

NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER RYSSDALUTVALGETS INNSTILLING

Høgskolen i Østfold vil konsentrere sin høringsuttalelse om følgende hovedproblemstillinger:

- **Om vi skal ha en felles lov for høyere utdanning.**
- **Om hvem som bør har det overordnede ansvar for høyere utdanning.**
- **Om det såkalte gratisprinsippet.**

1. EN FELLES LOV FOR HØYERE UTDANNING

Frem til 1994 var statlige høyere utdanningsinstitusjoner regulert av hver sin lov. På det tidspunkt fikk Norge en felles lov om universiteter og høgskoler. I kjølvannet på denne loven fulgte sammenslåingen av over 100 høgskoler til ca 30. I Østfold ble fem tidligere høgskoler slått sammen til en, noe som startet en organisasjonsutvikling som fortsatt ikke er avsluttet.

I 2002 fikk man en rekke lovendringer som fristilte institusjonene spesielt i forhold til organisering, styring og ledelse. Lovendringen styrket også den eksterne representasjonen i styret. Høgskolen i Østfold var, som et resultat av de nye muligheter loven ga, en av de høgskolene som gikk lengst i å foreta endringer innenfor styring og ledelse. En viktig målsetting for styret var å styrke den faglige ledelsen. Det middelet man valgte var enhetlig åremålstilsatt ledelse på avdelingsnivå og åremålstilsatt rektor på høgskolenivå. Nyordningen trådte i kraft 1. august 2003.

Høgskolene i Norge er således en ganske ”unge” institusjoner som i tiden fra 1994 har hatt store utfordringer innenfor organisasjonsbygging.

Allerede lovendringene i 2002 bebudet en ny universitets- og høgskolelov som skulle være felles for all høyere utdanning, både privat og statlig. Hovedpunktet i Ryssdalutvalgets mandat i utgangspunkt var å fremme forslag til en slik felles lov.

Høgskolen i Østfold støtter at vi skal ha en felles lov for både privat og statlig høyere utdanning.

I utvalgets konklusjoner foreligger det imidlertid to utkast til lov og disse vil vi ta stilling til under neste punkt.

2. HVEM BØR HA DET OVERORDNEDE ANSVAR FOR HØYERE UTDANNING I NORGE

Tilknytningsform.

Denne problemstillingen manifesterer seg gjennom utvalgets diskusjon av tilknytningsform for statlige høgskoler og universiteter.

Utvalget har her delt seg i et flertall og et mindretall. Vi konstaterer imidlertid at hele utvalget er enige når det gjelder konklusjoner omkring høyere utdanningsinstitusjoners egenart, verdigrunnlag, oppgaver og den betydning og plass de skal ha i samfunnet. Både mindretallet og flertallet slår fast at slike institusjoner ikke kan styres ut fra forretningsmessige prinsipper, og at de ikke bør bli mer avhengige av markedsmekanismer. Institusjonene skal ha stor autonomi, og ledelsen av dem forutsetter særlig god forankring i fagmiljøene og spesielt god innsikt i den faglige virksomheten.

Høgskolen i Østfold støtter utvalgets generelle analyser og konklusjoner i forhold til de punktene som her er trukket fram.

Når det gjelder hvilken tilknytningsform som best ivaretar dette, blir imidlertid konklusjonene forskjellige.

A. Flertallets konklusjon:

En viktig premiss for lovregulering er at institusjonene fristilles fra staten gjennom å bli selveiende institusjoner. Fristillingen er nødvendig for å oppfylle utvalgets generelle analyser og konklusjoner.

En tidsmessig politisk ledelse av universitets- og høgskolesektoren forutsetter etter flertallets mening at departementets styring hovedsakelig skjer gjennom bruk av generelle styringsmidler – lov og forskrifter, samt ved bevilgning over statsbudsjettet. Det totale ansvar for utdanningstilbud og forskning overlates til institusjonene selv.

B. Mindretallets syn

En viktig premiss for lovregulering er å ivareta nasjonal koordinering av forskning og utdanning, og at institusjonene skal organiseres som uavhengige forvaltningsorganer. Ytterligere fristilling er ikke nødvendig for å oppfylle utvalgets generelle analyser og konklusjoner.

Mindretallet mener at utdanningsnivå og studietilbøyelighet er ujevnt geografisk fordelt i Norge, og at det fortsatt vil være behov for en statlig fordelingspolitikk. Dersom ressursfordelingen i høyere utdanning i større grad skal bestemmes av etterspørrelseskriterier og selvstendige utdanningsaktører som ikke inngår i et samlet nasjonalt utdanningsnettverk, vil dette kunne få uheldige konsekvenser for prinsippet om høyere utdanning som et samfunns gode for alle.

