

NOU

Norges offentlige utredninger **2003: 25**

Ny lov om universiteter og høyskoler

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. desember 2002.
Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 23. september 2003.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0732-0

GAN Grafisk AS, Oslo

Til Utdannings- og forskningsdepartementet

Regjeringen Bondevik II oppnevnte ved kongelig resolusjon 6. desember 2002 et utvalg for å utrede forhold knyttet til den overordnede styringen av høyere utdanning i Norge, og legge frem forslag til et felles lovverk for statlige og private universiteter og høyskoler, samt utrede ny tilknytningsform for statlige institusjoner. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo, 23. september 2003

Anders Rysdal
leder

Rigmor Austgulen

Arne Benjaminsen

Camilla Brautaset

Nils-Henrik M.
von der Fehr

Jan Grund

Monika Hestad

Bjarne Kvam

Inger Johanne Pettersen

Vidar Oma Steine

Erik Chr. Furu

Lars Vasbotten

Innhold

Del I	Sammendrag og forslag	13	Del III	Felles lovverk for høyere utdanning i Norge	133
1	Sammensetning og mandat.....	15	7	Hva bør reguleres i en felles lov? 135	
2	Oppbygging av innstillingen.....	17	8	Utkast til lov om universiteter og høyskoler.....	160
3	Sammendrag av utvalgets forslag og vurderinger.....	18	9	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	202
Del II	Styring og organisering av høyere utdanning og forskning i Norge	27	Vedlegg		
4	Prinsipielle utgangspunkt	29	1	Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet	206
5	Statlig styring av høyere utdanning	50	2	Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv En delutredning for Ryssdalutvalget	207
6	Aktuelle organisasjonsformer for statlige høyere utdanningsinstitusjoner	84	3	Flertallets forslag til lov om universiteter og høyskoler	262
			4	Mindretallets forslag til lov om universiteter og høyskoler	279

Detaljert innholdsfortegnelse

Del I	Sammendrag og forslag	13	4.3.5.2 EU-kommisjonen.....	35
	1 Sammensetning og mandat	15	4.3.5.3 OECD	35
	1.1 Utvalgets sammensetning	15	4.3.5.4 UNESCO	36
	1.2 Utvalgets mandat.....	15	4.4 Norsk høyere utdanning	
	1.3 Utvalgets arbeid.....	16	og forskning i et internasjonalt	
	1.3.1 Møter	16	perspektiv.....	36
	1.3.2 Studieturer	16	4.4.1 Innledning	36
	1.3.3 Andre utredninger.....	16	4.4.1.1 Norsk høyere utdanning	
	2 Oppbygging av innstillingen	17	– noen hovedtrekk	37
