



## FYLKESRÅDSSAK 10-2004

Møtedato: 26.01.2004

### Høringsuttalelse til Ny lov om universiteter og høyskoler, NOU 2003:25 (Ryssdalsutvalgets innstilling)

#### Sammendrag

*Fylkesrådet gir i denne saken en uttalelse til Ryssdalsutvalgets innstilling vedrørende "Ny lov om universiteter og høyskoler". Fylkesrådet støtter i hovedsak mindretallets forslag om å videreføre dagens forvaltningsorganisering av universiteter og høyskoler.*

Fylkeskommunene er fra Utdannings- og forskningsdepartementet ikke definert som høringsinstans. Organisering og styring av sektoren er viktig i et regionalpolitisk perspektiv der det forutsettes at universiteter og høyskoler skal være aktive instanser når det gjelder regional utvikling og kompetanseheving. Fylkesrådet ønsker på denne bakgrunn å uttale seg om deler av framlagt innstilling og på forslag som berører tilknytningsform, representasjon i styrene samt egenbetaling for studier. Ryssdalsutvalget har delt seg i et flertall på 7 og et mindretall på 3 når det gjelder spørsmålet om den framtidige tilknytningsform for universiteter og høyskoler. I hovedsak støtter fylkesrådet mindretallets forslag om å videreføre dagens forvaltningsorganisering av universiteter og høyskoler.

#### Fylkesrådets vurdering

Nordland har en desentralisert og spredt virksomhet når det gjelder høyere utdanning med tre høyskoler lokalisert til ulike deler av fylket. Samtidig har fylket et lavt utdanningsnivå når det gjelder høyere utdanning og det er behov for en forsterket innsats på å gjøre slik utdanning tilgjengelig for alle. Dette betyr fortsatt satsing på tilpassede og desentraliserte tilbud og man vil være avhengig av sterke og levedyktige institusjoner regionalt. Høyere utdanning og grunnforskning er et felles samfunnsansvar og et felles samfunns gode. Forslag om fristilling og omorganisering av disse til selveiende stiftelser vil etter fylkesrådets mening kunne virke i disfavør av mindre utdanningsinstitusjoner og vil kunne svekke de regionale utdanningsinstitusjonene. Derfor er det også i fremtiden et sterkt behov for nasjonal og politisk koordinering i sektoren og fylkesråden foreslår at statlige universiteter og høyskoler fortsatt skal være forvaltningsorganer med utvidede fullmakter som lovfestes.

Høgskolene må være sentrale aktører i utvikling av kunnskapssamfunnet og det er behov for økt innsats og et godt samarbeid mellom regionale myndigheter, næringsliv og institusjonene selv. Etter fylkesrådets vurdering må derfor høyskoler og universitet ledes av styrer som ivaretar både en sterk faglig innsikt fra selve sektoren og en bred samfunnsinnsikt. Framlagt forslag om at styret får et flertall av eksterne styremedlemmer kan være positivt. Oppnevning av medlemmene bør imidlertid fortsatt gjøres av Undervisnings- og forskningsdepartementet – etter innspill fra relevante organisasjoner og institusjoner i arbeidslivet.

Fylkesråden støtter forslag om å lovfeste gratisprinsippet. De statlige institusjonene er i dag finansiert dels med offentlige midler og dels med ekstern finansiering. Når spørsmålet om egenbetaling knyttes til graden av finansiering fra staten, slik flertallet i utvalget legger opp til, innføres et nytt prinsipp i norsk utdanning. Kombinasjonen stiftelseslignende modell og forslaget om gradert egenbetaling vil kunne uthule prinsippet om gratis grunnutdanning. På sikt kan det slik bli innført studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler. Gratisprinsippet bør derfor lovfestes, slik mindretallet foreslår.

## Vedtakskompetanse

Høringsuttalelser av denne type skal forelegges fylkestinget. På grunn av høringsfristen 30. januar har dette ikke vært mulig.

## Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Nordland fylkeskommune mener organisering og styring av universitets og høyskolesektoren er meget viktig for den regionale utvikling. Fylkeskommunene burde slik vært definert som én av høringsinstansene til den framlagte innstilling. Forslag om fristilling og omorganisering av universiteter og høyskoler til selveiende stiftelser vil kunne virke i disfavør av mindre utdanningsinstitusjoner og kan bidra til å svekke de regionale høyskolene. Nordland fylkeskommune mener det også i framtiden er behov for en nasjonal og politisk koordinering av sektoren. Staten bør ha et direkte politisk ansvar for utdanningspolitikken og hindre at markedssårbarhet og geografiske konkurranseulempen bidrar til å svekke de mindre institusjoner.

Det er viktig at universitet og høyskoler aktivt bidrar til regional utvikling, innovasjon og nyskaping. Dette må skje gjennom et nært samarbeid med regionale myndigheter og næringslivet fordi prioritering av studietilbud er meget viktig for nærings- og samfunnsutviklingen i regionene.

2. Nordland fylkeskommune har for øvrig følgende kommentar til enkelte lovbestemmelser:

### 2.1 Egenbetaling (§ 7-1)

Gratisprinsippet til utdanning bør lovfestes. Nordland Fylkeskommune støtter mindretallets forslag om at det kun kan kreves egenbetaling fra studenter i forbindelse med etter- og videreutdanning. Skal spørsmål om egenbetaling knyttes til graden av finansiering fra staten, slik flertallet i utvalget legger opp til, innføres et nytt prinsipp som på sikt vil kunne føre til innføring av studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler

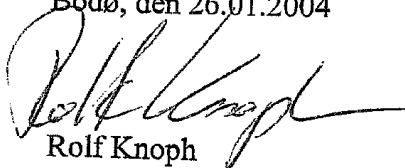
## 2.2 Tilknytningsform (§ 8-1)

Nordland fylkeskommune støtter mindretallets forslag om at statlige universitet og høyskoler fortsatt opprettholdes som forvaltningsorgan med utvidede fullmakter som lovfestes. Nordland fylkeskommune går dermed i mot flertallets forslag om å omdanne disse til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner.

## 2.3 Styring og ledelse (§ 11-1)

Flertallets forslag om at alle institusjoner skal ha flertall av eksterne styremedlemmer, inkludert styrets leder, støttes under visse forutsetninger. Det bør ikke være institusjonene selv som skal finne fram til og rekruttere eksterne styremedlemmer. Departementet bør fortsatt oppnevne medlemmer til styret basert på tilrådninger fra relevante organisasjoner og institusjoner i arbeidslivet. I denne sammenheng er det naturlig at også fylkeskommunene er en part.

Bødø, den 26.01.2004



Rolf Knoph  
fylkesråd for utdanning

### Utrykte vedlegg:

Sammendrag av Ryssdalsutvalgets forslag og vurderinger

## UTREDNING

### Innledning/bakgrunn

Det regjeringsoppnevnte Ryssdalsutvalget la den 23.09.03 fram en innstilling i NOU 2003: 25: Ny lov om universiteter og høyskoler. Disse er i dag organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Hovedforslagene i utvalgets innstilling er:

- Utvalget foreslår at det etableres en felles lov for statlige og private og høyere utdanningsinstitusjoner
- Utvalget foreslår enkeltbestemmelser som gir en likestilling av statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner med hensyn til faglige fullmakter, ansettelsesforhold, studentenes rettigheter og plikter og institusjonenes ansvar for studentenes læringsmiljø
- Utvalget foreslår at det lovfestes begrensninger i høyere utdanningsinstitusjoners adgang til å kreve egenbetaling fra studentene
- Utvalgets flertall foreslår at de statlige universitetene og høyskolene omdannes til egne rettssubjekt i form av *selveiende institusjoner*
- Utvalgets mindretall foreslår at de statlige universitetene og høyskolene organiseres som *uavhengige forvaltningsorgan*

Utdannings- og forskningsdepartementet har satt høringsfrist til 30. januar 2004. Det er bedt om at uttalelsene legges opp etter fast mal. Fylkeskommunene er ikke ført opp som høringsinstans. Organisering og styring av sektoren er viktig i et regionalpolitisk perspektiv der det forutsettes at universitet og høyskoler skal være aktive instanser når det gjelder regional utvikling og kompetanseheving. Fylkesrådet ønsker på denne bakgrunn å uttale seg om deler av framlagt innstilling. Dette gjelder spørsmål som berører tilknytningsform, representasjon i styrene samt egenbetaling for studier.

