



Utdannings- og forskningsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Direktør

Deres dato:
30.09.2003

Deres referanse:
200307611-/ANG

Vår referanse:
2003/000907

Vår dato:
30.01.2004

HØRING - NOU NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Det vises til NOU 2003:25 - Ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdalutvalget) samt departementets brev av 30.09.03 vedrørende høring.

Norges Handelshøyskole (NHH) har merknader til både innstillingen og til lovforslaget.

I GENERELLE KOMMENTARER

Innledende merknader

For NHH er det viktig at en ny lov om universiteter og høyskoler er utformet slik at den er hensiktsmessig både for institusjonenes styring av egen virksomhet og for det offentliges kontroll og styring av virksomheten.

Kvalitetsreformen har medført at institusjonene har fått større autonomi enn tidligere. Retten til selvbestemmelse er ikke lenger avgrenset til det faglige innholdet, men gjelder også intern styring. NHH har ønsket og støtter denne utviklingen og som innebærer at staten;

- har et overordnet nasjonalt ansvar for høyere utdanning og forskning,
- gir institusjonene faglig frihet,
- sørger for at institusjonene får stabile og forutsigbare finansielle rammer.

De følgende merknader og generelle kommentarer knytter seg til det NHH oppfatter som hovedsakene i Ryssdalutvalgets innstilling, nemlig spørsmålet om felles lov, tilknytningsform, styring og ledelse, finansiering, ansettelses- og medarbeiderforhold og studentenes forhold. Alle sider ved innstillingen er således ikke berørt. For øvrig slutter vi oss i hovedsak til de forslag det er enighet om i innstillingen.

Den andre delen av denne høringsuttalelsen kommenterer enkelte lovbestemmelser mer spesifikt.

Felles lov

NHH har ingen merknader til forslag om etablering av et felles lovverk for statlig og privat høyere utdanning i Norge. NHH legger til grunn at de private institusjonene bør vurderes etter de samme faglige kriterier som de statlige institusjonene og i størst mulig grad være underlagt de samme bestemmelser.



Vi forstår Ryssdaluvalgets forslag dit hen at det fortsatt legges til grunn en forskjell bl.a. i finansieringsordningen mellom de private og de statlige institusjonene. Det skal i den forbindelse bemerkes at dette ikke er fullstendig utredet i innstillingen, og at det derved synes uavklart hvilke konsekvenser flertallets og mindretallets lovforslag innebærer mht konkurransesituasjonen mellom de offentlige og private institusjonene.

Tilknytningsform

Flertallet i Ryssdaluvalget foreslår en organisering av universitetene og høyskolene som selveiende institusjoner, mens mindretallet foreslår en organisering som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter. Dette innebærer en videreutvikling av dagens forvaltningstilknytning ved at bl.a. institusjonenes uavhengighet også lovfestes.

NHH vil påpeke at det i de siste årene har vært gjennomført en rekke reformer i universitets- og høyskolesektoren, herunder en utvidelse av fullmakter. Eksempler som her stikkordsmessig kan nevnes er kvalitetsreformen, nytt finansieringssystem, overgang til nettobudsjettering, nye retningslinjer for etablering av randsoneselskaper, fullmakt til nedleggelse og opprettelse av studietilbud, muligheter for åremålstilsetting for leder av avdeling og grunnenhet, endret styresammensetning. Institusjonene har så langt begrenset erfaring med disse endringene. NHH mener derfor at det på nåværende tidspunkt ikke bør gjennomføres så drastiske endringer i tilknytningsform som flertallet foreslår. Vi mener i stedet at det er behov for å prøve ut og skaffe seg erfaring med de mulighetene som bl.a. ligger i de endringene som er nevnt over.

Flertallet viser til at en tilsvarende tilknytningsform er innført i bl.a. Danmark. Dette er imidlertid nylig vedtatt, og det foreligger pr. i dag lite internasjonal erfaring med en slik modell som flertallet foreslår. Dette taler også for at vi nå bør avvente ytterligere endringer og reformer til sektoren har et større erfaringsgrunnlag å basere en beslutning om endret tilknytningsform på.

Når det gjelder erfaringer fra andre land, vil vi også påpeke at valg av eksempler i innstillingen dekker et lite utvalg av institusjoner i USA, Storbritannia, Nederland og Danmark. Vurderingsgrunnlaget burde vært bredere, og dessuten eksplisitt tatt hensyn til kulturelle og økonomiske forskjeller mellom landene.