Høgskolen i Østfold er enig med mindretallet i denne konklusjonen, og vi vil i det videre begrunne dette nærmere.

C. Nærmere vurdering av forslaget om endret tilknytningsform og begrunnelsen for det

Ryssdalutvalget ble i sitt mandat bedt om å:

Vurdere ny tilknytningsform i forhold til spørsmålet om institusjonell autonomi og akademisk frihet, spørsmålet om institusjonenes handlingsrom i økonomiske og administrative spørsmål og deres mulighet for samarbeid med andre aktører i samfunns- og næringsliv.

En overgang fra å være forvaltningsorgan til å bli en selveiende institusjon er et stort og irreversibelt skritt å ta. Viktige spørsmål å vurdere er da:

- om dette vil det gi økt handlingsfrihet i forhold til den vi har i dag på for oss vesentlige områder.
- om dette øker det våre muligheter for samarbeid med andre aktører.
- om dette skrittet vil innebære vesentlige gevinster for institusjonen selv i forhold til å gi en kvalitativt god utdanning til studentene, og i forhold til å drive kvalitativt god forsknings- og utviklingsvirksomhet.

Siden flertallets forslag vil innebære en store endringer i en del rammevilkår, er det også viktig å spørre hva som vil være i fokus for de ansatte, og hva det eventuelt vil innebære av nye administrative oppgaver som krever ressursmessig uttelling.

Faglig institusjonell autonomi.

Kvalitetsreformen, som allerede er vedtatt, overlater til den enkelte institusjon å opprette og nedlegge fagtilbud. NOKUT fører tilsyn med faglig nivå og kan nekte akkreditering dersom det man ønsker å opprette kvalitetsmessig er for dårlig.

Høgskolen i Østfold mener at man her allerede har en frihet som ikke blir større ved å endre tilknytningsform.

Både flertall og mindretall er enige i en viss innskrenking av denne friheten ved at departementet kan pålegge enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning og/eller undervisning på bestemte fagområder samt en del andre oppgaver av nasjonal interesse.

Organisatorisk institusjonell autonomi.

Fra å være detaljstyrt så langt ned som til navn på avdeling har utdanningsinstitusjonene etter siste lovendring utstrakt frihet når det gjelder organisatoriske spørsmål og i spørsmål som gjelder styring og ledelse. I forhold til det siste er det kun høgskolestyrets sammensetning som fortsatt er lovregulert. Både flertallets og mindretallets forslag regulerer dette også i framtida selv om forslagene er forskjellige. Både flertallet og mindretallet regulerer også hvem som skal være styreleder.

Høgskolen i Østfold mener at frihet innenfor dette området ikke blir større ved å endre tilknytningsform.

Akademisk frihet.

Akademisk frihet definert som frihet innenfor forskning og utvikling har lange tradisjoner i alle demokratier, så også i Norge. Det er vanskelig å se at selve tilknytningsformen kan gjøre noe med det. Det mange frykter er imidlertid at avhengighet av markedet indirekte kan

komme til å styre dette feltet. Det forsknings- og utviklingsarbeidet som drives på en høgskole vil i sterk grad relatere seg til de undervisningstilbud høgskolen gir. Det vesentlige av den finansieringen vil uansett komme gjennom tildelte offentlige midler. Denne frykten er nok langt mer reell for universitetene og den grunnforskning som drives der innenfor mange fagområder.

Handlingsrom i økonomiske spørsmål.

Reform av finansieringssystem og overgang til nettobudsjettering som allerede er iverksatt, har gitt institusjonene stor selvbestemmelsesrett på det økonomiske området. Adgangen til å etablere randsonestitusjoner likeså.

Høgskolen i Østfold mener at man allerede har det ønskede handlingsrom på dette området.

Ved overgang til selveiende institusjoner vil vi blant annet gå over til regnskapsprinsippet. Flertallet argumenterer med at det vil gi oss større frihet til å kunne planlegge langsiktig. Det er i prinsippet riktig, men ressurstilgangen det skal planlegges innenfor vil likevel i stor grad være avhengig av bevilgninger over statsbudsjettet. Mange hevder en overgang til regnskapsprinsippet vil medføre økte administrative kostnader blant annet ved at vi selv må stå for revisjon.

Handlingsrom i administrative spørsmål.

