

Ny lov om universiteter og høyskoler

Ot.prp. nr. 79 (2003-2004)



1 Ny lov om universiteter og høyskoler

Utdannings- og forskningsdepartementet legger frem forslag til en lov om universiteter og høyskoler som er felles for statlig og privat sektor. Lovforslaget gir et felles rammeverk for institusjonenes virksomhet, med hensyn til faglige fullmakter, kvalitetssikring av utdanningstilbud og studentenes rettigheter og plikter.

Regjeringen har gjennom de seneste endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler, nytt finansieringssystem for statlige og private universiteter og høyskoler, innføring av nettobudsjettering, ny studiestøtteordning, omlegging av gradsstrukturen og innføring av nye vurderingsformer lagt til rette for at Kvalitetsreformens mål skal nås. Disse målene er blant annet bedre studiekvalitet, økt studieintensitet og bedret gjennomføring, økt internasjonalisering og bedre samspill med nærings- og arbeidsliv. Kvalitetsreformen gir institusjonene større frihet, men også mer ansvar for strategisk utvikling og ledelse og for bedre ressursutnyttelse.

Private høyskoler som tilfredsstillter kravene etter lov om private høyskoler, tilbyr utdanning av høy kvalitet og er underlagt de samme faglige kvalitetskrav som de statlige institusjonene. Å etablere et helhetlig rammeverk for offentlig godkjent høyere utdanning i Norge er viktig for å legge til rette for større grad av likebehandling av statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner og for å sikre studentene like rettigheter og plikter. Et felles lovverk legger også bedre til rette for å kunne ha en nasjonalt koordinert politikk for både statlige og private institusjoner, der endringer i regelverket skjer parallelt. Forslaget om felles lov som nå fremmes innebærer en fullstendig og endelig kodifisering av et slikt helhetlig rammeverk. Kvalitetsreformens innhold blir videreført i forslaget.

Høyere utdanning i Norge skal fortsatt være et offentlig ansvar.

Høyere utdanning i Norge skal fortsatt være et offentlig ansvar.

Hovedtyngden av aktiviteten innenfor høyere utdanning vil også i fremtiden skje i regi av de statlige institusjonene og være gratis for studentene. De private institusjonenes rolle bør samtidig gjenspeiles i lovens formål og gjennom en større grad av likebehandling med hensyn til faglige fullmakter og krav til virksomheten.

Private institusjoner er en viktig og integrert del av det totale tilbudet av høyere utdanning i Norge.

I lovforslaget er formålsbestemmelsen utformet likt for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. Private institusjoner er en viktig og integrert del av det totale tilbudet av høyere utdanning i Norge. Dette gjør det naturlig å ha lik regulering også når det gjelder institusjonenes overordnede formål og virksomhet. Felles overordnet formål for institusjonene innebærer imidlertid ikke en innskrenkning i muligheten for å representere et faglig-pedagogisk alternativ, eller et alternativ med basis i religiøse eller etiske begrunnelser. Institusjoner under loven vil ha rett til å utforme sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag innenfor lovens rammer. Den akademiske og kunstneriske frihet er foreslått styrket og tydeliggjort.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Kvalitetsreformen

Høyere utdanning i Norge er ikke lenger forbeholdt de få, men er blitt et allment tilgjengelig gode for de som har kvalifisert seg gjennom videregående opplæring. I tillegg kan andre kvalifisere seg på bakgrunn av kombinasjon av utdanning og yrkeserfaring eller realkompetanse. Undervisningsformene og studieorganiseringen var i mindre grad tilpasset denne utviklingen.

Som svar på tunge kvalitetsutfordringer som var identifisert ved norske universiteter og høyskoler, oppnevnte Regjeringen Bondevik I i 1998 et utvalg for høyere utdanning (Mjøsutvalget). Våren 1999 overleverte Mjøsutvalget de to delutredningene NOU 1999:17 "Realkompetanse i høyere utdanning" og NOU 1999:18 "Organisering av oppdragsvirksomhet". Våren 2000 leverte utvalget NOU 2000:14 "Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge". Utredningen ble sendt på alminnelig høring.

