



Utdannings- og forsknings-
departementet
Pb. 8119 Dep.
0032 OSLO

UFD		
09 FEB. 2004		
Sak nr.	Dok.nr.	Arkivkode
200307611	160	50

Deres ref:
200307611-/ANG

Vår ref:
03/2623 - 008

Saksbehandler:
Terray/Faaberg

Dato:
5. februar 2004

HØRING – RYSSDALUTVALGETS UTREDNING OM NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER (NOU 2003:25)

Det vises til brev datert 30. januar der administrasjonens sakframlegg i denne saken ble over-
sendt departementet som *foreløpig uttalelse*, forut for den *endelige uttalelsen* fra styremøtet ved
HiO i dag.

HiOs styre har avgitt følgende uttalelse:

"Høringsuttalelse til Ryssdalutvalgets utredning om ny lov om universiteter og høyskoler (NOU
2003:25) fra Høgskolen i Oslo er lagt opp på følgende måte: Under del I – Generelle
kommentarer – oppsummerer vi vurderinger og konklusjoner for en del av de mest sentrale og
prinsipielle spørsmålene. Under del II følger kommentarene til selve lovforslaget, slik det er bedt
om for høringen. Ettersom vi mener at lovforslaget fra utvalgets *mindretall* bør legges til grunn,
er det dette forslaget vi har kommentert i del II. Kommentarer og vurderinger til *flertallets*
forslag følger av omtalen under del I, og er bare i noen grad kommentert i del II. Vi har dessuten
noen avsluttende bemerkninger i del III.

HiOs hovedkonklusjoner er som følger:

- HiO støtter mindretallets forslag som grunnlag for en eventuell ny, felles lov. HiO stiller spørsmål ved det reelle behovet for en ny felles lov for statlige og private institusjoner nå
- Høgre utdanning bør fortsatt være et nasjonalt ansvarsområde, med rammer og lovverk tilpasset dette
- Det skal fortsatt være akademisk lære- og forskningsfrihet i tråd med eksisterende praksis og lovverk
- De statlige universitetene og høyskolene bør ha en fortsatt tilknytning til staten, som forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter
- HiO støtter fortsatt utvikling, omstilling og nytenkning i sektoren som del av en kontinuerlig prosess
- Det må fortsatt arbeides med utfordringer innen bl.a. internsjonalisering og forskning, og generelt større vekt på langsiktighet i strategisk utvikling og oppfølging
- Ytterligere myndighetsoverføring bør skje mht. adgang til låneopptak
- Nasjonale rammeplaner må være på et overordnet nivå
- Institusjonene må selv få velge ledelses- og styringsordning

- Institusjonenes autonomi må videreføres og utvides
- Ingen gruppe bør ha flertall alene i institusjonsstyrene
- HiO advarer mot å fjerne dagens arbeidsvilkår for de tilsatte i sektoren, ut fra de følger det kan få både for institusjonene, og de tilsatte
- HiO støtter mindretallets intensjoner og forutsetninger vedr. "gratisprinsippet"
- Et evt.lovforslag må bearbeides språklig/terminologisk og justeres til et jevnere detaljeringsnivå.

I GENERELLE KOMMENTARER:

Høgskolen i Oslo (HiO) ser det som svært verdifullt at det kontinuerlig er en drøfting av hvilke veivalg og rammebetingelser som skal legges til grunn for norsk høgre utdanning og forskning. Ryssdalutvalgets arbeid er et viktig bidrag til dette, og utredningen har vakt omfattende og engasjert debatt både i og utenfor sektoren. Dette er i seg selv positivt. HiO ser også betydningen av å drøfte og stille spørsmål ved rammevilkår som langt på veg er tatt som en selvfølge, men som like fullt bør begrunnes på nytt når konteksten endres.

Ryssdalutvalget har hatt relativt kort tid til disposisjon for sitt omfattende arbeid. Det er derfor forståelig at ikke alle spørsmål er like godt utredet eller besvart i utredningen. HiO vil likevel påpeke at sentrale deler av utredningen har svakheter både når det gjelder virkelighetsbeskrivelse, vurderingsgrunnlag og konklusjoner for ulike områder. For de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgsflertallets forslag er utredningen svært mangelfull. Dette er betydelige svakheter ved utredningen, som har gjort det vanskelig å kunne ta skikkelig stilling til utvalgsflertallets omfattende endringsforslag. Ut fra det utredningsgrunnlaget som faktisk foreligger, mener HiO det kun er *utvalgsmindretallets forslag* som reelt kan vurderes.

Det er mindretallets forslag som etter HiOs vurdering bør legges til grunn for det videre arbeidet. Dette blir begrunnet i det følgende.

1. **Tilknytnings- og organiseringsform**

Tilknytningsform til staten for universitets- og høgskolesektoren handler om hvilke verdier samfunnet skal legge til grunn for organiseringen av norsk høgre utdanning og forskning. Dette må knyttes til pågående drøfting i mange europeiske land om velferdsstatens grunnlag og videre eksistens, og kritisk gjennomgang av offentlig virksomhet på mange områder. Dette gir også utslag i deregulering av offentlig virksomhet, som burde følges opp av en politisk gjennomgang av i hvilken utstrekning dette er ønskelig, og i så fall på hvilke områder.

HiO har en stor del av sin virksomhet knyttet til utdanning til velferdsstatens yrker. Det er etter vårt syn samfunnsområder der det er god grunn til å være restriktiv med omfattende deregulering. HiO mener at utdanningssektoren, inkl. høgre utdanning, er ett av samfunnsområdene som fortsatt bør være underlagt en nasjonal styring og samordning, med rammer og lovverk tilpasset dette. HiO støtter ellers intensjonen om å gjøre utdanningsinstitusjonene mer robuste overfor skiftende rammevilkår, bl.a. større internasjonal konkurranse på utdanningsområdet. Vi kan likevel ikke se at dette må innebære en konklusjon om at løsrivelse fra staten er nødvendig. I europeisk sammenheng er det for øvrig flere land som har opprettholdt tilknytning til staten for sine utdanningsinstitusjoner, og som det kan være like naturlig å sammenlikne Norge med, som de eksempler - USA og England - som utvalgsflertallet har trukket fram. For norske forhold må nødvendigvis også våre egne tradisjoner og erfaringer legges til grunn.

Det er i ulike sammenhenger referert til OECD-rapporten *Distributed Public Governance* (2002) som peker på erfaringer fra bl.a. seks vesteuropeiske land, hvor fristillingsprosesser av offentlig virksomhet nå stopper opp. Dette begrunnes i en rekke negative erfaringer: manglende styring, manglende sammenheng og koordinering, økt byråkratisering, demokratisk underskudd og lite medbestemmelse internt i virksomhetene, svekket posisjon som formidler av verdier og normer, lukkede prosesser i styreutnevnelser, ledervalg, lønnsfastsettelse mv. Disse omtalte utviklings-trekkene fra flere land gir ytterligere grunnlag for å stille spørsmål ved flertallets forslag for sektoren.

I et historisk perspektiv har staten utvilsomt virket som garantist for akademisk lære- og forskningsfrihet. Vi mener at denne tilknytningen hittil har skjermet universiteter og høyskoler mot ytre særinteresser, og har sikret at sektorens allmenne samfunnsmessige oppgaver har blitt ivaretatt på en rimelig god måte. Slik vi ser det, er det ikke grunnlag for å hevde at statens eierskap har virket problematisk for sektoren, verken juridisk, faglig eller mht. tilknytningform. Det har vært god tradisjon for å respektere den akademiske frihet i institusjonene. Ugrunnet inn- gripen fra staten som overordnet myndighet har derfor ikke vært et problem for sektoren. Vi kan derfor ikke se at slike forhold er noen begrunnelse for fristilling i forhold til staten på dette tidspunkt.

