

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Stord 30.01.04

HØRINGSUTTALE TIL RYSSDAL-UTVALGET

1. Innledning

Høgskolen Stord/Haugesund behandlet i sitt styremøte 29.01.04 NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høgskoler og vil i det etterfølgende gi følgende høringsuttalelse.

2. Generelt

Under behandlingen av stortingsmeldingen om kvalitetsreformen ba Stortinget Utdannings- og forskningsdepartementet legge fram forslag til felles lovverk for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. Stortingets flertall gikk samtidig inn for at de høyere statlige utdanningsinstitusjonene skulle være forvaltningsorgan med utvidete fullmakter, noe som ble fulgt opp i den endrete universitets- og høgskoleloven. I tråd med Stortingets vedtak fikk Ryssdal-utvalget som mandat å utrede og komme med forslag til felles lov for statlige og private institusjoner. Utvalget ble også bedt om å utrede og fremme forslag til lovregulering av ny tilknytningsform for statlige universiteter og høgskoler.

I NOU 2000:14 *Frihet med ansvar (Mjøsutvalet)* ble situasjonen i dag og framtidige utfordringer for høgre utdanning og forskning i Norge gjennomgått.

På et overordnet plan vektla denne innstillingen følgende:

”Universitetene og høgskolene skal sikre at samfunnet får tilstrekkelig tilgang på kunnskapsrike, kompetente og kreative kandidater som kan gi viktige bidrag til utviklingen av kultur-, samfunns- og næringsliv. Felles for alle forslagene og tiltakene i innstillingen er tanken om at de skal sette institusjonene i høgre utdanning i bedre stand til å ivareta sitt oppdrag fra samfunnet.”

For å kunne innfri disse målsettingene ser HSH hovedbudskapet om selvstendigjøring og ansvarliggjøring av institusjonene som svært viktig for framtidens utdanning og forskning.

Også vår sektor er blitt mer integrert i samfunnet rundt oss enn før. Samfunnet i dag er preget av raskere endringer, som har større omfang, som vil ha større virkning, som har mer komplekse sammenhenger, og som har flere aktører enn før. Sektoren er ikke lenger skjernet, og kan ikke lenger leve sitt eget liv. Derfor er det viktig at institusjonene settes i stand til og har vilje til å spille en viktig samfunnsrolle lokalt, regionalt og globalt.

Vi ser Ryssdal-utvalgets mange vurderinger av ny lov om universiteter og høyskoler som et bidrag i denne prosessen.

Vi er likevel ikke like sikre på at alle forslagene til endringer er like egnede som virkemidler i denne prosessen. Det er med dette hovedperspektivet for øyet vi vil kommentere noen av forslagene i innstillingen.

Felles lov

Universitetenes og høyskolenes tilknytningsform vil ha betydning for utformingen av en felles lov for statlige og private høyskoler. Høgskolen Stord/Haugesund vil fortsatt ha staten som eier av institusjonene, men i den grad det er mulig å utforme en felles lov for statlige og private institusjoner selv om eierforholdene er forskjellige, støtter vi dette. En lov med en generell fellesdel og en spesiell del for henholdsvis de statlige og de private institusjonene kan være fornuftig. Dette vil avklare forholdet mellom statlige og private institusjoners oppgaver, og sikre at de private institusjonene vurderes etter de samme faglige kriterier som de statlige og være underlagt de samme bestemmelsene der alle får de samme rettigheter, men også underlagt de samme forpliktelser og krav. Dette må også ha som følge at staten må kunne føre tilsyn med hvordan midlene brukes ved de private institusjonene på samme måte som for de statlige institusjonene.

Vi mener de private høyskolene fortsatt må være et supplement til de statlige høyere utdanningsinstitusjonene.

