

Det kongelige utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår dato 26.01.04
Vår referanse 2003/915 -
Deres dato 30.09.2003
Deres referanse 2003/07611/ANG

Saksbehandler
Janne K Kjøllestad

UFD		
02 FEB. 2004		
Saksnr.		
200307611	115	50

Høringsuttalelse om NOU 2003: 25 "Ny lov om universiteter og høyskoler"

Vi viser til Utdannings- og forskningsdepartementets høringsbrev av 30.09.2003.

1. Bakgrunn

Statskonsult har de siste årene hatt en rekke oppdrag knyttet til vurdering av tilknytningsform for statlige etater¹ og dessuten kartlagt og vurdert ulike sider ved departementenes styring av så vel underliggende etater som statlige selskaper.² Statskonsult vil i dette høringsnotatet derfor konsentrere seg om den delen av utredningen som omhandler dette punktet i mandatet.

Utvalget har levert en omfattende og viktig innstilling som reiser flere interessante problemstillinger. På flere punkter er utvalgets innstilling enstemmig, mens det på vesentlige punkter som valg av tilknytningsform, styreoppnevning og ledelse, deler utvalget seg i en flertalls- og en mindretallsinnstilling. Når det gjelder tilknytningsform foreslår flertallet at de høyere utdanningsinstitusjonene omdannes til egne rettssubjekter i form av *selveiende institusjoner*. Mindretallet foreslår at de statlige universitetene og høyskolene organiseres som *uavhengige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter*.

Statskonsult vil konsentrere seg om spørsmålet om valg av tilknytningsform, herunder styrings- og finansieringsformer.

2. Valg av tilknytningsform

I begge forslagene forutsettes det at institusjonenes faglige uavhengighet opprettholdes og fortsatt forankres i lov. Statskonsult er enig i at faglig autonomi, styrings- og finansieringsformene som både flertalls- og mindretallsinnstillingen legger opp til, kan ivaretas uavhengig av tilknytningsform. Etter Statskonsults vurdering reiser flertallsforslaget om selveiende institusjoner noen viktige problemstillinger.

¹ Jfr Statskonsultrapportene 1998: 18 : Fakta, former og fristilling; 2000:9: Er det rom i staten? – Vurdering av tilknytningsform for Norsk Romsenter; 2001: 14 Organiseringsplan for Statens kartverk og samhandling med offentlige aktører; 2001:24: I god form? Tilknytningsformer i staten; 2002:4 Eksportutvalget for fisk. Evaluering av tilknytningsform

² Statskonsultrapport 1998:21: I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis, 1999:16 Statlig eierskap og sektorstyring

Flertallets forslag innebærer en omdanning av universitetene og høyskolene til selveiende institusjoner, såkalte Statlig Høyere Utdanningsinstitusjon (SHU). Flertallet legger opp til at institusjonene reguleres gjennom egen lov og ikke stiftelsesloven. Imidlertid sammenfaller flere av de organisatoriske trekkene ved flertallsforslaget med trekk fra stiftelser; selveiende, forvalter sine eiendommer og at styret er institusjonens øverste organ. Ulikheten er at de statlige høyere utdanningsinstitusjonene ikke skal finansieres av et grunnfond, som er hovedregelen for stiftelser, men at de fortsatt skal finansieres ved årlige bevilgninger over statsbudsjettet. I tillegg skal departementet godkjenne vedtektsendringer, større investeringer eller vesentlige omlegginger av virksomheten. Flertallsforslaget utgjør en hybrid modell med trekk fra både stiftelser og forvaltningsorgan, og spørsmålet er om disse trekkene samlet kan bidra til å sikre både institusjonenes autonomi og statens overordnede styringsbehov på sektoren.

Selv om SHUene ikke vil være organisert etter stiftelsesloven, mener vi at trekkene fra stiftelser i flertallets modell gjør det nødvendig å påpeke noen problemstillinger knyttet til valg av denne stiftelseslignede modellen.

