

HiBus høringsuttalelse om Ryssdalutvalgets utredning NOU 2003: 25 Ny lov om universiteter og høyskoler

Høgskolen i Buskerud viser til og støtter UHR's høringsuttalelse datert 30.01.04, og har i tillegg de kommentarer som følger. Høgskolen har valgt kun å uttale seg om generelle og prinsipielle spørsmål som utredningen reiser.

0

Hovedpunkter i uttalelsen

1

Høgskolen i Buskerud mener at utredningen ikke avklarer om endret tilknytningsform er svar på spørsmål som angår institusjonenes kjernevirksomhet – eller om forslaget i hovedsak er et ideologisk prosjekt. Høgskolen kan ikke se framlagt relevante historiske og prinsipielle refleksjoner om idegrunnlaget som flertallsforslaget hviler på.

2

Høgskolen i Buskerud mener at høyere utdanning primært er en offentlig oppgave, og at staten og politiske myndigheter har et overordnet ansvar for sektoren. Ansvaret og oppgavene ivaretas best ved at de statlige universitetene og høyskolene fortsetter som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter. Høgskolen er derfor uenig i flertallets forslag og støtter mindretallets forslag om tilknytningsform. Dagens ordning gir institusjonene den nødvendige frihet og fleksibilitet. Samtidig beholder staten og politiske myndigheter det nødvendige overordnede ansvar for sektoren, noe som sikrer demokratisk styring av nasjonale oppgaver.

3

Høgskolen i Buskerud mener som mindretallet at ingen gruppe bør ha flertall alene i styret, og at det bør være valgalternativer i loven m h t institusjonenes organisering, bl a angående styrets sammensetning og størrelse, rekruttering av styreleder og rektors funksjon. Institusjonene bør selv kunne bestemme den interne organiseringen. Høgskolen ser flertallets forslag til framgangsmåte for (selv-) rekruttering av nye styremedlemmer som en svært uheldig ordning.

4

Høgskolen i Buskerud mener at offentlig utdanning skal være gratis for studentene. Gratisprinsippet må formuleres så klart at det ikke oppstår tvil. Flertallets forslag er uklart, og det kan fungere som en regulering av egenbetaling avhengig av graden av fullfinansiering.

5

Spørsmålet om internasjonal anerkjennelse av flertallets organisasjonsform framstår som juridisk uklart - også fordi framtidig regelverk ikke er utformet. Utvalgets flertall har ikke utført en juridisk analyse som det er forsvarlig å bygge på.

6

Høgskolen i Buskerud mener at det er uheldig, gjennom en ny omfattende organisasjonsreform, å skape uro og ta fokus vekk fra gjennomføringen av kvalitetsreformen.

7

Høgskolen i Buskerud avviser de forslagene som innebærer svekkelse av studentenes stilling i offentlige institusjoner, og mener at studentenes innflytelse i private institusjoner må styrkes i en eventuell felles lov for å komme på linje med de rettigheter studenter nå har ved de offentlige institusjoner.

8

Høgskolen kan ikke se at Ryssdalutvalget har tatt alvorlig den delen av mandatet som omfatter utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som blir fremmet. Det vil trolig være snakk om store ressurser både i omstillingsperioden og i driftsperioden etter omorganiseringen.

9

Høgskolen i Buskerud har ikke innvendinger mot at det legges fram forslag til en felles lov for høyere utdanning i Norge. En felles lov bør avklare de formelle og reelle skillene mellom statlige og private institusjoner innen rammen av en helhetlig og langsiktig tenkning om norsk høyere utdannings- og forskningspolitikk. Utformingen av lovforslaget bør bygge på mindretallets forslag.

10

Høgskolen i Buskerud etterlyser prinsipielle vurderinger av flertallsforslaget i lys av erfaringer i ulike land med den type tenkning og reformvirksomhet som er knyttet til den internasjonale "New Public Management-bølgen", og finner det ikke forsvarlig at man går videre med flertallsforslaget før det er gjort.

1

Ideologien om markedsstyring

Et samlet utvalg legger vekt på at universiteter og høgskoler må ha utstrakt grad av uavhengighet og selvstyre, og at ledelse av slike kompetanseinstitusjoner forutsetter særlig god forankring i institusjonenes egne fagmiljøer og spesielt god innsikt i institusjonens faglige virksomhet. Autonomi innebærer at institusjonen er uavhengig, og at styring og ledelse ivaretas av personer som forstår institusjonens særpreg.