Med en eventuell fristilling av universiteter og høyskoler kan det som kjent heller ikke forventes at enkeltinstitusjonenes vedtak og beslutninger til sammen skal gjenoppstå som en god og gjennomtenkt nasjonal utdanningspolitikk. Nasjonal styring av virksomheten ved høyskoler og universiteter har vært en viktig begrunnelse for å beholde universiteter og høyskoler som statsinstitusjoner. HiO mener at universiteter og høyskoler fortsatt bør ha tilknytning til staten, organisert som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter.

2. Endringsvilje og omstillingsbehov

Tilknytningsformen for sektoren bør kombinere nasjonal politisk styring med faglig selvstendighet og utstrakt institusjonsautonomi - tilpasset oppgavene. HiO mener at det ligger godt til rette for dette nå, etter reformen i sektoren de siste ti-årene, og ut fra betydelige endringer i lov- og rammeverk de siste årene. Til sammen har dette gitt en utvikling som har lagt til rette for betydelig myndighetsoverføring til institusjonene. Denne utviklingen bør fortsette, selv om det nå er relativt få områder der det er behov for ytterligere myndighetsoverføring. Dette kan etter vårt syn gjennomføres innen dagens tilknytningsform og lovverk.

I tråd med utvalgets mindretall, legger HiO til grunn at universitetene og høyskoler ser ut til å forvalte sine oppgaver på en god måte. Sektoren er i god utvikling på de fleste relevante områder, og i tråd med rammer og føringer som er gitt av overordnet myndighet. Omstillings- og omorganiseringsprosessene de siste årene er taklet på en konstruktiv måte, utfordringene er møtt med relevante tiltak, alt dette innenfor dagens organisering, tilknytningsform og lovverk. En sektor i krise som ikke evnet å løse sine oppgaver på ønsket måte, ville opplagt trengt nye grep og virkemidler. Dette er imidlertid ikke situasjonen, slik vi ser det, og vi kjenner oss ikke igjen i flertallets beskrivelse i så måte.

HiO vil understreke at vi ønsker å bidra til ytterligere utvikling, omstilling og nytenkning i sektoren. Vi mener dette skal følge av en kontinuerlig prosess, snarere enn en større omveltning på usikkert grunnlag. Konsekvensene av utvalgsflertallets forslag er i alle fall uforutsigbare på dette tidspunkt.

Vi ser klare utfordringer på noen områder:

- Det kunne vært noe bedre tempo og flere tiltak innen *internasjonalisering* mht. utveksling av både studenter, lærere og forskere. De norske utdanningsinstitusjonene bør dessuten legge bedre og raskere til rette for slik utveksling. Våre erfaringer tilsier imidlertid at dette er både arbeids- og tidkrevende, og må nødvendigvis ta noe tid.
- På *forskningssiden* er det behov for større innsats, også her i internasjonal sammenheng. Innenlands bør det være fokus på kvalitet, konsentrasjon og integrert innsats i forskningen, og på bedre styring og organisering av denne virksomheten. Her gjenstår fortsatt en god del arbeid.
- Endelig er det fortsatt for lite *langsiktighet i den strategiske planleggingen og oppfølgingen* i sektoren. Dette er imidlertid ikke bare en konsekvens av en trygg statstilknytning over lang tid. Det følger også av tilpassingen til de styringsverktøy og virkemidler som har blitt benyttet overfor sektoren. Med klarere definerte krav til strategisk ledelse og styring, mer resultatbaserte finansieringsformer og i en mer konkurransepreget hverdag, vil dette trolig "bedres" rimelig raskt.

Økonomiområdet er gradvis utviklet med fullmakter som for institusjonenes vedkommende har vært mer omfattende og tidligere iverksatt enn for statsforvaltningen forøvrig. Det er innført nettobudsjettering, et mer resultatbasert økonomisystem, fullmakt til å etablere aksjeselskap og kjøpe aksjer. En viktig forutsetning for dette har vært at institusjonene holder god økonomistyring – uavhengig av rammene for de enkelte år. Det er en innebygget forståelse at den autonome som er utviklet og gitt over tid, forutsetter velfungerende og strategisk styring og ledelse av institusjonen, inkl. kompetanse til å ivareta de ulike saksfeltene.

- På økonomiområdet gjenstår en adgang for institusjonene til låneopptak for bl.a. å kunne finansiere nye bygninger. Lånefinansiering av nye bygg og lokaler kan evt. løses ved etablering av egne aksjeselskap for dette formålet.

De nasjonale rammeplanene har historisk sett representert en betydelig detalj- og overstyring i forhold til gjeldende lov og styringssystem for sektoren. Imidlertid er dette endret i senere tid, og planene gir nå langt større frihet for den ønskede tilpassing. Flere av HiOs profesjonsutdanninger ser derfor fortsatt fordeler ved å ha kortfattede, nasjonale rammeplaner. Skal det fastsettes rammeplaner, må disse etter HiOs mening være på overordnet nivå. I mange tilfeller bør det heller vurderes om samordningsbehovet kan dekkes ved å fastsette en egen forskrift. Bestemmelsene må ikke være så detaljerte at de ikke gir nødvendig manøvreringsrom eller faglig autonomi i tråd med forutsetningene i gjeldende lov- og regelverk.

- *Nasjonale rammeplaner* må være på et overordnet nivå, slik at de gir nødvendig faglig autonomi for institusjonene.

Institusjonene har gjennom lang tids arbeid med omstilling og tilpassing av virksomheten til behovene i samfunns- og yrkesliv, vist at de kan ta ansvar for egen virksomhet på en måte som tilsier at ytterligere fullmakter bør innvilges, som omtalt ovenfor. Overordnet styring gjennom budsjettet fra bevilgende myndigheter er imidlertid et viktig og grunnleggende prinsipp som det fortsatt må være aksept for. Det er da et klart ønske at de finansielle rammebetingelsene bør være mest mulig forutsigbare over tid.

Det synes ikke nødvendig med store reformtiltak, med uklare konsekvenser, for å løse disse utfordringene. HiO deler mao. utvalgsmindretallets syn i dette spørsmålet. Vi kan ikke se at det forligger presserende behov for endringer i rammevilkårene for å kunne imøtekomme aktuelle omstillingsbehov, slik flertallet har argumentert for i sin begrunnelse.

3. Intern ledelse, organisering og styring

Fra 2003 er det overført myndighet til institusjonene til å fastsette egen intern organisering. Det har medført mange utfordringer og muligheter. Innbyrdes ulikheter i sektoren har økt, noe som viser at den overførte myndigheten er blitt tatt i bruk.

HiO kan ikke se at flertallets påstander om mangler ved dagens styrings- og organiseringsform er begrunnet for sektoren som helhet, og gjenkjenner heller ikke den beskrivelse av dette som er lagt til grunn fra flertallets side. Dette gjelder bl.a. flertallets beskrivelse av at den etablerte ordningen med rektor som arbeidende styreleder ikke er formålstjenlig. Dette samsvarer ikke med den faktiske situasjonen, slik vi ser det, og spesielt ikke når det gjelder omtalen av rektors lovfestede rolle og posisjon i dagens system. Oppfatningen av direktøren som "departementets forlengede arm" samsvarer heller ikke etter vårt syn med gjeldende oppfatning eller praksis ut fra dagens lovverk. Beskrivelsen av ledelsesystemet ved institusjonene oppfattes dermed ikke som godt dekkende.

Utvalgsflertallet går inn for eksternt styreflertall, og at styrets leder og nestleder skal hentes fra denne gruppen. Det legges liten vekt på legitimitet for styre og ledelse i forhold til virksomheten. Flertallet nærer stor tiltro til at rendyrking av en bedriftsmodell med sterk toppledelse vil gi god kvalitet, stor effektivitet og bedre resultater i vår sektor. Vi vil advare mot dette som en ensidig oppfatning, nettopp ut fra hensynet til at vellykket styring og ledelse i vår sektor også avhenger av god legitimitet overfor virksomheten som skal styres. HiO vil imidlertid understreke behovet for en styrings- og ledelsesstruktur som bedre kan understøtte langsiktig strategisk utvikling og oppfølging. Vi ser ikke dette i motstrid til forslaget fra utvalgets mindretall når de framhever institusjonenes rett til egne valg av løsning og det positive i å ha en arbeidende styreleder med god legitimitet i virksomheten. Ordningen med autonomi for institusjonene til å bestemme egen ledelses- og styringsordning, slik denne ble fastlagt ved lovrevisjonen i 2002, må etter vårt syn videreføres og utvides. (Det vises også til våre kommentarer til del II, kap. 9.)