Våren 2001 la Regjeringen Stoltenberg frem St.meld. nr. 27 (2000-2001) "Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning" for Stortinget. I Innst. S. nr. 337 (2000-2001) bemerket kirke-, utdannings og forskningskomiteen at private høyskolars posisjon og rammevilkår naturlig hører hjemme i et helhetlig utdannings- og forsknings-system. Stortinget ba Regjeringen om å legge frem forslag til en felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. For å sikre implementeringen av Kvalitetsreformen, ble det avklart at nødvendige endringer først skulle gjøres i gjeldende lover, før arbeidet med felles lov ble igangsatt. Våren 2002 fremmet departementet to odelstingsproposisjoner for Stortinget; Ot.prp. nr. 40 (2001-2002) med forslag til endringer i lov om universiteter og høyskoler og Ot.prp. nr. 69 (2001-2002) hvor man foreslo nødvendige endringer i privathøyskoleloven slik at også de private høyskolene kunne innføre Kvalitetsreformen fra høstsemesteret 2002. Lovforslagene ble sanksjonert og iverksatt fra 2002.

Det ble samtidig varslet at departementet ville starte arbeidet med å utarbeide et felles lovverk i løpet av 2002. Ved innføringen av Kvalitetsreformen var det en uttalt målsetting å styrke den øverste ledelsens evne og mulighet til å arbeide strategisk og overordnet. Departementet avventet gjennomgripende endringer i institusjonenes ledelses- og styringsstruktur inntil arbeidet med felles lov. Private høyskoler har i stor grad implementert Kvalitetsreformen på linje med de statlige institusjonene, selv om ikke alle elementer i første omgang ble gitt som lovpålegg. Dette gjelder blant annet ny gradsstruktur, nytt karaktersystem, overgangen fra vektall til studiepoeng, nye bredde- og dybdekrav, tre-årige studieløp og innføringen av individuelle utdanningsplaner.

2.2 Internasjonale forhold

Mjøsutvalgets arbeid falt sammen med oppstarten av Bolognaprosessen, hvor Norge sammen med en rekke andre europeiske land blant annet har forpliktet seg til å stimulere mobilitet for lærere og studenter på tvers av europeiske landegrensener. Flere av utvalgets forslag forøvrig, som ny gradsstruktur, nytt karaktersystem, vektlegging av kvalitetssikring og økt studentutveksling, er også tilpasset forpliktelsene Norge har påtatt seg

i Bolognaprosessen. Norske universiteter og høyskoler utfordres imidlertid nå av en rekke store internasjonale utviklingstrekk:

- **Bolognaprosessen** er en pan-europeisk prosess mellom regjeringene i europeiske land for å utvikle et europeisk område for høyere utdanning innen 2010, jf. Bolognaerklæringen (19. juni 1999), Kommuniké fra møtet for europeiske ministre for høyere utdanning i Praha 19. mai 2001 og Kommuniké fra møtet for ministre for høyere utdanning i Berlin 19. september 2003. Bolognaprosessen forener nå 40 europeiske land. Norge er en aktiv bidragsyter og aktør i dette arbeidet.
- Den europeiske union har utviklet en omfattende strategi, **Lisboaprosessen**, for å bli verdens mest konkurransedyktige, kunnskapsbaserte økonomi på et bærekraftig grunnlag innen 2010. Som de viktigste kunnskapsinstitusjonene danner universiteter og høyskoler noe av kjernen i denne strategien. EU tar også sikte på å etablere et felles europeisk område for forskning, og vil trolig opprette et europeisk forskningsråd. Videre diskuteres åpning av nasjonale forskningsprogrammer for internasjonal søkning. Gjennom deltakelse i EUs rammeprogrammer danner dette viktige rammer også for norsk forskningspolitikk, og dermed for universitetene og høyskolene som forskningsutøvende institusjoner. I februar 2003 sendte EU-kommisjonen ut et eget notat om universitetenes fremtidige rolle (Communication from the Commission – The role of the universities in the Europe of knowledge).
- Gjennom strategien **Utdanning for alle** har **UNESCO** pekt på at godt utbygde systemer for høyere utdanning er et viktig virkemiddel og en forutsetning for å realisere målet om universell tilgang til grunnopplæring, ikke minst gjennom utdanning av godt kvalifiserte lærere. UNESCO peker på en betydelig økt global vekst i etterspørselen etter høyere utdanning, særlig i utviklingslandene som hadde en økning på 50 prosent i en syvårsperiode fra 1990. Samtidig har utviklingslandene liten mulighet for å bygge ut sitt høyere utdanningssystem i takt med etterspørselen. På UNESCOs generalkonferanse i september 2003 ble det etter forslag fra Norge, Mosambik, Japan, Island og Tanzania enstemmig vedtatt en resolusjon "Higher education and globalization: Promoting quality and access to the knowledge society as a means for sustainable development". Resolusjonen gir UNESCO mandat til ytterligere å forsterke innsatsen i arbeidet for global tilgang til høyere utdanning.
- **I de internasjonale tjenesteforhandlingene (GATS) i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO)**, diskuteres nedbygging av barrierer for mobilitet og handel med utdanning. Det drøftes hvilke beskyttende reguleringer som er nødvendige for å hindre at slik handel får uønskede og utilsiktede skadevirkninger. Norge forpliktet seg til å gi utenlandske tjenestetilbydere generell adgang til å tilby utdanning i Norge allerede i den såkalte Uruguay-runden i 1995 under regjeringen Brundtland. Få andre land har til nå gått like langt.
- Den generelle **globaliseringen av næringsvirksomhet** innebærer at multinasjonale selskaper i økende grad rekrutterer høyt utdannet arbeidskraft internasjonalt, og lokaliserer og relokaliserte FoU-virksomhet til land og regioner med høyt nivå på forskning og utdanning.