### Problemstillinger – vurderinger

Norge har en svært desentralisert og spredt virksomhet i høyere utdanning. Allerede i løpet av første halvdel av 1980-tallet passerte antallet studenter i høyskolesektoren antallet studenter ved landets universiteter og vitenskapelige høyskoler. Høyskolene representerer nå 26 institusjoner sammenlignet med de 4 universitetene og 6 vitenskapelige høyskolene. Selv etter reformen i 1994 hvor flere selvstendige høyskoler ble slått sammen, er de fleste høyskolene relativt små, og mange er plassert i områder med til dels lav befolkningskonsentrasjon.

Dette har vært en vellykket satsing når vi konstaterer at Norge har en ganske jevn studietilbøyelighet i befolkningen, relativt uavhengig av geografiske forhold. Bare Nordland og Hedmark fylker har spesielt lav utdanningstilbøyelighet generelt. Dette viser behovet for å opprettholde den regionale satsingen som har vært utviklet gjennom de siste 30-årene, fra distriktshøyskolenes "barndom".

Denne regionale utviklingen har vært grunnlagt på stor andel basis/rammefinansiering til institusjonene over statsbudsjettet. F.o.m. 2002 ble finansieringssystemet for institusjonene lagt om til større grad av resultatavhengighet, hvor ca 25 % av de samlede statlige inntektene beregnes ut fra antall uteksaminerte studiepoeng i de enkelte institusjonene. 60% antas å være en basisbevilgning, og 15% (i snitt) skal beregnes ut fra forskningsaktivitet.

Når tendensen går i retning av større grad av kommersiell finansiering av forskning og etter- og videreutdanning, så vil alle institusjoner i høyere utdanning være eksponert for variasjoner i

inntektssiden og mer markedsorientering. Dersom statens direkte eieransvar avvikles og politisk nasjonal styring fragmenteres (slik konsekvensene antas ut fra Ryssdalutvalgets flertallsinnstilling), så er det lett å anta at det er de minste institusjonene som er mest sårbar for usikkerhet mht inntekter.

Når studiefinansiering og økte reisekostnader også kan gjøre det mindre attraktivt for studenter å reise ut fra de tett befolkede områdene til institusjoner på Vestlandet og i Nord-Norge, så kan vi i tillegg anta at små institusjoner i disse områdene ikke vil kunne videreutvikles ved en stiftelsesorganisering: Staten vil ikke lenger - ut fra flertallets forslag - ha et direkte politisk ansvar for den nasjonale utdanningspolitikken. Årsaken til at de minste institusjonene vil få svekkede inntekter, ligger i markedssårbarhet og geografiske konkurranseulempes, og vil ikke nødvendigvis skyldes lavere studiekvalitet. Tilgjengelighet og nærhet skaper etterspørsel i et fritt marked, og her er vil de store institusjonene i de større og sentrale byene har store konkurransemessige fordeler.

Konklusjon: En fristilling til selveiende stiftelser vil derfor virke i disfavør av de mindre utdanningsinstitusjonene.

### **Gratisprinsippet**

De statlige institusjonene er i dag finansiert dels med offentlige midler og dels med ekstern finansiering. Når spørsmålet om egenbetaling knyttes til graden av finansiering fra staten, slik flertallet i utvalget legger opp til, innføres et nytt prinsipp i norsk utdanning. Kombinasjonen stiftelseslignende modell og forslaget om gradert egenbetaling vil uthule prinsippet om gratis grunnutdanning, og at det på sikt vil bli innført studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler. Gratisprinsippet bør derfor lovfestes, slik mindretallet foreslår.

