

NLHs Hørings svar til NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler

Behandling

Norges landbrukshøgskole (NLH) har behandlet Ryssdalutvalgets innstilling i flere styremøter, i ledergrupper, og i åpent møte organisert i fellesskap av fagforeningene og høyskolen. I sin behandling og gjennom den offentlige diskusjon om innstillingen har styret merket seg at det er forholdsvis store forskjeller mellom institusjonene i U&H sektoren. NLH har derfor i sin uttalelse begrenset seg til å vektlegge forhold av særlig betydning for egen institusjon.

Styret foretok i sitt møte 29.01.04 en samlet vurdering av Ryssdalutvalgets forslag om ny overordnet styring av høyere utdanning i Norge, felles lovverk for statlige og private universiteter og høyskoler og ny tilknytningsform for statlige institusjoner. Styret har gitt følgende uttalelse:

Sammendrag og konklusjon

1. *NLH støtter prinsippet om større faglig frihet og organisatorisk uavhengighet av staten, og om felles lovverk for private og offentlige institusjoner.*
2. *NLH støtter videreføringen av langsiktige og forutsigbare finansieringsordninger der gratisprinsippet er et grunnleggende utgangspunkt.*
3. *NLH kan ikke anbefale flertallets forslag om dannelse av selveiende stiftelser (SHU) på bakgrunn av den informasjon som er gjort tilgjengelig gjennom Ryssdalutvalgets arbeid. Til dette er de rammebetingelser for NLH som styret kan avlede fra utvalgets formuleringer altfor uklare. NLH ønsker imidlertid å peke på at endrede tilknytningsformer under bestemte forutsetninger vil kunne gi nyttige bidrag i institusjonens tilpasning til fremtidige utfordringer.*
4. *NLH finner at dagens styremodell, som ikke gir noen av gruppene (eksterne, ansatte eller studenter) flertall alene, representerer en legitimerende og styringsdyktig modell.*
5. *NLH anbefaler at spørsmålet om valgt eller ansatt rektor avgjøres av institusjonene selv som en del av den akademiske frihet.*
6. *NLH vil også peke på at randsonestitusjonene bør trekkes mer aktivt inn i universitetenes arbeid, for å sikre en effektiv koordinering og ressursutnyttelse.*

NLH er enig i en rekke av de forslag utvalget har framsatt, og gir tilslutning til både fler- og mindretallets forslag, slik det framgår ovenfor.

I spørsmålet om tilknytningsform peker verken flertallet eller mindretallet i Ryssdalutvalget på modeller som på en overbevisende måte fører til et bedre økonomisk fundament for de oppgaver universitets- og høyskolesektoren skal løse. For NLH er det først og fremst mangelen på finansiering av vedlikehold av bygningsmassen, og friske midler til økt grunnforskning, som er de største begrensningene i dagens situasjon.

NLH vil imøtese organisasjonsstrukturer som kan sikre langsiktig finansiering av høyere utdanning og forskning. NLH vil be om en ny høringsrunde fra departementet hvis det blir lagt fram andre forslag om tilknytningsform enn de forslagene som framgår av innstillingen.

Generelle kommentarer

Høyere utdanning er en av de grunnpilarene velferdssamfunnet vårt er basert på. NLH anser høyere utdanning som et offentlig ansvar.

NLH slutter seg til mange av de generelle anbefalinger og vurderinger som fremkommer i høringsuttalelsen fra Universitets- og høgskolerådet (herunder punktene om felles lov, studentrepresentasjon og forhold vedrørende WTO /GATS og EØS). Sentrale spørsmål som akademisk frihet, "gratisprinsippet" og behovet for en felles lov for statlige og private utdanningsinstitusjoner er drøftet i denne uttalelsen. Vi vil derfor i mindre grad legge vekt på disse forholdene i vår uttalelse, og konsentrere oss om forslaget om ny tilknytningsform og endret styringsform, med de konsekvenser dette vil kunne få for NLH.

