



HØGSKOLEN I AGDER

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Gimlemoen 25 A, Serviceboks 422
4604 KRISTIANSAND
Telefon: 38 14 10 00
Telefaks: 38 14 10 01
Org.nr.: 970 546 200 MVA

Deres ref.: 200307611/-ANG

Vår ref.: 03/788
008

Dato: 29. januar 2004

HØRING - NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Vi viser til brev av 30.09.03 der Ryssdalutvalgets innstilling er sendt på høring.

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Høgskolen i Agder.

Med hilsen

Ernst Håkon Jahr
Rektor

Tor A. Agedal
Høgskoledirektør

Ryssdaltutvalgets innstilling – høringsuttalelse fra Høgskolen i Agder

Høgskolen i Agder vil innledningsvis minne om at bakgrunnen for oppnevning av utvalget som nå har lagt fram forslag til ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdaltutvalget) var at Stortinget ved behandling av nåværende lov i 2001 ba Regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med forslag om en felles lov for statlige og private institusjoner. Høgskolen konstaterer at utvalgets mandat ved Kongelig resolusjon ble utvidet til også å omfatte bl.a. vurdering av ny tilknytningsform. Etter høgskolens vurdering er denne koblingen mellom felles lov og en fornyet vurdering av tilknytningsform for de statlige institusjonene verken nødvendig eller hensiktsmessig. Etter høgskolens syn vil en fornyet diskusjon om tilknytningsform, som ble stortingsbehandlet så seint som 2002, være uheldig både for Stortingets autoritet og for institusjonene som av hensyn til implementeringen av kvalitetsreformen har behov for stabile rammevilkår.

Hvis Regjeringen likevel mener at det er tungtveiende grunner for å reise spørsmålet overfor Stortinget om endring i tilknytningsform, er det høgskolens syn at mindretallets forslag om uendret tilknytningsform bør tilrås.

Høgskolen vil prinsipielt gå imot forslaget om overgang til selveiende institusjoner. Slike institusjoner blir nærmest totalt markedsavhengige. Men den oppgavebaserte virksomheten institusjonene i sektoren er pålagt av samfunnet, kan ikke - slik vi ser det - uten vidtrekkende negative konsekvenser organiseres først og fremst etter markedskrav. Institusjoner innen forskning og høyere utdanning er primært kulturinstitusjoner, ikke bedrifter, og ønsket om det best mulige resultat innen forskning og undervisning tilsier derfor andre styringsmekanismer enn dem markedet alene tilsier.

Ryssdaltutvalgets flertallsforslag fremstår etter høgskolens syn som for utilstrekkelig utredet til å kunne være et seriøst alternativ til dagens tilknytningsform. De administrative og økonomiske konsekvenser er ikke utredet, selv om et slikt pålegg er gitt i mandatet. Det synes åpenbart, noe bl.a erfaringene fra sykehussektoren bekrefter, at en slik frikobling fra statsforvaltningen reiser en rekke kompliserte spørsmål av juridisk, administrativ og økonomisk karakter som må utredes og klarlegges i forkant. Det er grunn til å tro at de strukturelle reformkostnadene i seg selv vil være så store at en implementering vil kreve betydelige merressurser i forhold til dagens ressursbruk i sektoren. Hvis Regjeringen velger å fremme flertallsforslaget, må det være betinget av at omstrukturingskostnadene beregnes og dekkes utenfor sektorens ressursrammer.

Høgskolen vil også peke på det ulogiske i at flertallsforslaget tilrår en tilknytningsform som har nærmest likhet med den modellen (stiftelse) som i utredningen fremstår som mest uegnet. Dersom sektoren skal utsettes for den belastning overgang til ny tilknytningsform vil innebære, må det på forhånd være rimelig sikkert at gevinsten er større enn omkostningene. Flertallsinnstillingen har som nevnt ikke godtgjort at så er tilfelle. All erfaring tilsier dessuten at stiftelsesformen ikke er en god styringsmodell, og vanligvis blir forlatt etter noen år.

En høyskole styrt som statlig forvaltningsorgan plikter å sørge for å ha en styringsorden som gir offentligheten innsyn etter prinsippene gitt i Lov om offentlighet i forvaltningen - offentlighetsloven.

Denne retten er gitt offentligheten/ borgerne for å bevirke åpenhet i forvaltningen og derigjennom gi vedtak legitimitet. De aller største deler av høgskolens saksbehandling ligger i dag åpen for offentlighetens innsyn. Inkludert i dette ligger høgskolens dokumenter og vedtak om mål, midler og strategiske posisjoner.