Disse utviklingstrekkene virker gjensidig forsterkende, og fører til en langt raskere og mer grunnleggende globalisering av høyere utdanning og forskning enn man har sett til nå. Konkurransen om studenter, gode lærere og forskere og om forsknings-

midler intensiveres og stiller norske universiteter og høyskoler overfor både muligheter og utfordringer som var umulig å forutse bare for få år siden. For norske universiteter og høyskoler forsterkes tendensen ytterligere av de gode finansieringsordningene for utenlandsstudier som gjør det til en reell mulighet for norske studenter å søke seg til utenlandske læresteder. For å kunne møte utfordringene og gripe mulighetene, må norske universiteter og høyskoler gis et institusjonelt rammeverk, og en organisering og ledelsesstruktur som er robust, og som bidrar til institusjonenes endringskompetanse. Samtidig er det viktig å sikre og bevare de grunnleggende akademiske verdier høyere utdanning og forskning bygger på.

2.3 NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler - Ryssdalutvalget

Departementet ønsket som utgangspunkt for nytt lovarbeid, en mer grunnleggende vurdering av statlige universiteter og høyskolars organisering og av departementets styring av institusjonene. Departementet ønsket videre en mer prinsipiell gjennomgang av hvordan et felles lovverk for universiteter og høyskoler burde utformes. Gjeldende lover er svært ulike i sin utforming både når det gjelder krav til organisering av institusjonene og bestemmelser om innretning av institusjonenes virksomhet. I dag regulerer de to lovene henholdsvis forholdet mellom private aktører og det offentlige, og forholdet mellom ulike forvaltningsnivåer innen det offentlige. Felles lovregulering av statlige og private institusjoner fordret derfor en nærmere utredning av konsekvensene dette ville få for slike overordnede forhold.

Ved Kgl. res. 6. desember 2002 ble det oppnevnt et offentlig utvalg, Ryssdalutvalget, som fikk i mandat å utarbeide forslag til felles lovverk for statlig og privat høyere utdanning innenfor rammene av Kvalitetsreformen, og utrede og eventuelt fremme forslag til lovregulering av ny tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler. Utvalget skulle også vurdere hvordan gratisprinsippet i høyere utdanning fungerer gitt en større grad av likestilling mellom private og statlige institusjoner, og hvordan dette virker inn på konkurransen mellom disse.

Utvalget avga sin innstilling 23. september 2003 ved NOU 2003:25, Ny lov om universiteter og høyskoler. Utvalgets innstilling ble sendt på høring 30. september 2003 med høringsfrist 30. januar 2004.

3 Nærmere om lovforslaget

Lovforslaget er delt inn i tre hoveddeler. Del I som er felles for statlige og private universiteter og høyskoler, del II som inneholder enkelte særbestemmelser for private universiteter og høyskoler, og del III som inneholder særbestemmelser som skal gjelde for statlige universiteter og høyskoler som forvaltningsorganer under departementets myndighet. Loven er utformet med tanke på at den skal være oversiktlig og lett tilgjengelig for ulike brukere. Departementet vil også i arbeidet med forskrifter og retningslinjer fokusere på forenkling av regelverket.