I dette arbeidet ville det være naturlig å ta utgangspunkt i den nylig reviderte UH-loven og tilsvarende Privathøyskolelov for å samordne og modernisere elementene i disse. Etter vårt syn er ikke dette gjort i tilstrekkelig grad. Ryssdal-utvalget har konstruert nye tilknytningsformer for de statlige institusjonene og bygget opp nye lovforslag på denne basis. Dette er gjort uten å ta tilstrekkelig hensyn til den omfattende utvikling som har skjedd, også på lovområdet, de siste årene. Denne kritikken gjelder både flertallets og mindretallets forslag til lov. Vi har derfor fått to alternative lovforslag som begge har mer detaljregulerende lovparagrafer og departementsinngripende regler enn nåværende lov. Dette ser vi som et tilbakeskritt. Spesielt er vi opptatt av mindretallets forslag til lov når det gjelder disse forhold, da dette mindretallet har som intensjon å videreføre dagens ordning, men som i likhet med flertallet innfører en betydelig detaljregulering av sektoren.

Tilknytningsform

Utvalget er delt i synet på tilknytningsform. Flertallet ønsker at de statlige universitetene og høyskolene skal omdannes til selveiende stiftelser, mens mindretallet ønsker å opprettholde de statlige institusjonene som forvaltningsorgan med særskilte og utvidede fullmakter. Både mindretallet og flertallet ønsker imidlertid større frihet fra direkte styring. Uenigheten går på hvordan dette best kan oppnås.

Våre høyere utdanningsinstitusjoner er viktige samfunnsinstitusjoner som gjennom sin virksomhet skal være med å sikre Norges framtid som en høyt utviklet kunnskaps- og kultur nasjon. Dette krever en overgripende nasjonal politikk i forhold til utdanning og forskning. Spørsmålet blir da om hvilken styreform som best sikrer at de nasjonale mål med

utdanning og forskning nås. Hittil har det vært en grunnleggende og dypt rotfestet enighet om at staten som eier har vært den beste garantist for å sikre en høyere utdanning på et internasjonalt kvalitativt høyt nivå og en fri forskning. Staten representerer her samfunnets fellesinteresser og et vern mot forhold som kan true mangfoldigheten i utdanningstilbudet og den frie forskningen. Vi har fortsatt tro på at det å opprettholde de statlige universitetene og høyskolene som forvaltningsorgan med særskilt lovfestede fullmakter best kan sikre en kvalitativ god høyere utdanning og en fri forskning. En for sterk markedsretting av høyere utdanning og den økte konkurransen dette medfører, vil ikke, etter vår mening, sikre oppnåelsen av målsettingene for høyere utdanning og forskning.

Små og mellomstore høyskoler vil i utgangspunktet være de mest sårbare i denne konkurransen, og det er grunn til å tro at nedleggelse av flere av disse institusjonene vil kunne bli en realitet. Høyskolesentrene som distriktpolitiske tiltak og sentrale regionale innovasjonsmiljøer, vil svekkes, og et likeverdig utdanningstilbud over hele landet vil bygges ned. Det har vært en bevisst politisk vilje til å opprette et desentralisert universitets- og høyskolesystem i Norge. Det bør også være politiske vedtak som skal ligge til grunn for endringer i dette systemet. Markedet er ikke et egnet eller ønskelig virkemiddel til å styre denne utviklingen.

Både flertallet og mindretallet understreker betydningen av at institusjonene er uavhengige av staten i utførelsen av sine oppgaver og at det ikke benyttes mekanismer av noe slag for å overstyre utøvelsen av den faglige friheten. Dette innebærer at høyere utdanningsinstitusjoner ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om læreinnhold i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet. Vi støtter dette synspunktet fullt ut. Vi er imidlertid ikke villige til å gå så langt som flertallet gjør i dette spørsmålet når de også foreslår at høyere utdanningsinstitusjoner ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om blant annet utvalget av studenter. Vi støtter mindretallets oppfatning om opprettholdelsen av et samordnet nasjonalt opptak og dermed en nasjonal styring av opptaksvilkår og opptaksprosedyrer på godkjente statlige utdanninger.

