

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Oslo, 28.01.04 SL

NOU 2003:25 NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Det vises til NOU 2003:25 - Ny lov om universiteter og høyskoler fra Ryssdal-utvalget.

Forskerforbundet har behandlet innstillingen med forslag til ny felles lov for universiteter og høyskoler. Forbundet har kommentarer både til innstillingen og til lovforslaget.

OPPSUMMERING AV FORSKERFORBUNDETS HOVEDSYNSPUNKT

- Forskerforbundet gir sin tilslutning til hovedtrekkene i mindretallets forslag.
- Forskerforbundet går inn for at institusjonene organiseres som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter og går mot at institusjonene blir selvstendige juridiske enheter.
- Forskerforbundet går inn for at institusjonenes øverste organ, styret, har en sammensetning som sikrer at ingen gruppering, studenter, eksterne eller representanter for de ansatte, har flertall alene.
- Forskerforbundet går inn for at institusjonene normalt har todelt ledelse med valgt rektor som styreleder og universitets-/høgskoledirektør som daglig administrativ leder. Forbundet aksepterer likevel at valg av styringform på øverste nivå kan avgjøres av institusjonen selv.
- Forskerforbundet går inn for at ordinær førstegangsutdanning skal være gratis. Offentlige institusjoner skal derfor bare kunne ta studentbetaling for etter- og videreutdanningstilbud. Forbundet ber om at begrepene grunn-, etter- og videreutdanning defineres nærmere.

- Forskerforbundet går inn for at Utdannings- og forskningsdepartementet utreder nærmere forholdet til reglene i GATS-avtalen og EØS-avtalen dersom dagens institusjoner blir selveiende institusjoner, før det tas endelig stilling til tilknytningsform.

1. GENERELLE KOMMENTARER

Under behandlingen av stortingsmeldingen om kvalitetsreformen gikk Stortingets flertall inn for at de høyere statlige utdanningsinstitusjonene skulle være forvaltningsorgan med utvidete fullmakter. Stortinget ba samtidig Utdannings- og forskningsdepartementet legge frem forslag til felles lovverk for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner.

Vedtaket om tilknytningsform ble innarbeidet i lov om universiteter og høyskoler og gjort gjeldende fra 01.01.03. Vedtak om felles lovverk ble fulgt opp av departementet ved oppnevning av Ryssdal-utvalget som fikk som mandat å utrede og komme med forslag til felles lov for statlige og private institusjoner. Utvalget ble samtidig bedt om å utrede og fremme forslag til lovregulering av ny tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler. Dette er ikke forankret i Stortingets vedtak, og Forskerforbundet betrakter denne delen av mandatet som forsøk på omkamp om tilknytningsform. Forbundet tar sterk avstand fra dette.

Ryssdal-utvalget følger opp mandatet ved å fremme forslag om ny lov for universiteter og høyskoler som inneholder forslag om til dels betydelige endringer i tilknytningsform og styringsstruktur. Utvalget har imidlertid ikke basert sine forslag på grundige analyser eller oppdaterte gjennomganger 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 styringsstruktur eller tilknytningsform.

Utvalget er på viktige punkter delt i et flertall og et mindretall. Flertallet som blant annet foreslår endret tilknytningsform, har, slik forbundet ser det, ikke klart å tydeliggjøre hvilke problemer flertallets forslag vil løse eller hvordan disse forslagene kan sette institusjonene bedre i stand til å oppfylle sine samfunnsforpliktelser. Dette er etter forbundets mening en stor svakhet ved innstillingen.

Utvalgets flertall synes heller ikke å være tilstrekkelig oppmerksom på de siste endringene i universitets- og høyskoleloven som ble gjort gjeldende fra 01.01.2003 og som har gitt institusjonene betydelig autonomi og stor grad av frihet. Blant annet har alle de statlige institusjonene fått adgang til å fastsette intern organisasjons- og styringsstruktur og til å opprette/nedlegge fag på bachelor-nivå. Universitetene kan opprette/nedlegge fag på alle nivåer, det samme gjelder høyskoler innen fagområder der de kan tildele doktorgrad. Det er også innført nettobudsjettering med stor grad av frihet til å forvalte tildelt budsjett og ny resultatbasert finansieringsordning. Institusjonene har allerede utnyttet disse mulighetene og har blant annet gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre betydelige endringer i intern styringsstruktur tilpasset forholdene ved den enkelte institusjon. Resultatet av disse omfattende og gjennomgripende endringene kan imidlertid først vurderes om noen år.

Flertallet i Ryssdal-utvalget hevder at de statlige institusjonene er lite fleksible og omstillingsdyktige. Forskerforbundet vil minne om at universiteter og høyskoler de siste 10-15 årene har vært gjennom en serie med omstillinger i form av perioder med rekordhøy studenttilstrømning, høyskolereformen med sammenslåing av høyskoler og nå sist kvalitetsreformen med endringer i studietilbud, undervisnings- og evalueringsformer og i intern organisasjonsstruktur. Disse omstillingene har universitetene og høyskolene maktet på en meget god måte innenfor universitets- og høyskoleloven fra 1996 med justeringer foretatt i 2003 og med en tilknytningsform som flertallet i utvalget betegner som lite egnet. Dette har imidlertid slitt betydelig på institusjonenes ansatte som nå trenger tid både til å gjennomføre de vedtatte endringene i studieopplegg og i undervisnings- og evalueringsformer og til igjen å avsette tid til forskning.