Flertallet er sterkt opptatt av uavhengighet av staten, og ser ikke tilsvarende problematiske sider ved forholdet til markedet. Institusjonene trenger imidlertid uavhengighet i forhold til både stat og marked. Hvis flertallets intensjoner blir realisert, kan konsekvensene av det bli en forvitring av det samlede samfunnsansvaret for forskning og høyere utdanning, og institusjonene vil bli mer avhengige av varierende eksterne finansieringskilder og ulike typer markedskrefter. Flertallets forslag om økt uavhengighet av staten kan dermed resultere i en svekkelse av institusjonens samlede autonomi. Dette problemet er ikke drøftet av utvalget.

Utvalget synes ikke å ha basert sine forslag på grundige analyser eller oppdaterte vurderinger av institusjonene og den måten institusjonene løser sine oppgaver innen undervisning, forskning og formidling på. Utvalget har heller ikke dokumentert at institusjonene har problemer som krever radikale endringer i tilknytningsformen. Forslagene og betraktningene bygger ikke på forskningsbaserte empiriske undersøkelser om aktuelle forhold ved universiteter og høgskoler.

Flertallet, som blant annet foreslår endret tilknytningsform, har ikke tydeliggjort hvilke problemer flertallets forslag vil løse, eller hvordan disse forslagene kan sette institusjonene bedre i stand til å oppfylle sine samfunnsforpliktelser.

Utvalgets flertall synes heller ikke å være tilstrekkelig oppmerksom på de siste endringene i universitets- og høgskoleloven, som har gitt institusjonene betydelig autonomi og stor grad av frihet. Blant annet har institusjonene fått adgang til å

fastsette intern organisasjons- og styringsstruktur og til å opprette/nedlegge fag på bachelornivå. Det er også innført nettobudsjettering, med stor grad av frihet til å forvalte tildelt budsjett, og ny resultatbasert finansieringsordning. Resultatet av disse omfattende og gjennomgripende endringene kan imidlertid først vurderes om noen 20.01.2004år. Det representerer et problem at sektoren ikke kjenner seg igjen i flertallets beskrivelse av hvilke konflikter forholdet mellom institusjon og departement skaper.

Flertallet i Ryssdalutvalget hevder at de statlige institusjonene er lite fleksible og omstillingsdyktige. Det er grunn til å minne om at universiteter og høgschooler de siste 10-15 årene har vært gjennom en serie med omstillinger i form av perioder med rekordhøy studenttilstrømning, høgschoolereformen med sammenslåing av høgschooler og nå sist kvalitetsreformen med endringer i studietilbud, undervisnings-, lærings-, vurderings- og evalueringsformer og i intern organisasjonsstruktur. Disse omstillingene har universitetene og høgschoolene maktet på god måte med en tilknytningsform som flertallet i utvalget betegner som lite egnet. Institusjonenes personale trenger nå tid og anledning til å sette fokus på innholdet og gjennomføre kvalitetsreformen.

Flertallet synes i utgangspunktet å ha et syn på staten som etter høgschoolens mening ikke kan legges til grunn for en organisering av de viktige samfunnsoppgaver som universiteter og høgschooler har. På den annen side er det slik at når flertallet tar for seg hver enkelt problemstilling som det stilles overfor ved den detaljerte utformingen av sin modell, så involveres staten (departementet) likevel. Departementet skal ifølge flertallet blant annet:

- stille de årlige generelle bevilgninger til disposisjon og stille krav i den forbindelse,
- godkjenne og ha kvalitetstilsyn med vedtekter,
- samtykke i investeringer og vesentlige omlegginger,
- føre tilsyn med overholdelse av lover og regler,
- føre tilsyn med at institusjonen har en solid økonomi,
- beslutte gransking vedrørende forvaltning eller regnskap, og til og med kunne avsette styret hvis det bringer institusjonens virksomhet i fare.

Høgschoolen finner grunn til å stille spørsmål om dette skiller seg prinsipielt fra det departementet kan gjøre i forhold til institusjonene som forvaltningsorganer med utvidede fullmakter.