Diskusjonen omkring organiseringen av staten og ulike virksomheters tilknytningsform skjøt fart etter framleggelsen av Hermansenutvalgets innstilling³ i 1989. I forbindelse med – og forlengelsen av – dette arbeidet ble det etter hvert gjort en rekke endringer *innenfor forvaltningen* med større grad av fristilling. Samtidig har økt fokus på å skille klarere mellom statens ulike roller ført til at en rekke virksomheter, eller deler av virksomheter, er skilt ut fra staten og etablert som selvstendige rettssubjekter. Et av siktemålene til Hermansenutvalget, og senere forvaltningspolitiske retningslinjer fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet⁴, var å bidra til større klarhet med hensyn til valg av tilknytningsform.

Dette ble særlig tydelig på ett område, nemlig statens bruk av stiftelser som tilknytningsform for virksomheter som mer eller mindre var fullfinansiert av staten – og hvis oppgaver var sentrale for den statlige sektorpolitikken. Det førte blant annet til at en rekke forskningsstiftelser ble omgjort til nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

Dette har også vært i tråd med de prinsipielle innvendinger som har vært reist fra blant annet Riksrevisjonen⁵ mot bruk av stiftelsesformen for virksomheter der staten både har overordnede sektorpolitiske styringsinteresser og i all hovedsak bidrar med finansieringen. Etter Riksrevisjonens vurdering stred en slik bruk av stiftelsesmodellen mot selve intensjonen og selvstendighetsprinsippet i stiftelsesloven. Stortinget sluttet seg til Riksrevisjonens kritikk.⁶ Utvalget som vurderte statsforetaksformen og andre selskapsformer i staten og bruk av andre styringsvirkemidler, jf NOU 2003: 34 Mellom stat og marked, la også til grunn at stiftelsesformen bør unngås for virksomheter der det er behov for statlig styring.

Flertallet begrunner forslaget om selveiende institusjoner blant annet med at det vil sikre reell institusjonell autonomi og stor grad av rettslig klarhet. Ansvar for institusjonen legges på en tydelig måte til styret, mens det overordnede ansvaret for sektoren fortsatt ligger hos departementet, som skal sørge for finansiering og regulering av sektoren. Selv om denne modellen vil kunne understøtte endringer som er gjennomført på sektoren, i form av større frihet for universitetene og høyskolene gjennom kvalitetsreformen og innføring av nytt finansieringssystem, mener Statskonsult at statens ansvar blir utydelig i en slik modell. Generelle krav til kontroll og oppfølging av årlige bevilgninger, og forventning til at den samlede ressursallokeringen på sektoren sikres på en best mulig måte, skal ivaretas gjennom alternative styringsvirkemidler. Etatsstyringsmøtene som departementene har med sine underliggende virksomheter er knyttet opp til kravene i økonomiregelverket. Innholdet i møtene er i stor grad knyttet til budsjett, regnskap og rapportering. Det er store offentlige summer som kanaliseres til høyere utdanning

³ NOU 1989:5 En bedre organisert stat

⁴ Jfr bl.a. St.meld.nr 35, 1991-92 Om statens forvaltnings- og personalpolitikk

⁵ Se bl.a. Riksrevisjonens dokument 3:6 (1998-99) Om bruk av stiftelser i forvaltningen

⁶ Jf Innst.S.nr.177 (1998-99)

og departementet vil uansett tilknytningsform ha et ansvar for at disse midlene brukes i tråd med forutsetningene. Det vil dermed måtte etableres en form for styringsdialog som kan erstatte dagens etatsstyring. I innstillingen er kontroll og oppfølgingssystem mellom departementet og institusjonene ikke behandlet i særlig grad.

Styring etter markedslignede mekanismer, som allerede er innført på sektoren gjennom kvalitetsreformen og nytt finansieringssystem, er mulig både for forvaltningsorganer og selvstendige rettssubjekter. Disse endringer har ikke kommet i konflikt med dagens organisering innenfor staten. En organisering fortsatt innenfor staten, med de endringene mindretallet foreslår, vil både kunne ivareta behovet for faglig og institusjonell autonomi og statens overordnede styringsbehov på sektoren.