Det må også bemerkes at de langsiktige konsekvensene av flertallets forslag er utilstrekkelig utredet. Dette er viktig all den stund flertallets forslag til organisering synes irreversibelt og innebærer en uprøvd modell. Eksempelvis kan det tenkes at stiftelser i konkurranse med hverandre kan hemme den frie flyt av forskningsresultater og samarbeidsrelasjoner institusjonene i mellom. Institusjonenes vedtekter vil være helt avgjørende for deres faktiske frihet. Vedtektene er ikke skikkelig skissert i innstillingen, selv om de vil bestemme viktige forhold knyttet til institusjonenes investeringer, vesentlige omlegginger, låneopptak og åpningsbalanse. Erfaringene fra omlegginger i sykehussektoren viser hvor viktig det er med avklaring av slike forhold for å kunne bedømme økonomiske konsekvenser.

På bakgrunn av dette slutter NHH seg til mindretallets forslag til tilknytningsform.

Vi har konsentrert oss om flertallets og mindretallets forslag til tilknytningsform og har derfor ikke vurdert eventuelle andre tilknytningsformer som utvalget har forkastet som modell.

Styring og ledelse

NHHs anmerkninger under dette punktet gjelder forhold knyttet til styresammensetning, styreoppnevning og ledelsesstruktur.

Styresammensetning



Ryssdalutvalgets flertall går inn for at institusjonenes styre skal ha et flertall av eksterne medlemmer og at leder og nestleder bør velges blant disse. Ansatte og studenter skal ha representasjon i styret. Mindretallet på sin side går inn for at dagens ordning, der ingen gruppering i styret har flertall, videreføres.

Fra 01.01.03 ble som kjent styresammensetningen ved NHH endret ved at styret nå har fire eksterne medlemmer av totalt elleve medlemmer, mot tidligere to av tretten medlemmer. Ingen gruppering har flertall. Så langt er NHH av den oppfatning at dette har vært en positiv endring. Vi mener således at det vil være for tidlig å gjøre nye endringer i sammensetningen av styret.

Flertallet i Ryssdalutvalget hevder at det er en risiko ved dagens ordning at den fører til stadig skiftende flertallskonstellasjoner. Dette innebærer i følge flertallet at ingen beslutninger har noen garanti for å ligge fast over tid. I den foreslåtte modellen, derimot, vil fordelingsdiskusjoner mellom representanter fra ulike fagområder ikke dominere styrearbeidet. NHH mener at endring i sammensetning av styret slik flertallet foreslår, ikke nødvendigvis vil løse denne typen problemer, i den grad disse problemene eksisterer.

Mer generelt vil NHH dessuten fremheve at styrets samlede kompetanse er viktigere enn om styret har eksternt eller internt flertall. Vår holdning er at et flertall av styremedlemmene bør ha faglig eller forskningsmessig kompetanse, eller erfaring med ledelse av kunnskapsorganisasjoner. Dette vil sikre at forskningen, som er selve basisen for de andre lovpålagte oppgavene, undervisning og formidling, ikke svekkes.

Ut fra en samlet vurdering slutter NHH seg til mindretallets forslag til styresammensetning. Dette gjelder uavhengig av om det er flertallets eller mindretallets forslag til tilknytningsform som blir vedtatt.

Styreoppnevning

Flertallet i Ryssdalutvalget mener at institusjonene selv skal kunne finne frem til eksterne medlemmer til styret, noe som innebærer at det er styret som vil oppnevne nye eksterne representanter. Mindretallet går inn for å videreføre dagens ordning med at de eksterne representantene oppnevnes av departementet på bakgrunn av forslag fra institusjonen.

Det er ikke åpenbart hvilken modell som best sikrer den ønskede faglige kompetanse i styret. Vi tror, som mindretallet, at ordningen flertallet foreslår vil kunne medføre at institusjonene mister noe av mangfoldet som er betydningsfullt for god ledelse av universiteter og høyskoler. Dessuten finner vi det naturlig at staten som eier har endelig avgjørelsesmyndighet når det gjelder valg av eksterne styremedlemmer

NHH er enig med mindretallet i denne vurderingen, og slutter seg på bakgrunn av dette til mindretallets forslag.

Ledelsesstruktur

Flertallet går inn for en enhetlig ledelse der rektor blir den øverste faglige og administrative leder. Det foreslås videre at rektor ansettes av styret på åremål i fire år, og at rektor ikke lenger er medlem av styret, men gis møte- og talerett. Ved ansettelse skal styret ha frihet til å kunne lete etter kandidater også utenfor institusjonens rekke. Det skal imidlertid sikres medvirkning fra de ansatte ved ansettelse.

Mindretallet foreslår at institusjonene selv kan velge om de vil videreføre dagens todelt ledelse, eller om de vil gå over til enhetlig ledelse.