Gjennom en slik praktisering av åpenhet forsterkes båndene mellom høgskolen og det samfunnet man er satt til å betjene - ikke minst på regionalt og lokalt nivå.

Ved en eventuell overgang til en selskapsform forskjellig fra forvaltningsorgan vil ikke offentlighetsloven gjelde. Saksbehandlingen lukkes for offentligheten, og strategiske

posisjoner forblir bedriftshemmeligheter. Slik sett vil informasjonsflyten mot samfunnet bli styrt av andre idealer og hensyn enn det å skape en opplyst offentlighet. Forholdet til omkringliggende institusjoner vil preges av reservasjon, og allianser vil bli inngått mot krav om klare synergieffekter. Vi får et skjerpet konkurransemiljø hvor beslutninger treffes bak lukkede dører.

Høgskolen i Agder erkjenner at høgre utdanning står overfor store utfordringer som følge av bl.a. implementering av kvalitetsreformen, økt internasjonalisering, endrede samfunnsmessige krav til institusjonene nasjonalt og regionalt (bl.a. i form av sterkere yrkesrelevans for studiene og bidrag til verdiskapning) og økt konkurranse generelt i sektoren. Dette vil stille økte krav til institusjonenes evne til omstilling, og gi betydelige utfordringer for institusjonenes ledelse og styre. Høgskolen er uenig i at endret tilknytningsform er en forutsetning for å imøtekomme de utfordringer institusjonene står overfor, og savner dokumentasjon for at ny tilknytningsform er avgjørende i så måte. Høgskolen er her av motsatt syn, en endring i tilknytningsform vil svekke institusjonens mulighet for å møte de nevnte utfordringene. Det vil skje fordi fokus og ressurser må flyttes innad i institusjonene, mot de betydelige omkostninger som er forbundet med overgang til selveiende institusjoner. Dette inkluderer alt fra generell "støy" som følge av entydig motvilje i sektoren mot en slik endring, til fastsetting av åpningsbalanse for den enkelte institusjon, utforming av vedtekter og tilpasning til nytt regelverk både for institusjonene og den enkelte ansatte. Det må også tas i betraktning at kvalitetsreformen er under implementering. Den vil måtte ha et hovedfokus i åra framover. Dette gjør at både motivasjonen og tilgjengelige ressurser for drive de nødvendige endringsprosesser er redusert.

Høgskolen konstaterer videre at utvalget i sitt lovarbeid synes å ha lagt til grunn en full fristilling i forhold til dagens lovbestemmelser. Ut fra dette fremmer utvalget forslag om en rekke endringer i dagens lovbestemmelser *som ikke er begrunnet i behovet for likebehandling av offentlig og private institusjoner, men som fremstår som en omkamp med Stortinget*. Dette gjelder eksempelvis omformuleringene i § 1-3 om institusjonsinndeling, § 2-3 om faglige rettigheter, NOKUT's rolle i akkreditering mv. Høgskolen i Agder er av det syn at dette er i strid med Stortingets intensjon. De nødvendige lovendringer for å innpasse de private institusjonene i felles lov bør kunne gjøres ved revisjon av eksisterende lov om universiteter og høyskoler, og innenfor rammene av nåværende tilknytningsform for statlige institusjoner. Når det gjelder private institusjoner vil høgskolen peke på at det må være samsvar mellom deres rettigheter og plikter. Dersom private institusjoner skal ha større grad av autonomi enn statlige, må dette etter høgskolens mening bl.a. innebære en lavere grad av statlig finansiering for private institusjoner enn for statlige.

Høgskolen vil ellers kommentere følgende punkter i utvalgets innstilling:

Institusjonenes ledelse og styre

Høgskolen er tilfreds med dagens lovbestemmelser og vi mener at eksisterende styringsordning gir et langt bedre grunnlag for å møte de utfordringer høgskolen står overfor, enn flertallets forslag med bl.a. skille mellom rektor- og styrelederfunksjonen. Flertallets beskrivelse av dagens styringsordning - som todelt med uryddige ansvarsforhold - tyder på at flertallet ikke har satt seg godt nok inn i denne ordningen og argumentene for endringer blir således lite overbevisende. Høgskolen viser i denne sammenheng til mindretallets beskrivelse av dagens styringsordning som vesentlig mer presis. Høgskolen er av det syn at dagens styringsordning for egen del fungerer godt og er framtidsrettet, og vil ut fra dette støtte mindretallets syn. Høgskolen vil spesielt peke på det problematiske i et generelt pålegg om tilsatt rektor som også skal ivareta oppgavene som direktøren i dag har. Dagens rektorrolle og dagens direktørrolle er hver for seg krevende roller å fylle, men er ikke prinsipielt ulik arbeidsdelingen mellom styreleder og direktør i et aksjeselskap, med unntak for at vervet som styreleder normalt ikke er et heltidsverv. Forslaget om en tilsatt rektor, som også skal ha direktørens oppgaver, vil normalt etter høgskolens vurdering kunne *svekke* den faglige ledelsen, fordi rektor vil måtte bruke en vesentlig del av sin tid til driftsoppgaver, og følgelig ha mindre tid til de faglige lederoppgavene.

Også et generelt pålegg om eksternt styreflertall er problematisk. Høgskolen vil peke på at dagens ordning, der ingen av de tre grupperingene i styret har flertall alene, fremmer samarbeid og helhetstenking som vil kunne gå tapt hvis en gruppering får flertall alene. Flertallet argumenterer for at et eksternt styreflertall vil gjøre det lettere for styret å foreta prioriteringer til beste for hele institusjonen, og mener at styrer med eksternt flertall i mindre grad vil bli preget av fordelingsdiskusjoner mellom representanter for ulike fagområder internt på institusjonen. Med nåværende styresammensetning er to representanter valgt blant de faglig tilsatte. På store institusjoner med mange fagområder vil dermed et fåtall av fagområdene være representert i styret. Frykten for at styrer med internt flertall ikke skal være i stand til å foreta prioriteringer, er etter høgskolens mening sterkt overdrevet. Flertallet har heller ikke lagt tilstrekkelig vekt på at styret må ha legitimitet innad i organisasjonen for å kunne styre effektivt.

Høgskolen erkjenner at sektoren har en stor institusjonsbredde - som vil bli ytterligere utvidet ved større integrasjon av de private institusjonene - og mener ut fra dette at det bør kunne åpnes for større grad av valgfrihet enn i dagens lov. Dette innebærer at institusjonene bør gis anledning til ordninger på forsøksbasis, eller på permanent basis som avviker fra normalmodellen. Den enkelte institusjons styringsmodell bør således innenfor lovens rammer kunne tilpasses både institusjonenes størrelse og kompleksitet, og eventuelle andre lokale forhold eller ønsker. Ut fra dette bør det åpnes for både valgt og tilsatt rektor, rektor som styreleder eller institusjonsleder, og internt eller eksternt styreflertall.

Endring av institusjonskategori

Det er foreslått at NOKUT skal vedta endring av institusjonskategori, i motsetning til i dagens lov, der dette avgjøres av Kongen. Høgskolen mener endring av institusjonskategori fortsatt må fastsettes av Kongen, for å sikre at dette sees i sammenheng med budsjettildelingen (finansieringsspørsmålet?). Høgskolen støtter imidlertid utvalgets forslag om at departementet i sin finansieringsform bør vurdere omfanget av basisfinansieringen til grunnforskning ved de enkelte institusjonene, herunder hvorvidt akkreditering som universitet eller vitenskapelig høgskole skal gi uttelling i form av økt basisfinansiering.

Vedtaksmyndighet og klagebehandling

Høgskolen er i prinsippet enig i at departementet ikke bør være klageinstans i enkeltsaker, og støtter forslaget om at styrets klagenemnd omgjøres til en klagenemnd som behandler klager på alle enkeltvedtak som er fattet ved institusjonen, inkl. enkeltvedtak fattet av styret. Det må imidlertid vurderes nøye hvilke førsteinstansevedtak som evt. skal fattes av styret selv. I lovutkastet er ikke dette konsekvent – eks. *styret* i § 3-8 første ledd og *styret selv* i samme paragrafs andre ledd. Det må legges vekt på å sikre god kvalitet i saksbehandlingen, og at vedtak fattes av et kompetent organ. Institusjonenes styrer vil normalt ikke ha juridisk kompetanse. Styret bør dessuten hovedsakelig befatte seg med overordnede/strategiske saker, og i minst mulig grad fatte enkeltvedtak. Førsteinstansvedtak i for eksempel annulleringssaker bør derfor kunne delegeres til organer som er bedre egnet til å fatte den type vedtak enn styret normalt vil være.