NLH legger i sin høringsuttalelse til grunn at endringene i rammene for høyere utdanning vil fortsette, og at forandringene vil skje i stadig hurtigere tempo. Det er fra sektorens side, med en nylig påbegynt kvalitetsreform, naturlig å ønske seg en reformpause for å konsolidere det nye som nettopp er innført. NLHs styre mener imidlertid at utviklingen i større og større grad styres av forhold som ikke bare ligger utenfor den norske universitets- og høgskolesektorens innflytelse. Utviklingen er også sterkt påvirket av den internasjonale eksplosjonen i høyere utdanning, der man predikerer mer enn en dobling av antall mennesker under utdanning på verdensbasis fra 1990 til 2010. I et slikt lys vil handel med utdanning bli en større del av verdensøkonomien, og internasjonale avtaler vil redusere mulighetene myndighetene har til å beskytte norske utdanningsinstitusjoner mot konkurranse. En total reformpause kan i et slikt scenario føre til tap av nødvendige omstillingsmuligheter.

Viktige endringer i rammevilkårene for universitets- og høgskoleinstitusjonene omfatter dermed, slik NLH ser det:

- *Finansieringssystemet* for høyere utdanning, som nå baseres på resultater fra undervisningsvirksomheten knyttet til eksamener og kandidatproduksjon. Dette finansieringssystemet gir større økonomisk forutsigbarhet og styringsmulighet for institusjonene, og har økt institusjonenes motivering for kvalitetsutvikling og for undervisningsekspanasjon.
- *Kvalitetsreformen* med tilhørende bevilgninger har gitt institusjonene større muligheter til å prioritere ressurser og innsats til utdanningstiltak. NLH er reorganisert i tråd med reformens ønske om mer effektiv styringsform og ressursutnyttelse. Gjennom NOKUT er sektoren gitt et styringselement for kontroll med faglig utvikling, etablering av nye studietilbud og endring i institusjonenes faglige og organisatoriske status som er uavhengig av departemental styring.
- *Internasjonalisering* og et finansieringssystem basert på kandidatproduksjon som gradvis og ugjenkallelig gir økt konkurranse innenfor høyere utdanning

Til 3.1: Faglig frihet, integritet og fravær av statlig detaljstyring av U&H-sektoren.

Et samlet utvalg fastslår at faglig frihet skal være et hovedkjennetegn ved høyere utdanningsinstitusjoner. Ønsket om en fri og uavhengig U&H-sektor er svært viktig rent prinsipielt og må ligge til grunn for valg av organisasjonsform. NLH vil for sin del også understreke viktigheten av retten til i utstrakt grad å styre den faglige utvikling på sine felter innenfor rammene av norsk lov.

Til 3.2: Tilknytningsform til staten: Selveiende institusjoner (stiftelse, SHU) eller dagens organisasjonsform (forvaltningsorgan med særskilte rettigheter)

Ryssdal-flertallet foreslår en ny organisasjonsform, SHU. Ved vurderingen av flertallsforslaget har styret for NLHs del lagt vekt på den overordnede strategiske utfordringen som institusjonen står overfor nå: Omgjøringen fra å være en vitenskapelig høyskole til å bli et universitet. Endrings- og utviklingsprosessene i denne forbindelse krever uansett tilknytningsform både handlingsfrihet og et godt samarbeid med staten for å lykkes.

Vi ønsker her å trekke fram viktige områder der det er en fordel å ha stor grad av handlefrihet:

- NLHs forhold til forskningsinstituttene på Campus Ås
- Utviklingen av NLHs forhold til NVH, der målet må være å få fram effektive samspill og synergier med tanke på en mulig framtidig integrering.
- NLHs arbeid med å bli en drivkraft i næringsutvikling og bl.a. bidra til nødvendig omstilling i landbruket.
- NLHs arbeid med å videreutvikle store faglige satsninger, herunder FUGE og SFF-satsninger.
- NLHs arbeid med å videreutvikle miljøforskningen og tilføre slagkraft gjennom profilering og tverrfaglighet.
- NLHs arbeid med å internasjonalisere sine utdanningstilbud.

Under visse forutsetninger ser styret at NLH som selveiende stiftelse vil kunne oppnå større handlefrihet både økonomisk og organisatorisk. Det er nærliggende å tenke at større handlefrihet vil gi bedre endringsberedskap og styrket konkurransevne. Større uavhengighet vil også kunne gi mer fleksibilitet i forhold til nye rammebetingelser, og flere muligheter til å følge opp nye satsninger i forhold til blant annet grunnforskningen. Det må likevel konstateres at NLH innenfor de rammer som nåværende universitets- og høyskolelov gir, ikke ser avgjørende begrensninger i mulighetene for å nå de strategiske målene som vi setter oss for perioden 2004-2008.

