

Utdannings- og forskningsdepartementet  
Postboks 8119, Dep

0032 OSLO

Deres ref: 200307611-/ANG Vår ref: 03/1589- /008/ehs

Dato: 30. januar 2004

## HØRINGSUTTALELSE - NOU NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Vi viser til brev av 30.09.03.

Innledningsvis vil vi gjøre greie for hvordan vi oppfatter sektoren. Denne oppfatningen ligger til grunn for vår vurdering av lovforslagene. Deretter vil vi redegjøre for våre overordnede synspunkter, dvs. tilknyttet institusjonenes samfunnsansvar; tilknytningsform, felles lovverk, styring og ledelse, finansiering, internasjonalisering og gratisprinsippet. Til sist foreslår vi endringer i utvalgets forslag til §§ 1-3 og 2-3.

### 1. Premisser for våre vurderinger

Studietilbøyeligheten er høy i den norske befolkningen, og tilgjengelighet god til tross for at Norge i europeisk sammenheng har ekstreme geografiske utfordringer når det gjelder å gi et meget godt utdanningstilbud over hele landet. Studenttallet er blitt doblet i perioden 1985-1999, og den faglige bredde og dybde er vesentlig utvidet. Det skal bemerkes at studietilbøyeligheten er betydelig lavere i Nordland fylke enn i de fleste andre fylker.

Norske høyskoler og universitet kommer godt ut målt etter internasjonale standarder særlig når det gjelder relevans til yrkesaktivitet. Faktisk kommer Norge bedre ut enn de fleste europeiske land. Det er også få andre land som kan vise til tilsvarende fleksibilitet mellom yrkesrettet og akademisk orientert utdanning som det vi har i Norge.

Gjennom de siste år har det vært en positiv utvikling for norsk forskning, og norske forskere har en publiseringfrekvens som ligger noe over gjennomsnitt for europeiske land.

Etter vår oppfatning viser dette at utdanningsinstitusjonene har utført sine samfunnsoppdrag på en tilfredsstillende måte. Vi kan selvsagt bli bedre, og vi minner om at det er gjort nødvendige og betydelige endringer innen sektoren de senere år. Her kan nevnes kvalitetsreformen med bl.a. tilpasning til nytt gradssystem, flere lovrevisjoner, ny finansieringsreform og nye budsjettbetingelser (nettobudsjettering) samt adgang til å opprette enheter for mer kommersiell drift (randsoneinstitusjoner). Slik vi vurderer sektoren, har vi vanskelig for å

Saksbehandler: Stig Fossum 75517215

**Fellesadministrasjonen**

finne sterke begrunnelser som skulle tilsi radikale endringer i dagens lovverk og de styringsregimer som dagens lovgivning åpner for. Vi kan heller ikke se at det i utredningen er redegjort for slike begrunnelser, dvs. radikale endringsforslag begrunnet i at dagens praksis ikke fungerer. Det er også i meget liten utstrekning gitt motivasjoner for endringsforslagene begrunnet i forventinger om en fremtidig utvikling som kan hemmes dersom dagens lovverk og dagens praksis videreføres.

## **2. Overordnede synspunkter tilknyttet institusjonenes samfunnsansvar**

Organisering og styring av universiteter og høyskoler må ta utgangspunkt i institusjonenes samfunnsoppdrag når det gjelder høyere utdanning og forskning. Disse institusjonene representerer grunnleggende kunnskaps- og kulturbaser som er fellesskapsgoder. Institusjonenes virksomhet skal bygge på prinsippene om akademisk frihet og uavhengighet i utøvelse av kjernevirksomhetene.

### **Tilknytningsform**

På denne bakgrunn må organisasjonsløsningene forutsette at staten fortsatt skal ha et sentralt ansvar for overordnet styring og nasjonal koordinering. Selv om det kan antas at både flertallets og mindretallets forslag til tilknytningsform og organisering, kan gi staten denne muligheten til overordnet styring, er vi usikker på de langsiktige konsekvensene av flertallets forslag til tilknytningsform. Etter vår oppfatning burde et forslag som innebærer en radikal endring i forhold til dagens løsning vært mer grundig utredet mht langsiktige konsekvenser og effekter. Det er et åpent spørsmål hvilke langsiktige konsekvenser en mer markedsorientert styring av institusjonene vil ha. Vi stiller oss ikke negativ til prinsippet om mer makt til markedet, og mener at markedsstyring i stor utstrekning alt i dag finner sted, og også kan videreutvikles innen det styringsregimet vi har i dag. Vi er derimot redde for at mulighetene for fleksibilitet i organisasjonsform og i styringsmekanismer reduseres dersom flertallets forslag iverksettes.

Vi synes også at den løsningen som flertallet anbefaler, ikke er godt nok begrunnet. Det vises for eksempel lite til forhold som institusjonene eller hele sektoren ikke kan håndtere hensiktsmessig innenfor dagens tilknytningsform. Det finnes utvilsomt også andre tilknytningsformer enn de som er behandlet av utvalget. Høgskolen i Bodø vil anbefale at det gjøres vurderinger også av andre statlige tilknytningsformer enn de som fremkommer, samt av langsiktige konsekvenser, før det eventuelt gjøres radikale endringer i hvordan forholdet mellom staten og institusjonene reguleres. Vi mener at sektorens overordnede målsettinger kan godt ivaretas gjennom en framtidig organisering av høyskolene og universitetene som statlige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter. Vi støtter dermed utvalgets mindretall når det gjelder spørsmålet om institusjonenes tilknytning til staten.