	3 Sammendrag av utvalgets		4.4.1.2 Strukturelle kjennetegn	
	forslag og vurderinger	18	ved norsk universitets- og	
	3.1 Statens styring	18	høyskolesektor	39
	3.2 Organisering av statlige institusjoner	18	4.4.1.3 FoU-innsats i norsk	
	3.2.1 Innledning	18	universitets- og høyskolesektor.....	39
	3.2.2 Flertallets forslag.....	18	4.4.2 Kvalitet på forskning ved	
	3.2.3 Mindretallets forslag	20	universiteter og høyskoler	42
	3.3 Felles lovverk.....	22	4.4.3 Kvaliteten på norsk høyere	
	3.3.1 Innledning – lovens formål	22	utdanning i et internasjonalt	
	3.3.2 Behovet for felles bestemmelser	23	perspektiv.....	43
	3.3.3 Faglige fullmakter	23	4.4.4 WTO og GATS.....	43
	3.3.4 Kort om lovforslagets		4.4.4.1 Generelt.....	43
	fellesbestemmelser	24	4.4.4.2 Nærmere om GATS	
	3.3.5 Statsstøtte	24	og høyere utdanning	44
	3.4 Gratisprinsippet	24	4.4.4.3 Spesielt om statsstøtte	44
	3.5 Internasjonalisering.....	25	4.4.4.4 Kort om studiefinansiering.	45
	Del II Styring og organisering		4.4.5 EØS-avtalens betydning	45
	av høyere utdanning		4.4.5.1 Innledning	45
	og forskning i Norge	27	4.4.5.2 Foretak av allmenn	
	4 Prinsipielle utgangspunkt	29	økonomisk betydning	
	4.1 Oversikt over kapitlet.....	29	– EØS-avtalens art. 59 nr. 2	45
	4.2 Universitets- og høyskolesektorens		4.4.5.3 Statsstøtte.....	46
	samfunnsmessige betydning.....	29	4.4.5.4 Særskilt om krysssubsidiering	46
	4.2.1 Innledning	29	4.5 Statlig og privat høyere utdanning	
	4.2.2 Samfunnsmessig gode	30	– en sammenligning.....	46
	4.2.3 Nasjonal verdiskapning.....	30	4.5.1 Statlige universiteter og høyskoler	
	4.2.4 Regional betydning.....	31	– likheter og ulikheter	47
	4.2.5 Betydning for den enkelte	31	4.5.2 Private høyskoler	
	4.3 Nasjonale og internasjonale		– likheter og ulikheter	47
	målsetninger	32	4.5.3 Likheter og ulikheter mellom	
	4.3.1 Dagens lover	32	statlige og private institusjoner.	48
	4.3.1.1 Universitets- og høyskoleloven.....	32	4.6 Kvalitetsreformen	49
	4.3.1.2 Privathøyskoleloven	32	4.6.1 Generelt om Kvalitetsreformen	49
	4.3.2 Regjeringen	32	4.6.2 Endringer gjennom	
	4.3.3 Stortinget.....	33	Kvalitetsreformen – oppsummering....	49
	4.3.4 Mjøsutvalget.....	34	5 Statlig styring av	
	4.3.5 Internasjonale trekk	34	høyere utdanning	50
	4.3.5.1 Bolognaprosessen	34	5.1 Oversikt over kapitlet	50
			5.2 Dagens styring av statlige	
			utdanningsinstitusjoner	50

