

Høringskommentarer til NOU 2003:25
Ny lov om universiteter og høyskoler

fra
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger,
sosionomer og vernepleiere (FO)

26.01.2004

I Generelle kommentarer

Universiteter og høyskoler er viktige bærere av norske kulturverdier og arenaer for forskning, faglig utvikling og formidling. Den politiske styringen av sektoren har til nå vært ivaretatt av et statlig eierskap, hvor nasjonale helhetlige føringer og prioriteringer har stått sentralt. Sektor for høyere utdanning har som følge av lovendringene i kjølvannet av kvalitetsreformen fått stor grad av frihet og autonomi. Utdanningsinstitusjonene har nå en tilknytningsform som statlig forvaltningsorgan med utvidede fullmakter, og det er innført en nettobudsjettering med tilhørende resultatbasert finansieringsmodell. Dette innebærer at institusjonene selv står fritt til å bestemme egen intern styringsstruktur og til å opprette/legge ned fag på bachelornivå. De har også ved nettobudsjettering fått et friere forvaltningsrom ved at midler kan allokere internt og eventuelt overskudd beholdes, og de har økt frihet til å opprette randsoneselskaper og inngå avtaler med andre aktører.

Tilknytningsform

Flertallet i Ryssdalutvalget går inn for å omgjøre utdanningsinstitusjonene til egne rettssubjekter i form av selveide institusjoner. Argument for endret organisering er beskyttelse mot statlig overstyring og behov for faglig og akademisk frihet, noe som allerede er veldig godt ivaretatt gjennom de lovendringene som kvalitetsreformen brakte med seg. Den egentlige intensjon med flertallsforslaget framstår derved som et forsøk på å gi utdanningssektoren en organisasjonsform som er tilpasset markedsbaserte prinsipper, og et skritt på veien mot privatisering av hele sektoren. Dette mener FO vil svekke statens mulighet til å utøve en god overordnet styring og koordinering av utdanningstilbudet i Norge. Vi frykter at flertallets forslag vil medføre at utdanningstilbudet ikke lenger vil ha den nødvendige beskyttelse mot kommersielle markedskrefter for å sikre faglig og akademisk frihet.

Organiseringen av universitet og høyskoler som selveide institusjoner vil medføre at utdanningstilbudet vil styres av lønnsomhetsvurderinger. Dette vil få flere svært uheldige konsekvenser. Utdanninger som ikke anses lønnsomme vil trolig bli lagt ned, og vi kan oppleve en dreining i utdanningstilbudet, som spesielt går på bekostning av myke fagområder som tradisjonelt ikke opererer i et yrkesfelt med uttalt "lønnsomhet". FO er redd for at helse- og sosialfaglige utdanninger vil komme under sterkt press både på innhold og utdanningskapasitet i et fritt utdanningsmarked. Dette har sammenheng med at helse- og sosialfaglige utdanninger fordrer bruk av kostbare undervisningsformer som praksisstudier og trening/undervisning i små grupper for å sikre at studentene får utviklet individuelle ferdigheter i praksis i tillegg til en teoretisk kompetanse. Videre tror FO at flertallets forslag vil eskalere utviklingen i retning av sentralisering av utdanningstilbud på bekostning av distriktene. Spesielt vil dette ramme ambulerende deltidsutdanninger, da disse er kostbare å drive og ofte har begrenset studenttall. Dette kan på sikt gjøre det vanskelig for distriktskommuner å rekruttere kvalifisert personell til tjenestene.

Barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere skal via sin utdanning, på et selvstendig grunnlag, kunne vurdere både tjenester, rammer/organisasjonsmessige forhold og samfunnsmessige strukturer, og i et fagetisk perspektiv være pådrivere i

endringsarbeid innenfor helse- og sosiale tjenester. Dette samfunnsoppdraget står sterkt innen våre utdanninger og gjør våre medlemmer til gode voktere av velferdstjenestene. FO frykter at en utdanningssektor som blir mer kommersialisert vil svekke denne dimensjonen i utdanningen og legge mer fokus på individrettet behandling.

Det offentlige har et ansvar for overordnet styring av sektor for høyere utdanning, og FO mener at utdanningsinstitusjonene utgjør en sentral og naturlig del av det offentlige driftsområdet. Statlige universiteter og høyskoler har igjennom kvalitetsreformen nå en tilknytningsform som sikrer en nasjonal og helhetlig styring, og FO vil derfor støtte mindretallets forslag om å beholde dagens ordning med at institusjonene er statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Lovendringene som kom med kvalitetsreformen begynner nå å bli implementert i utdanningsinstitusjoner som har utviklet egne styringsmodeller ut fra de mulighetene som lovverket gir. Hvordan dette påvirker institusjonenes drift kan først vurderes om noen år. Det er av betydning for utdanningsinstitusjonenes muligheter til å bygge gode kompetansemiljøer og sikre kvaliteten i undervisningstilbudet at de også har en viss stabilitet og forutsigbar ramme for driften. Således mener FO at tiden ikke er inne for å innføre nye og omfattende reformer.

