

RYSSDALUTVALGETS INNSTILLING TIL NY UNIVERSITETS- OG HØGSKOLELOV – HØRINGSUTTALELSE FRA HØGSKOLEN I STAVANGER

Innledning

Høgskolen i Stavanger ser positivt på at det etableres en felles lov for offentlige og private institusjoner. Dette kan gi mer forutsigbarhet og trygghet både for eiere, institusjonene, studentene og det omliggende samfunn.

Innstillingen til ny lov er gitt en bred behandling i høgskolen, og de ansattes organisasjoner og noen enkeltpersoner har gitt innspill til uttalelsen. Innspillene er i stor grad sammenfallende i meningsinnhold og er innarbeidet i denne høringsuttalelsen.

Styret behandlet saken den 28. januar 2004.

Dissens

Hele styret legger til grunn at utdanning og forskning er et nasjonalt ansvar uavhengig av tilknytningsform. Styret er delt i synet på tilknytningsform, styring og ledelse samt egenbetaling. I disse spørsmål har styrets mindretall på tre medlemmer det samme syn som Ryssdalutvalgets flertall, og dette mindretallet slutter seg til de begrunnelser flertallet i Ryssdalutvalget gir.

På de øvrige punktene i denne uttalelsen er styret enstemmig.

Generell kommentarer

Høgskolen i Stavanger vil komme med merknader til:

1. Arbeidsdeling/finansiering
2. Faglige fullmakter
3. Myndighet til å fatte beslutning om institusjonskategori
4. Tilknytningsform
5. Egenbetaling
6. Styring og ledelse
7. Særlig ansvar for enkelte institusjoner
8. Samskipnadene

For øvrig viser vi til Universitets- og høgskolerådets uttalelse til Ryssdalutvalget.

Finansiering

Høgskolen i Stavanger vil understreke nødvendigheten av å øke basisfinansieringen ved institusjoner som akkrediteres. Endringene i universitets- og høgskoleloven gjør det mulig for høgskolene å få akkreditering som universitet. Høgskolen i Stavanger støtter utvalgets forslag om å lovfeste ansvaret for grunnforskning ved disse institusjonskategoriene fordi det vil gjøre statens særlige ansvar for finansieringen tydelig.

Det er en selvfølge at institusjoner som har doktorgradsrett, også har et solid forskningsmiljø og et tydelig ansvar for forskerutdanning på sine fagområder. Dette er også en forutsetning for akkreditering fra NOKUT. Opptrapping av doktorgradsstudenter og forskningsaktiviteter ved høyskoler som akkrediteres som universitet, vil bl.a. føre til et økt veiledningsbehov og sterkere press på infrastrukturen. Dette vil skje for de administrative og faglige støttefunksjoner generelt og ved doktorgradsutdanninger med særlig laboratoriebehov spesielt.

Høgskolen er enig med utvalget i at institusjonens kategori plassering ikke alene skal være bestemmende for graden av statlig finansiering av forskningsaktivitet. Høyskoler som blir akkreditert vil ha legitimert et større behov for finansiering til sine forskningsfelt, men må samtidig ikke få redusert finansieringen til profesjonsstudiene og andre grunnutdanninger.

HiS har over lengre tid hatt som et viktig strategisk mål å øke omfanget av eksternt finansiert virksomhet og arbeider målrettet med faglig utvikling og mer forpliktende samarbeid med regionalt næringsliv og randsonebedrifter. Sentralt i arbeidet med utviklingen av universitet står den økonomiske støtte høgskolen har fått fra lokale bidragsytere. Støtten fører til at en rekke nye prosjekter og samarbeid på tvers av fakultetsgrensene kan gjennomføres uten at satsningen går ut over høgskolens ordinære virksomhet. Støtten bidrar snarere til høyere kvalitet og vekst for institusjonen totalt sett. I finansieringsmodellen er dette vektlagt ved at omfanget av eksternt finansiering benyttes som kriterium i den resultatbaserte omfordelingen for statlige høyskoler, men ikke for universitetene. Det er en endring som ikke kompenseres i finansieringsmodellen for universitetskategorien.

Høgskolen i Stavanger mener at statlige høyskoler som akkrediteres som vitenskapelig høyskole eller universitet, må ha en ressursituasjon for høgregradsstudier lik tilsvarende institusjoner. Det vil være urimelig om finansieringen av disse studiene i realiteten skal skje ved ressursallokering fra profesjonsstudier og andre bachelorprogrammer.

Høgskolen i Stavanger vil nok en gang understreke nødvendigheten av å øke basisfinansieringen ved institusjoner som akkrediteres.

Faglige fullmakter

De statlige universitetene har i dagens lov (§ 46.1) selv rett til å bestemme hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby og som skal inngå i grunnlaget for en grad eller yrkesutdanning med hjemmel i § 45 nr. 1. Den samme retten har imidlertid ikke eventuelle private institusjoner med akkreditering som universitet. Høgskolen i Stavanger er enig med utvalget i at private og statlige universiteter bør ha samme faglige fullmakter.

Høgskolen i Stavanger reagerer derimot sterkt på at utvalget foreslår å endre lovteksten som gjelder universitetenes faglige fullmakter. Utvalget foreslår at institusjonen må ha rett til å tildele doktorgrad innenfor et fagområde for at institusjonen fritt skal kunne opprette tilbud på høgre grads nivå. Dette er en innsnevring i universitetenes faglige fullmakter i forhold til gjeldende lov hvor universitetene selv kan bestemme hvilke fag, emner og emnegrupper de skal tilby.

Innholdet i § 46.1 ble vedtatt ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 40 (2001-2002) i juni 2002 på grunnlag av en enstemmig utdanningskomité. Opprinnelig hadde departementet fremmet forslag om at det ble etablert et skille mellom "gamle" og "nye" universiteters

rettigheter til å etablere og legge ned tilbud på alle områder. Utdanningskomiteen gikk imidlertid imot dette skillet.

Høgskolen i Stavanger mener at utvalgets forslag til faglige fullmakter i § 2-3 er stikk i strid med det Stortinget vedtok i fjor. Forslaget bærer langt på vei preg av en "omkamp" i forhold til departementets opprinnelige forslag nevnt ovenfor.

Utvalget er bedt om å se på faglige fullmakter i lys av en tilnærming av private og offentlige høgre utdanningsinstitusjoner. Det har utvalget gjort ved å likestille private og statlige universiteter hva angår faglige fullmakter. Høgskolen i Stavanger er imidlertid av den oppfatning at utvalget har gått langt utover sitt mandat med den innskrenkning i rettigheter som nå foreslås og er i strid med Stortingets vedtak i fjor. Forslaget vil innebære at også universiteter må søke NOKUT om akkreditering av nye mastergradstilbud og doktorgradstilbud på områder der de ikke har rett til å tildele doktorgrad fra før.

Utvalget er opptatt av institusjonenes faglige frihet. Utdanningsinstitusjonene har de senere årene fått utvidede faglige fullmakter fra staten. Fulle faglige fullmakter er en essensiell og nødvendig del av et universitets handlingsrammer både for nye og gamle universiteter. Ifølge loven skal alle institusjoner ha et kvalitetssikringssystem, institusjonene vil bli jevnlig vurdert av NOKUT og kan miste både akkreditering av studietilbud og institusjonsakkreditering.

NOKUT har satt krav til faglig grunnlag for etablering av studietilbud, og i lys av dette er det underlig at utvalget foreslår å innføre en ordening for universitetene som fører til et nytt, omfattende byråkrati med akkreditering av nye master- og doktorgrader. Høgskolen ser ikke at universitetene vil bygge opp studietilbud på områder der de ikke har en særlig kompetanse og risikere å bli "avskiltet" under evalueringen.

Proseduren utvalget nå foreslår i forhold til faglige fullmakter, vil ikke bare føre til et unødvendig byråkrati, men også svekke norske universiteters muligheter for å kunne konkurrere på den internasjonale arenaen. Norske universiteter, private som offentlige, vil bli mindre effektive og hemmet i det å kunne snu seg raskt. I tillegg vil den foreslåtte prosedyren med søknad til NOKUT, svekke norske universiteters muligheter til å kunne etablere samarbeid om studietilbud med internasjonale institusjoner. Norske universiteter må da "spørre NOKUT først". Dette er et paradoks i en virkelighet hvor konkurransen er global.

Vi viser for øvrig til uttalelsen fra Universitets- og høgskolerådet som med tilsvarende begrunnelser er kritisk til utvalgets forslag på dette punktet, og som foreslår en videreføring av dagens § 46 nr. 1 og 2..

Myndighet til å fatte beslutning om institusjonskategori

Utvalget foreslår i § 1-3 at NOKUT skal avgjøre hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører på grunnlag av sakkyndig vurdering. Etter gjeldende lov er det Kongen i statsråd som fatter endelig vedtak om institusjonskategori, men etter vurdering av NOKUT. Etter Høgskolen i Stavangers vurdering bør Kongen fortsatt ha denne myndigheten, slik at staten fortsatt kan øve direkte innflytelse på nasjonale, strukturelle forhold i høgre utdanning og forskning.

Tilknytningsform til staten

Flertallet i styret ved Høgskolen i Stavanger opplever utvalgets flertallsforslag om å gjøre om de offentlige institusjonene til selveiende stiftelser, som et radikalt brudd med en lang tradisjon i forholdet mellom staten og institusjonene.

Slike brudd kan være ønskelig, men bør være grundig utredet og underbygd før beslutningen tas. Andre organisasjonsformer som også gir større selvstendighet fra staten, men der staten beholder eierskapet, er ikke utredet. Dette mener flertallet er en alvorlig mangel ved utvalgets innstilling. Som en følge av dette, har den påfølgende debatten om tilknytningsform blitt snever og lite fruktbar. Flertallet kan derfor vanskelig se at utredningen – sammen med debatten - er et tilstrekkelig grunnlag for å endre tilknytningsformen.

Styreflertallet ser at det kan være fruktbart å vurdere andre tilknytningsformer mellom institusjon og stat enn forvaltningsorgan. I denne vurderingen må imidlertid mulighetene til å utøve en helhetlig styring av sektoren ut fra overordnede, nasjonale interesser, ha en sentral plass. Vi kan ikke se at flertallet redegjør for hvordan disse interessene skal ivaretas i en modell med selveiende og konkurrerende institusjoner.

Flertallstilråding i Ryssdalsutvalget hviler på mange antakelser om problemer med den eksisterende ordningen. Gjeldende lov ble vedtatt i 2002 og implementert fra høsten 2003, ny modell for statlig finansiering og nettobudsjetteringen ble innført fra og med budsjettåret 2003. Sektoren har under nåværende system utvist stor endringsvilje og endringsevne. Blant annet har Høgskolen i Stavanger valgt å prøve ut de frihetsgrader som loven gir for intern styring og ledelse under institusjonsnivået, har utviklet et nytt kvalitetssystem, implementert ny intern budsjettmodell og gjennomført omleggingen til nettobudsjettering i tillegg til omleggingen av studieprogrammer, karaktersystem og undervisningsformer.

Erfaringene så langt er at de nye rammebetingelsene gir betydelig større frihetsgrader enn tidligere, noe vi også finner naturlig i og med det utvidete ansvaret institusjonene har fått.

Styreflertallet ved Høgskolen i Stavanger ønsker derfor at høgskolen, sammen med de øvrige institusjonene, kan vinne erfaring med den nye loven og de øvrige omleggingene i rammebetingelsene. Disse erfaringene vil kunne gi svar på om dagens rammebetingelser er tilstrekkelige, og eventuelt hvor barrierene for en effektiv utøvelse av styring og lederskap ligger. Vi vil også få bedre funderte oppfatninger om samarbeidsformer og grensdragning mellom departementet og institusjonene.

På denne bakgrunn vil styreflertallet ved Høgskolen i Stavanger støtte utvalgets mindretalls-anbefaling om ikke å endre tilknytningsform til staten i denne lovreformen. Mindretallet i styret støtter utvalgsflertalls forslag om å etablere de statlige institusjonene som selveiende stiftelser med de begrunnelser som er gitt i innstilling.

Egenbetaling

Utvalgsflertallets anbefaling om at *graden* av finansiering fra staten kan gi grunnlag for å kreve egenbetaling av studentene, er nytt i norsk høgre utdanning. Flertallet mener innføring av gradert egenbetaling er nødvendig siden loven skal omfatte private institusjoner.

Flertallet i styret ved Høgskolen i Stavanger er enig med mindretallet i at gradert egenbetaling utfordrerer gratisprinsippet. Stiftelsesorganiseringen, men også de innførte ordningene med nettobudsjettering og muligheter for samarbeidsavtaler og forretningsvirksomhet, gir redusert

statlig innsyn og reduserte muligheter til å identifisere og øremerke midler til bestemte formål. Krav om egenbetaling på grunnlag av statlig underfinansiering, vil derfor være vanskelig å tilbakevise.

Styreflertallet mener derfor at grunnutdanningene ved de offentlige institusjonene skal være uten egenandeler for studentene og at dette bør framgå av lovteksten. Det vil gi ro og trygghet rundt disse spørsmålene, både for studenter, institusjonene og myndighetene, og det vil støtte opp under prinsippet om at høgre utdanning primært er et statlig ansvar. Med referanse til begrunnelsene til utvalgsflertallet, mener styremindretallet ved Høgskolen i Stavanger at høgre utdanning primært skal være et offentlig ansvar. Mindretallet ser imidlertid ikke at det er hensiktsmessig å lovfeste prinsippet om gratis høgre utdanning.

Videre mener Høgskolen i Stavanger at spørsmålet om egenbetaling for studier ved private institusjoner, må være avklart idet statlig støtte innvilges.

Styring og ledelse

Flertallet i styret ved Høgskolen i Stavanger mener at den nåværende styreform bør videreføres. Det gir derfor sin tilslutning til det prinsipielle hovedsynspunktet i uttalelsen fra Universitets- og høgskolerådet hvor det bl a heter at "dagens styreform balanserer statsrådets konstitusjonelle ansvar og hensynet til en styring som har den nødvendige interne autoritet". Det er viktig at styret for universiteter og høgskoler sikrer et mangfold av interesser i et balansert samspill. Ingen enkeltgrupper bør etter vår mening ha flertall i styret.

Styret for universiteter og høgskoler ledes i dag av rektor som dermed har et særskilt og overordnet ansvar. Den demokratiske utvelgesprosessen av rektor og prorektor gir en viktig arena for diskusjon om høgskolens overordnede strategiske valg og verdier for organisering av utdanning og forskning. På dette punkt støtter styreflertallet ved Høgskolen i Stavanger utvalgsmindretallets syn om å beholde det lovfestede grunnlaget for internt demokrati ved valgt rektorat. Som mindretallet skriver i sin merknad: "Denne ledelsesmodellen uttrykker institusjonenes særlige samfunnsoppdrag ved å legge det øverste ledelsesansvar til en leder utpekt blant de faglig ansatte, samtidig som den ivaretar behovet for en profesjonell administrativ toppledelse." Styreflertallet ved Høgskolen i Stavanger er enig i denne konklusjonen.

Styrets mindretall støtter utvalgsflertallets forslag til styring og ledelse med de begrunnelser som er gitt i innstillingen.

Studentenes forhold

Høgskolen i Stavanger reagerer på forslaget om å redusere studentrepresentasjonene i de styrende organer ved universiteter og høgskoler. På dette området har Norge vært et foregangsland med innføring av lovfestet studentdeltakelse i ulike faser av beslutningsprosessene ved høgre utdanningsinstitusjoner. En innsnevring av studentenes innflytelse er dessuten i strid med intensjonene i Bologna-protokollen. Høgskolen i Stavanger mener på denne bakgrunn at dagens lovparagraf bør opprettholdes og gjøres gjeldende for studenter i private utdanningsinstitusjoner. Studentrepresentasjonene bør være minst to medlemmer av styret og aldri mindre enn 20 prosent av antall medlemmer i styret eller vedkommende utvalg eller råd. Det skal være en lovfestet plikt til å legge til rette for studentpolitisk aktivitet på alle nivåer i organisasjonen.

Museumsvirksomhet

Lovforslagets vil gi departementet adgang til å gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt

ansvar for å bygge opp og drive biblioteker, kunnskapsbanker, databaser og museer med vitenskapelige samlinger. I merknadene begrunnes dette med at det vil være uheldig om adgangen til å bli akkreditert til universitet eller vitenskapelig høyskole også skulle føre til at det blir bygd opp slike tilbud ved alle universiteter/vitenskapelige høyskoler.

Det er påfallende at de argumentene som vektlegges ellers i innstillingen, dvs utvikling og kvalitet gjennom konkurranse under like rammebetingelser, ikke synes å gjelde i denne sammenhengen.

