

UTTALELSE FRA *Høgskolen i Molde* OM RYSSDALUTVALGETS UTREDNING - NOU 2003:25 NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

I Innledning

Statlige universiteter og høyskoler har i dag et oppdatert lovgrunnlag som stort sett fungerer godt. I omfattende utredningsarbeid (Mjøsutvalget), grundig debatt og politisk behandling, har bl.a. spørsmål om tilknytningsform og styringsordning stått sentralt. Disse har fått sin avklaring gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 27 (2000-01) og Ot.prp. nr. 40 (2001-02). Den direkte foranledningen til at Ryssdalutvalget ble oppnevnt, er Stortingets vedtak ved behandlingen av St.meld. nr. 27, der regjeringen ble bedt om å legge fram forslag til en felles lov for statlige og private institusjoner innenfor høyere utdanning. Innledningsvis tillater høyskolen seg å minne om at det fra sektoren selv ikke har vært uttrykt noe ønske om eller behov for en ny vurdering av spørsmålet om tilknytningsform, og at Stortinget heller ikke har bedt om det. Det er ikke noe i veien for å videreføre dagens tilknytningsform og lovbestemmelser om organisering og ledelse for de statlige institusjonene.

II Felles bestemmelser

Høgskolen i Molde har ikke vesentlige merknader til utvalgets forslag om felles bestemmelser for offentlige og private institusjoner. Det er vårt prinsipielle syn at høyere utdanning er et samfunnsansvar og noe som i hovedsak bør være en statlig oppgave. De private institusjonene bør først og fremst betraktes som et supplement til det offentlige tilbudet. Dette kunne ha kommet klarere til uttrykk i lovforslaget, jfr. mindretallets merknad. På de punktene i de felles bestemmelsene der det er avvik mellom flertallet og mindretallet, støtter høyskolen mindretallets forslag.

III Statlige universiteter og høyskoler

Tilknytningsform

Høgskolen i Molde kan ikke se at utvalgets flertall har levert noen overbevisende argumentasjon for at statlige universiteter og høyskoler bør organiseres som selveiende institusjoner for å løse sine oppgaver i framtiden. Dels er det vanskelig å kjenne seg igjen i de virkelighetsbeskrivelser som flertallet legger fram, og dels er det slik at de resonnementer og analyser som gjennomføres, kan lede til helt andre konklusjoner, avhengig av ens prinsipielle og ideologiske utgangspunkt. Det synes å herske bred enighet om at høyere utdanning er et samfunnsansvar, som skal tilrettelegges og finansieres av staten. Det framstår da som ulogisk at de "statlige" institusjonene ikke lenger skal eies av staten og være gjenstand for utvikling i et helhetlig og nasjonalt utdanningspolitisk perspektiv. Etter høyskolens oppfatning trenger ikke universiteter og høyskoler *beskyttelse mot staten*, men snarere *beskyttelse av staten*, nettopp for å ivareta sitt ansvar for langsiktig utvikling av grunnleggende kunnskap, uavhengig av kortsiktige nyttehensyn og markedssvingninger. Det krever et tydelig statlig eierskap. Det synes uklart hva som ligger i begrepet "selveiende institusjon", og det er vanskelig å forstå at noe som ikke eies av staten, samtidig kan være statlig.

Flertallet er sterkt opptatt av universitetenes og høyskolenes behov for *faglig autonomi*. En får inntrykk av at statlig eierskap er lite forenlig med – og kan utgjøre en direkte trussel mot – den akademiske frihet, noe flertallet ser på med bekymring. Det pekes på faren for *politisk overstyring*. Slik Høgskolen i Molde ser det, framstår dette som en konstruert problemstilling. Historien kan nok vise til mange eksempler med forsøk på politisk overstyring av forskning

og undervisning, men spørsmålet framstår som uaktuelt i dagens norske samfunn. Akademisk frihet er lovfestet i dagens universitets- og høyskolelov, og statlig tilknytning kan snarere sees på som en garanti for å verne om autonomi og faglig selvstyre.