Flertallsforslaget innebærer en endring av organisering fra å være et statlig forvaltningsorgan til å bli en selveid institusjon. Dette innebærer at institusjonen må konstitueres med et stiftelsesdokument som angir institusjonens vedtekter, styre og grunnkapital. FO mener at det vanskelig lar seg gjøre å vurdere institusjonens driftsmuligheter uten at innholdet i dette er kjent på forhånd. Eksempelvis kan en vise til de problemer som oppsto da en skulle etablere åpningsbalansen til helseforetakene.

Intern styreform

Etter kvalitetsreformen har utdanningsstedene fått økt institusjonell autonomi ved at de har fått større myndighet til å fastsette intern organisering. Den todelte ledelsesstrukturen er velbrukt innenfor flere større og mindre organisasjoner. FO mener at denne modellen ivaretar godt hensynet til statens politiske ansvar ved at øverste ledelse er lagt til et styre med valgt leder (rektor) og en profesjonell administrativ ledelse ved en ansatt høyskole/universitetsdirektør. Det er ikke i Ryssdalutvalgets utredning dokumentert noen avgjørende svakheter ved denne styringsmodellen som innbefatter et skille mellom den besluttende og utøvende ledelse.

FO ønsker en videreføring av dagens ledelsesmodell, i tråd med mindretallets forslag. Et styre med 11 medlemmer hvor ingen gruppering har flertall alene og med god representasjon av studenter og ansatte, gir et bredt sammensatt styre som kreves av hensyn til faglig kompetanse, legitimitet og demokratisk medvirkning.

Flertallet legger opp til en styreform med et styre på minst 5 medlemmer med eksternt flertall, og at institusjonen selv ved hjelp av vedtektene skal bestemme framgangsmåte for utpeking av styrets eksterne medlemmer. Dette vil slik FO ser det medføre en svekkelse av den faglige kompetanse og legitimitet som styret bør inneha for å utøve en god strategisk ledelse. God faglig innsikt vil også være en medvirkende faktor til at lederkompetansen i styret er solid fundert.

Felles lovverk

Når det gjelder private aktørers rolle, er FO av den mening at dette kun skal være et supplement til det statlige tilbudet som må utgjøre ryggraden i utdanningstilbudet. Dette har sammenheng med det samfunnsoppdrag som utdanningssektoren er tiltenkt når det gjelder ansvaret for forskning i tråd med det nasjonale behov, som vi mener best løses innenfor en statlig forvaltning.

FO stiller seg positiv til forslaget om at lov om universiteter og høyskoler har en felles del som gjelder for både offentlige og private institusjoner, og som dermed stiller de samme faglige og organisasjonsmessige krav til private aktører som de statlige. Dette gjør imidlertid ikke at institusjonene framstår med like forutsetninger, og dette må det tas hensyn til. Når det legges opp til en formålsparagraf som uttrykker at institusjonene skal fremme forskning på høyt internasjonalt nivå, må det også tas med i vurderingen at institusjonene er svært forskjellige med hensyn til størrelse, fagportefølje, faglige tradisjoner og erfaringsgrunnlag. FO er bekymret for at små institusjoner med overvekt av myke fag og liten forskningstradisjon vil ha store vanskeligheter med å innfri et slikt enhetlig krav, og tror at finansieringsmodellen med incentiver knyttet til forskning vil slå uheldig ut for denne gruppen institusjoner.

Egenbetaling

Flertallets forslag om egenbetaling beskriver at institusjonene bare kan kreve egenbetaling i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert eller det ikke igjennom forutsetninger for tildeling av midler er uttalt at virksomheten skal være gratis. Slik vi ser det er dette forslaget utformet mer i retning av en regulering av egenbetaling, og vi frykter at dette vil gi en åpning for utstrakt bruk av gradert egenbetaling for studenter. FO mener at en grunnstein i velferdsstaten er et utdanningssystem som sikrer lik rett til utdanning for alle uavhengig av økonomi, geografi, alder, kjønn eller sosiale forhold. FO støtter derfor mindretallets forslag om en lovfesting av at statlige institusjoner bare skal kunne kreve egenbetaling for etter- og videreutdanninger.

Når det gjelder etter- og videreutdanningstilbudet bør begrepene i grunnutdanning og etter/videreutdanning klargjøres bedre. Det bør også stipuleres et nivå for hvor mye egenbetalingen for etter/videreutdanning skal utgjøre, og det bør diskuteres hvorvidt det skal være kjerneområder som også på dette nivå skal være fullt ut statsfinansiert fra et samfunnsmessig kompetansebehov.

Ansettelsesforholdene

Flertallets forslag om å omgjøre utdanningsstedene til selveide institusjoner få konsekvenser for alle ansatte. De vil da ikke lenger være statstjenestemenn, og gjeldende tariffavtaler vil måtte reforhandles for hvert enkelt institusjon.