Kvalitetsreformen har ført til at institusjonene har fått større autonomi enn tidligere, både når det gjelder styring, intern organisering og forvaltning av økonomiske midler. De statlige institusjonene har vist stor omstillingsevne og økt sin effektivitet. Kvaliteten i høyere utdanning er i tillegg vurdert til å være på et høyt internasjonalt nivå.

HSH tror ikke den tilknytningsform, organisering og ledelse som vi har nå er den ultimate for sektoren, men det har vært en god progresjon i arbeidet så langt. Og vi er fornøyd med de endringer som er gjort, og vi mener at disse nå må utprøves for å se om de er tilstrekkelige til å møte morgendagens utfordringer. Vi er ikke blinde for at utviklingen i vår sektor, i samfunnet generelt og i statlig forvaltning spesielt, i årene framover kan føre oss over i andre styringsmekanismer. Men vi mener det ikke vil være riktig å konstruere nye tilknytningsformer for våre institusjoner nå.

Vi vil også for ordens skyld legge til at vi ser at staten som eier også kan ha andre perspektiv enn oss som institusjoner i synet på hvor enkelt og strømlinjeformet samhandlingen mellom departement og sektor skal organiseres.

Vi vil opprettholde de statlige høyere utdanningsinstitusjonene som forforvaltningsorgan med særskilte lovfestede fullmakter.

Intern ledelse og styringsform

De statlige UH-institusjonene har i dag et styre på elleve medlemmer, relativt bredt sammensatt, og med et betydelig eksternt innslag. Styret kan synes noe stort, men det skal være noe mer enn et rent driftsstyre, og dette kan forsvare størrelsen. Institusjonene er ulike i størrelse og mangfold og dette bør også reflekteres i styrestørrelsen. Det er viktig at styret sammensettes av medlemmer med ulike kompetanse og erfaring. I dag har vi en balanse mellom ulike grupper som etter vårt syn er en god løsning, og som ikke gir noen gruppering flertall alene.

Det siste året har det skjedd store endringer i intern ledelse ved de fleste statlige UH-institusjonene. Dette gjelder i hovedsak den interne understrukturen, som det ble åpnet for ved lovendringen i 2002. I svært mange institusjoner har en gjennomført enhetlig ledelse på avdelings/fakultetsnivå.

Det er nå naturlig å videreføre dette til det øverste nivå og det bør innføres enhetlig ledelse også på dette nivået.

Det bør åpnes for at institusjonene, ved styret, selv kan velge hele den interne strukturen, inklusiv hvordan rektor skal rekrutteres. Og dette må kunne gjøres ikke bare som en prøveordning som dagens lov har bestemmelser om, og institusjonen må selv kunne bestemme dette.

Gratisprinsippet

Vi mener at høyere utdanning ved de statlige institusjonene skal være gratis og støtter utvalget i dette prinsippet. Utvalgets flertallsforslag er imidlertid uklart på dette punktet. For å rydde all tvil av vegen forslår Høgskolen Stord/Haugesund å lovfeste gratisprinsippet slik at all offentlig grunnutdanning forblir gratis, og der betaling kun kan benyttes ved etter- og videreutdanning.

Studentmedvirkning

Dagens lov og dagens praksis sikrer studentene medinnflytelse i alle organ og på alle nivå i institusjonene. Dette er viktig for å skape god utdanning og for å skape gode institusjoner. I dette spørsmålet er Norge et foregangsland internasjonalt. Slik de nye lovforslagene er formulert vil denne medvirkningen svekkes. Dagens bestemmelser slik de er nedfelt i dagens UH-lov må derfor videreføres.

Kommentarer til lovforslaget

Det er lagt fram to komplette lovforslag. Ryssdal-utvalgets flertall har foreslått en helt ny selskapskonstruksjon, og vi finner det rimelig at dette må følges opp med nye lovparagrafer. Mindretallets forslag har kopiert flertallets lov og gjort en del endringer som samsvarer med deres avvikende syn på tilknytningsform, ledelse etc.