Høgskolen i Stavanger mener utvalgets frykt er ubegrunnet: Institusjoner som blir akkreditert, vil være nødt til å konsentrere seg om å sikre og styrke kompetanse og infrastruktur rundt sin primære virksomhet. "Nasjonale oppgaver" utover dette vil neppe være aktuelt med mindre det ytes øremerkede tilskudd til dette.

På den andre siden finnes det virksomheter eller organisasjoner som har en slik nasjonal karakter og som høyskolene kan tenkes å inngå et tettere samarbeid med. I Stavanger finnes f.eks flere museer som besitter samlinger og kunnskap av nasjonal interesse og som til dels korresponderer med høyskolens virksomhet.

Høgskolen i Stavanger tar det derfor som en selvfølge at § 1-5 ikke er myntet på å overstyre et naturlig faglig samarbeid eller en eventuell sammenslåing av læreinstitusjoner og eksisterende museer eller samlinger.

Studentsamskipnadene

Dagens lov om studentsamskipnader ble vedtatt i 1996. Høgskolen i Stavanger har et nært og godt samarbeid med Samskipnaden i Stavanger og opplever ikke de uklarheter i ansvarsforhold mellom høyskole og samskipnad som utvalget beskriver. Endringer i sektoren, institusjonene eller i loven oppleves heller ikke å være av en slik karakter at det utløser behov for å sette i gang et omfattende arbeid for å gjennomgå samskipnadsloven på nytt. Med de store endringer og utfordringer som er i sektoren for tiden, vil Høgskolen i Stavanger derfor anbefale å ikke prioritere dette arbeidet nå.

Om de enkelte paragrafene i innstillingen til felles lov

Til § 1-5 Særlig ansvar for enkelte institusjoner

Høgskolen i Stavanger støtter formuleringen i første ledd: *Høyere utdanningsinstitusjoner har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder de har rett til å tildele doktorgrad.* Dette understreker det statlige ansvar for grunnforskning og forskerutdanning.

Til § 2-3 Faglige fullmakter

Ut fra det som er sagt ovenfor, anmoder Høgskolen i Stavanger sterkt om å se bort fra utvalgets forslag til innhold i § 2-3, første ledd. Høgskolen ber om at første ledd i utvalgets forslag til § 2-3 strykes og erstattes i samsvar med innholdet i gjeldende lov, §46.1 og §46.2, også for private institusjoner.

Teksten i § 2-3 - Faglige fullmakter - blir da:

"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.”

Til § 7-1 Egenbetaling

Flertallet i styret ved Høgskolen i Stavanger støtter utvalgets mindretall om å lovfeste at det ikke tas egenbetaling for grunnutdanninger ved offentlige institusjoner.

Styrets mindretall støtter utvalgets flertall i at prinsippet om gratis grunnutdanninger ikke bør lovfestes.

Til kapittel 3: Studentenes forhold

Bestemmelsene i dagens lov som sikrer studentrepresentasjon med minst to medlemmer og minimum 20 prosent av medlemmene, bør videreføres.

Til § 8-1 Statlige universiteter og høyskoler

Flertallet i styret ved Høgskolen i Stavanger støtter utvalgsmindretallets innstilling om å videreføre de statlige universitetene og høyskolene som forvaltningsorgan med særlige fullmakter.

Styrets mindretall støtter utvalgets flertall om å gjøre de statlige institusjonene om til selveiende stiftelser.

Styret ved Høgskolen i Stavanger anbefaler å videreføre dagens ordning med at Kongen på grunnlag av en uavhengig faglig vurdering, avgjør hvilken kategori institusjonen skal tilhøre og hvilket navn den skal ha.

Til § 11-7/ 9-1 Styret

Når det gjelder styresammensetting, støtter styreflertallet ved Høgskolen i Stavanger mindretallets innstilling. Ingen enkeltgruppering bør alene ha flertall i styret.

Styrets mindretall støtter Ryssdalutvalgflertallet på dette punktet.

Til § 11-12/9-3 Rektor

Flertallet i styret ved Høgskolen i Stavanger støtter utvalgets mindretall og anbefaler valg av rektor og prorektor som normalordning.

Mindretallet støtter utvalgets flertall på dette punkt.