FO tar sterkt avstand fra den oppsplitting av avtaleverket som flertallsforslaget innebærer, da vi mener at dette vil medvirke til å skape forskjeller i arbeidsbetingelser og lønnsnivå, og totalt sett gi dårligere avtaleverk for de ansatte.

De pensjonsrettigheter som statstjenestemenn har i dag står også i fare for å bli dårligere, i og med at det legges opp til at de frittstående institusjonene etter 3 år må søke om fortsatt medlemskap i statens pensjonskasse.

II Kommentarer til de enkelte lovbestemmelser

Kommentarene knytter seg til flertallets forslag.

Kap 6: Ansettelse

§ 6-1 Generelt

Lovforslaget i forhold til ansettelse vil følge paragrafen om tilknytningsform, og flertallets forslag fastslår at ansatte ikke regnes som offentlige tjenestemenn. FO ønsker at universiteter og høyskoler fremdeles skal være offentlige institusjoner og støtter derfor mindretallets forslag om at de alminnelige regler i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø eller lov om statens tjenestemenn skal gjelde.

Kap 7: Diverse bestemmelser

§ 7-1 Egenbetaling

Flertallets forslag om egenbetaling beskriver at institusjonene bare kan kreve egenbetaling i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert eller det ikke igjennom forutsetninger for tildeling av midler er uttalt at virksomheten skal være gratis. Videre gir flertallsforslaget institusjonene selv ansvar for beregningsgrunlaget for fastsettelse av egenbetaling. FO går imot dette forslaget og støtter istedet mindretallets forslag om en lovfesting av at statlige institusjoner bare skal kunne kreve egenbetaling for etter- og videreutdanninger.

Kap 8: Statlige høyere utdanningsinstitusjoner

§ 8-1 Statlige høyere utdanningsinstitusjoner

Flertallet i Ryssdaluutvalget går inn for å omgjøre utdanningsinstitusjonene til egne rettssubjekter i form av selveide institusjoner. Dette mener FO vil svekke statens mulighet til å utøve en god overordnet styring og koordinering av utdanningstilbudet i Norge. Vi frykter at flertallets forslag vil medføre at utdanningstilbudet ikke lenger vil ha den nødvendige beskyttelse mot kommersielle markedskrefter for å sikre faglig og akademisk frihet. FO mener at utdanningsinstitusjonene utgjør en sentral og naturlig del av det offentlige driftsområdet. Statlige universiteter og høyskoler har igjennom kvalitetsreformen nå en tilknytningsform som sikrer en nasjonal og helhetlig styring, og FO vil derfor støtte mindretallets forslag om å beholde dagens ordning med at institusjonene er statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Kap 9: Stiftelse og vedtekter

Flertallets lovforslag om stiftelsesdokument, grunnkapital og stiftelsesvedtekter følger av forslaget om omgjøring av institusjonene til egne rettssubjekt. FO ønsker å beholde institusjonene som statlige forvaltningsorgan og kommenterer derfor ikke dette kapittelet nærmere.

Kap 10: Statlige høyere utdanningsinstitusjoners kapital

Flertallets lovforslag om statlige høyere utdanningsinstitusjoners kapital følger av forslaget om omgjøring av institusjonene til egne rettssubjekt. FO ønsker å beholde institusjonene som statlige forvaltningsorgan og kommenterer derfor ikke dette kapittelet nærmere.

Kap 11: Ledelse

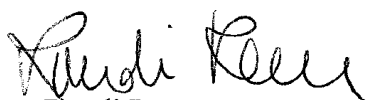
§ 11-1 Styret

Flertallet legger opp til en styreform med et styre på minst 5 medlemmer med eksternt flertall, og at institusjonen selv ved hjelp av vedtektene skal bestemme framgangsmåte for utpeking av styrets eksterne medlemmer. Dette vil slik FO ser det medføre en svekkelse av den faglige kompetanse og legitimitet som styret bør inneha for å utøve en god strategisk ledelse. God faglig innsikt vil også være en medvirkende faktor til at lederkompetansen i styret er solid fundert. FO ønsker en videreføring av dagens ledelsesmodell, og støtter mindretallets forslag om et styre som velges av ansatte og studenter og et styre hvor ingen gruppering har flertall alene.

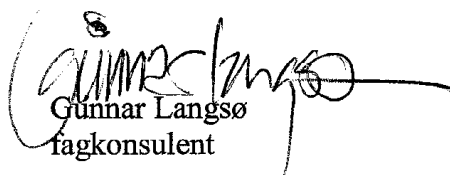
§ 11-6 Styrets oppgaver

FO støtter en modell hvor øverste ledelse er lagt til et styre med valgt leder (rektor) og en profesjonell administrativ ledelse ved en ansatt høyskole/universitetsdirektør. FO går derfor inn for mindretallet sitt forslag om at styret skal ha det overordnede ansvar for forvaltningen av institusjonen, og føre tilsyn med den faglige og administrative ledelse.

Med vennlig hilsen



Randi Reese
Forbundsleder



Gunnar Langsø
fagkonsulent