Den delen av loven som er felles for statlig og privat sektor, bygger i stor grad på forslag som fremgår av NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdaltutvalget).

En felles formålsbestemmelse for de private og statlige institusjonene sikrer lik regulering av institusjonenes overordnede formål og virksomhet, og retten til å representere et faglig pedagogisk alternativ, eller et alternativ basert på et religiøst eller etisk grunnlag, blir en del av den lovfestede akademiske friheten.

3.1 Studentenes rettigheter og plikter

Studenter ved private og statlige universiteter og høyskoler gis de samme rettigheter og plikter.

Det blir foreslått at studenter ved private og statlige universiteter og høyskoler gis de samme rettigheter og plikter. Dette innebærer blant annet at studentene er sikret medbestemmelse i alle kollegiale organ og at studenter skal være representert i styrene også ved de private institusjonene. Det stilles de samme krav til studentenes læringsmiljø ved private og statlige institusjoner. I loven gis dette et konkret innhold ved at det oppstilles krav til både det fysiske og psykiske læringsmiljø ved institusjonene. Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med studentenes læringsmiljø. Studentenes rett til fødselspermisjon blir lovfestet, og studentene blir sikret rett til å gjenoppta studiet på tilsvarende nivå som før permisjonen.

Lovfesting styrker dagens gratis prinsipp.

Det blir foreslått en lovfestet regulering av institusjonenes adgang til å kreve egenbetaling, som styrker dagens gratisprinsipp. Det foreslås en hovedregel om at det ikke kan tas egenbetaling fra studentene for utdanning som fører frem til en grad eller yrkesutdanning ved statlige institusjoner. Private institusjoner som mottar offentlig tilskudd eller tar egenbetaling fra studentene, får et lovfestet ansvar for å sørge for at dette kommer studentene til gode. Private universiteter og høyskoler som mottar offentlig tilskudd, skal ikke kunne gi økonomisk utbytte av virksomheten og fordele den til eier eller dens nærstående.

Norske universiteter og høyskoler som benytter formidlingsagenter for å rekruttere utenlandske studenter, skal etter forslaget sørge for at studentene får tilfredsstillende informasjon om de studiene de er rekruttert til og hvilke betingelser og krav som stilles. Institusjoner som benytter seg av slike tjenester, har et eget ansvar for å være informert om hvilke metoder formidlingsagentene benytter og hvilke betalingsforpliktelser de legger på studentene.

3.2 Likestilling

Det stilles i forslaget krav om at universiteter og høyskoler skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestillingen mellom kjønnene. Dette gjelder for alle stillingskategorier ved både statlige og private institusjoner.

3.3 Klagesaker

Klagebehandlingen blir samordnet ved at det foreslås lovfestet at alle universiteter og høyskoler skal ha en klagenemnd som skal behandle klager over enkeltvedtak. Klagenemnden kan også få i oppgave å behandle andre klagesaker som angår stu

dentene. Det åpnes for at departementet kan opprette nasjonale klagenemnder for spesielle saksområder, der dette anses nødvendig for å sikre en nasjonalt samordnet praksis.

3.4 Internasjonalt – fellesgrader og nasjonalt rammeverk

Gjennom Bologna prosessen har Norge forpliktet seg til å fjerne lovmessige hindringer for at universiteter og høyskoler kan etablere grader i samarbeid med utenlandske institusjoner og til å aktivt støtte utviklingen og kvalitetssikringen av slike fellesgrader – *joint degrees*. I lovforslaget er det derfor inntatt en hjemmel til å fastsette forskrift om institusjonenes adgang til å tildele grader i samarbeid med andre institusjoner. Dette vil legitimere etablering av fellesgrader samtidig som det skal sikre en samordnet utvikling og kvalitetssikring av slike tilbud.

Medlemslandene i Bologna prosessen er oppfordret til å utvikle et nasjonalt rammeverk for høyere utdanning, som skal beskrive kvalifikasjoner fra de ulike utdanningsnivåene. Formålet med et slikt rammeverk vil være å gi en forståelse av hva som ligger i de ulike nivåene i utdanningssystemet generelt sett, og hvordan ulike kvalifikasjoner står i forhold til hverandre. På denne bakgrunn er det i lovforslaget inntatt en hjemmel til å fastsette et slikt nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner.