Høgskolen i Bodø mener at institusjonene har betydelige fullmakter innen dagens forvaltningsmodell, og at de kan få ytterligere fullmakter i denne modellen slik det følger av mindretallets forslag. Vi har i vår historie liten erfaring som tilsier at nasjonal koordinering og politisk styring kolliderer betydelig med institusjonenes indre frihet. De brytninger som har vært for eksempel med hensyn på detaljerhet i rammeplaner og lignende, har funnet sin løsning nettopp innen dagens styringsregime.

Ettersom ressursfordelingen i høyere utdanning i større grad enn tidligere bestemmes av etterspørselskriterier og påvirkes sterkt av konkurransen mellom utdanningstilbyderne, er det særlig viktig for staten å holde høy bevissthet om prinsippet om høyere utdanning som et samfunnsgode for alle. Den økte markedsorienteringen gjør det særlig viktig å ha sterk bevissthet rettet mot de overordnede samfunnshensyn, hvilket betinger et sterkt statlig engasjement tilknyttet utviklingen i sektoren.

Høgskolen i Bodø antar videre at en organisering av høyere utdanningsinstitusjoner som egne rettssubjekt over tid vil medføre at institusjonenes handlingsrom innen utdanning og forskning i større grad gjøres avhengig av eksterne finansieringskilder. Denne utviklingen vil paradoksalt nok bidra til å svekke institusjonenes uavhengige stilling i samfunnet.

### **Felles lovverk**

Høgskolen i Bodø er enig i at de private institusjonene skal vurderes etter de samme faglige kriteriene som de statlige institusjonene, og institusjonene skal være underlagt de samme bestemmelser og rettigheter så langt det er praktisk mulig. Dette innebærer at private og statlige høgskoler og universitet bør ha samme faglige fullmakter. Forslagene slik de foreligger i innstillingen er imidlertid kun utformet som et rammeverk. Siden Høgskolen i Bodø mener at de statlige institusjonene bør holde fram som statlige forvaltningsorgan, bør premissene for relasjonene mellom statlige og private institusjoner utredes videre. På dette punkt er innstillingen uferdig mht å foreslå konkrete formuleringer for det felles lovverk. Et felles lovverk må følgelig gi en klarere presisering av forholdet mellom de offentlige og private institusjonene.

### **Styring og ledelse**

Som sentrale samfunnsaktører må universitetene og høgskolene ha fleksible og robuste styringsformer som bidrar til strategisk styring av og i den enkelte institusjon samtidig som styringsformen ivaretar institusjonenes faglige frihet og selvstendighet. Vi mener derfor at styringsformen bør tilpasses den enkelte institusjon, og innenfor visse rammer kunne tilpasses den enkelte institusjons ønsker og forutsetninger.

Uavhengig av om det innstilles på eksternt styreflertall eller ikke, ber vi om at departementet etablerer prosedyrer som sikrer at en andel av de eksterne styremedlemmer rekrutteres fra sektoren selv. Dette er viktig for å skape kontakt på tvers av institusjonene, spre ideer og kompetanse, sikre kvalitet og bidra til koordinering og samhandling innad i sektoren.

### **Finansiering**

Høgskolen i Bodø vil understreke viktigheten i de resonnement som utvalget gjør tilknyttet finansiering ikke minst av grunnforskningen. Vi er enig med utvalget når det ber departementet vurdere i finansieringsmodellen omfanget av basisfinansieringen til grunnforskning ved de enkelte institusjonene, og hvorvidt akkreditering av institusjoner i kategoriene universitet og vitenskaplig høgskole bør gis uttelling i form av en økt basisfinansiering. Statlige høgskoler som blir akkreditert til vitenskaplige høgskoler og universitet vil ha legitimert et større behov for finansiering til sine forskningsfelt, men må samtidig ikke få redusert finansieringen til profesjonsstudiene og andre grunnutdanninger.

## **Internasjonalisering**

EØS- og GATS avtalene er rammer for norsk høyere utdanning. Når sektoren involveres i kommersiell virksomhet i konkurranse med private, vil disse internasjonale reglene gjelde. Det blir følgelig nødvendig å sikre at offentlige midler ikke får konkurransevridende virkninger. Trolig er det slik at dagens forvaltningsorganisering gjør det rimelig lett å skille mellom statlig og kommersiell virksomhet; dvs at dagens forvaltningsorganisering tar bedre vare på kravet om transparens, "gjennomsiktighet", enn en organisering som egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner vil gjøre. Etter vår oppfatning er det viktig å ivareta en organisering som i størst mulig utstrekning også i fremtiden gjør det mulig å favorisere egne universiteter og høyskoler i konkurranse med utenlandske foretak som ønsker å etablere seg på det norske marked.