Etter Forskerforbundets mening bør institusjonene nå få ro til å tilpasse seg endringene som alt er foretatt, prøve ut de frihetsgrader de har fått og evaluere disse før nye endringer og omstillinger blir iverksatt. Tiden er således ikke moden for enda en runde med så omfattende og irreversible omstillinger som innføring av ny tilknytningsform vil føre med seg.

Felles lovverk

Forskerforbundet støtter forslaget om et felles lovverk for statlige og private institusjoner, med en særskilt del for de statlige institusjonene. Forskerforbundet mener at de private institusjonene bør vurderes etter de samme faglige kriterier som de statlige institusjonene og så langt som mulig ha de samme rettigheter og være underlagt de samme bestemmelser og plikter.

Forbundet ønsker videre at de samme krav om åpenhet, innsyn og medbestemmelse som gjelder for de statlige institusjonene også skal gjelde for de private institusjonene og tas inn i loven for disse institusjonene.

Imidlertid er det foreslåtte lovverket bare et rammeverk og på mange måter ufullstendig. Sentrale deler av regelverket, spesielt for selveiende institusjoner hvis slike etableres, er foreslått tatt inn i vedtekter for den enkelte institusjon og skal utarbeides på et senere tidspunkt. Dette er sentrale bestemmelser av avgjørende betydning for virksomhetens autonomi og styringsform. Forskerforbundet kan ikke gi sin prinsipielle tilslutning til en modell der så avgjørende elementer ikke er avklart.

Likeledes er det økonomiske grunnlaget for disse institusjonene foreløpig ukjent, noe som gjør at eventuell tilslutning til flertallets forslag også på dette punktet må skje på et svært usikkert grunnlag.

Tilknytningsform

Et hovedpunkt i innstillingen er forslaget om tilknytningsform. Utvalgets flertall foreslår å omgjøre de statlige universitetene og høyskolene til selveiende institusjoner, som er en form for stiftelse med særlov. Utvalgets mindretall foreslår at de statlige institusjonene fortsetter som uavhengige forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter.

Forskerforbundet mener at høyere utdanning er et offentlig ansvar, og at staten og politiske myndigheter har et overordnet ansvar for sektoren. Dette ivaretas best ved at de statlige universitetene og høyskolene fortsetter som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter. Disse

institusjonene skal være viktige kulturbærere og samfunnsinstitusjoner med samfunnsansvar. Institusjonene skal ha akademisk og kunstnerisk frihet og være faglig uavhengige av staten. Dette har institusjonene i dag som forvaltningsorganer med utvidete fullmakter, og det er ikke kommet signaler fra institusjonene om at de opplever at staten begrenser institusjonenes akademiske frihet. Tvert i mot vil staten, etter Forskerforbundets mening, være en garantist for at institusjonene fortsatt skal ha akademisk frihet og ikke kunne gis pålegg om innholdet i undervisningen eller forskningen av hensyn til eksterne oppdragsgivere eller av markedshensyn.

Samtidig er det nødvendig med nasjonal styring og koordinering av overordnede spørsmål som etablering av nye fag og studier, dimensjonering av opptak og opprettholdelse av tilbud om høyere utdanning i distriktene. Også dette sikres etter forbundets mening best ved at institusjonene beholder dagens tilknytningsform.

Forskerforbundet deler således ikke Ryssdal-utvalgets flertalls bekymring for at staten skal misbruke sin makt og gå inn å overprøve eller detaljstyre institusjonene. Dette har i hvert fall så langt ikke skjedd. Forbundet kan heller ikke se at det er et rent juridisk spørsmål i hvor stor grad statsråden vil bli stilt til ansvar for gale beslutninger eller uheldige disposisjoner ved institusjonene. Slike forhold vil normalt institusjonenes styrer måtte ta ansvaret for. Dessuten er det fullt mulig å begrense statsrådets ansvar gjennom lov- og regelverk slik det er gjort for NOKUT som er et uavhengig forvaltningsorgan med utvidete fullmakter.

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. Videre kan fagtilbudet bli ensrettet hvis det i større grad skal styres av markedshensyn. Gjennomføring av en nasjonal reform som kvalitetsreformen ville etter forbundets mening ha vært umulig dersom institusjonene hadde vært selveiende institusjoner.

Forskerforbundet tar derfor sterk avstand fra flertallets forslag. Forbundet går mot alle forslag om å organisere de statlige institusjonene som selvstendige juridiske enheter og forutsetter at regjeringen ikke fremmer forslag om alternative tilknytningsformer som ikke er tilfredsstillende utredet. Forbundet gir derimot full støtte til mindretallets forslag om tilknytningsform. Etter forbundets mening vil forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter gi institusjonene den nødvendige frihet og fleksibilitet samtidig som staten og politiske myndigheter beholder et overordnet ansvar for sektoren. Forbundet vil for øvrig vise til tidligere vurderinger og utredninger av ulike tilknytningsformer som er foretatt i løpet av de siste 15 årene i tilknytning til Mjøs-utvalget, Hermansen-utvalget og Hernes-utvalget. Disse utredningene avviser stiftelse som en aktuell tilknytningsform for høyere utdanningsinstitusjoner. Det er derfor meget overraskende at flertallet i Ryssdal-utvalget likevel foreslår en stiftelseslignende modell som tilknytningsform.