Universitetene og høyskolene vil også kunne organiseres utenfor staten. Det finnes flere eksempler på virksomheter som hovedsakelig er offentlig finansiert og organisert som statlig eide selskaper, enten som foretak, statsaksjeselskap eller selskap organisert ved særskilt lov. Fordelene ved en selskaps- eller en foretaksmodell er at staten gjennom sin eiermyndighet vil ha flere styringsmuligheter enn ved flertallets forslag. Staten som eier og finansieringskilde vil gjennom eierstyringen, kombinert med andre styringsvirkemidler, kunne ivareta helhetlig styring på sektorene. Selskaps-/foretaksorganisering vil gi klare ansvars- og styringslinjer mellom virksomhetene og staten som eier, finansieringskilde og sektoransvarlig. Ryssdalutvalget vurderer i liten grad hvorvidt det kunne være et alternativ å organisere de offentlige høyere utdanningsinstitusjonene som statsselskaper/foretak. Det er etter vår vurdering en svakhet. Dersom siktemålet er å kombinere større organisatorisk avstand til politiske myndigheter og departement, fokus på en mer effektiv forvaltning av egne ressurser, faglig frihet og større fokus på intern administrativ drift, økt brukerorientering og fleksibilitet, burde etter vår vurdering også dette alternativet vært vurdert.

3. Vurdering av enkeltpunkter i flertallsforslaget

Forholdet mellom private og offentlige institusjoner.

Flertallet peker på et behov for en generell tilnærming mellom private og offentlige høyere utdanningsinstitusjoner av faglige og konkurransemessige årsaker. Dette vil imidlertid etter Statskonsults syn kunne ivaretas også ved å organisere de offentlige institusjonene som selskaper eller uavhengige (og nettobudsjetterte) forvaltningsorganer. Et eventuelt behov for ytterligere presisering av deres faglige frihet kan, uavhengig av tilknytningsform, sikres gjennom en felles lov.

Styrets ansvarsforhold.

Statskonsult er enig i de vurderinger som er gjort mht til å klargjøre styrets rolle, særlig dersom en skulle fortsette med samme tilknytningsform som i dag, jf. bl.a. Statskonsultrapport 2003:18 om bruk av styrer for virksomheter under Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002:17 om nettobudsjetterte forvaltningsorganer.

At det med dagens ordning også er vanskelig å etablere et stabilt styreflertall kan være en utfordring, men vi kan heller ikke på dette punkt se at det uten videre må føre til flertallets konklusjoner med hensyn til overordnet organisasjonsform. Ønsket om et stabilt, eventuelt også eksternt rekruttert styreflertall, kan like gjerne ivaretas ved en presisering i en egen lov, med bibehold av eiers rett og plikt til å oppnevne styreflertallet. Institusjonenes innflytelse på styresammensetningen kan ivaretas ved at man – som i dag – innhenter forslag på aktuelle eksterne representanter fra institusjonene.

Styrets viktigste oppgaver er strategi, organisering og tilsyn og kontroll. I disse oppgavene vil de overordnede målsettingene med virksomheten være retningsgivende, men også mer direkte rollen som eiers forlengede arm, dvs. kontroll og tilsyn på vegne av eier. Styrets rolle blir dermed komplisert for

selveiende institusjoner. Dette blir ytterligere forsterket når det dreier seg om så store og komplekse virksomheter som universiteter og høyskoler.

Samlet ledelse

Utvalgets flertall legger til grunn et behov for en samlet ledelse av den enkelte virksomhet, i motsetning til dagens delte modell mellom rektor og administrativ leder. Dette er en gjennomgripende diskusjon som pågår i mange kunnskapsbaserte virksomheter, både innenfor og utenfor offentlig sektor, i inn- og utland. Statskonsult vil ikke gå nærmere inn på denne avveiningen, men bare henviser til at det etter vårt skjønn i seg selv ikke er noe argument for flertallets forslag om en stiftelsesliknende organisasjonsmodell. Et samlet lederskap kan utmerket godt gjennomføres uavhengig av tilknytningsform, på linje med mer alminnelig ledelsespraksis.