## **Studentorganene**

I følge dagens lov skal alle valg til studentorganer avholdes ved urnevalg. Fra studentorganisasjonene har det ofte vært påpekt at dette kravet har vært for rigid. Høgskolen i Bodø er derfor fornøyd med at forslaget inneholder for eksempel en åpning for at allmøtet blant studentene kan, ved enstemmighet, vedta å gjennomføre valget som forenklet valg. Det må imidlertid presiseres at dette må avgjøres ved hvert enkelt valg. Dette vil da forhindre at ett allmøte binder en valgordning for flere år fremover. Høgskolen i Bodø mener videre det er viktig å sikre studentene representasjon i alle organer og mener at studentene innflytelse må sikres på minst tilsvarende nivå som i dag (dvs. 20 %).

## **Gratisprinsippet**

Mindretallet i utvalget foreslår at 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. Statlige utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling av studenter for etter- og videreutdanning. Høgskolen i Bodø støtter dette forslaget, og peker på at spørsmål om definisjonen av etter- og videreutdanning må presiseres nærmere i det videre arbeid med lovformuleringene.

I institusjoner som har både statlige og eksterne inntekter, er det ryddigste alternativ å separere aktivitetene slik det i dag praktiseres i disse institusjonene. Høgskolen i Bodø støtter derfor lovforslaget som innebærer at en eventuell rett til å ta egenbetaling skal fastsettes i forbindelse med den statlige tildelingen.

## **3. Institusjonskategori og faglige bestemmelser**

Nedenfor grunngir vi forslag til endringer i §§ 1-3 og 2-3 i utvalgets innstilling

### **Institusjonskategori**

Utvalget foreslår i § 1-3 at NOKUT på grunnlag av sakkyndig vurdering skal avgjøre hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører. Høgskolen i Bodø er enig i at NOKUT skal oppnevne den sakkyndige komiteen som skal gjøre den uavhengige faglige vurderingen, og at det er NOKUT som har ansvaret for den prosess som vurderingen utgjøre. Høgskolen i Bodø mener at det imidlertid må være Kongen som har myndighet til å fatte beslutning om institusjonskategori. Dette prinsippet som dagens lovgivning bygger på, setter strenge krav til de faglige uavhengige vurderinger, og Kongens myndighet blir en garantist for kvaliteten og skikkeligheten i disse vurderingene.

Vi foreslår derfor at § 1-3, annet ledd utgår og erstattes med §1.2 i gjeldende lov:

”Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, avgjøres av Kongen på grunnlag av en uavhengig faglig vurdering. Kongen fastsetter institusjonens navn.”

### **Faglige bestemmelser**

Utvalget foreslår at akkrediterte universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler innen de fagområdene de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, selv bestemmer hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby og som skal inngå i grunnlaget for øvrige grader eller yrkesutdanninger. Det foreslås videre at for fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, fastsetter departementet slike bestemmelser.

Høgskolen i Bodø mener at dette begrenser institusjonenes fullmakter i forhold til dagens lov, og innsnevrer universitetenes faglige fullmakter i forhold til gjeldende lovs § 46.1 som innebærer at universitetene selv kan bestemme hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby. Vi vil påpeke at utvalgets forslag er på kollisjonskurs med det som Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 40 (2001-2002). Dette forslaget innebærer også betydelig økte kostnader ved at universitetene må søke om akkreditering av nye master- og doktorgrader. Med bakgrunn i det evalueringsregime som er etablert gjennom NOKUT, dvs. at institusjonenes kvalitetssikringssystem og faglige tilbud evalueres regelmessig, er det vanskelig å forutsette at universiteter vil opprette studietilbud innenfor fagområder der de ikke har særlig faglig kompetanse.

Høgskolen i Bodø går inn for å beholde §§ 46.1 og 46.2 i gjeldende lov med den endring at bestemmelsene også gjelder for private institusjoner. Vi foreslår derfor at første ledd i utvalgets forslag til § 2-3 strykes og erstattes med følgende:

”Innenfor rammen av institusjonenes formål og vedtekter bestemmer akkrediterte universiteter selv hvilke fag, emner eller emnegrupper institusjonen skal tilby og som skal inngå i grunnlaget for en grad eller yrkesutdanning med hjemmel i § 2-2. Innenfor rammen av institusjonenes formål og vedtekter bestemmer vitenskapelige høyskoler og høyskoler selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for lavere grad eller yrkesutdanning fastsatt med hjemmel i § 2-2. Innenfor de fagområder der vitenskapelige høyskoler og høyskoler kan tildele doktorgrad bestemmer de selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for øvrige grader eller yrkesutdanninger fastsatt med hjemmel i § 2-2. For fagområder der vitenskapelige høyskoler og høyskoler ikke kan tildele doktorgrad fastsetter departementet slike bestemmelser.

Styret fastsetter i forskrift en studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatoriske kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer.

Myndighet etter første ledd kan trekkes tilbake av NOKUT, dersom institusjonene ikke har tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring, jf § 1-7.”

Vi ønsker lykke til med det videre arbeidet !

Med vennlig hilsen

Frode Mellempvik

rektor

Stig Fossum

høgskoledirektør