Sammenligning med andre land

Ryssdal-utvalget gir i innstillingen eksempler på tilknytningsform og styringsstruktur ved universiteter i noen utvalgte land. Forskerforbundet synes utvalget av land er påfallende og gir et dårlig sammenligningsgrunnlag fordi samfunnsforhold og universitetstradisjoner i de landene som er trukket frem, er svært forskjellige fra norske forhold. Det hadde etter forbundets mening vært

langt mer naturlig å sammenligne med Sverige, Finland, Tyskland og Frankrike som har større likhetstrekk med norske forhold og der høyere utdanning med få unntak er offentlig eid og finansiert.

Forholdet til GATS-forhandlinger og ESA

Blant de forholdene som er mangelfullt utredet i innstillingen er forholdet til reglene i GATS-avtalen og EØS-avtalen dersom institusjonene blir selveiende institusjoner. Dette er svært sentrale punkt som Utdannings- og forskningsdepartementet må utrede nærmere før departementet utarbeider et lovtkast.

Akademisk frihet

Ryssdal-utvalget har nedfelt prinsippet om akademisk frihet for institusjonene i §1-6. Etter Forskerforbundets mening er det også viktig å sikre den enkelte vitenskapelig ansatte akademisk frihet. I mange år var den sikret gjennom vitenskapelig ansattes status som embetsmenn. Begrunnelsen for å gi vitenskapelig ansatte utvidet stillingsvern som embetsmenn var å sikre muligheten til å uttale seg fritt og gjerne på tvers av gjeldende oppfatning uten å behøve å risikere sin stilling. Selv om embetsmannsordningen langt på vei er avvirket, har institusjonenes tilknytning til staten til nå vært en sikkerhet for at den akademiske friheten opprettholdes.

I fremtiden vil behovet for eksterne midler og konkurransen mellom institusjonene om både studenter og oppdrag øke uavhengig av institusjonenes tilknytningsform. I en slik situasjon tror Forskerforbundet at statlig tilknytning fortsatt vil være den beste garanti for akademisk frihet for den enkelte. Forbundet frykter at ansatte ved fristilte institusjoner med eksternt styreflertall i særlig grad vil bli utsatt for et betydelig press for å dreie sin faglige virksomhet slik at institusjonene kan bli mer konkurransedyktig på et voksende oppdragsmarked. Dette vil true den enkelte ansattes akademiske frihet.

Studentbetaling

Forskerforbundet er tilfreds med at bestemmelser om studentbetaling foreslås nedfelt i lov for universiteter og høyskoler. Forbundet mener at offentlig utdanning skal være gratis og er opptatt av at dette prinsippet formuleres så klart at det ikke oppstår tvil. Ryssdal-utvalget er delt også på dette punktet. Forskerforbundet tar avstand fra flertallets forslag som er uklart og kan fungere som en regulering av egenbetaling avhengig av graden av fullfinansiering. Forbundet støtter intensjonen bak mindretallets forslag som fastslår at offentlige institusjoner bare kan ta studentbetaling for etter- og videreutdanningstilbud. Mindretallets forslag reiser imidlertid 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. Forbundet ber derfor om at formuleringen av paragrafen på dette punktet blir mer presis. Samtidig må institusjonene må ha klare regler for når en student tar del i et ordinært studium eller er på etter- og videreutdanning.

Forskerforbundet vil i det følgende kommentere noen av paragrafene i lovforslaget. Dette gjelder paragrafer både i fellesdelen som hele utvalget står bak og i flertallets og mindretallets forslag til bestemmelser for dagens statlige institusjoner.

2. KOMMENTARER TIL UTKAST TIL FELLES LOV FOR UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Del 1 – Fellesbestemmelser

(Utvalgets forslag – felles for flertall og mindretall)

Kap 1: LOVENS FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE

§1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Et samlet utvalg foreslår at høyere utdanningsinstitusjoner ikke skal kunne gis pålegg eller instruksjoner om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet. Det samme gjelder individuelle ansettelser og utnevnelser. Forskerforbundet er tilfreds med at akademisk frihet for institusjonene lovfestes, men etterlyser en tilsvarende lovfesting av den enkelte vitenskapelig ansattes akademiske frihet.

Flertallet i utvalget foreslår i tillegg at høyere utdanningsinstitusjoner ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om utvalget av studenter. Dette er mindretallet uenig i og går inn for å stryke dette punktet.

Forskerforbundet deler mindretallets oppfatning om at bestemmelsen kan forstås slik at den avskjærer nasjonal styring av opptaksvilkår og opptaksprosedyrer på godkjente utdanninger som helt eller delvis er statlig finansiert. Dette er uheldig både ut fra hensynet til likebehandling av søkerne og ut fra behovet for å kunne opprettholde et samordnet nasjonalt opptak som gjør både søkeprosess og opptaket raskere, mer forutsigbart og smidigere. Forskerforbundet støtter mindretallets forslag.