Det kan i denne sammenheng være grunn til å reflektere over vurderinger som er gjort av Makt- og demokratiutredningen om de endringer av velferdsstaten som pågår, der det bl a sies om privatisering og samfunnsomforming:

Det handler i større grad om en omorganisering av offentlig sektor, der kostnadseffektivitet og produktivitet står i sentrum. Endringene stikker imidlertid dypere enn opplevelsen av begrensede offentlige budsjetter og søking etter mer kostnadseffektive løsninger - de har sammenheng med ideologiske endringer og framgangen for nyliberale idéer.

Gjennom privatisering og fristilling spres oppgaver fra det sentrale statsapparatet ut til institusjoner og styringsorganer som utfører oppgavene på vegne av staten. Dermed endres relasjonen mellom staten og samfunnet utenfor. Statsengasjementet endrer karakter gjennom dannelse av nye selskaper og stiftelser, friere organisasjonsformer

innen offentlig forvaltning, økt bruk av det lokale styringsapparatet og overføring av oppgaver til frivillige organisasjoner og bedrifter. (NOU 2003:19, side 26.)

Og videre sies det om velferdens pris:

Under trykket av knappe budsjetter blir kravet om økt velferd møtt med forsøk på økt effektivitet. Det innebærer et permanent krav om omorganisering, rasjonalisering og nye styringsprinsipper. Dette har som utilsiktet bivirkning at det virker utmattende på de som arbeider i tjenesten, og dermed bidrar det til å forsterke de effektivitetsproblemene som ligger bak reformarbeidet. Et resultat er at stadig flere føler at de bruker mye tid på oppgaver som står fjernt fra det som skulle være kjernen i arbeidet, nemlig kontakt med klientene. Manglende forutsigbarhet og mangel på faste arbeidsoppgaver og ansvar, skaper frustrasjon i organisasjonen. (NOU 2003:19, side 28.)

Høgskolen i Buskerud mener at utredningen ikke avklarer om endret tilknytningsform er svar på spørsmål som angår institusjonenes kjernevirksomhet – eller om forslaget i hovedsak er et ideologisk prosjekt. Høgskolen kan ikke se framlagt relevant historiske og prinsipielle refleksjoner om idegrunnlaget som flertallsforslaget hviler på.

Videre kan det trolig stilles flere relevante spørsmål som utvalgets flertall ikke har drøftet, noe som bidrar til at utredningen kan framstå som ufullstendig og lite tilfredsstillende, for eksempel:

- Hvordan vil en kombinasjon av kontrakter (bestiller-utførermodell) mellom departementet og institusjon virke samtidig som studenter og fou-prosjekter også skal representere et marked for institusjonene?
- Hvilke fordeler/ulempes har markedsstyring i forhold til langsiktighet i institusjonens og personalets kompetanseutvikling, i utdanningstilbud og forskning?
- Hvilke konsekvenser har økt markedsstyring for smale fag- og studieområder og mindre institusjoner?
- Hvilke konsekvenser har økt markedsstyring for institusjonenes overlevelse og bidrag til næringsutvikling i regionene?
- Hva er begrunnelsen for at de offentlige institusjonene skal endre seg mer i retning av de private enn omvendt?

2

Tilknytningsform

Utvalget drøfter tilknytningsform for institusjonene med utgangspunkt i mandatet, men hvilke problemer ved statlige institusjoner løser endret tilknytningsform? Det gis et svar, men hva var problemet? Og hva kan konsekvensene bli?

Flertallet uttaler selv at deres modell, som betegnes "selveiende institusjoner", er noe som likner på en stiftelse. Det er grunn til å minne om at bruk av stiftelser og stiftelsesliknende organer ble meget grundig vurdert av det såkalte Hermansenutvalget i 1989. I NOU 1989:5, side 20 "En bedre organisert stat" trakk utvalget følgende konklusjon:

Utvalget frarår at stiftelsesformen blir nyttet når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig karakter, eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for opprettholdelse av virksomheten.