HiO har gode erfaringer med styremodellen der ingen gruppe har flertall alene, og denne bør videreføres. Denne modellen fremmer en samarbeidsorientert arbeidsform, og gir institusjonen den styrke det ligger i å ha et styre som må legge arbeid i å finne samtlende løsninger.

HiO ser det ellers som prinsipielt uheldig å svekke studentenes innflytelse i de interne styringsorganene, jf ellers omtale i del II, Kap 3, § 3-5.

4. Arbeidsvilkår og rettigheter for de tilsatte

Tilsatte ved høyskoler og universiteter omfattes i dag av de rettsregler som gjelder for statstilsatte, hva gjelder bl.a. stillingsvern og pensjonsrettigheter. Dette har vært viktige velferdsordninger og arbeidsbetingelser i en sektor der lønnsnivået ikke alltid har vært det beste. Ordnete arbeidsvilkår, stillingsvern og pensjonsrettigheter har vært et pre ved å ha staten som en ansvarlig arbeidsgiver og har utvilsomt virket positivt for sektoren for å tiltrekke seg godt kvalifisert arbeidskraft. Det har også virket positivt for den enkelte tilsatte å ha slike ordnede arbeidsvilkår.

Det er derfor all grunn til å advare mot å fjerne dette som en fordel for de tilsatte i sektoren. For *institusjonene* handler dette om hvilke arbeidsbetingelser som kan tilbys for å rekruttere og beholde godt kvalifisert personale, dvs. den viktigste forutsetningen for å sikre god kvalitet i utdanning og forskning, slik kvalitetsreformen forutsetter. Rekrutteringssituasjonen i sektoren er allerede bekymringsfull. Universitets- og høgskolesektoren bør ikke gjennom en uønsket organiserings- og tilknytningsform få redusert mulighetene ytterligere for å få rekruttere og beholde et godt kvalifisert personale.

HiO kan derfor ikke støtte utvalgsflertallet som mener det er en fordel at de tilsattes arbeidsforhold fristilles i forhold til de sentrale statlige tariffavtaler og tjenestemannslovens reguleringer. Det statlige forhandlingssystemet er ikke til hindring for smidige løsninger, om slike løsninger tariffestes etter forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene. Tilsvarende kan både smidige – og stivbente – løsninger bli resultatet av tarifforhandlinger etter arbeidstvistlovgivningens regler – uansett arbeidsgiverorganisasjonstilknytning. Erfaringene fra omstillinger i andre deler av offentlig sektor gir også all grunn til å advare mot å undervurdere de problemene dette kan skape, også for arbeidsgiversiden. Forståelsen på dette området virker nå svært forenklet og lite underbygget fra utvalgsflertallets side.

5. Behovet for felles lov for private og statlige utdanningsinstitusjoner

En felles lov har lenge vært et ønske først og fremst fra de private institusjonenes side, bl.a. sterkt begrunnet i ønsket om å få de samme fullmakter på det faglige området som det statsinstitusjonene har. Dette fikk de akkrediterte private institusjonene langt på veg gjennom revisjonen av privathøgskoleloven i 2002. Forutsetningen om større grad av likebehandling av institusjonene, i tråd med Bologna-erklæringen, er dermed allerede fulgt opp på dette området. Prinsippene i økonomimodellen for statlige universiteter og høyskoler er også i bruk for de private høyskolene. HiO mener at dette er vidtgående forbedringer av de private institusjonenes driftsvilkår, noe som må være godt dekkende for virksomheten i denne delen av sektoren. En vesentlig forskjell i fullmakter mellom statlige og private institusjoner er i dag at de private kan ta egenandeler fra sine studenter, noe som de statlige institusjonene er underlagt klare begrensninger i forhold til. De private har på dette området i visse sammenhenger et klart konkurransefortrinn.

På dette grunnlaget kan vi ikke se at en ny, felles lov for statlige og private institusjoner vil gi vesentlige endringer i forhold til dagens system. Sett fra vårt ståsted som statsinstitusjon, er det vanskelig å se at det fortsatt er presserende behov for nytt felles lovverk.

Det må derfor antas at det er ønsket om full likestilling på det økonomiske området som begrunner et fortsatt sterkt ønske fra de private institusjonene om felles lovverk med de statlige institusjonene. Det kan reises spørsmål ved om dette er en *god nok* begrunnelse for å pålegge hele sektoren nye, og omfattende lovrevisjoner. HiO ønsker i alle fall å reise tvil om det reelle behovet for en ny felles lov på dette tidspunkt.

6. "Gratisprinsippet"

HiO anser det som usikkert om dette forholdet bør/kan sikres gjennom egen lovgivning. HiO støtter imidlertid også her mindretallets forslag om at statlige institusjoner bare kan kreve egenbetaling for etter- og videreutdanning. Det er nødvendig at begrepsdefinisjonene avklares i det videre arbeidet med dette spørsmålet. HiO støtter også mindretallets krav til private institusjoner, om at studentenes egenbetaling må være avklart før det gis statsstøtte til disse

institusjonene. Akkreditering fra NOKUT må foreligge for at institusjonene - private som statlige - skal være kvalifiserte for å få statlig støtte.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utredningen framstår som svært mangelfull på dette området. De økonomiske og finansielle konsekvensene av spesielt utvalgflertallets forslag er så lite utredet og drøftet, at det vanskelig kan gis tilbakemelding til dette. Dette forholdet alene tilsier at det kan stilles spørsmål ved om det i det hele er forsvarlig å gå inn for en ny felles lov nå, når så sentrale spørsmål i forholdet mellom statlige og private institusjoner fortsatt er uavklarte. HiO mener det er all grunn til å stille en ny felles lov i bero, til dette i det minste er mer avklart. En ny høringsrunde om disse forholdene ville da være på sin plass, jf ellers våre kommentarer til dette under del III.

8. Lovteknisk oppbygging - Språk

De foreliggende lovforslagene har fått en ny struktur i forhold til dagens lov. En slik gjennomgang har lenge vært ønsket, uten at dette i seg selv kan begrunne behov for en ny lov. Strukturen i lovforslagene virker stort sett ryddig og oversiktlig. Lovforslagene har imidlertid noen klare svakheter, teknisk sett: Detaljeringsnivået er ujevnt og trenger bearbeidelse. Et endelig lovforslag bør fortsatt legges opp som en rammelov, der forhold som kan tas inn i forskrift, vedtekt el.l., bør tas ut. Dette vil også lette oppgraderingen av ulike bestemmelser, når behovet for det oppstår. Lovtekst bør ikke være for detaljert, men presisjonsnivået må være høyt.

Språk og språkføring i en evt. lovtekst trenger også en oppgradering, bl.a. for å bli bedre tilpasset sektorens noe mer moderne terminologi på en del områder, jf bl.a. kapittel 6 i lovforslagene, og bruken av "utdannelse" i stedet for sektorens form "utdanning". Det oppfordres derfor til en nødvendig bearbeidning av en evt. endelig lovtekst i forhold til det grunnlaget som er levert fra utvalgets side.

II KOMMENTARER TIL DE ENKELTE LOVBESTEMMELSER

I samsvar med det følgende er det i hovedsak mindretallets lovforslag som er kommentert. Der vi har merknader til flertallets forslag er dette særskilt markert. Dette innebærer at deler av flertallets lovforslag ikke er nærmere kommentert fra vår side, se begrunnelse ovenfor.