Kap 2: FAGLIGE BESTEMMELSER

§2-1 Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT

I denne paragrafen er det blant annet angitt at NOKUT skal ha et styre på 7 medlemmer og 3 varamedlemmer, hvorav ett medlem og ett varamedlem skal være student. Utover dette inneholder ikke loven føringer for sammensetning av styret som oppnevnes av Kongen.

Forskerforbundet mener det er viktig at de ansatte ved NOKUT er representert i styret blant annet for å gi de ansatte muligheter for innsyn i og innflytelse på de beslutninger styret fatter. Forbundet anmoder derfor om at en representant for de ansatte i NOKUT oppnevnes som medlem av NOKUTs styre.

§2-3 Faglige fullmakter

Utvalget foreslår at akkrediterte universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler innen de fagområder der 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 (mastergrad eller tilsvarende) eller yrkesutdanninger. For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, fastsetter departementet slike bestemmelser.

Dette begrenser universitetenes fullmakter i forhold til dagens lov der universitetene selv bestemmer hvilke fag, emner og emnegrupper de vil opprette, uavhengig av om de kan tildele doktorgrad på området eller ikke. Forskerforbundet går derfor mot forslaget og kan ikke se hvordan forslaget harmonerer med intensjonen om å gi institusjonene større autonomi. Forbundet går i stedet inn for å beholde §46.1 og §46.2 i gjeldende lov. Forslaget vil særlig få store konsekvenser for institusjoner som blir akkreditert som universitet. Det blir skapt et skille mellom gamle og nye universiteter, og de nye kan lett få et B-preg. Forskerforbundet vil også minne om at Stortinget avviste et tilsvarende forslag under behandlingen av Ot prp nr 40 om endringer i nåværende lov.

§2-5 Krav for opptak til høyere utdanning

Utvalget foreslår at grunnlag for opptak til høyere utdanning (generell studiekompetanse) er fullført og bestått norsk videregående opplæring eller tilsvarende videregående opplæring fra annet land.

I dagens UH-lov er opptakskravet fullført og bestått videregående opplæring med de krav til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter. Forslaget representerer en svekkelse av opptaksgrunnlaget som Forskerforbundet ikke støtter, og forbundet foreslår derfor at dagens opptakskrav opprettholdes.

Kap 3: STUDENTENES RETTIGHETER OG PLIKTER

§3-5 Studentenes representasjon i institusjonens organer

Utvalget foreslår at studentene skal ha rett til å møte med to representanter hvorav minst en skal møte med stemmerett, i styrende organer ved institusjonen.

Forskerforbundet går mot å redusere studentrepresentasjonen og foreslår i tråd med nåværende lov at studentene sikres 20% representasjon i styrende organer, forutsatt at ingen gruppe har flertall alene.

Kap 4: KLAGE

Ingen kommentarer.

Kap 5: ORGANISATORISKE BESTEMMELSER

§5-1 Institusjonens ledelse - styret

Utvalget foreslår at både statlige og private institusjoner skal ledes av et styre som har representanter for studenter og ansatte.

Forskerforbundet er tilfreds med at det lovfestes at også private institusjoner skal ha styre med representanter for studenter og ansatte. Dette sikrer ansatte og studenter innsyn, innflytelse og medvirkning på institusjonenes beslutningsprosesser.

Kap 6: ANSETTELSE

§6-1 Generelt

De foreslåtte bestemmelsene i denne paragrafen bestemmes langt på vei av hvilken tilknytningsform som velges. Flertallet i utvalget foreslår å lovfeste at ansettelser med mer ved institusjoner under denne loven følger bestemmelser i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø. De ansatte er dermed ikke lenger offentlige tjenestemenn etter lov om offentlige tjenestetvister og lov om statstjenestemenn.

Mindretallet foreslår at ansettelser under denne lov følger lov om arbeidervern og arbeidsmiljø eller lov om statens tjenestemenn. De ansatte ved de statlige institusjonene skal fortsatt være offentlige tjenestemenn.

Forskerforbundet går inn for at de statlige institusjonene fortsatt skal være forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter og støtter dermed forslaget fra mindretallet.

§6-4 Ansettelse på åremål

Flertallet foreslår at rektor og annen daglig leder skal tilsettes på åremål. Tilsettingsperioden skal være fire år, maksimalt åtte år til sammen. Leder for avdeling og grunnenhet, undervisnings- og forskerstillinger ved deltakelse i prosjekt og undervisnings- og forskerstillinger med vekt på kunstnerisk kompetanse skal tilsettes for fire til seks år, maksimum tolv år.

Mindretallet foreslår at universitets- og høyskoleledere kan tilsettes på åremål. Hvis rektor skal tilsettes, skal det skje på åremål. Åremålsperioden for leder for avdeling og grunnenhet, undervisnings- og forskerstillinger ved deltakelse i prosjekt og undervisnings- og forskerstillinger med vekt på kunstnerisk kompetanse skal være på fire år, maksimum åtte år.