Det er denne vurdering Regjeringen, Stortinget og Riksrevisjonen har sluttet seg til. Hvorfor tilknytningsformen stiftelse eller stiftelsesliknende organisasjonsform nå kommer opp, synes dårlig begrunnet på bakgrunn av den grundige vurdering Hermansenutvalget foretok. Det framstår dessuten som spesielt at Rysdalutvalget ikke drøfter tilknytningsformer på prinsipielt grunnlag med utgangspunkt bl a i tidligere utredninger, og hvilke erfaringer som er gjort de senere årene, men kun refererer kort til St m nr 35 (1991-92) på side 88.

Spørsmålet om tilknytningsform var også drøftet av Hernesutvalget med den konklusjon at behovet for en samlet politisk styring av sektoren medførte at en ønsket å beholde forvaltningsorganformen. Det var ikke tilstrekkelig etter Hernesutvalgets mening at hver enkelt institusjon handler strategisk, men at kunnskapspolitikken avveier ulike hensyn i nasjonal sammenheng.

Høyere utdanning og forskning må ut fra sin samfunnsmessige betydning ha *en tilknytningsform som forener nasjonal politisk styring med institusjonenes faglig selvstendighet* og mulighet for lokal tilpasning innen de rammer som de nasjonale myndigheter setter.

For denne kombinasjonen av hensyn er stiftelsesformen utilstrekkelig. Stiftelsesformen gir handlingsrom på områder som ressursbruk, personalforvaltning og økonomistyring. Men den gir ikke de samme muligheter for en samlet politisk og nasjonal faglig styring som et forvaltningsorgan. (NOU 1988:28, side 132.)

Høgskolen i Buskerud ser høyere utdanning som primært en offentlig oppgave, og at staten og politiske myndigheter har et overordnet ansvar for sektoren. Ansvaret og oppgavene ivaretas best ved at de statlige universitetene og høgskolene fortsetter som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter.

De høyere utdanningsinstitusjonene skal være viktige kulturbærere med samfunnsansvar. Institusjonene skal ha akademisk og kunstnerisk frihet og være faglig uavhengige av staten. Dette har institusjonene i dag som forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter, og det er ikke kommet signaler fra institusjonene om at de opplever at staten begrenser institusjonenes akademiske frihet. Tvert i mot viser historiske erfaringer at staten kan være en garantist for at institusjonene kan ha akademisk frihet, og ikke tvinges til endringer i innholdet av undervisningen eller forskningen av hensyn til eksterne oppdragsgivere eller av markedshensyn.

Samtidig er det nødvendig med nasjonal styring og koordinering av overordnede spørsmål, bl a om opprettholdelse av tilbud om høyere utdanning i distriktene. Høgskolen deler ikke flertallets bekymring om at staten skal misbruke sin makt ved å overprøve eller detaljstyre institusjonene. Med uttrykket "behov for brannmur" mellom institusjoner og departementet skaper flertallet inntrykk av en holdning til samfunnsstyring som høgskolen ikke ønsker lagt til grunn for organisering av universitets- og høgskolesektoren.

Hvis institusjonene derimot omdannes til selveiende juridiske enheter, svekkes Stortingets ansvar for institusjonene, og det kan bli vanskelig å sikre overordnet nasjonal styring av studietilbud og opptakskapasitet. Det kan også bli vanskelig å opprettholde et tilfredsstillende studietilbud over hele landet. Få institusjoner vil være i stand til å ta ansvar for fag med lav søkning eller fag av nasjonal interesse der en viss kapasitet må opprettholdes. Fagtilbudet kan også bli ensrettet hvis det i større grad skal styres av markedshensyn.

Høgskolen i Buskerud er uenig i flertallets forslag og støtter mindretallets forslag om tilknytningsform. Dagens ordning gir institusjonene den nødvendige frihet og fleksibilitet. Samtidig beholder staten og politiske myndigheter det nødvendige overordnede ansvar for sektoren, noe som sikrer demokratisk styring av nasjonale oppgaver.

3

Intern organisering

Flertallet i utvalget begrunner i hovedsak forslaget om institusjonene som egne rettssubjekt med behovet for styrking og forbedring av ledelsesfunksjonene.

Denne sammenhengen virker dårlig begrunnet. Hvorfor må institusjonene være selvstendige rettssubjekt for å foreta endringer i styrings- og ledelsesforhold ved institusjonene? Erfaringer viser at ulik intern organisering av ledelsesfunksjonene forekommer i institusjoner med ulike tilknytningsformer.

