

UFD		
30 JAN. 2004		
200307611	63	50

Utdannings- og forskingsdepartementet

Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Oslo, 28.01.2004

NOU 2003:25 NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Vi viser til NOU 2003:25, og oversender med dette UHO sin høyringsuttale om forslag til "NY lov om universiteter og høyskoler" frå Ryssdalutvalet.

Uttalen baserer seg på høyring i medlemsforbunda, og er behandla i UHO sitt styre.

Dessutan er synspunkta forankra i følgjande resolusjon frå Representantskapet i UHO, 19.11.03:

UHO krev nasjonal og demokratisk styring av høgere utdanning

UHO meiner at demokratisk styring er ein kjerneverdi for høgere utdanning og forskning. Vi går sterkt i mot at demokratiske prosessar skal erstattast med marknadorienterte styringsformer og stadig meir konkurranse.

Kravet om inntening og eigenfinansiering kan føre til at det som er lønnsamt på kort sikt blir prioritert. Dette kan gå ut over mangfaldet og det langsiktige og svekke primæroppgåvene utdanning og forskning.

Fleirtalsforslaget fra Ryssdal-utvalet vil svekke universiteta og høgskulane som samfunnsinstitusjonar og felleseige, og vil pulverisere det statlege og nasjonale ansvaret for sektoren. Dei tilsette sin medråderett og deltaking i styringsprosessar vil bli svekka.

UHO meiner at framlegget frå mindretalet i Ryssdalutvalet sikrar både nasjonal og demokratisk styring. Det gir dessutan nødvendige autonomi samstundes som det framhevar gratisprinsippet og lik rett til utdanning. UHO gir si klare støtte til mindretalet.

UHO avviser forslaget frå fleirtalet i Ryssdalutvalet, og meiner at ei organiserings- og tilknytingsform gjennom uavhengige stiftelsar slik fleirtalet foreslår, vil undergrave både fagleg fridom og demokratisk styring.

HOVUDSYNSPUNKT

Viktige premissar

Utdanning og forskning er berebjelkar i utviklinga av velferdsstaten, og har dermed eit breitt samfunnsoppdrag. Dette tilseier

- *nasjonal styring av sektoren gjennom politiske prosessar og politisk ansvar*
- *langsiktig nasjonal planlegging og koordinering av høgre utdanning og forskning*
- *fagleg og akademisk fridom for institusjonane og dei vitskapleg tilsette*
- *økonomiske rammer i samsvar med oppgåver og forventningar*
- *internasjonalt engasjement*

Tilknytings- og styringsform

Høgre utdanning og forskning skal vere eit nasjonalt ansvar forankra i politisk og demokratisk styring.

UHO går difor sterkt imot framlegget om tilknytingsform frå fleirtalet i utvalet. Vi meiner at ein bør byggje vidare på dagens regelverk, og støttar i all hovudsak mindretalet på dette punktet.

UHO vil ha eit styre med internt fleirtal, men slik at ingen grupper skal ha fleirtal åleine.

Institusjonane må sjølv kunne avgjere om det i tillegg til rektor skal vere ein administrativ leiar, og om rektorskal tilsettast eller veljast

Studentbetaling

UHO meiner at høgre utdanning (grunnutdanning) skal vere gratis. Lova må bygge på mindretalet sitt framlegg.

Fagleg autonomi/akademisk fridom

Lowverket må sikre akademisk fridom både for institusjonane og dei vitenskapleg tilsette. Dette skjer best innanfor ei statleg tilknytingsform.

Lønns- og arbeidsvilkår

Både den vidare prosessen og eit framtidig lov- og regelverk må sikre medbestemmelse og trygge arbeids- og tilsettingsvilkår for personalet.

Dei tilsette i offentleg høgre utdanning og forskning skal framleis omfattast av statens avtaleverk og forhandlingsordning.

Omfanget av mellombels tilsetting må reduserast, og heimlane for dette innstrammast. Åremålstilsettingar må reserverast for leiande stillingar.

Prinsipielt meiner UHO at reglar om tilsettingsvilkår m.m. skal heimlast i det generelle lovverket/statstenestemannslova, ikkje i særlov som "Lov om universitet og høyskoler".

Felles lowverk

UHO er einig at det er behov for eit lowverk som på viktige område er felles for private og offentlege institusjonar.

Dette gjeld m.a. faglege og akademiske standardkrav, og det gjeld rettar og plikter for studentar og tilsette.

UTFYLLANDE KOMMENTARAR

Generelt.

Utvalet er samstemt på fleire område. Det er brei semje om at kvalitet skal vere det fremste kriteriet for høgre utdanning og forskning. Men det er ulike syn på kva som fremjar og sikrar kvalitet.