Forskerforbundet mener at rektor normalt skal velges, se forbundets kommentar til §11-12 i flertallets forslag.

Forskerforbundet er videre uenig i at undervisnings- og forskerstillinger ved deltakelse i prosjekt kan tilsettes på åremål. Mindretallets forslag om en maksimal tilsetningstid på åtte år er imidlertid bedre enn dagens lov der tilsettingsperioden er ubegrenset eller flertallets forslag som foreslår tolv år som maksimal tid.

Forskerforbundet mener prinsipielt at slike bestemmelser hører hjemme i et overordnet regelverk som tjenestemannsloven og ikke i særlover som universitets- og høyskoleloven.

§6-6 Midlertidig ansettelse

Utvalget foreslår å hjemle bestemmelser om midlertidig tilsetting av ikke-kvalifisert søker i denne loven. Slike bestemmelser er i dag hjemlet i tjenestemannsloven. Ved eventuell fristilling av institusjonene med overgang til annet regelverk (arbeidsmiljøloven) er utvalget opptatt av å beholde denne muligheten for midlertidig ansettelse.

Forskerforbundet mener prinsipielt at slike bestemmelser skal hjemles i generelle lover og ikke i særlover. Forbundet ønsker derfor ikke at den nye felles universitets- og høyskoleloven skal inneholde denne bestemmelsen, og mener at mulighetene for midlertidig tilsetting av ikke-kvalifisert søker kan ivaretas ved en eventuell fremtidig endring av tjenestemannsloven og bør drøftes i den sammenheng.

Kap 7: DIVERSE BESTEMMELSER

§7-1 Egenbetaling

Flertallet foreslår at høyere utdanningsinstitusjoner bare kan kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert av staten eller det ikke gjennom forutsetninger for tildelingen av midler fra offentlige myndigheter eller andre er forutsatt at virksomheten skal være gratis.

Mindretallet 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.

Forskerforbundet tar avstand fra flertallets forslag som er uklart og mer fremstår som en form for regulering av egenbetaling enn et prinsipielt forbud. Forbundet støtter intensjonen bak mindretallets forslag som etter forbundets mening sikrer at offentlig utdanning skal være gratis. Mindretallets forslag reiser imidlertid spørsmål om definisjonen av etter- og videreutdanning fordi et utdanningstilbud kan både være en del av det ordinære studietilbudet og et etter- og videreutdanningstilbud. Forbundet ber derfor om at mindretallets forslag til formulering på dette punktet presiseres nærmere slik at intensjonen bak forslaget kommer klart frem.

Se også kommentarene til studentbetaling under pkt. I.

Del II – Statlige universiteter og høyskoler

(Flertallets forslag.

Som det fremgår av innledningen går Forskerforbundet mot flertallets forslag. Forbundet har likevel kommentert flere av paragrafene.)

Kap 8: STATLIGE HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJONER

§8-1 Statlige høyere utdanningsinstitusjoner

Forskerforbundet tar sterk avstand fra flertallets forslag om at statlige universiteter og høyskoler under Utdannings- og forskningsdepartementet skal organiseres som selveiende institusjoner etter bestemmelsene i denne lov. Hvis institusjonene omdannes til selveiende juridiske enheter, vil det bli vanskelig å sikre overordnet nasjonal styring av studietilbud og opptakskapasitet. Det vil svekke mulighetene for å opprettholde et tilfredsstillende studietilbud over hele landet, og få institusjoner vil ta ansvar for fag med lav søkning eller for å tilby kostnadskrevende undervisning. Selv om flertallet foreslår at departementet skal kunne inngå avtaler med enkelte institusjoner om å opprettholde av utdanningstilbud i fag med lav søkning, vil fagtilbudet likevel bli styrt av markedet og mangfoldet kan lett forsvinne

Institusjonene skal i følge forslaget stå under tilsyn av departementet samtidig som departementet skal godkjenne vedtekter, fastsette grunnkapital, åpningsbalanse og godkjenne låneopptak. Forskerforbundet registrerer at dette kan begrense institusjonenes handlefrihet og står i motsetning til flertallets vektlegging av institusjonenes selvstendige stilling.

Det vises til ytterligere kommentarer under pkt I.

Kap 9: STIFTELSE OG VEDTEKTER

§9-2 Stiftelsesdokument

Flertallet foreslår at departementet, etter opprettelse av en stiftelse, skal opprette et stiftelsesdokument som minst skal angi institusjonens vedtekter, styre, revisor og størrelse på institusjonens grunnkapital.

Forslaget medfører at verken vedtekter, åpningsbalanse eller grunnkapital vil være vedtatt på tidspunkt for opprettelse.

Forskerforbundet går inn for at institusjonene organiseres som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter og tar således på prinsipielt grunnlag avstand fra bestemmelsen. Forbundet går imidlertid også mot bestemmelsen fordi forholdene omtalt i denne er av så avgjørende betydning for institusjonenes videre utvikling at de bør være kjent før opprettelsen. Forbundet viser i den forbindelse til erfaringene fra helseforetakene der fastsettelse av åpningsbalanse har vist seg å være en komplisert og meget tidkrevende prosess.