5.2.1	Gjeldende rett – universitets- og høgskoleloven.....	50	5.11	Styring av høyere utdanning i andre land	70
5.2.1.1	Lovens virkeområde og formål	51	5.11.1	Danmark	71
5.2.1.2	Institusjonens ledelse.....	51	5.11.1.1	Bakgrunn	71
5.2.1.3	Grader og faglige fullmakter	53	5.11.1.2	Den danske universitetssektoren.....	71
5.2.1.4	Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT	53	5.11.1.3	Ny dansk universitetslov av 8. mai 2003.....	72
5.2.1.5	Studentenes forhold	54	5.11.1.4	Departementets rolle	72
5.2.1.6	Ansettelsesforhold.....	57	5.11.1.5	Universitetenes selvstyre	72
5.2.1.7	Andre bestemmelser	57	5.11.2	Nederland	73
5.2.2	Departementets styringsmidler	58	5.11.2.1	Bakgrunn	73
5.2.2.1	Departementets lovbestemte beslutningsmyndighet	58	5.11.2.2	Reformer av den nederlandske utdanningssektoren	73
5.2.2.2	Styringsmøter	58	5.11.2.3	Ny ledelsesmodell ved utdanningsinstitusjonene	74
5.2.2.3	Økonomiske styringsmidler.....	59	5.11.3	England	75
5.2.2.4	Staten som ekstern oppdragsgiver	60	5.11.3.1	En kort beskrivelse av utdanningssystemet i England	75
5.2.2.5	Oppnevning av eksterne styremedlemmer.	61	5.11.3.2	Finansiering – historisk bakgrunn	75
5.2.2.6	Instrukser – og begrensninger i instruksjonsmyndigheten	61	5.11.3.3	Eksempler på styre reformer	77
5.3	Dagens styring av private utdanningsinstitusjoner	61	5.11.4	USA.....	78
5.3.1	Gjeldende rett – privathøgskoleloven.	61	5.11.4.1	En kort beskrivelse av utdanningssystemet i USA	78
5.3.1.1	Lovens virkeområde og formål	61	5.11.4.2	Organiseringen av høyere utdanning i USA	79
5.3.1.2	Generelle vilkår for eksamensrett, akkreditering eller statstilskudd.....	61	5.11.4.3	Eksempler på styre reformer	80
5.3.1.3	Godkjennelse og akkreditering	62	5.12	Evaluering av norske universiteter	82
5.3.1.4	Studentenes rettigheter og plikter.....	62	5.12.1	Internasjonale vurderinger av norske universiteter	82
5.3.1.5	Statstilskudd.....	62			
5.3.2	Finansiering	62	6	Aktuelle organisasjonsformer for statlige høyere utdanningsinstitusjoner.....	84
5.4	Om Utdannings- og forskningsdepartementet.....	63	6.1	Dagens ordning – organisering som forvaltningsorgan	84
5.5	Om NOKUT	64	6.1.1	Om forvaltningsorganer	84
5.6	Randsoneaktiviteter.....	64	6.1.2	Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	84
5.7	Innovasjon og formidling	66	6.1.3	Statlige universiteter og høyskoler som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter	86
5.7.1	Ansvar for spredningen av forskningens resultater.....	66	6.1.3.1	Budsjettfullmakter.....	86
5.7.2	Endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven	66	6.1.3.2	Endringer i lovverket.....	86
5.7.3	Organisering av innovasjonsarbeidet.	66	6.1.3.3	Instruksjonsmyndighet under gjeldende lov.....	86
5.8	Uformelle styringskanaler	67	6.2	Andre organisasjonsformer.....	87
5.8.1	Departementet.....	67	6.2.1	Aksjeselskap	87
5.8.2	Stortinget.....	67	6.2.1.1	Generelt.....	87
5.9	Om lov som styringsverktøy	67	6.2.1.2	Aksjeselskap som organisasjonsform i staten	87
5.9.1	Generelt	68	6.2.1.3	Særregler for statlige heleide aksjeselskaper.....	87
5.9.2	Fordeler og ulemper ved bruk av lov .	68	6.2.2	Statsforetak	88
5.9.3	Legalitetsprinsippet.....	68	6.2.3	Stiftelse	88
5.10	Alternativer til lov	69	6.2.4	Særlovsmodell	89
5.10.1	Utgangspunkt	69			
5.10.2	Avtalestyring	69			
5.10.3	Instruksjon	69			
5.10.4	Budsjettstyring	69			
5.10.5	Eierstyring.....	70			