Flertallet er videre opptatt av at en "frigjøring" fra staten vil få slutt på den *detaljstyringen* som universiteter og høyskoler i dag er utsatt for fra sentrale myndigheters side. Etter høyskolens vurdering er denne virkelighetsforståelsen direkte feil og synes å være basert på forhold som eksisterte for mange år siden. Den står i klar kontrast til utvalgets egen beskrivelse av de omfattende endringer som er kommet gjennom de senere år, og som har medført en betydelig myndighetsoverføring både i organisatoriske, økonomisk/ administrative og faglige spørsmål. I dag trekker sentrale myndigheter opp rammebetingelser og stiller resultatkrav, og institusjonene har den frihet de trenger i bruk av virkemidler for å løse sine oppgaver.

Statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar overfor Stortinget er også nevnt som et problem i forhold til det å gi institusjonene utstrakte fullmakter og selvstyre, samtidig som de er forvaltningsorganer. Dette kan nok være en prinsipielt og teoretisk interessant diskusjon, rent juridisk, men det er vanskelig å se at den har noen praktisk betydning. Det framstår som nærmest utenkelig at en statsråd skulle bli stilt til ansvar for noe som Stortinget selv i lovs form har bestemt skal tilhøre institusjonenes selvstyre, jfr. utvalgets egen omtale under punkt 6.1.1. Som utvalget selv sier – "Statsrådenes ansvar er imidlertid begrenset til det instruksjonsmyndigheten omfatter" (s. 84).

Et helt sentralt element i den nasjonale utdanningspolitikk i Norge har vært å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for flest mulig gjennom et geografisk distribuert institusjonsmønster, noe som også har en regionalpolitisk dimensjon som bidrag til distrikts- og næringsutvikling. Det å ha tilbud om høyere utdanning i geografisk nærhet, bidrar til å øke studiefrekvensen, bremse fraflytting, høyne kompetansenivået og stimulere til nytenkning og bedriftsutvikling. Vi opplever i dag en tydelig konsentrasjon i de utdanningssøkendes valg i retning av de største byene som studiested. Det er - og vil være framover - større tilbud enn etterspørsel i høyere utdanning, noe som særlig går ut over mindre institusjonene i distriktene i form av redusert søkning med påfølgende konsekvenser for ressurstilgangen. Høyskolen kan ikke se at et distrikts- og næringspolitisk perspektiv i det hele tatt er vurdert, og langt mindre problematisert i utredningen; spesielt i forbindelse med tilknytningsform. Etter vår vurdering vil en overgang til frittstående, selveiende institusjoner med all mulig sannsynlighet bidra til å gjøre lærestedene mer avhengig av markedet og forsterke den sentraliseringstendensen vi i dag opplever. Dersom flertallets forslag skulle bli gjennomført, kan vi få en situasjon med "alles kamp mot alle", der de sterkeste (mest sentralt beliggende) overlever i en situasjon med synkende studenttilgang. Konkurransen og markedshensyn blir nøkkelord. Det vil bli vanskeligere å føre en nasjonal politikk for høyere utdanning som også kan ta opp i seg andre dimensjoner av betydning for samfunnsutviklingen enn de strengt sektorspesifikke. Organisering innenfor statsforvaltningen er selvsagt ingen garanti mot markedssvingninger, og det geografiske institusjonsmønsteret skal ikke være uforanderlig. Vi må imidlertid påregne at strukturelle endringer i retning av konsentrasjon og "stordrift" vil melde seg på en langt mer direkte måte hvis institusjonene ikke lenger skal eies av staten. Bortfall av høyskoler i regionene må antas å ha store negative konsekvenser for bosetting og verdiskapning.

Styring og ledelse

Utvalgets flertall er sterk i sin kritikk av de eksisterende styrings- og ledelsesformer innenfor høyere utdanning. Det gjelder både styresammensetning og – i enda sterkere grad – ledelsesform. Den todelte ledelsen på institusjonsnivået er en krevende modell, men i likhet med mindretallet, kan høyskolen ikke se at det er dokumentert så store svakheter at den bør avskaffes. Vi støtter derfor mindretallets forslag om at institusjonene selv kan velge om de vil ha enhetlig eller delt ledelse på institusjonsnivå.

