

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 9119 Dep

0032 Oslo

Vår ref:#44649/2 Deres ref: Oslo, 28. januar 2004

Høringssvar NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler

Det vises til NOU 2003:25 - Ny lov om universiteter og høyskoler fra Ryssdal-utvalget. NITO har vurdert innstillingen med forslag til ny felles lov for universiteter og høyskoler og vil komme med kommentarer til utvalgte punkter i innstillingen.

Generelle kommentarer

NITO har forståelse for at det kan være formålstjenlig å ha felles lov for universiteter/statlige høyskoler og private institusjoner som driver høyere utdanning. Det er også positivt at en ønsker å definere de private skolenes plass i det nasjonale utdanningssystemet bedre og at studentenes rettigheter styrkes ved disse institusjonene.

Universitetene og de statlige høyskolene har gjennomgått store endringer de siste årene blant annet som følge av revisjon av universitets- og høyskoleloven, innføring av nettobudsjettering, overføring av utvidete fullmakter og innføring av kvalitetsreformen. Sektoren har gjennom sitt arbeid med disse endringene vist stor evne til omstilling. Disse endringene er imidlertid fortsatt nye. Før en vurderer nye store reformer bør sektoren få tid og ro til å få disse reformene på plass og prøve ut de muligheter disse gir. Lærestedene har allerede de lovmessige verktøyene og den frihet de trenger for å møte utfordringene de står ovenfor. NITOs hovedoppfatning er derfor at universitets- og høyskolesektoren ikke har behov for en ny lov med omgripende endringer nå.

Stortinget gikk under behandlingen av kvalitetsreformen inn for at universitetene og de statlige høyskolene fortsatt skulle være forvaltningsorgan med utvidete fullmakter samtidig som UFD ble bedt om å utrede en felles lov for private og offentlige høyere læresteder. I tillegg til stortingets bestilling påla departementet utvalget å også "*fremme forslag til lovregulering av ny tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler*". Utvalget har levert en delt innstilling hvor utvalgets flertall har fulgt dette pålegget. Mindretallet har vurdert alternative tilknytningsformer, men konkluderer med at det ikke er ønskelig å organisere universitetene og høyskolene som selveiende institusjoner: "*Mindretallet kan imidlertid ikke se at det er dokumentert så avgjørende svakheter ved dagens system at det kan forsvares å føre institusjonene inn i en slik omfattende organisatorisk prosess som den flertallet foreslår.*" Mindretallets forslag til felles lov bygger på nåværende tilknytningsform.

NITO mener at analysene som flertallet bruker når det argumenterer for behovet for en så radikal omdanning ikke er fullstendige. Utvalget presenterer ikke en oppdatert gjennomgang av hvordan sektoren løser pålagte oppgaver innen forskning og høyere utdanning. Det legger heller ikke frem troverdig dokumentasjon på at lærestedene har problemer som kunne begrunne et behov for store endringer av styreform og tilknytningsform til staten.

NITO støtter derfor i hovedsak mindretallets forslag til ny lov dersom det vedtas å innføre felles lov for private og offentlige høyskoler.

Gratisprinsippet

Norge er et lite land som har sett det som nødvendig og ønskelig å bygge vår fremtidige velferd på et næringsliv med høy kompetanse. NITO er derfor tilfreds med at hele utvalget uttrykker ønske om å lovfeste retten til fri utdanning uten innkreving av egenbetaling ("gratisprinsippet"). Flertallets forslag til § 7-1 er imidlertid formulert slik at det kan tolkes som en åpning for innføring av egenbetaling fra studentene: *"Høyere utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert av staten, eller det ikke gjennom forutsetninger for tildelinger av midler fra offentlige myndigheter eller andre er forutsatt at virksomheten skal være gratis."* Siden de selveiende utdanningsinstitusjonene sannsynligvis vil kunne dokumentere at de ikke er fullfinansierte, vil denne formuleringen kunne gi lærestedene tilgang til en tilleggsfinansiering i en økonomisk presset situasjon med innføring av egenandeler som resultat. Erfaringene fra de nye helseforetakene viser at en slik utvikling ikke er usannsynlig.