Lovens del I: Fellesbestemmelser

Kap. 1: Lovens formål og virkeområde

§ 1-3 Lovens saklige virkeområde – høyere utdanningsinstitusjoner

Det foreslås at NOKUT på grunnlag av sakkyndig vurdering skal avgjøre hvilken kategori den

enkelte institusjon skal tilhøre. Etter dagens lovverk er det Kongen som fastsetter dette på grunnlag av faglig vurdering og akkreditering foretatt av NOKUT (uh-loven § 1 og privathøyskoleloven § 10a). NOKUT vil således få sine fullmakter vesentlig utvidet i forhold til dagens ordning. HiO støtter ikke forslaget, men mener at institusjonskategori bør fastsettes av departementet. Vi viser også til våre kommentarer til §§ 2-2 og 2-3.

§ 1-4 Virkemidler

Det er svært positivt at internasjonalisering – som en naturlig følge av kvalitetsreformen – er tatt inn i loven som et virkemiddel for å høyne kvaliteten i høgre utdanning og forskning. Nr. 7 pålegger institusjonene å følge med i og forholde seg til det som skjer internasjonalt, og fag- og forskningsmiljøene blir gjennom dette oppfordret til å måle sin virksomhet mot internasjonale standarder på sine respektive fagområder. Gjennom nr. 8 lovfestes kvalitetsreformens “krav” om student- og lærerutveksling og faglig samarbeid innenfor ulike studieprogram og grader. Etter HiOs syn vil bestemmelsene kunne bidra til å styrke internasjonalt samarbeid og samhandling også på andre samfunnsområder.

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Et samlet utvalg foreslår at høgre utdanningsinstitusjoner ikke skal kunne gis pålegg eller instruksjoner om læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet (nr. 1), og individuelle tilsetninger eller utnevnelser (nr. 2).

Flertallet foreslår i tillegg at høgre utdanningsinstitusjoner ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om utvalget av studenter (nr. 3). I merknadene viser flertallet imidlertid til § 2-5 (krav for opptak til høyere utdanning). Og i § 2-5 åpnes det for at departementet kan fastsette krav til generell studiekompetanse, unntak fra samme krav, rangeringsregler m.v. Denne inkonsistensen gjør at det er uklart hvordan den foreslåtte § 1-6 nr. 3 faktisk skal forstås.

Mindretallet går imot bestemmelsen i nr. 3 og har strøket punktet i sitt lovforslag.

HiO støtter mindretallets forslag. Vi er enige med mindretallet i at denne bestemmelsen kan forstås slik at den hindrer nasjonal styring av opptaksvilkår og opptaksprosedyrer for statlig finansierte utdanninger. Dette kan få uheldige konsekvenser i forhold til opprettholdelsen av et samordnet nasjonalt opptak av søkere til universiteter og høgskoler. Den samordningen av opptak som vi har hatt etter opprettelsen av Samordna opptak, har gitt en betydelig rasjonaliseringsgevinst i universitets- og høgskolesektoren. Felles regelverk betyr likebehandling og forutsigbarhet og gjør at ungdom kan planlegge fagvalg i videregående skole i forhold til hva slags høgre utdanning de ønsker. Se også våre kommentarer til § 2-5.

§ 1-7 Kvalitetssikring

Det er positivt at det nå blir presisert at systemene for kvalitetssikring skal bidra til å sikre høg kvalitet på utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid.

For øvrig viser vi til våre kommentarer til § 2-1 når det gjelder begrepsbruk.

Kap. 2: Faglige fellesbestemmelser

§ 2-1 Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT

§ 1-7 slår fast at høgre utdanningsinstitusjoner skal ha “tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring” – altså “systemer” i flertall. I § 2-1, under oppstillingen av NOKUTs oppgaver i pkt. a), heter det imidlertid “evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring” – med “system” i entall.

Vi mener å ha registrert at departementet i nyere dokumenter bruker kvalitetssikringssystem i entall, og lovteksten bør i så fall tilpasses dette. Uansett bør lovteksten og tilhørende forskrifter være konsekvente i begrepsbruken.

§ 2-2 Gradsstruktur og titler

Lovforslaget synes ikke konsekvent når det gjelder hva som skal fastsettes av institusjonene, NOKUT og departementet. Utvalget skriver i merknadene til § 1-3 at det er uheldig at NOKUTs faglige vurderinger vedr. institusjonskategori kan overprøves av departementet (innstill., kap. 8.2, s. 177). Det foreslås derfor i § 1-3 at NOKUT skal få myndighet til å fastsette institusjonskategori. Men i § 2-2 foreslår utvalget at departementet skal bestemme hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan tildele.

Det er grunn til å tro at argumenter om uheldig politisk overprøving, som utvalget viser til i forbindelse med § 1-3, også vil gjelde for masterstudier og doktorgrader, som ifølge forslaget § 2-2 altså skal fastsettes av departementet.

Vi viser også til våre kommentarer til §§ 1-3 og 2-3.

§ 2-3 Faglige fullmakter

Utvalget foreslår at også universitetene må søke NOKUT om godkjenning av nye studier på master- og doktorgradsnivå på fagområder der institusjonen ikke kan tildele doktorgrad. Dette begrenser universitetenes fullmakter sammenliknet med dagens uh-lov, der universitetene selv bestemmer hvilke fag, emner og emnegrupper de vil tilby, og som skal inngå i grunnlaget for grad eller yrkesutdanning på ulike nivåer, uavhengig av om institusjonen tildeler doktorgrad på fagområdet eller ikke (uh-loven § 1). HiO går imot forslaget, som innebærer en innskrenking av faglig myndighet, hvilket harmonerer dårlig med intensjoner om større autonomi og ansvar for institusjonene.

I annet ledd heter det: "Styret fastsetter i forskrift en studieplan ...". Dette er uklart, og det kan tolkes slik at studieplaner nå skal gis forskrifts status. HiO kan ikke se noen grunn til en slik forskriftsfesting, som vil være lite hensiktsmessig.

I siste ledd foreslås det at NOKUT kan trekke tilbake en institusjons faglige myndighet etter samme paragrafs første ledd når institusjonens interne kvalitetssikringssystem ikke er tilfredsstillende. Etter gjeldende uh-lov ligger denne myndigheten i departementet (uh-loven § 46 nr. 6), noe HiO mener fortsatt bør gjelde.

§§ 2-4 og 2-7

Utvalgets § 2-4 dekker innholdsmessig uh-loven §§ 47 og 48, mens utvalgets § 2-7 tilsvarer uh-loven § 49. Disse paragrafene omhandler beslektede temaer, og for oversiktens skyld bør de derfor innarbeides i samme nye paragraf eller i to paragrafer rett etter hverandre.

Selv om det ikke er foreslått realendringer i disse paragrafene i forhold til dagens uh-lov, ønsker vi å kommentere dem. Ved en lovrevisjon bør det foretas en opprydding og presisering på de områder som dekkes av de nevnte paragrafer.

§ 2-4 Godkjenning av annen utdanning

Overskriften til § 2-4 "Godkjenning av annen utdanning" synes ikke helt dekkende. I paragrafen skilles det mellom "godskriving" og "godkjenning". Hvis man ønsker å opprettholde et slikt skille, bør dette også gå fram av overskriften, som f.eks. kan lyde "Godskriving og godkjenning av tidligere høgre utdanning".

I første ledd bør det legges inn muligheter til å fastsette unntak fra hovedregelen om tid-for-tid-uttelling. Det synes ikke riktig at gamle yrkesutdanninger som ikke er blitt godskrevet fullt ut med normert studietid i det eldre gradssystemet (cand.mag.-grad) (jf. forskrift om godskriving av grad, yrkesutdanning, utdanningsprogram, fag eller emne fra institusjon under lov om universiteter og høyskoler som del av cand.mag.-grad, fastsatt av departementet 28.10.1998), uten videre skal gjøre dette i det nye gradssystemet (bachelorgrad). Med en felles lov for statlige og private høgre utdanningsinstitusjoner synes det heller ikke riktig at ethvert studietilbud som på et tidspunkt ble gitt ved en privat institusjon, men som først på et langt senere tidspunkt fikk eksamensrett etter privathøyskoleloven, uansett skal godskrives som del av en akademisk grad.