Høgskolen i Molde vurderer dagens styresammensetning, der ingen gruppering har flertall alene, som en sunn og funksjonell ordning. Vi har vanskelig for å følge flertallets betraktninger omkring betydningen av eksternt styreflertall og er skeptisk til forslaget om ”selvsupplerende” styrever.

Konklusjon

Høgskolen i Molde slutter seg i det alt vesentlige til mindretallets forslag når det gjelder tilknytningsform og organisering og ledelse av statlige universiteter og høyskoler. Disse bør fortsatt ha et tydelig statlig eierskap som garanti for den faglige autonomi og være organisert som forvaltningsorgan med særlige fullmakter.

IV Merknader til enkelte formuleringer

Merknadene refererer seg til mindretallets forslag til lovtekst.

§§ 9 - 3 og 9 - 4

Mindretallet ønsker at det åpnes for valgfrihet når det gjelder ledelsesform på institusjonsnivået; at lærestedene selv kan bestemme om de skal ha delt ledelse etter nåværende lovs normalmodell eller enhetlig ledelse med samlet faglig og administrativt ansvar, noe høyskolen gir sin tilslutning til. Bestemmelsene som skal regulere dette, kommer i hovedsak til uttrykk i formuleringene om *rektors* oppgaver og rekrutteringsmåte i kap. 9.

Redigeringen og språkbruken her er ikke så klargjørende som en kunne ønske. Dette gir seg bl.a. utslag i at det framstillingsmessige skillet mellom rektors rekrutteringsmåte og rektors oppgaver ikke helt klarer å fange opp og tydeliggjøre de kombinasjonsmuligheter som kan bli aktuelle. Det er i så måte illustrerende at rekrutteringsmåte omtales i begge paragrafer.

Det er for det første uheldig at man i § 9 - 3 går rett på valg eller tilsetning av rektor uten noen forutgående forklaring på hva denne rollen er ment å inneholde i ulike varianter av ledelsesorganiseringen. Hvis departementet skulle ønske å gjøre bruk av mindretallets forslag, bør det her vurderes en annen systematikk i redigeringen, slik at man først trekker opp de ulike alternativene for ledelse uttrykt gjennom rektors *funksjoner* og deretter, for hver av disse, klargjør implikasjonene for rekrutteringsmåte og funksjonstid m.v. I merknadene til § 9 - 4 framgår det at man ser for seg en fortsatt mulighet for å ha en *tilsatt* rektor som styreleder og en direktør som administrativ leder, slik det er hjemlet i nåværende lov, § 10 nr. 5.

Dette alternativet er i beste fall bare diffust og indirekte synlig i de formuleringer som er valgt. En alternativ systematikk kunne være å ta for seg de ulike alternativene og behandle disse utfyllende hver for seg:

- 1 Rektor er styrets leder (og en tilsatt direktør er adm. leder)
 - a) rektor er valgt som styreleder
 - b) rektor er tilsatt som styreleder
- 2 Rektor er tilsatt som leder med et samlet ansvar (men er ikke medlem av styret)

Man kunne tenke seg dette lagt inn i en paragraf med overskrift "*Ledelsesform*", "*Daglig ledelse*" e.l. som klargjør hvilke muligheter som foreligger før nærmere detaljer kommer.

Teksten i § 9 - 4, siste avsnitt, kan ikke under noen omstendighet brukes slik den nå står. Man kan med velvilje skjønne hva som er meningen, men rent språklig sies det at dersom det er aktuelt å tilsette en rektor, er kandidaten allerede valgt som rektor fra før og må fratru sin posisjon som styreleder. Hvis rektor ikke er styreleder, velges denne selvsagt blant *styrets* medlemmer, ikke blant styrets *øvrige* medlemmer, jfr. s. 22 og s. 128. (En forenkling av hele ledelsesspørsmålet ville være å ha bare 2 muligheter; enten dagens normalmodell eller tilsatt enhetlig leder.)