Utvalet er på viktige punkt delt i eit fleirtal og eit mindretal. UHO meiner at forslaga og vurderingane frå mindretalet best sikrar framtidssretta universitet og høgskular. Høgre utdanning og forskning er ei nasjonal oppgåve, som skal underleggast demokratisk og politisk styring. Dette tilseier i hovudsak offentleg eigarskap, der private aktørar står for eit supplement.

Fleirtalsforslaga, derimot, byggjer på og forsterkar tendensane til fragmentering av statens rolle og ansvar. Forslaga og vurderingane er sterkt prega av marknadsliberalistiske trendar, eit selektivt utval av internasjonale erfaringar, og med ei overdriven tru på at konkurranse er hovudverkemiddelet til kvalitet.

Seinast under behandlinga av "Kvalitetsreforma" gjekk stortingsfleirtalet inn for at høgre statlege utdanningsinstitusjonar skulle vere forvaltningsorgan med utvida fullmakter.

Regjeringa har gjennom mandatet lagt opp til omkamp om tilknytningsform. Det Stortinget bad om var forslag til felles lovverk for statleg og privat høgre utdanning.

UHO kan ikkje sjå at det ligg føre erfaringar som tilseier at det no er behov for store omleggingar i styrings- og tilknytningsform.

Vi vil i den samanheng peike på at sektoren gjennom dei siste åra har vore gjennom store reformer og omstillingar, og at desse er handtert på ein god måte.

Fleirtalet sine påstandar om manglande fleksibilitet og svak omstillingsevne er meir uttrykk for liberaliseringsretorikk enn faglege realitetar.

Tilknytningsform og styring.

Spørsmålet om tilknytningsform er eit hovudpunkt i innstillinga, og fleirtalet foreslår ei radikal omlegging.

Fleirtalet legg lite vekt på at høgre utdanning og forskning er ein viktig del av nasjonal kultur- og kunnskapsutvikling, der samspel og spenning mellom likskap og mangfald er viktig.

Fleirtalet har derimot lagt overraskande stor vekt på frykt for at staten skal deltaljstyre og overprøve institusjonane, og misbruke makta si til å innskrenke den akademiske fridomen.

Det kan nok vere svakheiter ved statens rolle og styring av sektoren, men fleirtalsforslaget er eit større trugsomål enn statleg tilknytningsform.

På bakgrunn av at temaet har vore drøfta i mange samanhengar dei siste åra, også i Stortinget, er det mildt sagt underleg at utvalsfleirtalet foreslår ei ordning som i realiteten har vore avvist nokså nyleg.

Vi viser også til Stortinget si behandling av tilknytningsform for AFI i 2002 og vurderingane frå administrasjonsminister Norman som trekte dette forslaget frå AP-regjeringa om å gjere AFI til stiftelse:

"Det (stiftelse) var ikke en egnet form bl.a fordi det innebærer at instituttene ikke styres av de ansatte, det innebærer at instituttene ikke styres av det offentlige, det innebærer at instituttene ikke styres av markedene, men det innebærer at instituttene styres av et eller annet vakt, ubestemmelig der ute som ikke er i stand til å ta ansvar for den langsiktige utviklingen av miljøene. Og det er ikke en hensiktsmessig måte å drive virksomhet på, enten det er næringsvirksomhet eller forskningsvirksomhet. Stiftelser egner seg veldig godt til å forvalte fond og andre ting med avgrensede oppgaver, men det er ikke en god selskapsform for offentlig virksomhet, forskningsvirksomhet eller næringsvirksomhet."

Mjøs-utvalet drøfta også tilknytningsform, og fleirtalet avviste stiftelsesformen som organisasjons- og tilknytningsform.

UHO avviser sterkt fleirtalsforslaget.

UHO støttar mindretalet sitt framlegg om å halde fast på tilknytninga til staten som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter for offentleg høgre utdanning og forskning.

UHO går inn for at det framleis skal vere eit styre med internt fleirtal av tilsett og studentar. Ingen grupper skal ha fleirtal åleine.

Ekstern representasjon er positivt, men UHO avviser fleirtalsforlaget, og meiner forslaget om eksternt styrefleirtal er dårleg eigna til å ivareta den faglege kompetansen og legitimiteten som trengst i kunnskapsverksemdar som høgre utdanning representerer. Forslaget synes inspirert av modellar frå næringslivet og frå ordningar i ein del andre land. Erfaringane frå tilsvarande ordningar i Danmark er det i beste fall delte meiningar om dei.

Det er også uklart korleis styret skal oppnemnast, og korleis t.d. arbeidsgjevaransvaret skal ivaretakast.

UHO går også i mot at den enkelte sjølveigande institusjon eventuelt fritt skal avgjere arbeidsgjevartilknytning, og meiner at *dersom* resultatet skulle bli sjølveigande institusjonar eller tilsvarande må dei knytast til ein felles arbeidsgjevarorganisasjon

Tilsette og studentar får dårlegare innverknad enn i dag. Vi ser også ein fare for at fleirtalsframlegga kan gi dårlegare grunnlag for openheit og innsyn i styringa av institusjonane.