NHH vil fremheve at det finnes gode eksempler på at dagens form med todelt ledelse fungerer bra. I disse tilfellene er det en klar rolle- og ansvarsdeling mellom rektor og administrerende direktør. Det er



imidlertid også eksempler på at denne modellen ikke er den beste, og der en modell slik flertallet foreslår vil være å foretrekke. På denne bakgrunn ser vi ikke noe behov for at det må velges en ensartet modell ved alle universitet og høyskoler. NHH slutter seg derfor til mindretallets forslag som åpner for valg av modell.

Finansiering

Verken i dagens universitets- og høyskolelov eller i privathøyskoleloven er det lovfestet bestemmelser som regulerer institusjonenes adgang til å ta egenbetaling fra studentene. Flertallet slår i sitt forslag til lovttekst fast at høyere utdanningsinstitusjoner bare kan kreve egenbetaling fra studentene i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert av staten, eller det ikke, gjennom forutsetninger for tildelinger av midler fra offentlige myndigheter eller andre, er forutsatt at virksomheten skal være gratis. Mindretallet på sin side foreslår at statlige utdanningsinstitusjoner bare kan kreve egenbetaling av studenter for etter- og videreutdanning, mens private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar statlig støtte til et utdanningstilbud, bare kan kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av slik støtte.

NHH mener at i den grad adgang til egenbetaling skal lovformuleres, så legger flertallet opp til et komplisert system der det vil kunne oppstå mange uklarheter med hensyn til hva som bør inngå i beregningsgrunnlagene. Som mindretallet mener vi, at dette vil kunne være med på å vanskeliggjøre prinsippet om gratis utdanning, og det finner vi uheldig. NHH slutter seg således til mindretallets forslag.

Imidlertid vil NHH påpeke at ettersom mindretallets forslag avskjærer statlige høyskoler fra å kreve egenbetaling, forutsetter dette at en tilstrekkelig statlig finansiering opprettholdes slik at den relative kvaliteten ved statlige institusjoner ikke forringes.

Institusjonene har etter den nåværende lovtteksten et særskilt ansvar for å tilby etter- og videreutdanning innenfor sine fagområder. NHH konstaterer at forslaget til ny lov ikke innebærer noen endringer i dette, og at det heller ikke foreslås å legge noen ytterligere begrensninger i institusjonenes anledning til å kreve egenbetaling fra denne gruppen av studenter. Dette ser vi som positivt.

Ansettelse og medarbeiderforhold

NHH anser det som særdeles viktig at statlige institusjoner gis tilstrekkelige styringsmidler når det gjelder mulighetene for å rekruttere og beholde høyt kvalifisert arbeidskraft. Dette må gjenspeiles i et fleksibelt regelverk og tilstrekkelige økonomiske rammer. Dersom myndighetene ikke legger tilstrekkelig til rette for dette, kan en mulig konsekvens bli at statlige institusjoner risikerer å bli utkonkurrert når det gjelder å sikre seg vel kvalifiserte medarbeidere.

Som tidligere nevnt har NHH sluttet seg til mindretallets forslag til tilknytningsform. Dette forslaget innebærer at det ikke vil bli noen endringer i ansettelses- og medarbeiderforholdene. NHH har således ikke funnet det nødvendig å kommentere mulige personalpolitiske negative konsekvenser av flertallets forslag, slik som svekket stillingsvern, endring i pensjonsforhold og lignende.

Studentenes forhold

NHH ser det som uheldig at det blir foreslått å fjerne dagens lov med 20 % studentrepresentasjon og minimum to studentrepresentanter i alle organer med beslutningsmyndighet. Dette vil bl.a. redusere studentrepresentasjonen i styret fra to til en representant, og synes ikke å være samsvar med Kvalitetsreformens intensjoner. Dessuten vil det kunne svekke studentdemokratiet. I denne forbindelse kan det bemerkes at Norge har involvert seg sterkt i Bologna-prosessen hvor en har fokusert spesifikt på studentdeltakelse. Studenter som likeverdig part og viktigheten av studentdeltakelse på alle nivåer ble



spesifisert gjennom det såkalte Berlin-kommunikeet. Norge har i mange år vært ledende når det gjelder studentrepresentasjon. Det er derfor overraskende å se at man nå foreslår å ta et steg tilbake.