Disposisjonsrett over egne driftsmidler og realkapital

En slik disposisjonsrett blir også fremhevet som en begrunnelse for flertallets forslag. Etter Statskonsults vurdering er dette forhold som lar seg løse innenfor rammen av forvaltningsorganformen, eventuelt supplert med særskilte fullmakter. En utvikling i retning av større frihet på økonomiforvaltningsområde, herunder forvaltning av egen realkapital og adgang til å bygge opp for eksempel investeringsfond, er for øvrig en generell trend i europeisk forvaltningsutvikling⁷ dersom virksomhetens formål og oppgaver tilsier det. Et alternativ kan også være å skille ut eiendomsmassen i egne selskap underlagt forvaltningsorganet.

Flertall av eksterne styremedlemmer – oppnevnt av hvem?

Et sentralt poeng hos flertallet er at det er viktig med et stabilt styreflertall, og at flertallet av styremedlemmene (derfor) bør være eksterne, også for at styret skal bli mer brukerorientert. Vi kan ikke se at dette er noe argument for å etablere en organisasjonsform der styret skal være *selvsupplerende*. Det vil for det første innebære en frikobling fra bevilgende og politiske myndigheter på et helt sentralt samfunnsområde. For det andre vil det over tid kunne føre til en uheldig, intern ressursallokering uten det korrektiv som ligger i at en ekstern instans oppnevner styreflertallet.

Faglig frihet

Flertallsforslaget argumenterer gjennomgående med at deres forslag i høyere grad vil ivareta den faglige friheten – uten at det etter Statskonsults vurdering argumenteres tilstrekkelig for at denne ikke kan ivaretas som forvaltningsorgan, om nødvendig med presiseringer i lov og vedtekter. Det går heller ikke fram av utredningen om det innenfor dagens system er lagt begrensninger på institusjonenes faglige frihet og hvilke problemer dette i så fall skaper. Dette er vanlig praksis også for en rekke statlige fagorganer som for eksempel Statistisk Sentralbyrå. Statskonsults egen gjennomgang av nettobudsjetterte forvaltningsorganer, hvorav mange er forskningsbaserte virksomheter, gir heller ingen indikasjoner på at den faglige uavhengigheten ble vurdert som spesielt utsatt.

4. Konklusjon

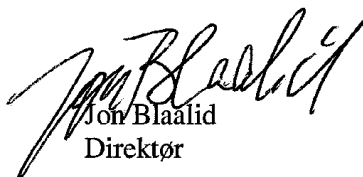
- Statskonsult kan ikke se at det er noen entydig sammenheng mellom de utfordringer som NOU'en beskriver og flertallets forslag om å organisere de høyere utdanningsinstitusjonene som selveiende og stiftelsesliknende institusjoner.
- Det er etter Statskonsults vurdering ikke godtgjort at vesentlige spørsmål knyttet til faglig og administrativ autonomi, ledelsesutfordringer og gjennomføring av kvalitetsreformen ikke kan ivaretas

⁷ For eksempel har engelske Trading Fund Agencies (på viktige punkter har disse likhetstrekk med norske forvaltningsbedrifter eller nettobudsjetterte forvaltningsorganer) full råderett over egen realkapital og adgang til å bygge opp betydelige fond for framtidige investeringer og utviklingsformål

innenfor rammen av den styringsmessige reformen som ble innført for få år siden – eventuelt i kombinasjon med et utvidet fullmaktssystem.

- Hensynet til klare ansvarsforhold, både styringsmessig og konstitusjonelt, tilsier etter Statskonsults vurdering at en bør være meget forsiktig med å organisere statlig virksomhet som selveiende stiftelseslignede organer. Det gjelder særlig der virksomheten fullfinansieres av staten og er en sentral del av sektorpolitikken.
- Det er etter Statskonsults mening en svakhet ved utvalgets arbeid at en ikke har vurdert grundig en form for selskapsorganisering dersom formålet er å organisere høyere utdanning som egne rettssubjekter utenfor forvaltningen. Dette ville gi klare og entydige styrings- og ansvarslinjer mellom virksomhetene og Staten som eier, finansieringskilde og lovgiver på sektoren.

Med hilsen
STATSKONSULT



Jon Blaaid
Direktør