Rektor skal vere den øvste faglege leiar og må ha legitimitet blant dei tilsette. Rektor må ha ein stab med høg administrativ og økonomisk kompetanse for å leie institusjonen.

UHO meiner at institusjonane sjølve må kunne avgjere om det skal vere ei administrativ leiarstilling i tillegg til rektorstillinga.

Begge bør i så fall vere på åremål.

Gratisprinsippet – studentbetaling

UHO er einig i at reglar som stadfestar "gratisprinsippet" og skal nedfellast i lov om universitet og høgskular.

UHO meiner at offentleg høgre "grunnutdanning" skal vere gratis. Dette må lovformulerast så klart at det ikkje oppstår tvil eller rom for smotthol.

Sjølv om både fleirtalet og mindretalet legg gratisprinsippet til grunn, er mindretalet tydelegast i så måte. Det er likevel nødvendig med presiseringar, m.a. av forholdet mellom ordinær utdanning ("grunnutdanning") og etter- og vidareutdanning.

Internasjonalisering – andre land

I innstillinga bruker utvalet døme m.a. på tilknytings- og styringsformer frå utvalde land. Samanlikningsgrunnlaget er uvanleg svakt, og utvalet grensar til det tendensiøse i forhold til norske tradisjonar.

UHO meiner vidare at det er nødvendig med ei betre utgreiing av siste punktet i mandatet:

”vurdere hvilke konsekvenser den økende grad av internasjonalisering bør ha for lovgivningen, både med hensyn til student- og lærermobilitet, lovens virkeområde, men også i forhold til den pågående WTO- prosessen hvor utdanning vurderes som en av de tjenester som vil kunne omfattes av den nye GATS avtalen.”

Konsekvensar både i forhold til EØS-avtalen og ESA er viktige i seg sjølv, men også fordi Noreg har påtatt seg omfattande forpliktingar gjennom WTO-forhandlingane og GATS-avtalen. Ei ordning med universitet og høgskular som sjølveigande institusjonar vil i lys av dette kunne få dramatiske og utilsikta konsekvensar.

Dette er grunn god nok i seg sjølv til å avise fleritalsforslaget.

UHO ser utdannings- og forskingssamarbeid overlandegrensene som nødvendig, positivt og sjølvstøtt. Utdanningsdepartementet har den siste tida tatt viktige initiativ i så måte. Dette bør følgjast opp og forsterkast, mellom anna med sikte på å gjere det meir attraktivt for utanlandske studentar å studere i Noreg.

Denne intensjonen må nedfellast i lovverket.

Lønns- og arbeidsvilkår

UHO meiner at innanfor eit nytt lovverk skal tilsette i offentleg høgre utdanning og forskning vere omfatta av statens forhandlingsordning, med hovudavtale, hovudtariffavtale og særavtalar – og medlemskap i Statens Pensjonskasse. Vi ser dette som ein naturleg konsekvens av kravet om nasjonal styring og statleg ansvar for sektoren.

UHO støttar også mindretalet som peikar på at stillingsvernet heimla i tenestemannslova er viktig for å rekruttere og behalde høgt kvalifisert personell.

Vi vil elles kome grundigare tilbake til slike spørsmål, også forhold knytt til tenestemannslova, i samband med innstillinga frå Arbeidslivslovutvalet.

Andre forhold

Autorisasjon av helsepersonell

I framlegget blir det opna for at utdanningsinstitusjonane sjølve skal kunne tildele autorisasjon for helsepersonell.

UHO går imot dette, og meiner det framleis er svært viktig å oppretthalde Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. UHO meiner det skal vere eit statleg organ som autoriserer, og at dette organet skal ha fagleg kompetanse og sjølvstendig fagleg

integritet plassert utanfor utdanningsinstitusjonen. Dette gjeld uavhengig av tilknytnings- og styringsform, men standpunktet blir ytterlegare forsterka i lys av forslaget frå fleirtalet i Ryssdalutvalet.

Utdanning og praksis

I ein del studiar inngår praksis som ein viktig del, og mange studentar har ein stor del av utdanninga si utanfor sjølve studieinstitusjonen. Praksisdelen er under stort press fagleg og ressursmessig, og ansvarsforholda er til dels uklare. Det er ikkje akseptabelt at studentar til tider blir sett på som ein "arbeidsressurs" som kan kompensere for mangelfull bemanning på arbeidsplassen.

UHO ber difor om at ansvarforhold knytt til praksisopplæring blir grundigare vurdert og klargjort i eit nytt lowerk.

Med venleg helsing

UHO



Anders Folkestad

leiar



Ingjerd Hovdenakk

Sekretariatssjef