Våre erfaringer med studentrepresentanter i NHHs styre er utelukkende positive. Studentene betraktes som en aktiv partner i vår virksomhet. Det er således viktig at de gis mulighet til å utøve reell innflytelse på de beslutninger som tas ved den enkelte institusjon. I tillegg tilfører studentene institusjonene kompetanse og mangfold som de besluttede organer har behov for. Videre representerer studentene både en hovedmålgruppe for høyskolens virksomhet og en viktig kanal for å bygge institusjonens renommé. En enslig studentrepresentant vil gi et smalere bilde av studentenes synspunkter, og vil sannsynligvis spille en mer passiv rolle enn to representanter som står sammen om å formidle studentenes perspektiver. NHHs holdning er derfor at det fortsatt bør være to studentrepresentanter i alle kollegiale organer som tildeles beslutningsmyndighet.

II KOMMENTARER TIL DE ENKELTE LOVBESTEMMELSER

§ 1-5 Særlig ansvar for enkelte institusjoner

Denne bestemmelsen er ikke helt uproblematisk selv om dette er en bestemmelse som både flertallet og mindretallet i Ryssdalutvalget slutter seg til. NHH vil spesielt fremholde at institusjoner som får et nasjonalt ansvar for forskning og/eller undervisning innenfor bestemte fagområder, blir gitt ressurser og rammevilkår som gjør dem i stand til å ivareta dette ansvaret.

I forslaget til ny lovtekst (§ 1-5) heter det at departementet kan *"gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker, kunnskapsbanker og databaser samt museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger for særskilte fagområder"*.

En bestemmelse om forskningsbibliotek ved universiteter og vitenskapelige høyskoler kom for første gang med i nåværende lov. Ryssdalutvalget foreslår å endre formuleringen. I stedet for at institusjonene har ansvar for forskningsbibliotekene, kan nå departementet gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar. Dette kan føre til at enkelte institusjoner vil unndra seg sitt ansvar og finne økonomiske besparelser i å sende brukerne til de forskningsbibliotekene som i mange år har brukt store ressurser på å bygge opp gode samlinger og utvikle hensiktsmessige tjenester.

Formuleringen i lovforslaget kan også tolkes slik at ordningen med ansvarsbibliotek innen spesielle fagområder videreføres. NHHs bibliotek har den statusen i dag. Hvis det ikke samtidig gis økonomiske tilskudd for å ivareta dette spesielle ansvaret, vil ikke ordningen fungere.

Det skal også bemerkes at økt konkurranse mellom institusjonene, der et velfungerende forskningsbibliotek vil være en konkurransefaktor av betydning, kan medføre at det blir mindre vilje til samarbeid og deling av godene bibliotekene i mellom. Større selvstendighet for institusjonene vil kunne svekke det solidariske biblioteksamarbeidet.

Loven må være tydelig på at alle utdanningsinstitusjoner har ansvar for å bygge opp, utvikle og drive forskningsbibliotek. Andre bestemmelser i loven må ikke bli til hinder for det gode samarbeidet som til nå har vært mellom landets fag- og forskningsbibliotek.

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Vi er tilfreds med at den akademiske og kunstneriske frihet videreføres i ny felles lov.

Flertallet foreslår under § 1-6 nr. 3 at *"Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om utvalget av studenter"*. I merknadene til bestemmelsen vises det til § 2-5. I § 2-5 siste ledd er



departementet gitt hjemmel til i forskrift å fastsette krav om generell studiekompetanse, gjøre unntak fra krav til generell studiekompetanse, rangering av søkere m.v. Det faktiske innholdet i § 1-6 nr 3 synes således uklart og gir rom for ulike tolkninger. Bestemmelsen bør derfor gis en klarere utforming.

§ 2-4 Godkjenning av annen utdanning

Første ledd

NHH merker seg at tidligere bestemmelser om at institusjonen skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold, er videreført i den nye lovteksten. Vi finner i den sammenheng grunn til å påpeke at denne formuleringen har bidratt til uklarheter. Den nåværende lovteksten synes å ha to motstridende bestemmelser i §§ 47 og 49, og disse motsetningene synes videreført i den nye lovteksten §§ 2-4 og 2-7.

Institusjonen skal etter § 2-4 påse at det *"ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold"* samtidig som man etter § 2-7 *"skal gi fritak når det godtgjøres at tilsvarende eksamen eller prøve er avlagt ved samme eller annen institusjon"*.

Omfanget av lovpålagte fritak kan bli så stort at det i praksis er tale om innpassing av en hel grad, uten at institusjonen har anledning til å begrense omfanget dersom det er tale om *"tilsvarende eksamen eller prøve"*. Dermed lykkes man ikke med å oppnå intensjonene i § 2-4. Dette er blitt et større problem etter innføringen av Kvalitetsreformen, ettersom studieprogrammene nærmer seg hverandre i struktur og innhold.