### **Høy kvalitet på høyere utdanning og forskning**

Norske utdanningsinstitusjoner kommer godt ut målt i internasjonale standarder. Vi ser en positiv utvikling for norsk forskning, og norske forskere har en publiseringsfrekvens som ligger noe over gjennomsnitt for europeiske land. Det er få andre land som kan vise til tilsvarende fleksibilitet mellom yrkesrettet og akademisk orientert utdanning. Studenttallet er blitt doblet i perioden 1985-1999, og den faglige bredde og dybde er vesentlig utvidet.

Dette viser at utdanningsinstitusjonene har utført sine samfunnsoppdrag på en tilfredstillende måte. Sektorens samlede innsats er gjort under hyppige endringer: kvalitetsreformen, tilpasning til nytt gradssystem, lovrevisjoner, finansieringsreform og nye budsjettbetingelser og adgang til å opprette enheter for mer kommersiell drift. Det er følgelig ingen avgjørende svakheter ved institusjonene i sektoren som tilsier omfattende og til dels dramatiske reformer slik som en stiftelsesorganisering medfører.

### **Internasjonalisering og regionene**

Det globaliserte kunnskapssamfunn er den største utfordring for norsk høyere utdanning og forskning. Utfordringene er spesielt store for de regionale institusjonene. Disse utfordringene løses ikke gjennom en fragmentering og autonomisering av det institusjonelle ansvar. Tvert i mot: I en globalisert verden må styringsfokus nettopp være norsk forskning og utdanning. En internasjonal tilnærming, spesielt i et land med en liten, men sterk og åpen økonomi som Norge, må bygge på nasjonale strategier ut over snevre institusjonsperspektiver.

Dersom ressursfordelingen i høyere utdanning i større grad skal bestemmes av etterspørselskriterier og selvstendige utdanningsaktører, vil dette få uheldige konsekvenser for prinsippet om høyere utdanning som et samfunns gode for alle. I en konkurransemodell er det stor fare for at mindre institusjoner vil bli spesielt utsatt, og det regionale ansvaret vil bli pulverisert.

EØS- og GATS avtalene er rammer for norsk høyere utdanning. Når sektoren involveres i kommersiell virksomhet i konkurranse med private, vil disse internasjonale reglene gjelde. Det blir

nødvendig å sikre at offentlige midler ikke får konkurransevridende virkninger. Dagens forvaltningsorganisering gjør det lettere å skille mellom statlig og kommersiell virksomhet, og institusjonene vil dermed være mindre eksponert for EØS-reglene. Følgelig bør det ikke gjennomføres reformer hvor norske institusjoner får en svekket konkurransesituasjon i forhold til store internasjonale markedsaktører.

### **Styring og ledelse**

Universitet og høyskoler har i dag et styre som øverste ledelsesorgan. Styret er sammensatt av eksterne representanter utpekt av departementet, representanter valgt av vitenskaplig ansatte, studenter og teknisk/administrativt personale. Ingen gruppe har flertall. Rektor er styrets leder.

Flertallet i Ryssdalutvalget foreslår at institusjonene skal ha flertall av eksterne styremedlemmer inkludert styrets leder. Begrunnelsen er at man ser for seg at arbeidet i styret i mindre grad skal dreie seg om fordelingsdiskusjoner mellom representanter for ulike fagområder internt på institusjonen. Samtidig forutsettes det en sterk representasjon fra ansatte og studenter i styret. Eksterne styremedlemmer skal utpekes av institusjonen selv, blant personer med faglige og allmenne kvalifikasjoner som institusjonen vil knytte til seg. Framgangsmåte for utvelgelse og deres kvalifikasjoner skal fastsettes i vedtektene.

Mindretallet går inn for at rektor skal være institusjonens styreleder og dermed øverste leder, og velges av blant institusjonens ansatte og studenter som ordningen er i dag. Det foreslås videre at ingen gruppering har flertall alene. En ordning med eksternt flertall i styret vil etter mindretallets mening svekke styrets faglige kompetanse og legitimitet.