I det siste tiåret har det blitt gjennomført mange endringer nettopp på dette området - og det mens institusjonene har vært forvaltningsorganer. Flertallets forslag om organisering av styre og intern ledelse representerer dessuten i stor utstrekning alternativer som alt i dag finnes etter gjeldende lov om universiteter og høyskoler. Det samme gjelder styrets fullmakt til å fastsette den interne organisering ved institusjonen.

Det er i alle fall påfallende at flertallet hevder at i den grad dagens ordninger har fungert bra, må det først og fremst skyldes sterk personlig innsats fra dem som har gjort tjeneste (side 98). Men vil ikke enhver formell ordning kreve en særskilt innsats fra lederne? Vil ikke utøvelse av ledelse i alle fall være nær forbundet med institusjonens kultur?

Det framstår også som uventet og overraskende at den tillit som flertallet sier de har til at institusjonene selv kan ta hensiktsmessige strategiske beslutninger, ikke omfatter egen intern organisering. Flertallets holdning vil innebære at det tas beslutninger om styrings- og ledelsesforhold "en gang for alle", med den konsekvens at man innskrenker det institusjonelle handlingsrommet.

Det må også bemerkes at utvalgets mandat ikke omfattet spørsmål om intern organisering og ledelse. Når flertallet trekker dette så sterkt inn, så er det for å begrunne endret tilknytningsform. Når det ikke er noen sammenheng mellom intern ledelsesorganisering og tilknytningsformer, framstår dette som kunstig: flertallet synes å ha bestemt seg for at man vil endre tilknytningsform, og er på leting etter argumenter (som så ikke er holdbare).

Det vurderes som en svakhet ved utredningen at den ikke bygger på undersøkelser om hvordan ulike styrings- og ledelsesordninger har fungert det siste ti-året, og spesielt de eksisterende alternativer som ligger nær opp til utvalgets forslag.

Høgskolen i Buskerud mener som mindretallet at ingen gruppe bør ha flertall alene i styret, og at det bør være valgalternativer i loven om institusjonenes organisering, blant annet angående styrets sammensetning og størrelse, rekruttering av styreleder og rektors funksjon. Institusjonene bør selv kunne bestemme den interne organiseringen.

Begrunnelser for slik fleksibilitet er nært knyttet blant annet til institusjonenes størrelse, faglige ulikheter og særpreg. Erfaringer med forskjellige styringsformer kan etter hvert evalueres, og danne grunnlag for erfaringsutveksling og hensiktsmessige tilpasninger.

Høgskolen ser flertallets forslag til framgangsmåte for (selv-) rekruttering av nye styremedlemmer som en svært uheldig ordning.

For det første framgår det ikke hvordan man reelt kan gjøre ansvar gjeldende for styremedlemmer etter denne ordningen. Styremedlemmene står ikke ansvarlig overfor institusjonen - og heller ikke overfor departementet eller politiske organer. Et rent rettslig ansvar for "forsettelig eller uaktsom skadeforvoldelse eller brudd på lovens bestemmelser" (side 100) er ikke tilstrekkelig. Konsekvenser av avgjørelser som tas i denne type institusjoner, blir ofte ikke synlige før mange år etter de er tatt. Hvordan skal samfunnsmessig ansvar gjøres gjeldende når styremedlemmene har gått ut av styret?

For det andre vil ordningen ha ulemper for heterogene institusjoner. Det kan ikke forutsettes at styresammensetningen vil endre seg i forhold til de ulike fag-/yrkesområder som en institusjon representerer, slik at ulike fagområder over tid blir representert i styret, når styret selv skal finne sine etterfølgere. Flertallets formulering om at institusjonen selv får innflytelse over styresammensetninger, dekker til at det i praksis innebærer styrets flertall, og videre at når det er eksternt, trenger ikke institusjonen og dens personale og studenter å få særlig innflytelse på rekrutteringen til nytt styre.

4

Gratisprinsippet

Flertallets forslag er åpenbart formulert ut fra et behov for å regulere studentbetalingen i et fritt marked (private institusjoner), og kan neppe forstås som en innskrenkning av offentlige institusjoners mulighet til å ta betaling. Det er mer naturlig å se på det som en framtidig mulighet for utvidelse av adgangen å delfinansiere studier ved avgifter.