3.5 Kvalitetssikring

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT) skal også etter ny lov føre tilsyn med både private og statlige universiteter og høyskolars faglige virksomhet, og skal behandle søknader om akkreditering av institusjoner og studietilbud. Alle universiteter og høyskoler skal etter lovforslaget ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring av sine utdanningstilbud. NOKUT skal påse at institusjonene har slike systemer.

3.6 Faglige fullmakter

Alle universiteter skal ha de samme faglige fullmakter.

Det foreslås at alle universiteter skal ha faglige fullmakter til å opprette studietilbud på alle nivåer uten å måtte søke om akkreditering eller godkjenning. Forslaget innebærer en formell faglig likestilling mellom statlige og eventuelle private universiteter.

Det åpnes for at kunsthøyskolenes Kunstfaglige stipendprogrammer skal kunne bli vurdert på linje med doktorgradsutdanninger ved andre institusjoner. Kunsthøyskolene vil dermed kunne få de samme faglige fullmakter på høyere grads nivå som institusjoner med doktorgradsprogrammer. For å få slike fullmakter kreves det at NOKUT foretar en akkreditering av stipendprogrammene. Det åpnes videre for at kunsthøyskolene skal kunne søke akkreditering i kategorien vitenskapelig høyskole. Det foreslås at kunsthøyskole utgår som en egen institusjonskategori i loven.

3.7 Private universiteter og høyskoler

Loven vil gjelde for de private høyere utdanningsinstitusjoner som ønsker å tilby offentlig godkjente eksamener og grader. Loven legger til rette for at slike private institusjoner kan oppnå de samme faglige fullmakter som statlige institusjoner, forutsatt at lovens generelle krav er oppfylt, og at institusjonen er akkreditert av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Felles lovbestemmelser gir dessuten lik regulering av studentenes rettigheter og plikter ved private og statlige institusjoner.

Departementet legger til grunn at det skal være påregnelighet i finansieringen av private institusjoner. Dagens privathøyskolelov har egne bestemmelser om statlig tilskudd. Det foreslås at private universiteter og høyskoler som oppfyller lovens krav og er akkreditert av NOKUT skal kunne søke om statstilskudd. Det vil etter departementets forslag fortsatt være adgang til å søke om godkjenning og statlig tilskudd for enkeltstudier.

For private institusjoner blir det, på samme måte som i gjeldende lov om private høyskoler, foreslått krav om et styre som øverste organ. Av hensyn til studenter og ansatte stilles det dessuten visse minstekrav til representasjon i styret, krav om kjønnsmessig balanse og størst mulig åpenhet om styrets arbeid. De private institusjonene er ikke underlagt statlig eierskap og er i varierende grad finansiert av staten. Det er derfor ikke naturlig at private institusjoners ledelsesstruktur blir nærmere regulert i lov.

3.8 Organisering og styring av statlige universiteter og høyskoler

Departementet foreslår at man viderefører dagens organisering av de statlige institusjonene som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Departementet foreslår imidlertid enkelte justeringer i loven for å legge til rette for at styret i større grad kan konsentrere seg om det overordnede strategiske ansvar.

3.8.1 Styring og ledelse av universiteter og høyskoler

Det er en uttalt ambisjon at norske universiteter og høyskoler skal holde et høyt internasjonalt nivå på sin virksomhet. Samtidig blir institusjonene stilt overfor en økende konkurranse om studenter og forskningsmidler også internasjonalt. For å kunne møte utfordringene og gripe mulighetene, må norske universiteter og høyskoler gis et institusjonelt rammeverk, organisering og ledelsesstruktur som er robust og som bidrar til institusjonens endringskompetanse, samtidig som de grunnleggende akademiske verdier høyere utdanning og forskning bygger på, må bevares og sikres.

Departementets styring av universitetene og høyskolene har gjennomgått store endringer. Ved flere lovendringer har institusjonene fått større frihet på en rekke områder. Innføringen av Kvalitetsreformen har gitt institusjonene ytterligere frihet når det gjelder økonomiforvaltning, organisasjonsstruktur og i forhold til faglige prioriteringer. Det stilles strengere krav til rapportering av resultater og kvalitet både når det gjelder forskning og utdanning. Det forutsettes også sterkere intern styring.

3.8.2 Styrets ansvar og myndighet

Departementet mener det er behov for en ytterligere styrking av styrets strategiske rolle. Organiseringen av institusjonens ledelse må etter departementets syn bidra til å verne om faglig autonomi og akademiske verdier og tradisjoner, samt å utvikle universitetene og høyskolene som kritiske samfunnsinstitusjoner. Samtidig må den være robust og i stand til å reagere raskt på endringer i omgivelsene og bidra til at institusjonene forholder seg aktive til slike endringer.