§9-4 Grunnkapital

Flertallet angir at grunnkapital kan bestå av penger/kapital overført til institusjonene ved registrering i Foretaksregisteret (Stiftelsesregisteret) og andre verdier som f eks bygg.

Forskerforbundet viser også her til sitt prinsipielle syn på flertallets forslag. Forbundet vil imidlertid samtidig gi uttrykk for at hvis det blir aktuelt å følge opp flertallets forslag, må departementet ved fastsettelse av grunnkapitalen tilstrebe at institusjonene får så like økonomiske vilkår som mulig. I så tilfelle må departementet ta hensyn til omfang av bygnings- og eiendomsmasse og eventuelt vedlikeholdsbehov slik at institusjonene ved etablering sikres tilfredsstillende økonomiske rammer. Det må ikke minst tas hensyn til at universitetene i all hovedsak eier sine bygninger mens høyskolene bare leier sine lokaler. Universitetsmuseene representerer i denne forbindelse spesielle problemer.

§9-5 Stiftelsesvedtekter

Flertallet foreslår at departementet skal fastsette vedtektene ved opprettelse av stiftelsen. Disse kan siden endres av styret, men eventuelle endringer skal godkjennes av departementet.

Forskerforbundet har merket seg at forslaget kan begrense institusjonenes autonomi noe som etter forbundets mening står i motsetning til flertallets målsetning om økt fristilling fra staten.

Kap 10: STATLIGE HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJONERS KAPITAL

§10-1 Krav om forsvarlig egenkapital

I følge forslaget skal egenkapitalen stå i forsvarlig forhold til institusjonenes virksomhet. Hvis den er lavere enn forsvarlig, skal styret behandle saken. I så fall skal styret gi melding til departementet som kan iverksette tiltak.

Forskerforbundet antar at det kan oppstå uenighet mellom et styre og departementet om hva som er forsvarlig egenkapital. Hvis en slik paragraf inntas i loven, bør det klargjøres i loven hvem som kan avgjøre uenighet om dette.

Kap 11: LEDELSE

§11-1 Styret

Flertallet foreslår at de statlige høyere utdanningsinstitusjonene skal ledes av et styre på minst fem medlemmer. Styret skal ha eksternt flertall. Styret velger selv leder og nestleder blant sine eksterne medlemmer.

Forskerforbundet er svært kritisk til flertallets forslag til ledelsesmodell og går mot forslaget.

Et styre med eksternt flertall vil ha begrenset legitimitet hos institusjonens ansatte, det vil neppe kjenne den faglige portefølje og har dermed ikke nødvendig innsikt for å kunne utøve faglig og strategisk ledelse.

Ansatte og studenter vil få mindre innflytelse enn i dag, selv om betydningen av medvirkning fra studenter og ansatte betones i innstillingen. Forbundet minner om at universiteter og høyskoler er kompetanseinstitusjoner og at ledelse av slike institusjoner forutsetter høy grad av medvirkning fra ansatte og studenter samt faglig legitimitet blant ledere. Det er derfor viktig at ansatte og studenter er representert i styrende organer.

Institusjonen skal i følge flertallets forslag selv oppnevne det nye styret etter retningslinjer fastsatt i vedtektene for den enkelte institusjon. Her kan det blant annet tas inn bestemmelser om at bestemte sektorer skal være representert. Med eksternt flertall betyr det at de eksterne representantene peker ut sine eksterne etterfølgere. Det kan dermed være vanskelig å sikre et tilstrekkelig variert sammensatt styre med faglig kompetanse og samfunnsengasjement.

§11-4 Styremøter

Både flertallet og mindretallet foreslår at det i størst mulig grad skal være åpenhet om styrets arbeid.

I nåværende universitets- og høyskolelov er det fastslått i § 21.5 at møter i styringsorganer, styret eller utvalg holdes for åpne dører, men at vedkommende styringsorgan, styre eller utvalg kan fastsette at møtene skal holdes for lukkede dører eller at bestemte saker skal behandles for lukkede dører.

Forskerforbundet mener at formuleringen i nåværende lov best sikrer åpenhet om institusjonenes virksomhet og foreslår at denne formuleringen tas inn i den nye loven.

§11-7 Departementets tilsyn

Flertallet foreslår at departementet skal føre tilsyn med at institusjonen overholder lover og regler. Hvis styret ikke gjør dette eller ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare, foreslår flertallet at departementet kan avsette styret.

Forskerforbundet går mot bestemmelsen og mener det bør være kongen i statsråd som eventuelt avsetter styret.

§11-12 Rektor

Flertallet foreslår at rektor ansettes på åremål for fire år, i alt 8 år. Rektor /daglig leder skal ha daglig ledelse av institusjonen og ha både faglig og administrativt ansvar. Rektor skal ikke være medlem av styret. Institusjonene kan i tillegg ha administrerende direktør med reduserte fullmakter sammenlignet med dagens ordning.

Forskerforbundet støtter ikke forslaget om åremålstilsetting av rektor som normalordning og mener prinsipielt at rektor skal velges.