I diskusjonen om tilknytningsform vil nye økonomiske rammevilkår bli tillagt vesentlig vekt. Flertallet i Ryssdal-utvalget har i sitt forslag lagt til grunn en mulighet for ny finansieringsmodell, der institusjonene får økt frihet fra staten på det økonomiske området. Flertallet vil gi universitetene og høyskolene eiendomsretten til bygninger, tomtegrunn og kommersielle selskaper, og skape en ytterligere uavhengighet av de årlige bevilgningene fra staten. En forutsigbar og langsiktig finansieringssituasjon er viktig for sektoren. Gjennom en oppfinansiering av institusjonenes egenkapital vil den økonomiske handlingsfriheten øke. En slik omlegging vil representere helt nye rammevilkår for høyere utdanning. Løsrivelsen fra statlig styring og overgang til selvstendig rettssubjekt vil etter flertallets forslag også bli fulgt opp av økt mulighet for inntjening.

Det vil selvsagt være helt avgjørende for en ytterligere frikopling av U&H-sektoren at utgangspunktet rent økonomisk blir grundig utredet og belyst for den enkelte institusjon, slik at inngangsbalansen blir et trygt utgangspunkt for videre utvikling. Dersom NLH skulle gå inn for å bli omgjort til en slik ny fristilt institusjon, må dette primært begrunnes med nye finansieringsformer og -muligheter som representerer en vesentlig forbedring i forhold til dagens situasjon. En adekvat inngangsbalanse ser styret ved NLH på som svært viktig. For NLH er det en spesiell utfordring å få vurdert hva en eventuell fristilling vil bety for mulighetene til å videreutvikle og vedlikeholde våre eiendommer. Før dette er kartlagt og det er staket ut en kurs for en langsiktig istandsetting og forsvarlig forvaltning av de store bygningsressursene av til dels verneverdig karakter, er det ikke mulig for styret å ta stilling til

en endret tilknytningsform. Slike forhold må være klarlagt grundig i forkant og komme til uttrykk i inngangsbalansen. Ryssdalutvalgets flertall har bare pekt på vanskelighetene med å fastsette en inngangsbalanse, uten å foreta en nærmere vurdering og analyse. NLH mener det er beklagelig at utvalget ikke fikk anledning til å utdype disse forutsetningene.

Det avgjørende for all høyere utdanning og forskning er *langsiktighet og forutsigbarhet* i finansieringen av virksomheten. Nasjonal koordinering og finansiering av høyere utdanning må fortsatt være et offentlig ansvar. Den nåværende tilknytningsform har imidlertid ikke gitt NLH midler til dekning av sentrale oppgaver for vedlikehold av bygningsmasse og økning av grunnforskning. NLH mangler også midler til strategiske satsinger på nye forskningsområder. Manglende finansiering av disse oppgavene har vært gjenstand for årlige drøftinger med departementet uten at det er gitt økte rammer, og demonstrerer dermed noen av problemene med dagens styringsmodell. NLHs styre kan likevel ikke anbefale flertallets forslag om dannelse av selveiende stiftelser på bakgrunn av den informasjon som er gjort tilgjengelig gjennom Ryssdal- utvalgets arbeid. Til dette er de rammebetingelser som styret kan avlede for NLH fra utvalgets formuleringer altfor uforutsigbare til at styret kan anbefale et brudd med den snart 150-årige tradisjon NLH har som nasjonal, statlig kunnskapsinstitusjon.

Til 3.3: Finansiering av høyere utdanning og ”gratis-prinsippet”

NLH er av den oppfatning at ”gratisprinsippet” som grunnprinsipp må stå fast, uavhengig av om finansiering skjer gjennom statsbudsjettet vedtatt av Stortinget som i dag, eller gjennom langsiktige kontrakter mellom departement og institusjon. Gratisprinsippet bør innarbeides som en del av en eventuelt ny lov for å sikre langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringen av høyere utdanning, både for studerende og for institusjonene selv. Vi viser for øvrig til uttalelsen fra UHR.