Her er vi usikre på hva flertallet egentlig mener. Institusjonens vedtekter skal godkjennes av departementet. Det samme gjelder eventuelle endringer av disse. I personaladministrative spørsmål vil tilsettinger i en selveiende institusjon måtte behandles etter arbeidsmiljøloven som i dag i realiteten innskrenker friheten f.eks i forhold til midlertidig tilsetning. Lokale forhandlinger har man allerede i dag.

Muligheter til samarbeid med andre aktører i samfunns- og næringsliv.

Flertallet trekker i denne sammenheng fram universiteter og høgskolers forpliktelser i forbindelse med å heve nivået på grunnforskning og utøve forskningsledelse innen de fag institusjonen tilbyr utdanning i, samt at rekruttering av studenter og lærere har en internasjonal dimensjon. I den forbindelse er det viktig å kunne inngå allianser med andre norske institusjoner og institusjoner i andre land.

Høgskolen i Østfold kan ikke se at endret tilknytningsform får noen innflytelse på mulighetene til samarbeid verken med aktører i samfunns- og næringsliv eller med norske eller utenlandske institusjoner. Universitets- og høgskolesektoren har allerede et utstrakt samarbeid med mange aktører, og dersom man ikke har det så er det ikke dagens tilknytningsform som har vært til hinder for det.

Begge lovforslag legger forøvrig opp til at institusjonen skal kunne opprette selskaper eller delta i samarbeidstiltak.

Oppsummeringen innenfor disse områdene blir motsatt av flertallets:

Høgskolen i Østfold mener at endringene som er gjort i lov og rammeverk i den senere tid gir institusjonene all nødvendig frihet og fleksibilitet for å kunne løse sine oppgaver og nå sine mål.

Vi kan derfor ikke se at en endring i tilknytningsform gir oss større handlefrihet, eller sagt på en annen måte: frihet som vi ikke allerede har men som kanskje ikke er utnyttet fullt ut.

Høgskolen i Østfold vil også peke på en OECD- rapport fra 2002: *Disturbed Public Governance – agencies, authorities and other government bodies.*

Rapporten behandler data fra Sverige, Tyskland, Frankrike, Nederland, Spania og Storbritannia. I disse landene har man følgende felles erfaringer:

- Politikerne abdiserer fra styringsansvaret sitt.
- Forvaltningsorganer som tidligere var åpne for innsyn lukkes for offentligheten.
- Tidligere velferdstilbud blir unntatt offentlig kontroll.
- Moderniseringen har ført til kraftig byråkratisering.
- Den faglige legitimiteten har blitt svekket.

Rapportens entydige konklusjon er at: Organisatorisk fristilling av offentlig sektor er nå stoppet som fornyelsesstrategi i Vest- Europa. Begrunnelsen for å snu privatiseringspolitikken er i følge rapporten at fristilling fører til større byråkrati, manglende effektivitet og demokrati. Helhetlig statlig tenkning er nå det nye mantra.

Universiteter og høyskoler er til for studentene og for å tjene samfunnet. Det ville likevel være uriktig ikke å vurdere tilknytningsform i forhold til alle de som er ansatt innenfor systemet. Flertallets forslag innebærer stor usikkerhet for personalet, og vi vet fra andre lignende omstillinger i statlig sektor hvordan disse problemene har påvirket arbeidsmiljø og arbeidskapasitet. Vi vet også at ordninger som har vært til stor fordel for de ansatte i tidligere fristilte institusjoner kun har blitt gjort gjeldende i en overgangsperiode.

De ansatte vil uansett ikke lenger være statstjenestemenn, og usikkerheten knytter seg da til følgende:

- Forholdet mellom tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven.
- Forholdet mellom tjenestetvistloven og arbeidstvistloven.
- Plassering av arbeidsgiveransvar.
- Medbestemmelsesordninger.
- Bestemmelser rundt fortrinnsrett og ventelønn.
- Pensjonsspørsmål og lånespørsmål fordi de faller utenfor lovfestede rettigheter i forbindelse med virksomhetsoverdragelse.
- Spørsmål i forhold til AFP og gruppelivsforsikringer.
- Forvaltningslov og offentlighetslov som ikke vil gjelde lenger.

Uansett vil disse spørsmålene bli store og utvidede arbeidsoppgaver for institusjonens administrasjon.

Som et siste ledd i våre synspunkter når det gjelder tilknytningsform, så vil vi også kommentere flertallets argumentasjon når det gjelder styring og ledelse. Vi kan for eksempel vanskelig se at sammensetning av styret nødvendigvis har noe med tilknytningsform å gjøre. Sammensetningen er selv i den selveiende institusjon regulert av lov. Vi synes også det er underlig at en fristilt institusjon skal lovreguleres i forhold til rektors rolle. Det burde da være opp til institusjonen selv hvorvidt rektor skal være styreleder eller administrerende direktør. Mindretallet overlater til institusjonen selv å avgjøre hvordan institusjonens toppledelse skal utformes.