Høgskolen i Buskerud mener at offentlig utdanning skal være gratis for studentene. Gratisprinsippet formuleres så klart at det ikke oppstår tvil. Flertallets forslag er uklart, og det kan fungere som en regulering av egenbetaling avhengig av graden av fullfinansiering.

Formålet med flertallets forslag om blant annet endret tilknytningsform er at institusjonene skal bli mer uavhengige av departement og politiske styringsorganer. Det forutsettes også at institusjonene får rammebevilgninger uten spesifikk angivelse av budsjett og kostnader ved ulike studietilbud. Det vil derfor raskt kunne bli diskusjoner om hvem som skal ta beslutninger om omfanget av studentbetaling, og om departementet kan gripe inn i styrets ansvar for institusjonens samlede økonomistyring. Departementet vil da måtte likebehandle offentlige og private institusjoner m h t hvordan beslutninger tas. Utvalget har ikke laget forslag til hvordan regelverket eventuelt skal utformes, og hvor grensene mellom institusjonens økonomiske styringsrett og departement skal gå. Rækkevidden av forslaget er med andre ord ikke avklart.

Intensjonen bak mindretallets forslag som fastslår at offentlige institusjoner bare kan ta studentbetaling for etter- og videreutdanningstilbud, støttes. Men mindretallets forslag reiser spørsmål om definisjonen av etter- og videreutdanning. Forslaget kan derfor være vanskelig å praktisere fordi undervisningstilbud kan både være tilbud til ordinære studenter som ikke skal betale for det, og til etter- og videreutdanningsstudenter som eventuelt skal betale.

Dette spørsmålet tydeliggjør også at flertallet er uklart på et viktig punkt: Dersom en legger bestiller- /utførermodellen til grunn for et konkret studietilbud (altså kontrakt mellom departement og institusjon), skal da institusjonen få trekk for at for få studenter deltar i studiet eller fullfører, eventuelt kan institusjonen da kreve kursavgift? Det å få trekk i etterkant fordi for mange studenter slutter eller stryker, er heller ikke i samsvar med kontraktsmodellen. Å ha to ulike markedsmekanismer samtidig virker problematisk: først konkurranse om en kontrakt, og deretter konkurranse om enkeltstudenter – og så betaling eller trekk etter begge markedsmekanismene.

5

Internasjonalt marked for undervisnings- og forskningstjenester

Flertallets forslag til tilknytningsform for institusjonene reiser et meget viktig og langsiktig spørsmål: Vil den nye organisasjonsformen holde som statlig tiltak i forhold til regelverk som nå er i bevegelse internasjonalt?

Flertallet er på dette punktet tvetydig - på den ene side forutsettes det at institusjonene er fristilt fra staten som en form for selveiende stiftelser og utenfor statsrådets konstitusjonelle ansvarsområde, og på den annen side legger utvalget til grunn at i forhold til internasjonale avtaler vil de samme institusjonene framstå som statlige. Det er grunn til å minne om dersom det blir rettstvist om denne type spørsmål, kan domstoler etter en konkret vurdering skjære gjennom ved å legge de reelle forhold til grunn.

Spørsmålet om internasjonal anerkjennelse av flertallets organisasjonsform framstår som juridisk uklart - også fordi framtidig regelverk ikke er utformet. Utvalgets flertall har ikke utført en juridisk analyse som det er forsvarlig å bygge på.

Det er ikke tilstrekkelig bare å "legge til grunn at en eventuell omorganisering av de statlige institusjonene fra forvaltningsorgan til selveiende institusjoner ikke bringer GATS-reglene i en annen stilling" (side 26).

Er det forsvarlig med den usikkerhet som foreligger, å ta sjansen på at den nye konstruksjonen ikke vil bli oppfattet på linje med private aktører i et internasjonalt marked? Kan dette innebære at forsvarlig samfunnsmessig styring av høyere utdanning og forskning ikke blir mulig på nasjonalt nivå med flertallets modell?

6

Personalpolitikk under og etter omstilling

Flertallets forslag vil medføre omfattende arbeid på det arbeidsrettslige og personalpolitiske området. For eksempel vil Tjenestetvistloven og Tjenestemannsloven ikke lenger gjelde for institusjonenes personale. Dagens avtaleverk opphører, og omfattende reforhandlinger må gjennomføres.

Det kan være grunn til å anta at den uro og oppmerksomhet som skapes på dette området, vil bidra til endret fokus bort fra kvalitetsreformen og til redusert effektivitet – både fordi ledelsen blir opptatt av utforming og implementering av nye rammebetingelser, men også fordi personalet vil føle usikkerhet, og kanskje få dårligere avtaler og ordninger enn dagens. Det er viktig at fokus ikke skyves bort fra institusjonenes kjernevirksomhet gjennom reformer som har liten forståelse blant personalet, og som ikke synes begrunnet i form av dokumenterte samfunnsmessige behov.

Høgskolen i Buskerud mener at det er uheldig, gjennom en ny omfattende organiseringsreform, å skape uro og ta vekk fokus fra gjennomføringen av kvalitetsreformen.

7

Studentenes stilling

Utvalget konstaterer (side 148) at det for de private høyskolene ikke er innført lovbestemmelser som garanterer studentenes innflytelse og rettigheter i like stor grad som det har blitt gjort for de statlige institusjonene.

I den iver flertallet utviser for å likestille offentlige og private institusjoner, har utvalget foreslått å svekke studentenes stilling i de offentlige institusjonene heller enn å styrke deres stilling i de private.

Det gjelder deltakelse i de styrende organer, retten til å opprette egne studentorganer på avdelingsnivå og deres innflytelse over velferdstilbudene i og med at utvalget foreslår at også offentlige institusjoner kan unnlate å være tilknyttet studentsamskipnader.

Høgskolen i Buskerud avviser de forslagene som innebærer svekkelse av studentenes stilling i offentlige institusjoner, og mener at studentenes innflytelse i private institusjoner må styrkes i en eventuell felles lov for å komme på linje med de rettigheter studenter nå har ved de offentlige institusjoner.

8

Omstillingskostnader

Flertallets forslag vil medføre minst tre typer kostnader:

- Direkte utgifter knyttet til omorganiseringen utfra en rekke juridiske og økonomiske forhold – erfaringene fra omorganiseringen av for eksempel sykehusene med bruk av eksterne konsulenter m v tyder på det er meget kostbart. Flertallet antyder at "åpningsbalansen" krever betydelig arbeid, men som mindretallet påpeker, vil det oppstå en rekke andre kostnader som ikke er beregnet.
- Indirekte kostnader ved at administrasjon og spesielt ledelsen blir bundet til å prioritere omstillingsprosessene – det vil medføre at fokus flyttes fra kvalitetsreformen og andre faglige utviklingsoppgaver til organisatoriske spørsmål.
- Oppbygging av markedskompetanse – økonomisk og juridisk – i de nye institusjonene vil kreve betydelige ressurser, og det er en langsiktig ekstra kostnad.

Det grunnleggende spørsmålet må bli om alle de teknisk-administrative spørsmål som flertallets forslag skaper, bidrar til institusjonenes kjernevirksomhet i forhold til ressursinnsatsen.

Høgskolen kan ikke se at Ryssdalutvalget har tatt alvorlig den delen av mandatet som omfatter utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som blir fremmet. Det kan være snakk om store ressurser både i omstillingsperioden og i driftsperioden etter omorganiseringen.

Disse kostnadene blir ekstra store fordi utvalgets flertall i svært liten grad har utredet den nye organisasjonsformen, men henviser til at spørsmål må avklares i stiftelsesdokument, vedtekter, åpningsbalanse, regler osv - samtidig som eksempler på slike dokumenter ikke er lagt fram av utvalget.

Det er grunn til å initiere forskning om hva omorganiseringen i helsesektoren har medført av økte kostnader, både for omstillingsperioden og i ordinær etterfølgende driftsperiode.

9

Felles lov om høyere utdanning

Høgskolen i Buskerud har ikke innvendinger mot at det legges fram forslag til en felles lov for høyere utdanning i Norge. Arbeidet bør imidlertid avklare de formelle og reelle skillene mellom statlige og private institusjoner innen rammen av en helhetlig og langsiktig tenkning om norsk høyere utdannings- og forskningspolitikk. Utformingen av lovforslaget bør bygge på mindretallets forslag.