Mindretallets forslag gir bedre støtte til gratisprinsippet ved at det foreslår at *"Statlige utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling av studenter for etter- og videreutdanning"*. Imidlertid åpner denne formuleringen for diskusjon om hva som er grunnutdanning og hva som er etter- og videreutdanning.

NITO mener at gratisprinsippet utvetydig må slås fast i loven og at høyere utdanning som gir studiepoeng skal være gratis. Dette er også svært viktig sett i sammenheng med at det gjennom IA-avtalen og i Pensjonskommissjonens forslag legges opp til at flere skal stå i jobb lenger. En av måtene å oppnå dette på er at det blir lettere for den enkelte å omskolere seg. Det er i dag flere yrker hvor det er få som klarer å stå i jobb til oppnådd aldersgrense uten å få store fysiske eller psykiske slitasjeproblemer som kan føre til uførepensjon. For personer i disse yrkene vil planmessig omskolering på et tidspunkt hvor de ikke allerede er utbrent kunne føre til at de kan stå i jobb mye lenger. Dette vil være til gagn både for samfunnet totalt sett og for den enkelte. NITO foretrekker mindretallets forslag, men mener at skillet mellom grunnutdanning og etter- og videreutdanning må defineres nærmere for å unngå urimelig forskjellsbehandling.

NITO støtter mindretallets forslag til første del av § 7.1: *"Private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar statlig støtte til et utdanningstilbud, kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av slik støtte"*.

Vi er enige med utvalget i at både offentlige og private læresteder må være akkreditert av NOKUT for å kunne motta offentlig støtte, men ønsker å ta med to ledd fra flertallets lovforslag: ” *Institusjonene skal selv utarbeide et beregningsgrunnlag, for fastsettelse av egenbetaling.* ”

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om institusjonenes rett til å kreve egenbetaling, herunder om utarbeidelse av beregningsgrunnlaget etter annet ledd. ”

Tilknytningsform

Ryssdal-utvalget har kommet med en delt innstilling der det mest radikale forslaget fra utvalgets flertall er ønsket om å endre tilknytningsform for sektoren og innføre et styre med eksternt flertall. Det overrasker oss at flertallet foreslår omdanning til en stiftelseslignende tilknytningsform siden både Hermansen-utvalget og Hernes-utvalget avviste stiftelse som aktuell organisasjonsform for sektoren.

Utvalgets flertall mener at organisering som selveiende utdanningsinstitusjoner best vil videreføre universitetenes og høyskolenes frie stilling som akademiske institusjoner som verken kan instrueres eller overstyres i utøvelsen av sin virksomhet. NITO mener disse kravene ikke betinger en fristilling som selveiende institusjoner. Derimot har staten vist seg å være og vil fortsatt komme til å være en garantist for at de offentlige høyere utdanningsinstitusjonene skal ha nødvendig akademisk frihet og ikke styres av hensynet til markedet eller eksterne oppdragsgivere.

Høyere utdanning bør fortsatt være et offentlig ansvar. Det er behov for nasjonal styring og koordinering av både etablering av nye studieretninger og dimensjonering av studiekapasitet. De ”dyre fagene” som for eksempel de fleste realfagene og høyskolenes ingeniøruddanninger krever betydelige grunninvesteringer i dyrt utstyr. Spesielt teknologiske fag utgjør en spesiell utfordring og krever langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Dette er det viktig at det tas hensyn til også sett i lys av det ventes mangel på ingeniørkompetanse og annen realfaglig kompetanse i årene framover. Det er også behov for nasjonal styring av opprettholdelse av høyere utdanning i distriktene. NITO mener dette ikke vil bli tilstrekkelig ivaretatt dersom hvert lærested skal etableres som en egen selveiende institusjon uten formelle bånd til staten slik dagens tilknytningsform representerer.

Det er heller ikke godtgjort at den foreslåtte styringsformen vil gi mer eller bedre forskning eller undervisning. En slik omdanning er en svært omfattende endring som i tillegg til å påføre lærestedene et betydelig administrativt merarbeid også vil kunne vise seg å være irreversibel.

Utvalgets flertall foreslår å vedta oppretting av de nye SHUene (statlig høyere utdanningsinstitusjon) før vedtektene foreligger. Vitale forutsetninger som grunnkapital og åpningsbalanse vil også være ukjent ved stiftelsestidspunktet. Det sies heller ikke noe om hva som skal inngå i åpningsbalansen (som f. eks. bygninger). Dette ser NITO på som en svakhet ved forslaget og som et betydelig usikkerhetsmoment for lærestedene.