HiO er kjent med at det er ulike oppfatninger i sektoren når det gjelder tolkningen av gjeldende uh-lov § 47. Den tilsvarende bestemmelsen i ny § 2-4, første ledd, nemlig "vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold", bør derfor presiseres. Dobbelt uttelling må selvsagt unngås innenfor ett og samme studieløp (grad, yrkesutdanning). Men det virker urimelig om bestemmelsen skal tolkes slik at det ikke kan gis uttelling for samme faginnhold i to forskjellige studieløp (grader, yrkesutdanninger). Dette må også sees i sammenheng med den foreslåtte § 2-7 (jf. gjeldende uh-lov § 49). Her slås det fast at det skal gis fritak for eksamen eller prøve på grunnlag av tilsvarende eller annen velegnet eksamen eller prøve. Og slik "tilsvarende eller velegnet" eksamen eller prøve vil i mange tilfeller inngå i en tidligere grad eller yrkesutdanning som studenten har.

I det øyeblikk det gis fritak for en eksamen eller prøve i et gitt studieløp på grunnlag av tidligere avlagt eksamen/prøve, godskrives også den tidligere utdanningen ("annen utdanning"). Hvis tolkningen vedr. "dobbelt uttelling" i § 2-4, første ledd, skal være at det ikke er mulig å få godskrevet noen del av et tidligere studium (grad, yrkesutdanning m.v.) inn i en ny utdanning (grad, yrkesutdanning m.v.), blir konsekvensen at § 2-7 i svært mange tilfeller ikke kan anvendes. I så fall er det inkonsistens i loven. Det vises også til kommentarene til § 2-7.

Bestemmelsene i annet og tredje ledd om godkjenning av utdanning fra institusjoner utenfor loven dekker innholdsmessig gjeldende uh-lov § 48 nr. 1-2. HiO vil påpeke at både dagens lov og tilhørende forskrift og den foreslåtte § 2-4 muliggjør omfattende "shopping" av godkjenning. Etter det vi kan se, er det ingenting som hindrer en enkeltperson i å søke om å få sin utenlandske utdanning godkjent som faglig jevn god med utdanning som gis ved en rekke institusjoner, i tillegg til at vedkommende kan søke NOKUT om generell godkjenning av utdanningen. Alle institusjonene og NOKUT vil måtte behandle en innkommet søknad og gi godkjenning, evt. avslag. Evt. klage/-r på avslag vil tilsvarende måtte behandles av alle institusjonene.

Det betviles at det er i tråd med intensjonen at så vel gjeldende lov- og forskriftverk som den foreslåtte loven åpner for "shopping" av godkjenning, der følgen blir omfattende dobbeltarbeid i uh-sektoren. HiO håper derfor at det fastsettes bestemmelser som kan forhindre dette og gi en god nasjonal arbeidsdeling, noe vi mener også vil komme søkere og studenter til gode.

§ 2-5 Krav for opptak til høyere utdanning

Det er positivt at utvalget legger vekt på å forenkle bestemmelsene som regulerer opptak til høgre utdanning. Det er imidlertid viktig at når man gir institusjonene større selvbestemmelse, ikke samtidig skaper en uoversiktlig og mindre forutsigbar situasjon for søkere og saksbehandlere.

Paragrafens overskrift er uheldig og foreslås endres til "Grunnlag for opptak til høgre utdanning", som er en tydeligere formulering.

HiO mener at den foreslåtte § 2-5 ikke fullt ut ivaretar de hensyn som i dag dekkes av uh-loven § 37. Blant annet finner vi i § 37, 1. ledd, flg. bestemmelse, som mangler i ny § 2-5:

"Departementet kan fastsette at også annen høvelig utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis skal være generelt opptaksgrunnlag."

Kommentarer til paragrafens enkelte ledd:

1. ledd

"Grunnlaget for opptak til høyere utdanning (generell studiekompetanse) er fullført og bestått norsk videregående opplæring...". HiO går ut fra at en ikke ønsker å åpne for at alle løp som fører til bestått norsk videregående opplæring, skal gi generell studiekompetanse. Vi foreslår derfor følgende formulering: "Grunnlaget for opptak til høyere utdanning (generell studiekompetanse) er fullført og bestått norsk videregående opplæring med de krav til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter, eller tilsvarende videregående opplæring fra annet land."

2. ledd

Det er uklart hva som menes med "åpne" studier når det er opp til utdanningsinstitusjonene selv å regulere adgangen til de enkelte studier.

3. ledd

Det kan være positivt at institusjonene får større selvbestemmelse i spørsmålet om spesielle opptakskrav. Imidlertid vil en total fristilling av institusjonene på dette punkt gi en uoversiktlig situasjon på flere områder. Det vil bli svært vanskelig for elever i videregående skole å planlegge sitt utdanningsløp. Søkeprosessen blir komplisert, og det vil ødelegge for den samordningen vi i dag har av søkingen gjennom Samordna opptak. Saksbehandling for hverandre som nettopp gir effektiviseringsgevinsten av et samordnet opptak, vil neppe la seg gjennomføre dersom utdanningsinstitusjonene fritt kan fastsette egne opptakskrav. Alt i alt er dette et forslag som vil føre til en komplisering av opptaksbestemmelsene og ikke en forenkling, slik intensjonen var.

For å ta vare på ideen med større selvbestemmelse, men samtidig forsøke å bevare samordning av opptaket og forutsigbarhet for elever og søkere, går HiO inn for at departementet skal fastsette en begrenset 'meny' av spesielle opptakskrav som institusjonene kan velge fra. Vi ser her for oss et begrenset utvalg av spesielle opptakskrav som tar vare på de ulike retningene en vet er nødvendig, f.eks. ett spesielt opptakskrav for realfag, ett for formingsfag osv.

§ 2-7 Fritak for eksamen eller prøve

Som tidligere nevnt, mener vi at bestemmelsene i § 2-7 kan innarbeides i § 2-4 eller følge rett etter § 2-4.

Ordlyden i § 2-7 er den samme som i gjeldende lov § 49. Det bør vurderes å presisere at "fritak for eksamen eller prøve" i denne sammenheng ikke behøver å leses bokstavelig, men at "frita" betyr at en tidligere avlagt eksamen/prøve eller f.eks. godkjent arbeidskrav, skriftlige/praktiske/kunstneriske innleveringer/arbeider, gjennomført praksisperiode m.v., kan godskrives studenten i et nytt studium. Fritaket vil bare gjelde så langt "tilsvarende krav" er oppfylt.

Setningen ”styret bestemmer om vedkommende avdeling eller særskilt organ ved institusjonen skal avgjøre saker om fritak” kan utgå. Det ligger under styrets generelle fullmakter å delegere myndigheten i slike saker til undeliggende organer.

Til setningen ”departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksis”: Det spørres om departementet kan pålegge institusjonene dette for hele § 2-7. Som alt påpekt (jf. kommentarene til § 2-4) innebærer ”fritak for eksamen eller prøve” at f.eks. en tidligere avlagt eksamen/prøve, tidligere utført skriftlig eller kunstnerisk arbeid, godkjent praksisperiode osv. godskrives inn i et nytt studium. Men ingen studier er helt like fra den ene institusjonen til den andre, selv ikke rammeplanstyrte utdanninger. Det er derfor vanskelig å pålegge institusjonene å samordne fritakspraksis rettet mot nærmere angitte fag/kurs/emner/eksamener osv. som inngår i konkrete studietilbud ved den enkelte institusjon, og der institusjonen således har faglig myndighet og ansvar.

Derimot vil det være mulig for departementet å pålegge institusjonene å samordne praksis når det gjelder hva som skal legges til grunn for fritak for eksamen eller prøve på grunnlag av realkompetanse, f.eks. generelle retningslinjer for slikt fritak, krav til dokumentasjon m.v.