En evaluering av styrenes arbeid, som ble gjennomført av Statskonsult i 2003, og uttalelser i høringssvarene viser at styrene så langt ikke har utnyttet sitt nye handlingsrom fullt ut. Da er det nødvendig å legge ytterligere til rette for at institusjonene får arbeidsvilkår som reelt setter dem i stand til å utnytte det handlingsrommet de har fått.

Departementet mener at styret som det øverste organ ved institusjonen har det overordnede ansvar for at den faglige virksomhet holder høy kvalitet. Loven bør synliggjøre styrets ansvar både for å opprettholde den faglige autonomi og for å legge til rette for at de akademiske verdier og tradisjoner kan føres videre i møte med de omstillingsbehov stadige samfunnsendringer medfører. Styret skal ha ansvar for institusjonens overordnede strategi og utvikling i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet. Videre har styret ansvar for intern organisering og ledelse og for at virksomheten drives effektivt. Styret må som øverste organ føre tilsyn med rektors ledelse av institusjonen og fastsette instruks for rektors arbeid.

3.8.3 Styresammensetning

Dagens modell for styresammensetning videreføres.

Styring av universiteter og høyskoler krever at styret innehar solid kompetanse både i faglige og administrative spørsmål. Dagens styresammensetning sikrer den interne forankringen gjennom at ansatte og studenter velger sine egne representanter. Samtidig gir det styret tilførsel av faglig kompetanse som er avgjørende for valg innen akademiske institusjoner. Erfaringen med eksterne styremedlemmer viser at de også internt ved universiteter og høyskoler anses å tilføre styrearbeidet bredere kompetanse. Dagens ordning der ingen "gruppering" har flertall, men der saker må løses gjennom samforstand og helhetlige vurderinger, har gitt gode erfaringer. Departementet mener dagens modell for sammensetning av styret er god, og ser ikke avgjørende argumenter for å foreta vesentlige endringer. Samtidig vil departementet peke på viktigheten av at styrets medlemmer er bevisst den rollen styrevervet innebærer. Ingen av de grupper som er representert i styret er valgt eller oppnevnt for å ivareta særinteresser, men for å bidra med den kompetanse de besitter i utviklingen av institusjonen som sådan. Departementet mener at endring i styresammensetning slik at medlemmer oppnevnes av en instans eller valgt av en gruppe kommer i flertall, og som begrunnes med at denne gruppen har et særlig ansvar for helhetsvurderinger og langsiktighet, kan medføre at det enkelte styremedlems ansvar undergraves.

Departementet viser til at spørsmål om enhetlig ledelse blir omtalt under punkt 3.8.4. Som en naturlig konsekvens av forslaget om å innføre enhetlig ledelse, går departementet inn for at det skal være ekstern styreleder. Rektor kan ikke både ha ansva-

ret for den faglige og administrative ledelse og samtidig være styreleder. Det ville gi en for stor konsentrasjon av myndighet i en stilling og svekke styrets rolle som kontrollerende organ. Departementet går derfor inn for at leder av institusjonens styre bør være ekstern. Rektor og prorektors plass i styret bør erstattes av medlemmer valgt blant de vitenskapelige ansatte. For institusjoner hvor en viss andel av det vitenskapelige personalet er midlertidig ansatte, dvs. doktorgradsstipendiater og postdoktorer, blir det foreslått at en av plassene i styret forbeholdes denne gruppen.

Styrets ansvar for overordnede strategiske oppgaver blir tydeligere i denne modellen og bidrar således til å underbygge styrets ansvar. Det er styret som har det øverste ansvar for alle sider ved institusjonens virksomhet, og alle vedtak som er truffet av andre enn styret, treffes på styrets vegne.

Ordningen med at institusjonen foreslår eksterne styremedlemmer foreslås videreført. Eksterne styremedlemmer bør fortsatt oppnevnes av departementet på fritt grunnlag. Dette gjelder også oppnevning av ekstern styreleder. Det vil sikre et videre rekrutteringsgrunnlag og ikke minst få frem personer med kunnskap om aktuelle yrkesfelt og kjennskap til regionale utfordringer. Ved utvelgelse av styreleder må det legges vekt på det ansvar og den kompetanse som en slik rolle fordrer.