HSH avviser flertallets selskapsløsning, og dermed deres lovforslag. Men heller ikke mindretallets forslag er fullgodt. Deres forslag bærer etter vårt syn preg av at det ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet og konsistent. Det vil derfor føre for langt her å gi nødvendige detaljerte kommentarer.

Det er spesielt kap. 9 som vi mener er unødvendig detaljert i sin beskrivelse av interne forhold. Dette er forhold som på utmerket måte kan reguleres i interne reglement uten lovregulering og departementsgodkjenninger. §9-9 er et godt eksempel på en unødvendig detaljert paragraf. Det samme gjelder § 9-7, andre ledd, andre punktum.

Vi finner heller ikke at forhold som omtalt i §§ 9-10 og 9-11 er tilstrekkelig underbygget i utredningen.

Når vi tidligere sterkt har påpekt hvor viktig staten sin rolle er i forhold til UH-sektoren finner vi det rimelig at departementet oppnevner de eksterne styremedlemmene, og dette må inn i loven.

Andre kommentarer

Gjennomføring av flertallsforslaget ville legge beslag på en betydelig del av ledelseskapasiteten i institusjonene. Dette vil med all sannsynlighet gå sterkt ut over implementeringen av de reformer som vi er i gang med, og de vil også etter vårt syn medføre betydelige kostnader. Dette er ikke tilstrekkelig problematisert og utredet i utvalgets arbeid.

HSH ser seg ikke kompetent til å vurdere de ulike forslag i forhold til GATS og WTO, men forventer at disse forhold finner sin løsning.

Som det går fram av ovenstående gir vi ikke vår tilslutning til verken flertalls- eller mindretalls-forslaget slik de foreligger. Dersom det gjennom departementets bearbeidelse skulle framstå nye alternativ, som for eksempel statsforetak, ber vi om at sektoren også får uttalemulighet til slike forslag.

Institusjonene i sektoren er svært ulike, spesielt i størrelse. Det kan derfor tenkes at en vil vurdere forskjellige tilknytningsformer for ulike institusjoner.

Sektoren har argumentert for at det skal gis like konkurransemuligheter mellom offentlige og private institusjoner. Det må derfor ikke åpnes for ordninger som derigjennom skaper ulik konkurranse mellom de offentlige institusjonene.

Oppsummering

- HSH støtter utvalget i deres ønske om større frihet og mindre styring av de høyere utdanningsinstitusjonene.
- Høgskolen Stord/Haugesund vil fortsatt ha staten som eier av de høyere utdanningsinstitusjonene, men i den grad det er mulig å utforme en felles lov for statlige og private institusjoner selv om eierforholdene er forskjellige, støtter vi dette.

- Vi mener de private høyskolene fortsatt bør være et supplement til de statlige høyere utdanningsinstitusjonene.
- Vi har fortsatt tro på at det å opprettholde de statlige universitetene og høyskolene som forvaltningsorgan med særskilte lovfestede fullmakter best kan sikre en kvalitativ god høyere utdanning og en fri forskning.
- Vi mener at institusjons styre fritt må kunne velge den interne ledelse og styringsform på alle nivå.
- Vi mener at institusjonene bør ha enhetlig ledelse på øverste nivå.
- Vi mener at styret skal sammensettes slik at ingen gruppering har flertall alene.
- HSH mener at studentene må sikres fortsatt god representasjon gjennom videreføring av 20%-regelen som i dag.
- Vi støtter mindretallets oppfatning om opprettholdelsen av et samordnet nasjonalt opptak og dermed en nasjonal styring av opptaksvilkår og opptaksprosedyrer på godkjente statlige utdanninger.
- Gratisprinsippet bør lovfestes og presiseres slik at all offentlig grunnutdanning forblir gratis, og der betaling kun kan benyttes ved etter- og videreutdanning.

Med vennlig hilsen

Rune Jørgensen
direktør