§ 2-8 Eksamen

I lovutkastet benyttes ordet ”evaluering” om vurdering av studenters prestasjoner. Institusjonene er tidligere blitt anmodet om å bruke ordet ”vurdering” om dette. Denne begrepsbruken kom inn med Ot.prp. nr. 40 (2001-2002). Det bør avklares hvordan disse begrepene skal anvendes.

Formuleringen ”eksamen eller likestilt evaluering” (dvs. *vurdering*, jf. forrige avsnitt) benyttes for å synliggjøre alternative vurderingsformer. Dette er en nyttig tilføyelse.

I fjerde avsnitt fastsettes det at eksamensreglementet i form av forskrift også skal inneholde bestemmelser om retten til å ta eksamen for studenter som ikke er tatt opp (dvs. privatister, gjeldende uh-lov § 40). Dette er også en nyttig tilføyelse.

Det samme gjelder fjerde avsnitt, der det er presisert at avgjørelse av en students rett til å gå opp til eksamen, er enkeltvedtak.

§ 2-10 Vitnemål

Det er også her nyttig å få presisert at utstedelse av vitnemål er et enkeltvedtak.

Høgskolen savner imidlertid hjemmel for å inndra vitnemål i saker der studenten klager på karakter etter at vitnemål er utstedt, og vedkommende etter ny vurdering stryker, slik at hun/han ikke lenger har krav på vitnemål.

Kap. 3: Studentenes rettigheter og plikter

§ 3-1 Studentorgan

Studentorganene spiller en viktig rolle for en aktiv og velfungerende studentmedvirkning i institusjonens arbeid på ulike områder. Gjeldende uh-lov §§ 27-28 har bestemmelser om valgform, konstituerende møte og vedtekter, som er fjernet i utvalgets lovforslag. HiO mener de gjeldende bestemmelsene bør videreføres i ny lov.

§ 3-2 Utdanningsplan

I lovforslaget er bestemmelsen om når i studieløpet avtale om utdanningsplan skal inngås, tatt ut (jf. § 44b i gjeldende uh-lov). Departementets anledning til å gi forskrift er også fjernet. Dette er endringer som støttes.

§ 3-3 Læringsmiljø

Høgskolen forutsetter at styrets overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø fortsatt ligger fast. Styret er utdanningsinstitusjonens øverste organ uansett tilknytningsform som velges, og ansvaret må derfor plasseres der.

Gjeldende uh-lov § 44 nr. 2 presiserer at læringsmiljøet innbefatter det psykiske og fysiske arbeidsmiljøet. Denne presiseringen er imidlertid fjernet i utvalgets lovforslag.

Det er en helt klar oppfatning blant studenter og tilsatte at læringsmiljø omfatter langt mer enn fysiske omgivelser. Studentservice, studentmiljø, læringsressurser (bibliotek, brukerstøtte, IT-/AV-utstyr) og læringsformer utgjør en viktig del av læringsmiljøet. Dersom læringsmiljøutvalget skal ha noen funksjon og mening for studenter, må utvalget kunne rette søkelyset mot alle utfordringer knyttet til læringsmiljøet, og ikke bare kontrollere og overvåke at minstestandarder i forhold til bygningsmassen/fellesarealer overholdes.

Det må presiseres i lovteksten at begrepet læringsmiljø omfatter alle faktorer som kan påvirke studentene i en studiesituasjon. En slik tolkning av begrepet er i tråd med Ot.prp. nr. 40 (2001-2002).

§ 3-5 Studentenes representasjon i institusjonenes organer

Prinsipielt sett mener HiO det er uheldig å svekke studentenes innflytelse i institusjonenes styrende organer i forhold til dagens lov. Skal dagens representasjon opprettholdes, vil det imidlertid kreve styringsorganer av en størrelse som i nåværende lov. En slik føring kan også være uheldig, bl.a. for mindre institusjoner.

Siste ledd i § 3-5 forstås slik at dette må gjelde organer som har oppgaver knyttet til klart *studentrelaterte* forhold. HiO er f.eks. skeptisk til å innlemme studentrepresentanter i innstillings- og tilsettingsarbeid for eksempel i sentrale tilsettingsorganer, fordi dette tidsmessig og kompetansemessig vanskelig lar seg forene med studentenes korte funksjonstid i slike verv. Det presiseres at en slik betenkelighet ikke omfatter tilsvarende saker behandlet i ordinære styringsorganer der studentene har egne medlemmer. Det kan også skilles mellom studentenes direkte deltakelse i bestemte organers saksbehandling, og deres muligheter til å påvirke/bli hørt om regelverk og rutiner som slike organer skal følge.

§ 3-6 Rett til fødselspermisjon

Høgskolen støtter utvalget i at loven får inn denne bestemmelsen. Rett til permisjon i forbindelse med adopsjon av barn bør også tas inn.

§ 3-8 Annullering av eksamen eller prøve

Utvalget foreslår i § 3-8 at styret kan annullere eksamen eller prøve eller godkjenning av kurs når dette er oppnådd på uredelig vis (nærmere angitt i paragrafen). Etter gjeldende uh-lov §§ 42 nr. 3 og 54 er avgjørelsesmyndigheten i slike saker lagt til styret selv eller styrets klagenemnd. Slik vi leser forslaget, innebærer det at styret kan delegere avgjørelsesmyndigheten til underliggende

organ/-er, uten at det sies noe om hvilke/-t organ/-er det er snakk om. Men styret kan også velge å la være å delegere.

Etter gjeldende uh-lov kan vedtak om annullering av eksamen eller prøve etter disse bestemmelsene påklages til departementet. Utvalget foreslår imidlertid at institusjonens klagenemnd skal være klageinstans i slike saker; jf. § 7-3. Konsekvensen av dette må da bli at styret ikke kan delegere avgjørelsesmyndigheten vedr. annullering av eksamen eller prøve (jf. forrige avsnitt) til klagenemnda. Hvis styret velger å beholde avgjørelsesmyndigheten selv i slike saker, og klagenemnda skal være klageinstans, stiller HiO spørsmål om dette er betryggende saksbehandling etter forvaltningsloven. For det må forutsettes at styret ved institusjonen også i framtiden skal oppnevne institusjonens klagenemnd.

Hvis styret velger å delegere avgjørelsesmyndigheten til f.eks. avdelingsstyrene, risikerer vi å få ulik førsteinstansbehandling av denne typen viktige saker ved institusjonen.

HiO mener på denne bakgrunn at avgjørelsesmyndigheten i saker etter § 3-8 fortsatt skal ligge hos styret selv eller styrets klagenemnd, etter institusjonens eget valg. Og i forlengelsen mener vi departementet må være klageinstans, som i dag.

Vi viser også til våre kommentarer til § 4-1.

§ 3-9 Utestenging og bortvisning

Høgskolen har de samme innvendingene mot denne paragrafen som mot § 3-8. Se også kommentarene til § 4-1.

§ 3-10 Utestenging grunnet straffbare forhold

Pasienter, klienter, barnehagebarn, elever og andre bør i størst mulig grad sikres mot å bli utsatt for overgrep fra studenter som har praksisopplæring eller klinisk undervisning. Lovverket bør inneholde bestemmelser som gjør risikoen for dette minst mulig og sikre en enhetlig praksis i forhold til alle aktuelle studier.

Gjeldende uh-lov og den foreslåtte loven er inkonsekvente på dette området, jf. § 3-10, tredje ledd: "Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisopplæring eller klinisk undervisning." De bestemmelsene som gjelder for yrkesutøving, varierer for de ulike yrkesgruppene. F.eks. kan en student i barnevernspedagogutdanning som er dømt for brudd på straffelovens §§ 193, 194, 197, 199 og 204 første ledd, utestenges fra praksis. En student i førskolelærerutdanning som skal ha praksis på samme sted, kan være dømt for brudd på de samme bestemmelsene, men kan ikke utestenges fra praksis.

HiO ser det også som lite konsekvent når det i annet ledd heter: "Politiattest skal vise om vedkommende er siktet, tiltalt eller dømt for seksuelle overgrep, grove voldsforbrytelser eller straffbare forhold vedrørende besittelse og bruk eller omsetning av narkotiske stoffer eller medikamenter", samtidig som det i tredje ledd henvises til lov om yrkesutøvelse, som er snevrere og kun inneholder bestemmelser knyttet til seksuelt misbruk.