Til 3.4: Styresammensetning

Ryssdalutvalgets flertall går inn for at styret for en SHU skal ha eksternt flertall. Dette spørsmålet er begrunnet i hensynet til behovet for å kunne oppnå et stabilt styreflertall over tid, og derved fastere styring og ledelse. NLH har oppnådd svært gode resultater med nåværende styringsmodell, der ingen av gruppene har flertall i styret. NLHs styre kan likevel se situasjoner der flertallets forslag kan være begrunnet. Konkret vil NLH imidlertid anbefale en videreføring av dagens ordning på dette punkt i pakt med mindretallets forslag - begrunnet ut fra de konkrete erfaringer vi har til nå. NLH vil også peke på den utfordring som det ligger i flertallets forslag som innebærer at styret er sin egen valgkomite.

Til 3.5: Valgt eller ansatt rektor

NLHs nåværende ledelse ser at ordning med valg gir en legitimitet som er en klar styrke for styringen av en akademisk institusjon. NLH mener likevel at det bør være mulig å prøve nye styringsformer innenfor nåværende rammeverk. Med den kompleksitet og det omfang universitets- og høgskolesektoren representerer, vil det være naturlig at institusjonene selv kan prøve ut nye styringsmodeller.

Det er behovet for omstilling og tilpasning til skiftende rammevilkår som bør avgjøre hvordan styringsformen skal utformes. Både flertallet og mindretallet i Ryssdalutvalget ser muligheten for å ansette rektor som en slik mulighet. NLH har innført ansatt faglig ledelse på instituttnivå og ønsker å gjennomføre prinsippet om enhetlig ledelse i hele organisasjonen. I denne sammenheng kan det pekes på at det er prinsipielt uheldig dersom rektor er styreleder. NLH vil nøye vurdere sin styringsmodell når inneværende valgperiode utløper, uavhengig av hvilken tilknytningsform som er valgt. Dette spørsmålet vil vi vurdere innenfor rammen av

universitetenes autonomi, og ta det opp i god tid før nåværende styrerepresentanter går av i juni 2005. NLH ønsker dermed ikke at spørsmålet om valgt eller ansatt rektor lovreguleres.

Til 3.6: Felles lovverk

NLH mener at det skal være et felles loveverk for statlige og private institusjoner. Opprettholdelse av to lovverk kan vise seg å bli en lite formålstjenlig måte å se det norske utdanningsmarkedet på, og det kan under et slikt regime bli mer krevende å harmonisere norske tilbud i forhold til internasjonale tilbud. Vi viser for øvrig til uttalelsen fra Universitets- og høgskolerådet.

Til 3.7: Studentmedvirkning

Med utdanning som en av institusjonens hovedoppgaver er studentmedvirkning en selvfølge. NLH ønsker å beholde et sterkt studentdemokrati, og ønsker fortsatt at studentmedvirkningen skal lovfestes, med 20 prosents studentrepresentasjon i alle besluttede organer slik det er i dag.

Spesielt om mindretallets forslag

NLHs gir i den nåværende situasjon sin støtte til mindretallets forslag når det gjelder tilknytningsform. På bakgrunn av utviklingen i universitets- og høgskolesektoren de siste 10 til 15 årene, har institusjonene fått store frihetsgrader og autonomi. Dersom Stortinget kan legge til grunn en forbedret, langsiktig og betryggende finansieringsmodell som omfatter de elementene som flertallet i utvalget peker på, vil NLH være åpen å vurdere eventuelle tilknytningsmessige konsekvenser dette vil innebære.

NLH vil også peke på forholdet til randseinstitusjonene som bør trekkes mer aktivt inn i universitetenes utdanningsprogrammer. For å sikre en effektiv koordinering og ressursutnyttelse, er det prinsipielt ønskelig at statlige utdanningsinstitusjoner kan gå inn på eiersiden i slike institusjoner. En diskusjon av dette blir også aktualisert i den gjennomgangen av instituttsektoren som er bebudet i forbindelse med ny forskningsmelding. Mindretallet har ikke tatt eksplisitt stilling til denne muligheten innenfor nåværende tilknytningsform. Denne muligheten innenfor dagens ordning bør utredes snarest fordi den kan representere en ny mulighet for universitetene i å gi bedre utdanning og utnytte de samlede nasjonale fagressursene bedre.