Andre og tredje ledd

Den någjeldene arbeidsdelingen mellom NOKUT og institusjonene, som også er foreslått videreført i annet og tredje ledd, har skapt betydelig frustrasjon ved institusjonene. Tredje ledd i bestemmelsen gir studentene adgang til å søke til den enkelte institusjon om faglig godkjenning og dermed rett til bruk av tilsvarende tittel som institusjonene selv tildeler. Ved de norske utdanningsinstitusjonene er gradene bachelor og master innført. Godkjenning av titlene bachelor og master er allerede foretatt av NOKUT. Det skulle da være unødvendig innenfor det standardiserte gradsystemet som nå er innført, å pålegge institusjonene betydelig merarbeid for å vurdere om ekstern utdanning kan godkjennes som likeverdig med en bachelor eller mastergrad fra egen institusjon, når godkjenning av titlene bachelor og master allerede er foretatt av NOKUT.

Det er viktig at institusjonene har ansvar for faglig innpassing av ekstern utdanning i egen gradsutdanning. Det samme gjelder for opptak til høyere grads studier. Disse forholdene er godt ivarett innenfor bestemmelsene i utkastet til ny lov.

Etter NHHs oppfatning bør det innføres et forenklet system hvor NOKUT foretar en nasjonal godkjenning av utenlandsk utdanning som likeverdig norsk utdanning, og at institusjonene får ansvar for godkjenning med tanke på innpassing i egne gradsprogram samt opptak til høyere grads studier.

§ 2-7 Fritak for eksamen eller prøve

Det vises her til merknader under første ledd i § 2-4.

§ 3-1 Studentorgan

Ryssdalutvalget foreslår i første ledd at det kan opprettes et studentorgan. NHH har svært gode erfaringer med studentorganer. Vi ser også nytteverdien av å opprette studentorganer og mener at det er viktig å ha klare krav til dette. På denne bakgrunn forslår vi at det gjøres følgende endring i § 3-1 første



ledd: "Ved høyere utdanningsinstitusjoner skal det opprettes studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre, såfremt ikke studentenes allmøte vedtar annet."

§ 3-5 Studentenes representasjon i institusjonens organer.

I forslag til ny lov foreslår utvalgets flertall å fjerne dagens krav om minimum to studentrepresentanter i organer som er tildelt beslutningsmyndighet. I dagens bestemmelse i universitetsloven § 19 nr 2 heter det at: "Studentene skal ha minst 20 prosent og aldri mindre enn to av medlemmene i alle kollegiale organer som tildeles beslutningsmyndighet, hvis ikke det delegerende organ enstemmig bestemmer noe annet." NHH ser det som ønskelig å opprettholde dagens studentrepresentasjon. Institusjonen har gode erfaringer med någjeldene ordning som også anses å være mer i tråd med den europeiske utvikling. NHH foreslår derfor at første ledd i forslaget § 3-5 erstattes med §19 nr 2 i gjeldende lov.

§ 4-1 Klagenemnd

I § 4-1 første ledd er det foreslått at klagenemnda skal ha tre eller fem medlemmer med personlige varamedlemmer. NHH mener at tre medlemmer er for lite uansett størrelse på institusjonen – siden man da ikke vil få nødvendig representasjon fra alle grupper på institusjonen. Dette er også en naturlig konsekvens av våre merknader til § 3-5. Vi går således inn for at dagens ordning med fem medlemmer i Klagenemnda opprettholdes.

§ 6-4 Ansettelse på åremål

Flertallet og mindretallet er enige når det gjelder hvem som kan tilsettes i åremålsstillinger. De er imidlertid uenige om lengden på åremålsstillingen.

Flertallet foreslår at leder for avdeling og grunnenhet, prosjektstillinger og stillinger, der skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som en vesentlig del av kompetansekravet, skal kunne ansettes i fire til seks år av gangen og ikke lenger enn tolv år. Mindretallet foreslår inntil fire år av gangen og ikke lenger enn åtte år.

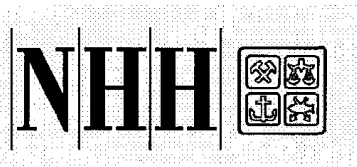
NHH er av den oppfatning at lengden på åremålsstillingen bør ses i sammenheng med muligheter for rekruttering, stabilitet og faglig uavhengighet. I den forbindelse ser vi ikke helt problemet med at perioden kan være fra fire til seks år av gangen og maksimalt tolv år.

På denne bakgrunn slutter NHH seg derfor til flertallets forslag til lengde på åremålsperiodene under denne bestemmelse.

Med vennlig hilsen

Lars Mathiesen
prorektor

Ragnar Fagereng
adm. direktør



Kopi til: Styret, Nina Dahl