De brukerne studentene møter i praksis, er ofte i en sårbar situasjon – små barn, mennesker som er innlagt i institusjoner o.l., som ikke bør risikere å bli utsatt for noen form for overgrep.

Høgskolen mener derfor det er viktig at også personer som har begått grove voldsforbrytelser må utestenges fra praksis.

I tråd med det som er sagt over foreslår vi at henvisning til lov om yrkesutøvelse fjernes, og at bestemmelsene i § 3-10 skal gjelde generelt for alle studenter som i klinisk undervisning eller praksisopplæring kommer i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever og andre.

Politiattest leveres ved begynnelsen av studiet. Men studentene kan i løpet av studietiden utføre handlinger som ville kunne føre til utestenging fra praksisopplæring. Dette problemet blir verken ivaretatt i dagens uh-lov eller i lovforslaget.

1. ledd:

Setningen foreslås endres til: "... eller praksisopplæring, *skal studenten legge fram politiattest ved opptak til studiet.*"

3. ledd:

Hele leddet bør fjernes.

§ 3-11 Utstenging etter skikkethetsvurdering

HiOs lærerutdanninger har gode erfaringer med skikkethetsvurdering av studentene. Gjennom et systematisert oppfølgings- og veiledningsarbeid i forhold til de studenter som det meldes bekymring for, har resultatet så langt vært at det sjelden eller aldri er nødvendig å løfte disse sakene til nemndsbehandling for utestenging.

Bl.a. på denne bakgrunn vil HiO på ny reise spørsmålet om ikke en tilsvarende ordning nå bør innføres også i helse- og sosialfagutdanningene, slik det tidligere er blitt foreslått.

Kap. 4: Klage

§ 4-1 Klagenemnd

Forslaget går ut på at institusjonene *skal* opprette klagenemnd. Dette tilsvarer det som gjelder for private høgskoler etter dagens privathøyskolelov, mens de statlige institusjonene etter dagens uh-lov *kan* oppnevne klagenemnd; jf. uh-loven § 24 nr. 1. HiO støtter lovfesting av klagenemnd ved alle institusjonene.

I § 7-3, tredje ledd, heter det at klagenemnda skal være klageinstans i saker som gjelder enkeltvedtak, og her nevnes bl.a. avgjørelser om annullering av eksamen eller prøve etter § 3-8 og utestenging og bortvisning etter § 3-9.

Hvis styret ved institusjonen fatter vedtak etter §§ 3-8 og 3-9, noe det i henhold til lovforslaget ikke er noe i veien for, er klagenemnda likevel klageinstans. Som nevnt under § 3-8, setter vi spørsmålsteget ved om utvalgets forslag på disse punktene ivaretar studentenes rettssikkerhet og en betryggende saksbehandling etter forvaltningsloven, da klagenemnda forutsettes oppnevnt av institusjonens styre. Etter gjeldende uh-lov er det departementet som er klageinstans i slike saker, og HiO går inn for at dette også må lovfestes i ny lov.

Kap. 5: Organisasjonelle bestemmelser

§ 5.1 Institusjonens ledelse – styret

Se også merknader til del II, kap. 9. (mindretallets forslag)

Det er ikke nærmere grunnlagt fra utvalgets side hvorfor bare studenter og tilsatte er nevnt som representanter i styret, og ikke eksterne medlemmer. Siden utvalget er enige om eksterne styremedlemmer som et viktig innslag i institusjonsstyrene, kan slik representasjon i det minste omtales også her.

Kap. 6: Ansettelse (Tilsetting)

Terminologi: Nåværende lovs terminologi bør fortsatt følges, dvs. "tilsetting/tilsatt" i stedet for "ansettelse/ansatt". Dette gjelder hele lovteksten.

§ 6-5 Enerett til bruk av visse stillingstitler

Den nye stillingstittelen undervisningsdosent bør betraktes på samme måte som professor-tittelen og benevnes i loven.

HiO støtter mindretallets forslag hvor tjenestemannslov og tjenestetvistlov fortsatt vil gjelde utfra følgende begrunnelse:

Omorganisering til selveiende institusjon vil innebære store endringer i rettigheter for personalet i statlige forvaltningsorganer innenfor personal- og tariffområdet. Tilsatte vil ikke lenger ha fortrinnsrett til stillinger i staten, oppsigelsesvernet svekkes, og det vil være stor usikkerhet med hensyn til framtidig pensjonsordning. Dette representerer tap av goder som tilsatte i staten i dag nyter godt av og som er opparbeidet gjennom lang tid. Usikkerhet og utrygghet for arbeidsplassen kan påvirke trivsel og arbeidsmiljø. Stabilitet og forutsigbarhet har vært en vesentlig faktor for å rekruttere og beholde kvalifisert personale med dagens lønnsnivå. Hvis universiteter og høyskoler blir selveiende institusjoner vil det bli press på lønninger og større grad av markedstilpasset lønn og større mobilitet.

Tilsatte i staten er medlemmer i Statens Pensjonskasse. Medlemskapet foreslås videreført i tre år etter omdanningstidspunktet. Det knytter seg stor usikkerhet til hva som vil skje etter tre år da det ikke er knyttet noen rettigheter til videreføring av pensjonsordningen i Statens Pensjonskasse ved organisering som eget rettssubjekt.

Flertallet går inn for at institusjonene selv velger hvilken arbeidsgivertilknytning de skal ha begrunnet med at behovet kan være ulikt ut fra institusjonenes størrelse og profil. Det kan føre til ulikheter i avtaleverket innen UH-sektoren med ulike arbeids- og lønnsvilkår for personalet ut fra hvilken arbeidsgiverorganisasjon som er valgt fra arbeidsgivers side.

Arbeidsmiljøloven har mer rigide bestemmelser om midlertidig tilsetting enn hva tjenestemannsloven har, og en ny og strengere praksis ved midlertidige tilsettinger vil skape vanskeligheter i forhold til den fleksibilitet som tjenestemannsloven i dag gir. Det vil bli en stor utfordring for en sektor som alltid vil ha et visst behov for tilsetting på midlertidig basis.

Tilsettinger vil ifølge flertallets lovforslag ikke lenger være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og visse bestemmelser, bl.a. om utrednings- og informasjonsplikt i fvl. § 17, vil ikke lenger gjelde.

Forskrift til forvaltningsloven om partsoffentlighet i saker om tilsetning faller da også bort. Det vil ha som konsekvens at søkere vil miste rettigheter de i dag har etter forskrift til forvaltningsloven som gir utstrakt grad av innsyn i dokumenter og adgang til å få opplysninger. Innsynsretten som gjelder ved tilsetninger i staten forutsetter gode rutiner og er med på å sikre en saklig og objektiv saksbehandling.

Lovforslaget regulerer ganske detaljert tilsetninger i undervisnings- og forskerstillinger, men har ingen bestemmelser om tilsetning i administrative stillinger. Hvis tjenestemannsloven ikke skal gjelde, vil tilsettingsprosedyrene kunne variere sterkt avhengig av hvilken gruppe tilsatte det dreier seg om, og det kan bli ulikheter institusjonene imellom.

Kap. 7: Diverse bestemmelser

§ 7-1 Egenbetaling

Vi viser til våre kommentarer i del I, punktene 5 og 6.

§ 7-2 Beskyttelse av høyere utdanningsinstitusjoners egennavn

Det bør være valgfrihet mht. å velge betegnelsen "høyskole" eller "høgskole" for den enkelte institusjon i denne kategorien. Betegnelsen "høgskole" forenkler behovet for institusjonsnavn i begge målformer slik målloven nå fastsetter for statsinstitusjoner. Jf. også "høgre/høyere utdanning".