6.3	Valg av organisasjonsform for statlige universiteter og høyskoler – innledning	89	6.5.2	Forskning og utdanning i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv.....	118
6.3.1	Utvalgets utgangspunkt og samstemmige vurderinger	89	6.5.2.1	Universiteter og høyskoler som samfunnsinstitusjoner	119
6.3.2	Valg av tilknytningsform.....	91	6.5.2.2	Statens rolle i styring av norsk utdanning og forskning	120
6.4	Flertallets syn.....	93	6.5.2.3	Akademisk frihet/faglig autonomi	121
6.4.1	Hovedmålet: Styrking av universiteter og høyskoler som samfunnsinstitusjoner.....	93	6.5.2.4	Forskningsstrategi og forskningsledelse	122
6.4.2	Styrking av ledelsesfunksjonen	97	6.5.3	Alternative tilknytningsformer for statlige universiteter og høyskoler	122
6.4.2.1	Universiteter og høyskoler som kompetanseinstitusjoner	97	6.5.3.1	Forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter	122
6.4.2.2	Autonomi og omstillingsevne.....	99	6.5.3.2	Organisering som eget rettssubjekt..	123
6.4.2.3	Styret.....	100	6.5.3.3	Organisering som foretak	124
6.4.2.4	Daglig ledelse – rektor	102	6.5.3.4	Organisering som stiftelse eller stiftelseslignende organ.....	124
6.4.3	Juridisk og økonomisk handlefrihet	103	6.5.3.5	Autonomi og omstilling	125
6.4.3.1	Kontroll med egne budsjetter	103	6.5.4	Ledelsesfunksjonen ved statlige universiteter og høyskoler	125
6.4.3.2	Mulighet for å prioritere og inngå avtaler	103	6.5.4.1	Utfordringer for institusjonenes styreorganer og ledelse	125
6.4.3.3	Rett ressursbruk: Driftskostnader mot investeringer	103	6.5.4.2	Institusjonens styre.....	126
6.4.3.4	Statsbudsjettet og andre inntektskilder.....	104	6.5.4.3	Styremedlemmenes rolle	126
6.4.3.5	Finansiering av samfunnsplågte oppdrag.....	105	6.5.4.4	Sammensetning av styret	126
6.4.3.6	Åpningsbalansen	105	6.5.4.5	Daglig ledelse	127
6.4.3.7	Statens ansvar for institusjonens forpliktelser	106	6.5.5	Ansettelsesforhold	128
6.4.3.8	Statens eiendomsrett – forholdet til Grunnlovens § 105.....	107	6.5.6	Private institusjoner i norsk forskning og utdanning	128
6.4.4	Ansettelsesforhold.....	107	6.5.7	Utdanning som et samfunns gode – «Gratisprinsippet»	129
6.4.4.1	Innledning	107	6.5.8	Internasjonale regler – uklarheter omkring konsekvenser for norsk utdanning ...	129
6.4.4.2	Avtalefestede rettigheter	108	6.5.9	Kort vurdering av flertallets forslag ..	130
6.4.4.3	Plassering av arbeidsgiveransvar	108	6.5.10	Mindretallets oppsummering	131
6.4.4.4	Tjenestemannsloven /arbeidsmiljøloven	108			
6.4.4.5	Særlig om embetsmenn.....	109	Del III Felles lovverk for høyere utdanning i Norge	133	
6.4.4.6	Tjenestetvistloven /arbeidsmiljøloven	109	7 Hva bør reguleres i en felles lov?.....	135	
6.4.4.7	Pensjonsspørsmål.....	109	7.1 Lovens formål og virkeområde	135	
6.4.5	Statens rolle i styring av høyere utdanning	110	7.1.1 Lovens virkeområde	135	
6.4.6	Flertallets oppsummering	111	7.1.1.1 Saklig virkeområde	135	
6.4.7	Flertallets vurderinger av de alternative organisasjonsformer ..	113	7.1.1.2 Stedlig virkeområde.....	136	
6.4.7.1	Kort om aksjeselskap og statsforetak	113	7.1.2 Lovens formål – arbeidsdeling og overordnede krav	136	
6.4.7.2	Kort om særlovforetak	113	7.1.2.1 Formål	136	
6.4.7.3	Selveiende institusjoner.....	114	7.1.2.2 Virkemidler – overordnede krav og arbeidsdeling.....	137	
6.4.7.4	Bør omorganisering være frivillig?...	114	7.1.2.3 Vern om akademisk frihet.....	139	
6.4.7.5	Kort om mindretallets forslag – «uavhengige forvaltningsorganer»	115	7.1.2.4 Kvalitetssikring.....	141	
6.5	Mindretallets syn.....	116	7.1.2.5 Institusjonens verdigrunnlag	142	
6.5.1	Sammenfatning	116			