## SAKSPROTOKOLL

Arkivsak: 200107497  
Arkivnr.: 561  
Saksbehandler: Kristin Nilsen

### Saksgang

Fylkesrådet 26.01.2004 10/04

**Sakstittel: Høringsuttalelse til Ny lov om universiteter og høyskoler, NOU 2003:25  
(Ryssdalsutvalgets innstilling)**

Fylkesrådet 26.01.2004

### Følgende vedtak ble fattet:

1. Nordland fylkeskommune mener organisering og styring av universitets og høyskolesektoren er meget viktig for den regionale utvikling. Fylkeskommunene burde slik vært definert som én av høringsinstansene til den framlagte innstilling. Forslag om fristilling og omorganisering av universiteter og høyskoler til selveiende stiftelser vil kunne virke i disfavør av mindre utdanningsinstitusjoner og kan bidra til å svekke de regionale høyskolene. Nordland fylkeskommune mener det også i framtiden er behov for en nasjonal og politisk koordinering av sektoren. Staten bør ha et direkte politisk ansvar for utdanningspolitikken og hindre at markedssårbarhet og geografiske konkurranseulempen bidrar til å svekke de mindre institusjoner.

Det er viktig at universitet og høyskoler aktivt bidrar til regional utvikling, innovasjon og nyskaping. Dette må skje gjennom et nært samarbeid med regionale myndigheter og næringslivet fordi prioritering av studietilbud er meget viktig for nærings- og samfunnsutviklingen i regionene.

2. Nordland fylkeskommune har for øvrig følgende kommentar til enkelte lovbestemmelser:
  - 2.1 Egenbetaling (§ 7-1)

Gratisprinsippet til utdanning bør lovfestes. Nordland Fylkeskommune støtter mindretallets forslag om at det kun kan kreves egenbetaling fra studenter i forbindelse med etter- og videreutdanning. Skal spørsmål om egenbetaling knyttes til graden av finansiering fra staten, slik flertallet i utvalget legger opp til, innføres et nytt prinsipp som på sikt vil kunne føre til innføring av studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler
  - 2.2 Tilknytningsform (§ 8-1)

Nordland fylkeskommune støtter mindretallets forslag om at statlige universitet og høyskoler fortsatt opprettholdes som forvaltningsorgan med utvidede fullmakter som

lovfestes. Nordland fylkeskommune går dermed i mot flertallets forslag om å omdanne disse til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner.

### 2.3 Styring og ledelse (§ 11-1)

Flertallets forslag om at alle institusjoner skal ha flertall av eksterne styremedlemmer, inkludert styrets leder, støttes under visse forutsetninger. Det bør ikke være institusjonene selv som skal finne fram til og rekruttere eksterne styremedlemmer. Departementet bør fortsatt oppnevne medlemmer til styret basert på tilrådninger fra relevante organisasjoner og institusjoner i arbeidslivet. I denne sammenheng er det naturlig at også fylkeskommunene er en part.

Rett utskrift:

*Kristin Nilsen*

Dato: 26. januar 2004

Underskrift:

Saksprotokoll sendt:



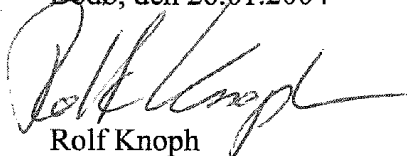
## 2.2 Tilknytningsform (§ 8-1)

Nordland fylkeskommune støtter mindretallets forslag om at statlige universitet og høyskoler fortsatt opprettholdes som forvaltningsorgan med utvidede fullmakter som lovfestes. Nordland fylkeskommune går dermed i mot flertallets forslag om å omdanne disse til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner.

## 2.3 Styring og ledelse (§ 11-1)

Flertallets forslag om at alle institusjoner skal ha flertall av eksterne styremedlemmer, inkludert styrets leder, støttes under visse forutsetninger. Det bør ikke være institusjonene selv som skal finne fram til og rekruttere eksterne styremedlemmer. Departementet bør fortsatt oppnevne medlemmer til styret basert på tilrådninger fra relevante organisasjoner og institusjoner i arbeidslivet. I denne sammenheng er det naturlig at også fylkeskommunene er en part.

Bodø, den 26.01.2004



Rolf Knoph  
fylkesråd for utdanning

### Utrykte vedlegg:

Sammendrag av Ryssdalsutvalgets forslag og vurderinger