§ 7-3 Forholdet til annen lovgivning

Høgskolen går imot forslaget om at klagenemnda ved institusjonen skal være klageinstans i saker etter §§ 3-8 og 3-9. Vi mener departementet skal være klageinstans her. Vi viser her til våre kommentarer under §§ 3-8 og 4-1.

For øvrig er det inkonsistens i lovforslagets §§ 3-10 og 3-11 og § 7-3. I §§ 3-10 og 3-11 står det eksplisitt at departementet (evt. klagenemnd oppnevnt av departementet, jf. § 3-10) skal være klageinstans. Men i § 7-3 heter det at klageinstans i saker som gjelder enkeltvedtak, inkl. vedtak etter §§ 3-10 og 3-11, skal være institusjonens klagenemnd.

HiO mener departementet også med ny lov skal være klageinstans i saker vedr. annullering av eksamen eller prøve etter § 3-8 og saker vedr. utestenging og bortvisning etter §§ 3-9 – 3-11.

Lovens del II: Statlige universiteter og høyskoler

Kap. 8: Statlige universiteter og høyskoler

Det er blitt presisert i bestemmelsen at universiteter og høyskoler skal være uavhengige forvaltningsorganer etter bestemmelsene i dette kapitlet. HiO vil bemerke at det ved denne formuleringen, sett i sammenheng med bestemmelsene i kapittel 8, fortsatt synes uklart i hvilken utstrekning departementet har instruksjonsmyndighet i henhold til de nye bestemmelsene.

Kap. 9: Ledelse. Representasjon utad.

(Kap. 11 i flertallets forslag) Jf. også del I, punkt 3.

§ 9-1 Styret

HiO har som hovedsyn at institusjonene selv bør få fastsette mest mulig av hvordan intern

styring og ledelse skal være ved den enkelte institusjon. Opprettholdes institusjonene som statsinstitusjoner, vil det imidlertid være behov for innflytelse fra statens side over for eksempel institusjonenes vedtekter, jf forslaget i § 9-9.

HiO støtter mindretallets syn om at ingen gruppe bør ha flertall i styret. Dette er et styringsprinsipp som HiO har gode erfaringer med, og som understøtter styrets ansvar for å arbeide seg fram til samlende løsninger. Dette sikrer også styrets legitimitet internt, som er en viktig forutsetning for god ledelse av kunnskapsorganisasjoner.

Det er foreslått at styret skal gi nærmere regler om sammsetning og størrelse, samt andre bestemmelser som nevnt i paragrafens nestsiste ledd. HiO mener at det i vedtektene også bør inngå bestemmelser om kriterier og prosedyre for rekruttering til styreverv (f.eks. valgbarhet, evt. kompetansekrav mv.). Hensikten med slike bestemmelser er å kunne sikre at styremedlemmene hver for seg tilfører styret relevant kompetanse, slik at styringsorganets medlemmer til sammen besitter en bredde-, fag- og ledelseskompetanse som virksomheten vil ha nytte av.

HiO stiller seg skeptisk til flertallets forslag om at styrets flertall skal bestå av eksterne medlemmer, og at styret selv velger leder og nestleder blant de eksterne medlemmene. HiO har for øvrig svært gode erfaringer med et sterkt eksternt innslag i styret, og vil fortsatt støtte dette. Det kan legges til at om institusjonene fristilles, kan det vanskeliggjøre rekruttering av eksterne styremedlemmer fra "konkurrerende" fagmiljøer og institusjoner. Dette har vært en positiv side under dagens bestemmelser. Institusjonene har i mange tilfeller fått inn eksterne styremedlemmer fra andre institusjoner under UH-loven. Disse medlemmene har bl.a. bidratt til ønsket styrking av den faglig og forskningsmessige kompetansen i styret.

HiO vil eksplisitt advare mot den foreslåtte ordningen fra utvalgsflertallet om at styret selv skal utpeke eksterne medlemmer og på den måten rekruttere styreflertallet ved selvsupplering, ut fra flertallets modell, uten at noen ytterligere premisser for dette er gitt i loven. Dette kan ha flere uheldige sider, bl.a. kan dette oppfattes som lite demokratisk, og det kan over tid bidra til skjev-rekruttering til styret både ut fra kjønn, kompetanse og erfaringsbakgrunn.

HiO støtter for øvrig utvalgets poengtering av at styret skal være et strategisk organ med ansvar for ledelse av virksomheten, og ikke et forum for enkeltgruppers særinteresser. Det anses som positivt at lovforslaget åpner for at størrelsen på styret kan variere, avhengig av størrelse og kompleksitet i den enkelte institusjon, men med et visst forbehold om det uheldige ved at studentenes innflytelse blir svekket ved bruk av mindre styringsorganer.

§ 9- 4 Rektors ansvar og kompetanse

Høgskolen mener at institusjonene selv må få bestemme om rektor skal velges eller tilsettes på åremål. Institusjonene selv må også få fastsette hvorvidt man ønsker å ha en ordning med rektor med samlet faglig og administrativt ansvar, eller om rektor bør være faglig leder/styreleder med en direktør som øverste administrative leder.

HiO støtter ikke hele den foreslåtte bestemmelsen om at rektor skal tre ut av styret, om vedkommende tilsettes. Dette er etter vårt syn *bare nødvendig* når en tilsatt rektor også skal ha *administrativt ansvar*, i tillegg til det faglige ansvaret.

§ 9-5 Styremøter

Siste ledd i paragrafen om protokoll er omstendelig, og anses som overflødig utenom bestemmelsen om at det skal føres protokoll. Resten av dette ledd bør utgå, da den foreslåtte godkjenningsordningen både er tungvint og tidkrevende i praksis, og vil kunne hindre rask og utfyllende informasjon om styrets drøftinger og beslutninger. Bestemmelser om godkjenning av protokoll bør uansett ikke inngå i loven, men kan i stedet tas inn i vedtektene.

§ 9-7 Styrets oppgaver

Formuleringen i annet ledd kan i sin nåværende form virke selektiv, og bør i det minste omformuleres, gitt den påfølgende generelle bestemmelsen i fjerde ledd om at tilsatte og studenter skal høres. Dette kunne evt. vært mer utdypet, f.eks. slik at det framgikk at studenter og tilsatte skal gis anledning til å bli hørt i alle viktige saker ved institusjonen.

§ 9-9 Vedtekter

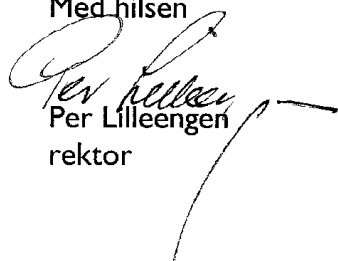
I underpunktene 2 og 3 bør formuleringen "fremgangsmåte for..." (hhv. om utpeking og valg av styremedlemmer) i stedet erstattes med "kriterier og prosedyrer for rekruttering til verv som ...". En slik omformulering gir rom for nødvendige bestemmelser både om framgangsmåten (rutinebeskrivelse) og om evt. generelle krav til for eksempel kompetanse eller forhold som gjelder valgbarhet. Tilsvarende omformulering bør også gjøres for punkt 3 og 4 i delen som omtaler hva vedtektene bør ha bestemmelser om. Denne siste delen kan for øvrig - i sin nåværende form - synes vel omfattende.

III ANDRE KOMMENTARER

Som påpekt er det viktige deler av utvalgsutredningen som synes for svakt dokumentert eller utredet, i forhold til de omfattende konsekvenser forslagene vil ha om de skulle bli innført. Dette kan bl.a. skyldes tidsrammen eller mandatet for utvalgsarbeidet, som utvalgslederen selv har påpekt, eller evt. andre forhold. Disse delene av utredningen har det selvsagt vært vanskelig å forholde seg til eller overskue i denne høringsrunden.

I slike gitte tilfeller vil HiO oppfordre til at det vurderes meget nøye om det kan foretas en form for ekstra høring/sondering med sektoren, når evt. aktuelle forslag er blitt ytterligere utdypet eller utredet. "

Med hilsen


Per Lilleengen
rektor


Asulv Frøysnes
høgskoledirektør