Forskerforbundet vil peke på at forslaget om tilsatt rektor med faglig og administrativt ansvar kan medføre at de administrative oppgavene vektlegges på bekostning av det faglige ansvaret. Etter Forskerforbundets mening må rektor som institusjonens øverste faglige leder ha høy legitimitet blant de ansatte. Vedkommende bør derfor som i dag ha solide faglige kvalifikasjoner samt kjennskap til institusjonen og kulturen der. I tillegg kommer økonomisk og administrativ erfaring. Forbundet innser at så brede krav til kvalifikasjoner kan gjøre det vanskelig å rekruttere kandidater til stillingen. Forbundet viser for øvrig til sin kommentar til §9-3 og §9-4 i mindretallets forslag.

Kap 12: REPRESENTASJON

Ingen kommentarer.

Kap 13: REGNSKAP, REVISJON OG KONTROLL

§13-1 Regnskap

Flertallet foreslår at regnskapsloven skal gjelde.

Forskerforbundet vil minne om at overgang til regnskapsloven vil medføre betydelig administrativt merarbeid og vil kreve både ny kompetanse og utvidet kapasitet sammenlignet med dagens ordning.

Kap 14: FORBUD MOT Å MOTTA GAVER MV

Ingen kommentarer.

Kap 15: OPPLØSNING OG AVVIKLING

§15-1 Oppløsning etter beslutning av Kongen

Det foreslås i denne paragrafen at Kongen i Statsråd kan beslutte oppløsning av en statlig høyere utdanningsinstitusjon.

Forskerforbundet mener prinsipielt at vedtak om oppløsning av sentrale samfunnsinstitusjoner som universitetene eller høyskolene, bør fattes av Stortinget.

§15-7 Overføring av statlige høyere utdanningsinstitusjoners midler til staten

Flertallet foreslår at Kongen i Statsråd kan bestemme at en statlig høyere utdanningsinstitusjons aktiva vederlagsfritt skal tilbakeføres til staten. Betingelsen er at den høyere utdanningsinstitusjonen etter overføringen har en nettoformue som overstiger grunnkapitalen.

Forskerforbundet registrerer at overskudd av institusjonenes drift skal kunne overføres til staten dersom Kongen i Statsråd vedtar det. Forbundet betrakter dette som et eksempel på at de foreslåtte selveiende institusjonene vil bli underlagt statlig styring og etterlyser en lovbestemmelse som sikrer at institusjonens styre får innflytelse på en slik beslutning.

Kap 16: OMDANNING TIL STATLIG HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJON

§16-1 Omdanning til statlig høyere utdanningsinstitusjon

Flertallet foreslår at ved omdanning skal tjenestemannslovens bestemmelser om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn gjelde i tre år etter omdanning. Medlemskap i Statens pensjonskasse skal også videreføres i tre år. Institusjonene kan imidlertid søke om å videreføre tilknytningen til Pensjonskassen.

Forskerforbundet registrerer at flertallet antyder muligheten av at medlemskap i Statens pensjonskasse kan videreføres etter tre år. Erfaring med andre overdragelser tilsier imidlertid at dette ikke er særlig sannsynlig. Uansett vil spørsmål om de ansattes rettigheter ved ordningen være gjenstand for ny vurdering etter de tre første årene.

Kap 17: ERSTATNINGSANSVAR

Ingen kommentarer.

Del II – Statlige universiteter og høyskoler

(Mindretallets forslag.

Som det fremgår av innledningen støtter Forskerforbundet mindretallets forslag. Forbundet har likevel enkelte kommentarer til paragrafene).

Kap 8: STATLIGE UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

§8-1 Statlige universiteter og høyskoler

Mindretallet foreslår at statlige universiteter og høyskoler skal organiseres som uavhengige forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter etter bestemmelsene i mindretallets kap 8.

Forskerforbundet mener at denne tilknytningsformen gir institusjonene den nødvendige autonomi og fleksibilitet samtidig som Stortingets overordnede ansvar for sektoren opprettholdes. Forbundet støtter forslaget.

Kap 9: LEDELSE. REPRESENTASJON UTAD

§9-1 Styret

Mindretallet foreslår at styret skal ha minst fem medlemmer, og at ingen grupperinger, eksterne, studenter eller representanter for de ansatte, skal ha flertall alene.

Etter Forskerforbundets mening fungerer styrer med internt flertall der ingen grupper har flertall alene, tilfredsstillende. Erfaringen viser også at dagens styrer vektlegger helheten og tar overordnet ansvar. Forbundet støtter forslaget.

§9-3 Valg eller ansettelse av rektor og prorektor

Mindretallet foreslår at rektor og prorektor normalt velges. Hvis rektor tilsettes på åremål, trer vedkommende ut av styret, og styrets leder velges blant styrets øvrige medlemmer.

Forskerforbundet støtter forslaget.

§9-4 Rektors ansvar og kompetanse

Mindretallet foreslår som normalordning valgt rektor som styreleder og universitets-/høgskoledirektør som daglig administrativ leder (todelt ledelse). Dersom rektor tilsettes på åremål, fastsetter styret om en ansatt rektor også skal ha det administrative ansvaret ved institusjonen (enhetlig ledelse).