Styret ved Høgskolen i Østfold uttalte i forbindelse med lovendringene i 2001 at rektor skulle være styreleder, men høgskolen gikk som en av de få inn for å tilsette rektor på åremål.

D. KONKLUSJON

Konklusjon når det gjelder tilknytningsform blir samtidig et svar på hvem som skal ha det overordnede ansvar for høyere utdanning i Norge.

Dette svaret kan utledes fra minst to forskjellige perspektiver. Det ene nærmer seg sterkt det ideologiske mens det andre tar utgangspunkt i et mer nytteperspektiv for egen organisasjon.

Høgskolen i Østfold mener at vi fortsatt skal ha en nasjonal styring av norsk utdanning og forskning. Dette betyr at høgskolen i utgangspunkt støtter mindretallets tilknytningsform som er uavhengige forvaltningsorganer.

Høgskolen begrunner dette med at Norge er et lite land og at det er viktig å forvalte de samlede ressurser rasjonelt samtidig som vi på overordnet nivå bør foreta faglige prioriteringer og ikke minst arbeidsfordeling. Slike beslutninger bør fattes av politiske myndigheter ut fra et helhetlig perspektiv. I flertallets stiftelsesmodell blir den enkelte institusjon seg selv og sin egen overlevelse nærmest, og man kan ikke en gang forvente at det nasjonale og helhetlige perspektivet blir det avgjørende.

Når perspektivet så blir i forhold til egen organisasjon, støtter høgskolen også mindretallets tilknytningsform. Vi mener at den nødvendige frihet allerede er etablert i den lov som gjelder pr i dag og som mindretallet viderefører i sitt forslag til en felles lov for statlige og private høgre utdanningsinstitusjoner. Vi mener at flertallet i sin argumentasjon slår inn allerede åpne dører. Nødvendige endringer som sikrer ønsket uavhengighet kan gjøres i forhold til forskrifter og regelverk. Utviklingen fra 1994 og fram til i dag har vist at vi tror dette vil være fullt mulig.

Vi frykter at dette forslaget vil innebære at fokus vil flyttes fra vår viktigste oppgave de nærmeste årene: å nå kvalitetsreformens målsettinger for vår egen høgskole. Det er i forhold til denne utfordringen vi ønsker å sette inn både faglige og administrative ressurser. Vi har allerede store utfordringer innenfor administrative områder. En overføring av store deler av bygningsmassen til vår egen administrasjon, som vil være en konsekvens av flertallets tilknytningsform, vil øke disse oppgavene betydelig. Det er i den sammenheng viktig å peke på helsesektorens erfaringer. Der har man fortsatt etter to år ennå ikke fått fastsatt bygningsmassens verdi, og har dermed heller ikke fått en åpningsbalanse.

Vi ønsker heller ikke å gå inn i store usikkerheter og utvidede oppgaver på personalområdet slik som flertallets forslag vil innebære. Vår viktigste utfordring ligger på det faglige plan, og disse utfordringene løses etter vår mening ikke ved hjelp av et nytt organisasjonsdesign. Det

vil være viktigere å gå videre på de endringene vi allerede har foretatt og konsolidere dem på en god måte.

E. TIL MINDRETALLETS LOVFORSLAG

Vi støtter mindretallets lovforslag med unntak av to paragrafer.

§3-5 Studentenes representasjon i institusjonens organer.

I dag har studentene to representanter i de organer der de skal være representert. Lovforslaget legger opp til at studentene alltid skal ha rett til å møte med to representanter hvorav minst en skal ha stemmerett.

Høgskolen i Østfold ser ingen grunn til å endre nåværende lov på dette området.

§9-4 Rektors ansvar og kompetanse.

Mindretallets lovforslag har valgt rektor som normalordning. Det åpnes imidlertid for tilsetting, men forutsetningen er at rektor da trer ut av styret. Styret skal så fastsette hvorvidt den ansatte rektor også skal ha det administrative ansvaret.

Høgskolen i Østfold mener at det bør være opp til institusjonen selv å bestemme hvem som skal være styreleder selv om rektor er tilsatt. Dersom styret bestemmer at tilsatt rektor ikke skal være styreleder bør rektor også ha ansvar for det administrative området.

3. GRATISPRINSIPPET

Høgskolen i Østfold mener at prinsippet om gratis utdanning innenfor de ulike studier og studieretninger fortsatt må være det bærende prinsipp i statlige universiteter og høyskoler.