Samlet funksjonstid er bare regulert for *valgt* rektor, ikke for tilsatt (§ 9 - 3). Her har man for øvrig dratt med en noe uheldig formulering fra nåværende lov som åpner for inntil 12 års samlet funksjonstid, men intensjonen etter alt å dømme er 2 perioder á 4 år; jfr. inkonsistens i dagens lov mellom § 10 nr. 2 og nr. 5. Hvis det er maksimalt 8 års samlet funksjonstid som er ønskelig, kan det enkelt ivaretas gjennom setningen "*Ingen kan velges eller tilsettes som rektor hvis den samlede, sammenhengende funksjonstid vil bli mer enn 8 år*". Det bør videre vurderes om det skal være mulig å bli tilsatt som rektor etter eventuelt å ha fungert som valgt rektor, eller omvendt, og om tilsatt rektor som enhetlig leder med også administrativt ansvar, skal kunne fungere i mer enn 2 x 4 år totalt.

Høgskolen i Molde mener at det ikke er grunnlag for å fortsette å forskjellsbehandle ansatte når det gjelder vekting av stemmer ved valg av rektor. Valgt rektor som styreleder skal være hele institusjonens leder. Alle grupper ansatte skal bidra til at institusjonen når sine strategiske mål og yter det den skal overfor studenter og andre. Ansatte i alle typer stillinger skal være godt kompetente medarbeidere og ivareta viktige oppgaver. Ansatte i forsknings- og undervisningsstillinger og ansatte i teknisk/administrative stillinger bør derfor alle behandles som viktige og bør vektas likt ved denne typen valg.

§§ 9 - 1, 9 - 2, 9 - 5, 9 - 6 og 9 - 7

Stoffet som omhandler institusjonenes *styre* er heller ikke organisert så systematisk og klart som ønskelig. Det virker ikke logisk at man først i kapitlet møter paragrafer om styret som blander både prinsipielle sider og konkrete spørsmål omkring oppnevning, for så å finne tekniske bestemmelser om rektorvalg *før* rektors oppgaver beskrives, for deretter å gå over på formaliteter omkring styremøtene, og så, først i § 9 - 7 kommer det kanskje viktigste, om *styrets oppgaver*. Her bør det skje en omredigering, slik at det som gjelder styret, framstilles samlet og konsentrert i logisk rekkefølge, der det viktigste og overordnende kommer først, og formaliteter og detaljer til slutt

Studentene er en ressurs for utdanningsinstitusjonene på alle nivå. Norge har framstått som et foregangsland når det gjelder lovfesting av reell studentdeltakelse og innflytelse i styrende organer. En reduksjon av studentrepresentasjon vil være et dårlig signal, ikke minst i forhold til forpliktelsene i Bologna-prosessen. Studenter må sikres fortsatt god representasjon gjennom videreføring av 20%-regelen som i dag, forutsatt at ingen gruppe har flertall alene.

§§ 9 - 13 og 9 - 14

I § 9 - 13 står det at direktøren har generell anvisningsmyndighet, mens det i § 9 - 14 sies at rektor *og* universitets- eller høyskoledirektøren har generell anvisningsmyndighet. Høgskolen håper i det lengste at dette er en inkurie fra mindretallets side, og at meningen er at den skal ligge hos rektor *eller* hos direktøren. Generell anvisningsmyndighet må ligge *ett sted* – hos den som har *det administrative lederansvaret*, enten det er en direktør eller en tilsatt rektor. Hvis anvisningsmyndigheten skal ligge flere steder samtidig, vil det virkelig bli uklare ansvarsforhold i ledelsen.

V Avslutning

Selv om både flertall og mindretall har lagt fram forslag til fullstendig lovtekst, vil det trolig være nødvendig med grundig gjennomgåelse og kanskje justeringer av teksten før en lovproposisjon er klar. Det kan, som vi har påpekt, være behov for tilpasninger både i redigering/systematikk og i språk og formuleringer. Høgskolen ber departementet å vurdere om institusjonene kan gis anledning til å kommentere departementets forslag til lovtekst før dette oversendes til Stortinget. Vi viser til det som ble gjort i forberedelsen av Ot.prp. nr. 40.

(Uttalelsen er vedtatt av høyskolens styre i møte 29.1.04, sak 06/04)