NITO vil på bakgrunn av dette fraråde omdanning av de statlige universitetene og høyskolene til stiftelseslignende selveiende utdanningsinstitusjoner.

Styring og ledelse

Universiteter setter andre krav til ledelse enn private bedrifter. Universitetene skal fortsatt være frie, kritiske og frihetsfremmende institusjoner slik de har vært i generasjoner, med fokus på langsiktig, grunnleggende forskning og forskningsbasert undervisning. Dette oppnås etter NITOs oppfatning best ved at universitetenes styrer fortsatt har et internt flertall og ved at styrets leder fortsatt har legitimitet fra lærestedets ansatte i stedet for å være utpekt blant eksterne styrerepresentanter slik utvalgets flertall foreslår. Dagens styresammensetning med eksterne representasjon, gir institusjonen nyttig kontakt mot næringslivet og samfunnet og sikrer det offentliges behov for innsikt og innflytelse i institusjonens drift. NITO trekker samme konklusjon for høyskolene.

Utvalgets flertall begrunner sitt forslag med eksternt styreflertall med at *"institusjonene i fremtiden trenger et øverste organ som kan foreta prioriteringer mellom fagtilbud, samt legge en overordnet strategi som tar utgangspunkt i institusjonens samlede utfordringer."* NITO mener at sektoren har vist at den er i stand til å gjøre nødvendige prioriteringer med gjennomføringen av de senere års reformer, blant annet innføringen av kvalitetsreformen. NITO mener at det heller ikke er godt gjort at den foreslåtte styreform vil kunne gi vesentlig bedre strategiarbeid eller ledelse enn det de nåværende styrene har vist å kunne gjøre.

NITO går inn for enhetlig ledelse for å få klarere ansvarlinjer innenfor den enkelte institusjon.

Forholdet mellom statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner

NITO ser positivt på at en ønsker å definere de private høyskolenes plass i det nasjonale utdanningssystemet og at studentenes rettigheter ved disse skolene lovfestes på samme måte som ved de statlige lærestedene. Vi er også tilfreds med at det foreslås å lovfeste at ansatte og studenter skal være representert i styrene på både private og statlige læresteder. Dette sikrer lærestedenes ansatte og studenter innsyn og medvirkning i beslutningsprosessene.

Vi mener det vil kunne være positivt å ha et lovverk med en felles del for hele sektoren og en spesifikk del for de private og en for de statlige lærestedene og at det trekkes et naturlig skille mellom private og statlige læresteder og mellom universiteter og høyskoler.

Private høyskoler utgjør et viktig supplement til de statlige høyskolene innen sine områder og kan deles inn i tre kategorier som korresponderer med privathøyskolelovens vilkår for å motta statsstøtte, dvs. at høyskolen må:

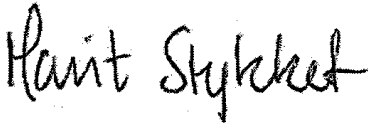
1. være opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
2. være opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
3. utfylle det offentliges utdanningstilbud på felter hvor det er udekket behov.

NITO mener at planlegging og koordinering av høyere utdanning fortsatt bør være et offentlig ansvar, og at de private høyskolene fortsatt bør være et supplement til de offentlige. Vi går derfor ikke inn for å likestille private og offentlige høyskoler.

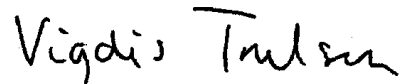
Forholdet til GATS-reglene og EØS/ESA

Utvalgets flertall legger til grunn at en eventuell endring av eierform ikke bringer forholdet til GATS-reglene og EØS-avtalen i en annen stilling. Dette er blitt imøtegått fra mange hold. Forholdet til internasjonal lovgivning er etter NITOs oppfatning mangelfullt utredet og bør belyses bedre før endring av tilknytningsform vurderes.

Vennlig hilsen
NITO



Marit Stykket
President



Vigdis Trulsen
Utreder

Telefon 22 05 35 64
vigdis.trulsen@nito.no