10

Offentlig reformpolitikk (NPM)

Tenkingen som ligger til grunn for flertallsforlaget er sterkt preget av den internasjonale New Public Management-bølgen.

Professor Noralv Veggeland har oppsummert erfaringene med New Public Management reformer (NPM) fra seks vesteuropeiske land bygget på en OECD-rapport, slik:

- Det velkjente demokratiske underskuddet oppstår: Politikerne abdiserer, institusjonene lukkes, teknokratiet overtar.
- Regjering og folkevalgte organ på alle nivåer tar ikke ansvar, selv når muligheten er legal.
- Mangelfull sammenheng mellom ekstern styring og institusjonens interne potensialer.
- Internt institusjonsdemokrati svekkes, fagorganisasjonene svekkes; lederbrorship etableres.
- Manglende organisatorisk likhet mellom institusjonene: Effektiv kontroll vanskeligjøres.
- Ekstern og intern fragmentering: Store koordinerings- og transaksjonskostnader.
- Svekket offentlighet som formidler av verdier, normdanner og behov (best value), markedet formidler ufullstendig.
- Kritikk av lukkede styreutnevnelser, ledervalg, prioriteringer, lønnsfastsettelse.
- Tradisjonell offentlighetslovgivning utilstrekkelig.

Og Veggeland sier videre at OECDs konklusjoner er:

- Organisatorisk fristilling av offentlig service er kommet til "standstill" som fornyelsesstrategi.
- Et komplisert arbeid i gang med å skape organisatorisk sammenheng, dvs. gjøre institusjonene mer "enhetlige", er på gang.
- Helhetsplanlegging prioriteres for å heve effektiviteten.
- Styrking av folkevalgte og andre representative organs styringsevne (internt demokrati) er nå en uttalt strategi.
- Målsetting er: (1) Mer demokrati og legitimitet, og (2) økt konkurransevne.

Høgskolen i Buskerud etterlyser 20.01.2004 prinsipielle vurderinger av flertallsforslaget i lys av erfaringer i ulike land med den type tenkning og reformvirksomhet som er knyttet til den internasjonale "New Public Management-bølgen" (NPM), og finner det ikke forsvarlig at man går videre med flertallsforslaget før det er gjort.

29.01.04

Orig: GAU
Kopi: HAS
HS
Avd.

Saksnr. 03/1262
Arkivnr. 003

SÆRUTSKRIFT

fra møtebok for Styret ved Høgskolen i Buskerud, styremøte 29. januar 2004

SAK 05/04: HØRINGSUTTALELSE FRA HØGSKOLEN I BUSKERUD OM RYSSDALUTVALGETS INNSTILLING - NOU 2003: 25 NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Uttalelser fra tjenestemannsorganisasjonene ved HiBu og Studentparlamentet ved HiBu, begge datert 28.01.04, ble delt ut i møtet (vedlagt). Uttalelsene støtter høgskoledirektørs forslag til høringsuttalelse.

Widar Hvamb fremmet forslag om at høgskolen innledningsvis i sin høringsuttalelse viser til og støtter UHR's høringsuttalelse. Slik henvisning tas med i uttalelsen.

Rektor fremmet følgende forslag til alternativt pkt 3 i utkastet til høgskolens høringsuttalelse:

Høgskolen i Buskerud mener at det bør være valgalternativer i loven mht institusjonens organisering, bl a styrets sammensetning og størrelse, rekruttering av styreleder og rektors funksjon/rolle. Loven må innrettes slik at institusjonen selv skal kunne bestemme den interne organiseringen. Høgskolen mener videre at Departementet skal oppnevne eksterne styremedlemmer i samråd med høgskolen og at studenter og ansatte representanter velges.

Ved avstemning ble det stemt separat over rektors forslag til alternativt pkt 3 i høgskolens høringsuttalelse. Forslaget falt med 2 mot 8 stemmer. De øvrige hovedpunkter, og uttalelsen for øvrig, fikk enstemmig støtte.

Vedtak:

Utkast til høringsuttalelse datert 20.01.04 gis tilslutning.

Kongsberg, 30.01.04

Anne-Kari Voldum Simonsen
konsulent