § 7-3 så uttrykkelig angir klagenemnden etter § 4-1 som klageinstans, synes dette å sette til side departementets behov etter § 2-5 til å opprette en nasjonal klagenemnd i tilknytning til samordning av "klagebehandling".

Andre forhold

- Hjemmelen i dagens lov § 48 nr. 4 til å kreve tilleggsprøve bør beholdes i § 2-4.
- Klagenemnden bør beholde sitt omfang på 5 medlemmer, jf § 4-1.
- Det bør ikke være adgang til å kreve begrunnelse for karakterer som ikke kan forbedres, dvs. karakterbetegnelse A eller Bestått, jf § 4-3.

Begreper som ikke benyttes på en entydig måte

Dette gjelder:

- "evaluering" som dels benyttes som i dagens lov og dels feilaktig (?) gjennom hele utkastet som "eksamen eller likestilt evaluering" hvor dagens lov benytter "eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering"
- "godkjenning" som benyttes som overskrift der det innholdsmessig også er tale om "godskrivning", jf § 2-4.
- "student" som benyttes der det kan være tale om "eksamenskandidat uten opp-tak", jf §§ 2-8/9.
- "kandidat" og "privatist" som benyttes istedenfor "eksamenskandidat uten opp-tak", jf § 2-10.
- "studieplan", jf. §§2-3 og 2-10.

II,iii Kapittel 6 Ansettelse

Mindretallet forutsetter at universitetsansatte følger statens tjenestemannslovgivning, som i dag. Flertallet foreslår, som en konsekvens av at universitetene skal være selveiende institusjoner, en endring av de ansattes arbeidsrettslige forhold. Dette er imidlertid ikke noen rettslig nødvendighet ved en endret tilknytningsform, men flertallet ser dette som en forutsetning for å skape ønsket fleksibilitet for den enkelte institusjon. Flertallet mener denne fleksibiliteten kan oppfylles bare ved at institusjonene løses fra tjenestemannslovgivingen og sentrale tariffavtaler. Mindretallet har vært opptatt av å beholde de rettighetene som ligger i tjenestemannslovgivingen og medlemskap i Statens pensjonskasse som et personalpolitisk virkemiddel.

UiO er enig i at tilknytningen til tjenestemannslovgivingen bør opprettholdes og mener at den fleksibiliteten institusjonene har behov for, også i det alt vesentlige kan oppnås selv om man tar utgangspunkt i nåværende tjenestemannslovgiving.

I lovforslaget er det foreslått meget detaljerte særregler for ansettelse i undervisning og forskerstillinger (§ 6-3) og ansettelse på åremål (§ 6-4). UiO finner at enkelte av disse bestemmelsene representerer en u hensiktsmessig tvangstrøye (se nedenfor). Vi er også i tvil om det er hensiktsmessig å detaljregulere disse forholdene i en særlov der en i dag også har felles lovverk (tjenestemannsloven) for statsansatte. I den grad det er behov for ytterligere felles bestemmelser, bør departementet trolig gis fullmakt til å utferdige slike i forskrifter til loven.

I tillegg har vi følgende kommentarer til paragrafene:

§ 6-3 Ansettelse i undervisnings- og forskerstilling

Bestemmelsen "Medlem av annet ansettelsesorgan enn styret kan likevel alltid kreve at styret selv foretar utlysning" er svært u hensiktsmessig på de store institusjonene og vil svekke styrets rolle som strategisk organ. Den enkelte institusjon bør gis fullmakt til å velge en annen og mer hensiktsmessig prosedyre for anke og overprøving.

§ 6-4 Ansettelse på åremål

Dersom det åpnes for at rektor kan ansettes, bør pkt 1 få ordlyden ”1. Rektor og annen daglig leder (Universitets- og høskoledirektør).....”.

Det bør videre være opp til den enkelte institusjon å fastsette åremålsperioder.

II, iv Del II og III: Kap. 8 – 11 Mindretallets forslag

Kapittel 9 Ledelse. Representasjon utad.

Det vises til argumentasjon i den generelle del, punkt I, ii,ii Styring og ledelse. I tillegg har vi følgende kommentarer til paragrafene:

§ 9-3 Valg eller ansettelse av rektor

Det vises til det som er skrevet om rektorrollen foran. Ved en eventuell omlegging til enhetlig ledelse, må prorektorrollen klargjøres nærmere. Dersom rektor trer ut av styret, må prorektor gjøre det samme. Ut over det mener UiO at den enkelte institusjon bør gis fullmakt til å utforme nærmere bestemmelser.

§ 9-4 Rektors myndighet og ansvar

Institusjonen – ved styret selv – bør i loven gis mulighet til å velge den styringsordningen som er mest hensiktsmessig innenfor de angitte alternativene. I dette ligger også en nærmere avklaring av stillingene som universitets- eller høskoledirektør.

Forslag til lovtekst:

Første ledd: ”Rektor har på styrets vegne.....”

Siste ledd: ”Styret selv bestemmer om rektor skal være styreleder eller tre ut av styret. Hvis rektor ikke er styreleder, oppnevnes leder blant de eksterne medlemmene.”

§ 9 -13 Universitets- eller høskoledirektøren

UiO viser her til merknadene til § 9-4.

§ 9-14 Styrets og rektors representasjonsrett

Andre ledd bør endres dersom institusjonene velger en modell hvor rektor ikke er styreleder.

III Eventuelle andre kommentarer

III,i Behandlingen ved Universitetet i Oslo

I brev til fakulteter og enheter ved UiO av 28. oktober ble det redegjort for planlagt behandlingssgang ved UiO:

1. Høringsinstansene internt ved UiO orienteres i brev om planlagt behandlingssgang og inviteres til å komme med eventuelle umiddelbare innspill.
2. Universitetsledelsen etablerer et høringssekretariat i sentraladministrasjonen og det utarbeides et første utkast til uttalelse. Universitetsledelsen er også i kontakt med de tre andre universitetenes ledelse med sikte på en mulig samordning av sentrale synspunkter i universitetenes høringsuttalelser.
3. I løpet av november inviteres det til 1-2 åpne debattmøter om tilknytningsform og om forholdet offentlige – private institusjoner.
4. Førsteutkastet legges fram for dekanmøtet til diskusjon 19. november 2003.
5. Utkastet justeres på bakgrunn av dekanenes innspill og legges fram til første gangs diskusjon i styrets møte 2. desember 2003.
6. Utkastet justeres på grunnlag av styrets diskusjon og sendes til kommentar til de interne høringsinstanser med svarfrist mandag 5. januar 2004.
7. Parallelt med at notatet er til høring arbeides det sentralt med utkast til kommentarer til de to foreliggende lovforslagene ut fra de føringer som ligger i det utsendte utkastet.
8. Utkastet bearbeides i forhold til innkomne uttalelser og øvrige behov. Eventuelle alternative formuleringer for avstemming drøftes og formuleres for utsending til styret i uke 3. Målet er at hoveduttalelsen til del I og II er på maksimum 10 sider.
9. Styret behandler saken i sitt møte 26.-27.januar 2004.

Ryssdaluutvalgets innstilling ble lagt fram som orienteringssak for universitetsstyret i møte 11. november 2003 og styret ble orientert om opplegget.

Dekanmøtet 19. november diskuterte tilknytningsform, mens styring og ledelse ble tatt opp i dekanmøtet 10. desember. Dekanmøtene var utvidet med representanter for tjenestemannsorganisasjonene og Studentparlamentet.

Utkastet av 5. desember 2003 har ligget tilgjengelig på UiOs nettsider. Der ble også høringsuttalelsene lagt etter hvert som de ble mottatt.

Det planlagte allmøte ble avviklet 7. januar 2004. Det ble holdt innledninger av rektor, representanter for studentene, tjenestemannsorganisasjonene og ekstern representant i styret, redaktør Hilde Haugsgjerd.

III,ii Interne høringsuttalelser

De "spontane" reaksjonene som det ble bedt om, jf punkt 1 over, hadde en til dels uformell form, men gikk hovedsakelig inn for at universitetet fortsatt skulle være et forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter, ha internt styreflertall og valgt rektor. Retten til gratis utdanning ble også understreket. Våre museer fremholdt at deres situasjon kunne bli svært uklar dersom flertallets modell ble lagt til grunn. Innspill fra Det juridiske fakultet bidro særlig til den interne drøftingen av flertallets forslag om "selveiende institusjoner". På bakgrunn av innspillene

og diskusjonene ble et foreløpig utkast til uttalelse sendt enhetene 5. desember med svarfrist 5. januar. Det kom inn følgende uttalelser:

- Det teologiske fakultet av 5. januar 2004
- Det juridiske fakultet av 5. januar 2004
- Det medisinske fakultet av 23. desember 2003
- Det historisk- filosofiske fakultet av 5. januar 2004
- Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet av 6. januar 2004
- Det odontologiske fakultet av 3. januar 2004
- Det samfunnsvitenskapelige fakultet av 19. desember 2003
- Det utdanningsvitenskapelige fakultet av 5. januar 2004
- Senter for kjønns- og kvinneforskning av 5. januar 2004
- Senter for utvikling og miljø av 6. januar 2004
- Universitetets kulturhistoriske museer av 10. november 2003
- Universitetets naturhistoriske museer og botanisk hage av 18. november 2003
- Studentparlamentet av 5. januar 2004
- Forskerforbundet ved UiO av 5. januar 2004
- 2 fo-UiO av 5. januar 2004
- NTL ved UiO av 5. januar 2004

Kopi av uttalelsene følger vedlagt.

I hovedsak sluttet høringsuttalelsene seg til det fremlagte høringsutkastet av 5. desember. Synspunktene kan kort sammenfattes som følger:

Tilknytningsform

I spørsmålet om tilknytningsform er enhetene entydig motstandere av flertallets forslag. Flere slutter seg til mindretallets forslag. Man er særlig opptatt av å sikre statlig styring og kontroll med høyere utdanning og forskning.

Styrets sammensetning

Alle høringsuttalelsene støtter en sammensetning som innebærer at ingen gruppe i styret har flertall alene. Det tas avstand fra et styre hvor de eksterne medlemmene er selvrekrutterende.

Rektorrollen

Rektor forutsettes valgt, men flere problematiserer den dobbeltrollen rektor er i som styrets leder. Det medisinske og Det historisk-filosofiske finner det mest hensiktsmessig at rektor trer ut av styret. Det samfunnsvitenskapelige fakultet påpeker også de endringer som har skjedd de senere år og som nødvendiggjør en ny diskusjon av rektorrollen.

Felles lovverk

Flere ser det problematiske i at en enkelt lov skal dekke så ulike institusjoner når det gjelder størrelse og oppgaver.

Gratisprinsippet

Høringsuttalelsene gir entydig tilslutning til lovfesting av gratisprinsippet, men det må skje en avklaring i forhold til videreutdanning, som for mange "godt voksne" ved UiO vil si at de tar ordinære gradsstudier sammen med førstegangsstudenter. Flertallsforslaget sikrer ikke gratisprinsippet.

Andre forhold

Studentene viser til Bologna-prosessen og betydningen av å sikre studentenes representasjon på alle nivåer.

Det juridiske fakultet påpeker uklarhet i lovforslaget i forhold til forvaltningslovens bestemmelser.

Det historisk-filosofiske fakultet ber om at loven gir rektor økt fullmakt til å bortvise eller utestenge studenter som opptrer grovt forstyrrende overfor medstudenter og virksomheten for øvrig.

Tilsetninger i vitenskapelige stillinger må ikke være så detaljregulert at det hemmer virksomheten i konkurranse med andre institusjoner.

Museenes rolle må vurderes særskilt.