7.2	Organisatoriske bestemmelser	142	7.6.3	Arkivloven	158
7.2.1	Institusjonens ledelse	142	7.6.4	Målloven	158
7.2.1.1	Generelt	142	7.7	Finansiering – rett til statsstøtte	158
7.2.1.2	Styrets rolle og sammensetning	143	8	Utkast til lov om universiteter og høyskoler	160
7.2.1.3	Institusjonens daglige ledelse – rektor	143	8.1	Flertallets forslag til lov	160
7.2.1.4	Konklusjon	144	8.1.1	Del I Fellesbestemmelser	160
7.2.2	Ansettelse	144	8.1.1.1	Kapittel 1: Lovens formål og virkeområde	160
7.2.2.1	Ansettelse i undervisnings- og forskerstilling	144	8.1.1.2	Kapittel 2: Faglige bestemmelser	161
7.2.2.2	Ansettelse/valg av rektor og daglig leder	145	8.1.1.3	Kapittel 3: Studentenes rettigheter og plikter	164
7.2.2.3	Andre ansettelser	145	8.1.1.4	Kapittel 4: Klage	167
7.2.2.4	Likestillingshensyn	146	8.1.1.5	Kapittel 5: Organisatoriske bestemmelser	168
7.2.2.5	Forholdet til tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven	147	8.1.1.6	Kapittel 6: Ansettelse	168
7.2.3	Studentenes forhold	148	8.1.1.7	Kapittel 7: Diverse bestemmelser	169
7.2.3.1	Studentdeltakelse i styrende organer	148	8.1.2	Del II Statlige universiteter og høyskoler	170
7.2.3.2	Studentorganer	148	8.1.2.1	Kapittel 8: Statlige høyere utdanningsinstitusjoner	170
7.2.3.3	Læringsmiljø	149	8.1.2.2	Kapittel 9: Stiftelse og vedtekter	170
7.2.3.4	Rett til fødselspermisjon for studenter	149	8.1.2.3	Kapittel 10: Statlige høyere utdanningsinstitusjoners kapital	171
7.2.3.5	Studentsamskipnadene	149	8.1.2.4	Kapittel 11: Ledelse	171
7.2.3.6	Annulering av eksamen, bortvisning og utestenging	150	8.1.2.5	Kapittel 12: Representasjon	174
7.2.3.7	Studenters taushetsplikt	150	8.1.2.6	Kapittel 13: Regnskap, revisjon og kontroll	174
7.2.4	Klagesystem – forholdet til forvaltningsloven	151	8.1.2.7	Kapittel 14: Forbud mot å motta gaver m.v	174
7.3	Faglige bestemmelser	151	8.1.2.8	Kapittel 15: Oppløsning og avvikling	174
7.3.1	Faglige fullmakter for akkrediterte institusjoner	151	8.1.2.9	Kapittel 16: Omdanning til statlig høyere utdanningsinstitusjon.	175
7.3.1.1	Institusjonskategorier – akkrediterte institusjoner	151	8.1.2.10	Kapittel 17: Erstatningsansvar	176
7.3.1.2	Faglige fullmakter	152	8.1.3	Del III Diverse bestemmelser	176
7.3.1.3	Godkjenning av annen utdanning	152	8.1.3.1	Kapittel 18: Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.	176
7.3.2	Godkjenning av enkeltksamener	153	8.2	Merknader til de enkelte bestemmelser i flertallets forslag	176
7.3.3	Beskyttelse av tittel, grader og egennavn	153	8.3	Mindretallets forslag til lov	193
7.3.4	Opptak	154	8.3.1	Del I Fellesbestemmelser	193
7.3.5	Eksamen	154	8.3.1.1	Kapittel 1: Lovens formål og virkeområde	193
7.3.6	Vitnemål	154	8.3.1.2	Kapittel 6: Ansettelse	193
7.3.7	Lærerutdanning	154	8.3.1.3	Kapittel 7: Diverse bestemmelser	193
7.4	Kvalitetssikring – faglig tilsyn	155	8.3.2	Del II Statlige universiteter og høyskoler	193
7.4.1	NOKUTs rolle	155	8.3.2.1	Kapittel 8: Statlige universiteter og høyskoler	193
7.5	Egenbetaling	155	8.3.2.2	Kapittel 9: Ledelse. Representasjon utad	194
7.5.1	Sammenheng med statsstøtte	155	8.3.2.3	Kapittel 10: Forbud mot å motta gaver m.v	197
7.5.2	Kjernevirksomhet	156			
7.5.3	Etter- og videreutdanning	156			
7.5.4	Privatister	156			
7.5.5	Andre tjenester	157			
7.6	Forholdet til annen lovgivning	157			
7.6.1	Forvaltningsloven og offentlighetsloven	157			
7.6.2	Likestillingsloven	157			