3.8.4 Den daglige ledelse av institusjonen

Rektor skal være faglig og administrativ leder.

Departementet mener dagens modell for institusjonens øverste ledelse er lite robust i møte med de utfordringer universiteter og høyskoler står overfor. I tillegg gir den uklare ansvarsforhold internt ved institusjonen og mellom institusjonene og departementet. For å styrke institusjonenes strategiske handlekraft og legge til rette for klarere ansvarsforhold fremmes det forslag om enhetlig faglig og administrativ ledelse og ekstern styreleder. Enhetlig ledelse vil bidra til å tydeliggjøre styrets strategiske rolle og legge til rette for at strategiske og mer langsiktige spørsmål blir styrets hovedfokus. Ved at rektor får ansvar og fullmakter som daglig leder, legges det til rette for mer helhetlig styring i faglige og administrative spørsmål. Forslaget om å innføre ekstern leder av styret er motivert av ønsket om å styrke styrets stilling som strategisk organ, samt av behovet for en klar styringslinje fra departementet. Dette vil fjerne den uklarhet som enkelte steder råder mellom rektor og direktørs ansvars- og myndighetsområde. Departementet foreslår at enhetlig ledelse lovfestes som obligatorisk modell i loven.

Det er her også lagt vekt på at evalueringer av norske høyere utdanningsinstitusjoner har pekt på at en handlekraftig og klar ledelse er en viktig faktor for å lykkes når en skal møte de utfordringer universitetene og høyskolene står overfor. Dette bringer ledelses- og styringsstrukturen ved norske universiteter og høyskoler nærmere de strukturer en finner ved internasjonalt ledende institusjoner.

Departementet vil samtidig understreke at et kjennetegn ved internasjonalt ledende institusjoner er at rektor rekrutteres gjennom meget grundige prosesser der ansatte involveres tungt for å finne frem til den beste kandidaten.

Departementet foreslår at styret skal avgjøre om rektor skal rekrutteres ved valg eller gjennom ansettelse. Departementet mener at dette valget gjøres best av institusjonene selv, og at det innebærer en ytterligere myndiggjøring av den enkelte

institusjon. Det er viktig å sikre faglig fornyelse, og dette kan gjøres både ved åremålsansettelse og ved valg. Styret må sørge for at rekrutteringsprosessen organiseres slik at den sikrer faglig og ledelsesmessig legitimitet ved institusjonen og legitimitet i forhold til styret. Innføring av enhetlig ledelse på øverste nivå er ikke til hinder for at institusjonene opprettholder ordningen med en administrativ leder. Ved enhetlig ledelse vil imidlertid formelle fullmakter og ansvar samles hos en leder. Rektors overordnede rolle i forhold til en eventuell administrasjonssjef vil således være uomtvistet.

Med den viktige rolle en rektor vil ha, og som krever både faglige kvalifikasjoner, lederegenskaper og administrativ innsikt, er det etter departementets syn riktig at det åpnes for at rektor kan rekrutteres utenfor institusjonen. Dette vil særlig være viktig for små institusjoner. Rektorrollen tilsier at rektor har høy faglig kompetanse innenfor ett eller flere av institusjonens fagområder, innsikt i universitets- og høyskolesektoren og erfaring fra ledelse og organisering av forskningsmiljøer. Samtidig er det ikke hensiktsmessig å lovfeste kvalifikasjonskrav som utelukker rom for skjønn. Dersom rektor skal åremålsansettes må ansettelse av rektor foretas av styret selv.

Rektor vil på styrets vegne ha ansvar for den samlede faglige og administrative virksomhet ved institusjonen innenfor de rammer som styret har gitt. Departementet mener at styret selv må bestemme den interne ledelsesstrukturen og vil derfor ikke lovfeste en eventuell prorektors rolle. Styret må stå fritt til å vurdere om det er behov for en slik funksjon ut fra institusjonens størrelse og intern arbeids- og ansvarsfordeling. Departementet mener det vil være naturlig at en eventuell prorektor er ansatt for samme periode som rektor er valgt eller ansatt for, og åpner derfor i lovforslaget for at prorektor kan ansettes på åremål.



ufd.dep.no

Utgitt av:
Utdannings- og
forskningsdepartementet
Juni 2004

Print: Kopi- og distribusjonsservice - 06/04 - 500