Forskerforbundet mener at normalordningen med todelt institusjonsledelse på øverste nivå fungerer godt. Forbundet aksepterer likevel at valg av styringsform på øverste nivå bør kunne avgjøres av institusjonen selv.

§9-5 Styremøter

Se kommentar til §11-4 i flertallets forslag.

Kap 10: FORBUD MOT Å MOTTA GAVER MV

Ingen kommentarer.

Del III Diverse bestemmelser

Kap 18 (flertallets forslag) / kap 11 (mindretallets forslag): IKRAFTTREDELSE OG OVERGANGSBESTEMMELSER. ENDRINGER I ANDRE LOVER

Ingen kommentarer.

3. ANDRE KOMMENTARER

Flertallets forslag om omgjøring til fristilte institusjoner - konsekvenser for de ansatte

Etter Forskerforbundet mening vil flertallets forslag få betydelige konsekvenser for de ansatte og deres arbeidsbetingelser.

De ansatte blir ikke lenger statstjenestemenn. Dette vil blant annet få konsekvenser for ansettelse, stillingsvern og ventelønn ved at arbeidsmiljøloven erstatter tjenestemannsloven. Overgangsordninger varer normalt i tre år.

Statlige tariffavtaler og særtariffavtaler gjelder ikke lenger og må reforhandles. Avhengig av arbeidsgivertilknytning vil tariffspørsmål sannsynligvis bli behandlet på ulik måte, men det er rimelig å anta at tariffavtaler og særavtaler i stor grad vil bli forhandlet lokalt. Dette kan skape store forskjeller mellom institusjonene blant annet når det gjelder lønnsnivå og arbeidsbetingelser og dermed påvirke mulighetene for å rekruttere dyktige medarbeidere.

Videreføring av opprykksordninger og eventuelt stillingsstruktur slik vi kjenner fra det statlige systemet, vil ikke skje automatisk, men må inn i reforhandlede avtaler med ny arbeidsgiverorganisasjon, eventuelt i lokale avtaler.

Ansatte vil være medlem av Statens pensjonskasse i tre år etter omdanning til frittstående institusjon. Etter tre år kan institusjonen søke om å fortsatt tilhøre pensjonskassen. Hvor vidt dette vil bli innvilget, er et åpent spørsmål. Erfaringer fra andre institusjoner som er blitt omdannet, viser at slik videreføring på samme vilkår som i dag er lite sannsynlig.

Flertallets forslag til felles lov inneholder ingen bestemmelser om medbestemmelse for de ansatte. Hovedavtalen gjelder bare statsansatte, og sentralt avtaleverk for andre sektorer (NAVO, HSH, Abelia) har få og langt mindre forpliktende bestemmelser både om medbestemmelse og om ressurser til tillitsvalgte. Slike bestemmelser må derfor inn i vedtektene eller annet regelverk ved den enkelte institusjon.

Offentlighetslov og forvaltningslov må avklares nærmere.

Flertallets forslag om omgjøring til fristilte institusjoner - administrative og økonomiske konsekvenser

Omdanning av de statlige institusjonene til selveiende institusjoner vil kreve betydelige administrative og økonomiske ressurser. Kostnadene kan komme til å svekke institusjonenes muligheter for å gjennomføre kvalitetsreformen.

Det vil bli betydelig administrasjon i forbindelse med nytt lovverk og økt merarbeid pga forhandlinger med de ansatte bl a i forbindelse med inngåelse av tariffavtaler. Det trengs også tilførsel av kompetanse på forvaltning og drift i en ny organisasjonsform.

Dagens finansieringsmodell er foreslått beholdt som en incentivbasert modell, men må tilpasses nye organisasjonsmessige strukturer og nye behov.

Fastsettelse av grunnkapital og åpningsbalanse er et uhyre viktig arbeid og helt avgjørende for institusjonenes fremtid. Det må være konsistens mellom de krav som stilles til institusjonene og det kapitalfundament som stilles til disposisjon for å oppfylle kravene. I dag er en rekke av de statlige institusjonene underbudsjetterte både med hensyn til drifts- og lønnsmidler. Overgang til selveiende institusjoner vil neppe endre dette i positiv retning. Riktignok vil institusjonene få anledning til å oppta lån, men erfaringene fra andre land har vist at det er langt fra sikkert at institusjonene blir betraktet som kredittverdige og får oppta lån til vilkår som er økonomisk forsvarlig. Forskerforbundet vil for øvrig minne om at de statlige institusjonene er nettobudsjetterte og dermed har stor frihet til å prioritere bruk av ressursene.

Forskerforbundet viser for øvrig til mindretallets vurderinger som forbundet støtter.

Private institusjoner – administrative og økonomiske konsekvenser

Også for de private institusjonene vil forslaget til felles lov ha store administrative og økonomiske konsekvenser. Dette skyldes blant annet bestemmelser om studentenes læringsmiljø, utvidete klageordninger for studenter, krav til studieplaner, nye eksamensbestemmelser med videre, som er nye for de private høyskolene.

Med vennlig hilsen
NORSK FORSKERFORBUND

Kolbjørn Hagen
Leder

Kari Kjenndalen
Generalsekretær

Gjenpart til: Akademikerne
Universitets- og høyskolerådet
Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen