

NOU 2003: 25: NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER UTTALELSE FRA NORGES TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET

Ryssdalutvalget tar i sin innstilling og alternative lovforslag opp en rekke sentrale spørsmål for universitets- og høyskolesektoren: universitetenes mål, oppgaver og utfordringer, tilknytningsform, intern organisering av styring og ledelse, og ansattes og studenters rettigheter og plikter. NTNU vil i sin uttalelse konsentrere seg om de prinsipielle og politiske spørsmålene, og ikke i denne omgang kommentere enkeltparagrafer i forslagene. NTNU mener de prinsipielle valgene bør og vil ha konsekvenser for den endelige utformingen av lovteksten. Vi ber derfor om mulighet til å komme tilbake til enkeltparagrafene når det foreligger et gjennomarbeidet lovutkast.

NTNUs interne høring

Fakultetene, Studenttinget og arbeidstakerorganisasjonene ved NTNU gir jevnt over bred støtte til de fleste av mindretallets synspunkter og løsninger. Det vil si at de fleste av høringsinstansene går inn for at

- staten fortsatt skal ha et overordnet ansvar for norsk utdannings- og forskningspolitikk
- institusjonene organiseres som forvaltningsorgan med lovfestede utvidede fullmakter
- private institusjoner forstås som et supplement til det offentlige tilbudet
- styret bør bestå av eksterne og representanter for ansatte og studenter der ingen gruppe har flertall
- de eksterne representantene oppnevnes av eieren, dvs departementet
- gratisprinsippet slik det er formulert av mindretallet

Når det gjelder spørsmålet om enhetlig eller todelt ledelse, går enkelte inn for todelt ledelse, noe som innebærer at en valgt rektor blir styreleder og universitetsdirektøren leder administrasjonen. Flertallet går imidlertid inn for enhetlig ledelse med tilsatt rektor med faglig kompetanse og ledererfaring.

Det er bare Det medisinske fakultet som prinsipielt framholder et annet syn på tilknytningsform til staten. Fakultetet mener foretaksmodellen er et godt alternativ.

Noen viktige premisser

Loven skal gi en god formell ramme omkring faglig virksomhet på høyt nivå i et samfunn i rask endring. Samfunnet har i den senere tid stilt sterkere krav om økt studentgjennomstrømning, faglig produktivitet, internasjonalisering, nyskaping, høyere kvalitet, og mer relevans i forhold til samfunnets kompetansebehov. Samtidig skal loven sikre sentrale verdier som den akademiske friheten, universitetenes kritiske funksjon og ansattes medvirkning i beslutningsprosessene. Loven må dessuten klargjøre aktørenes oppgaver og ansvar, skape symmetri mellom frihet/autonomi og ansvar, og mellom myndighet og ansvar.

Det sentrale spørsmålet blir hvilke rammer og virkemidler, hvilken tilknytningsform til samfunnet og hvilke prinsipper for intern organisering og styring som best balanserer de ulike hensyn.

Institusjonene har gjennom den siste lovrevisjonen oppnådd betydelig autonomi, og NTNU har i hovedsak gode erfaringer med loven så langt. Den gir imidlertid ikke på alle områder den frihetsgrad institusjonen mener er nødvendig for å tilpasse organisasjonen til sine oppgaver og utfordringer. Lovens målformulering avspeiler heller ikke tydelig nok vekten både myndigheter og NTNU i den senere tid har lagt på institusjonens ansvar for nyskaping.

Tilknytningsform

Spørsmålet om tilknytningsform til staten dreier seg i stor grad om balansen mellom konstitusjonelt ansvar og nasjonal samordning på den ene siden og institusjonell, forvaltningsmessig og faglig autonomi på den andre. Problemstillingen blir hvordan disse til dels motstridende hensynene kan avveies i en ny lov for sektoren. Flertalls- og mindretallsforslaget balanserer disse noe ulikt.

Nasjonal samordning av høyere utdanning og forskning: NTNU mener det er behov for en nasjonal forsknings- og utdanningspolitikk som samordner virksomheten, fører til en fornuftig arbeidsdeling mellom institusjonene og riktig prioritering og bruk av nasjonens ressurser. Innenfor forskning er dette langt på vei ivare tatt gjennom Norges forskningsråd. I dag ivaretar departementet samordning av utdanningen. NTNU mener det er viktig at nasjonal koordinering på dette området fortsatt ligger hos departementet. Dette er bl.a. viktig for å unngå nedbygging eller overetablering ut fra kortsiktige hensyn.

Både flertalls- og mindretallsforslaget er opptatt av å stille virkemidler til disposisjon for myndighetene som gjør det mulig å gjennomføre en nasjonal forsknings- og utdanningspolitikk. NTNU mener imidlertid at mindretallets forslag med institusjonene som offentlige forvaltningsorganer med utvidete fullmakter er bedre egnet til å realisere en nasjonal utdanningspolitikk til fordel for samfunnet som helhet, enn flertallets mer kunde- og avtalerelaterte virkemidler.

Fristilling og autonomi: Innenfor rammene av en overordnet nasjonal utdannings- og forskningspolitikk dreier institusjonenes autonomi seg om to prinsipielt sett vesentlig ulike forhold: På den ene siden faglig og akademisk fristilling og på den andre juridisk og forvaltningsmessig.

Faglig og akademisk autonomi: NTNU er tilfreds med at et samlet utvalg understreker og stadfester den akademiske friheten, dvs. friheten til uten innblanding å velge problemstillinger, metode og konklusjoner i forskningen og innhold og pedagogikk i undervisningen. Det er viktig at denne friheten, som kan begrunnes både prinsipielt og ut fra institusjonenes samfunnsoppdrag, blir stadfestet i en felles lov.

Juridisk og forvaltningsmessig autonomi: Det er viktig at lovverket gir fleksibilitet og gode muligheter for omstilling og effektiv drift der forskning, undervisning og læring settes i sentrum og der en unngår unødig byråkratisering av virksomheten.

Ut fra våre erfaringer vil det være gunstig om institusjonene gis bedre mulighet til langsiktig økonomisk planlegging, en begrenset mulighet til låneopptak, for å investere i bygg og nødvendig infrastruktur. NTNU står i dag som formell eier av en betydelig bygningsmasse og kostbart utstyr. Dette er verdifulle ressurser for å kunne

oppfylle universitetets formål, men medfører samtidig et stort ansvar for at verdien og funksjonaliteten på eiendelene blir bevart på en forsvarlig måte. I dagens ordning er NTNU underlagt de regler som gjelder for statlige forvaltningsorganer. Det betyr bl.a. at det ikke er adgang til avskrivninger/avsetninger med tanke på vedlikehold og fornyelse av bygninger og utstyr.

For NTNU er det derfor viktig at institusjonene får større autonomi i forvaltningsmessige og organisatoriske spørsmål og at institusjonene selv i større grad kan definere hvilke styrende dokumenter som er nødvendige. Dette gjelder også innenfor personalforvaltning.

I denne sammenhengen vil vi også peke på at departementets myndighet og instruksjonsrett overfor universitetsdirektør/ universitetets ledelse gjør det uklart hvor grensene for styrets ansvar og myndighet går.

Samlet vurdering av de framlagte forslagene om tilknytningsform:

I en avveining mellom de alternative forslagene vil NTNU gi sin støtte til mindretallets forslag av flere grunner.

- NTNU anser ikke dagens organisering som så vanskelig i forhold til kjernevirksomheten, som er definert som forskning, utdanning og formidling, at en endring av tilknytningsform er påkrevd.
- Løsningen gir bedre rammer for institusjonens samfunnsoppdrag. Den sikrer universitetenes frie og uavhengige stilling bedre enn markedseksponerte selveiende institusjoner, og den gir større sikkerhet for en kritisk og uavhengig forskning, og for lik rett til utdanning.
- Dagens rammer gir tilstrekkelig fleksibilitet i forhold til utfordringene, og institusjonene kan gis fullmakter som sikrer stor handlefrihet.
- Staten har en klar eierrolle i forhold til institusjonene. Flertallets forslag innebærer en fristilling fra et slikt eierskap fra statens side, noe som vil svekke mulighetene for gode dialoger om utforming av en nasjonal utdannings- og forskningspolitikk.

Flertallets forslag har en rekke negative konsekvenser:

- Forslaget sikrer ikke et overordnet nasjonalt politisk ansvar og interesse for høyere utdanning og forskning. Summen av institusjonenes strategiske valg trenger ikke gi en god nasjonal politikk.
- Endring av den rettslige status fra forvaltningsorgan til selvstendig foretak medfører på sikt en risiko for institusjonens statlige finansiering blir vurdert som konkurranse-vridende, og dømt til å være i strid med internasjonale handelsregimer (GATS og EØS-regelverk).
- Endring av rettslig status fra forvaltningsorgan til selvstendig virksomhet er sannsynligvis en irreversibel prosess.

På den positive siden gir flertallets forslag institusjonene større frihet til å avgjøre hvordan virksomheten skal organiseres, ledes og legges til rette.

Flertallsforslaget fristiller også institusjonene i forhold til statlig personalforvaltning, noe som kan gjøre nødvendige omstillingsprosesser enklere.

NTNU slutter seg som nevnt til mindretallets løsning, men ser likevel at denne på enkelte områder innebærer for strenge begrensninger i institusjonenes beslutningsmyndighet. NTNU vil anbefale departementet å gå gjennom muligheter for utvidet delegasjon innenfor den nåværende tilknytningsform. En eventuell videre utredning bør ta utgangspunkt i konkrete problemer og må klargjøre også de realøkonomiske og realpolitiske forutsetninger som må være til stede for at institusjonen skal kunne nyttiggjøre seg nye fullmakter. NTNU er beredt til å ta det ansvar som utvidete fullmakter innebærer.

Styring og ledelse

Som oppfølging av den reviderte universitets- og høyskoleloven fra sommeren 2002, arbeidet NTNU med spørsmål knyttet til styring og ledelse. Standpunktene styret inntok i den sammenheng våren 2003 har fortsatt gyldighet.

Styresammensetning: Et godt styre må ha bred kompetanse og innsikt om institusjonens indre liv, om det ytre samfunns krav og forventninger og om styring og ledelse av kunnskapsbedrifter i et konkurranse- og omstillingsperspektiv. Det er styrets helhetlige kompetanse som avgjør kvaliteten på styrearbeidet. Den dominerende erfaringen er at styremedlemmene uansett rekrutteringsmekanisme, arbeider helhetlig for å styrke universitetet og ivareta samfunnsoppdraget. Styret må også i fremtiden bestå av ansatte, studenter og samfunnsrepresentanter med bred erfaring. NTNU konstaterer at dette prinsippet ligger til grunn både for flertallets og mindretallets forslag.

Dersom mindretallets forslag til tilknytningsform velges, er det en logisk følge av dette at en ikke forandrer den styreoppnevning som er bestemt i loven i dag. Det er ikke ønskelig at eieren skal utpeke et flertall når institusjonene fortsatt skal være forvaltningsorganer under departementets ledelse. Det er heller ikke noe behov for å redusere studentrepresentasjonen.

Også dersom flertallets forslag til tilknytningsform velges, bør styret bestå av vitenskaplig ansatte, teknisk-administrativt ansatte, studenter og eksterne representanter, og prinsippet om at ingen av disse gruppene har flertall beholdes. NTNU kan ikke anbefale at styret selv velger ut nye eksterne representanter, men at disse oppnevnes av departementet med sikte på å representere bredere samfunnsinteresser.

Enhetlig ledelse: NTNU foretrekker, som tidligere annonsert gjennom sin søknad om forsøk, enhetlig ledelse på alle nivå i organisasjonen. Dette vil gi klarere ansvarsforhold og i større grad innrette hele organisasjonen på faglige oppgaver. Rektor skal være institusjonens øverste leder tilsatt på åremål av styret. Rektor vil ikke være medlem av styret, men ha de oppgaver og den myndighet utvalgsflertallet beskriver i §§ 11-4, 11-12 og 12-1. Rektor må ha både vitenskapelige kvalifikasjoner, lederkvalifikasjoner og relevant ledererfaring. Oppsummert mener NTNU at det er viktig at institusjonen får anledning til å innføre enhetlig ledelse iht. tidligere søknad så raskt som mulig.

Studentmedvirkning

Med utdanning som en av institusjonens hovedoppgaver er studentmedvirkning i universitetets ledelse en selvfølge. NTNU ønsker å beholde et sterkt studentdemokrati, og at studentene fortsatt har god representasjon i både formelle og uformelle fora. Institusjonene bør fortsatt forpliktes til dette gjennom lov, slik som nå. Som hovedregel bør andel studentrepresentanter være minst 20 %.

Gratisprinsippet

Utdanning bør være en rettighet som gjelder likt for alle borgere uavhengig av økonomisk situasjon. Derfor bør all statlig høyere grunnutdanning være gratis. Dette gir bredere rekruttering, bedre resultat og styrker institusjonenes konkurransekraft. For å styrke dette gratisprinsippet, bør rett til gratis høyere grunnutdanning lovfestes.

Siden samfunnet i større grad vil forutsette at borgerne vedlikeholder og fornyer sin kompetanse, bør også videreutdanning og etterutdanning i større grad enn i dag være gratis.

Studentvelferd

Studentenes behov bør være utgangspunktet for organisering av velferdstilbudet. Alle utdanningsinstitusjoner med offentlig støtte bør være tilknyttet en studentsamskipnad.

Felles lov

Ut fra NTNUs ståsted er det ikke noe sterkt behov for et felles lovverk. Institusjonen har erfart få ulemper med ulike lovverk for private og offentlige institusjoner. Offentlige institusjoner bør ha hovedansvaret for å utdanne kandidater og utføre forskning, mens private institusjoner bør betraktes som et supplement til de offentlige. Ulike roller i det samlede utdanningssystemet kan være et argument for ulike lovverk.

Et felles lovverk representerer imidlertid i seg selv en forenkling, og det kan lette departementets samordningsoppgaver. Dessuten kan det være en fordel for studentene, som gjerne beveger seg mellom private og offentlige institusjoner, at deres rettigheter og plikter er like uansett institusjon og at dette er samlet i en lov.

-----00-----