8.3.3	Del III Diverse bestemmelser	197	9.2.1	Flertallets vurdering	202
8.3.3.1	Kapittel 11: Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.	197	9.2.2	Mindretallets vurdering.....	204
8.4	Merknader til de enkelte bestemmelsene i mindretallets forslag	197		Vedlegg	
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	202	1	Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet.....	206
9.1	Felles lovverk for statlige og private institusjoner	202	2	Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv En delutredning for Ryssdalutvalget.....	207
9.2	Ny tilknytningsform for statlige høyere utdanningsinstitusjoner	202	3	Flertallets forslag til lov om universiteter og høyskoler	262
			4	Mindretallets forslag til lov om universiteter og høyskoler	279

Del I
Sammendrag og forslag

Kapittel 1

Sammensetning og mandat

1.1 Utvalgets sammensetning

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. desember 2002, og har hatt følgende sammensetning:

Advokat, dr. juris, Anders Ryssdal, leder
Professor Rigmor Austgulen
Universitetsdirektør Arne Benjaminsen
Forsker, dr. oecón, Camilla Brautaset
Professor Nils-Henrik Mørch von der Fehr
Student, nå sivilindustridesigner, Monika Hestad
Professor Jan Grund
Rektor Bjarne Kvam
Professor Inger Johanne Pettersen
Ekspedisjonssjef Vidar Oma Steine

1.2 Utvalgets mandat

Ved kongelig resolusjon 6. desember 2002 ble utvalget gitt følgende mandat:

Utvalget skal

- utarbeide forslag til et felles lovverk for statlig og privat høyere utdanning innenfor rammene av Kvalitetsreformen og i lys av en økende grad av internasjonalisering;
- vurdere om det skal være en eller flere felles lover og hvordan loven(e)s indre struktur bør være. Det må tas stilling til på hvilken måte ulike elementer i Kvalitetsreformen skal lovfestes innenfor rammene av et felles lovverk, og i hvilken grad man skal ha identisk regulering uavhengig av eierforhold og organisasjonsform;
- vurdere lovregulering som styringsverktøy i forhold til andre virkemidler, som f.eks. avtalestyring, instruks eller budsjettføringer, og hvorvidt lovregulering eller andre styringsverktøy vil være det mest hensiktsmessige virkemiddel for å nå gitte nasjonale mål. I denne sammenheng må det også vurderes hvor langt statsråden skal stå ansvarlig for aktiviteten ved institusjonene. I lys av den tilnærming som har skjedd mellom privat

- og statlig høyere utdanning både hva angår faglige fullmakter og finansieringsmodell, må det også vurderes hvorvidt de samme styringsverktøylene skal brukes overfor offentlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. Overordnet i vurderingene må være at hensynet til studentenes rettssikkerhet og høy kvalitet i utdanning og forskning må balanseres mot målet om å gi institusjonene størst mulig autonomi og redusere departementets rolle i enkeltsaker;
- 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 private og offentlige utdanningsinstitusjoner;
 - utrede og fremme forslag til lovregulering av ny tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler;
 - vurdere ny tilknytningsform i forhold til spørsmålet om institusjonell autonomi og akademisk frihet, spørsmålet om institusjonenes handlingsrom i økonomiske og administrative spørsmål og deres mulighet for samarbeid med andre aktører i samfunns- og næringsliv;
 - vurdere om ny tilknytningsform skal være obligatorisk for alle universiteter og høyskoler, eller om forvaltningsorganformen skal videreføres for visse av eller alle utdanningsinstitusjonene;
 - vurdere hvilke konsekvenser en økende grad av internasjonalisering bør ha for lovgivningen både med hensyn til student- og lærermobilitet, lovenes virkeområde, men også i forhold til den pågående WTO prosessen hvor utdanning vurderes som en av de tjenester som vil kunne omfattes av den nye GATS-avtalen.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som blir fremmet, herunder se til at minst ett av de forslag til samlet lovregulering som fremmes, er innenfor rammene av dagens ressursbruk i universitets- og høyskolesektoren.

Utvalget skal avgi innstilling innen 1. september 2003.

I tillegg mottok utvalget 11. april 2003 et brev

fra Utdannings- og forskningsdepartementet. Departementet viser til en dom fra EFTA-domstolen 24. januar 2003, hvor det ble slått fast at Norge, ved å tillate at et antall akademiske stillinger øremerkes utelukkende for et underrepresentert kjønn, har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen og likebehandlingsdirektivet. Departementet ba lovutvalget i sitt arbeide vurdere dommen og foreslå nødvendige endringer i gjeldende lov om universiteter og høyskoler, som en konsekvens av EFTA-domstolens avgjørelse.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalgets sekretariat har vært organisert ved advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech. Utvalgets leder har også vært leder for sekretariatets arbeid.

Advokat Erik Chr. Furu (Wiersholm, Mellbye & Bech) og rådgiver Lars Vasbotten (Utdannings- og forskningsdepartementet) har vært utvalgets sekretærer. I tillegg har rådgiver Anne Grøholt (Utdannings- og forskningsdepartementet) bidratt i arbeidet med å beskrive gjeldende rett. Utvalgsmedlemmet Brautaset har bidratt i arbeidet med å oppsummere utvalgets studieturer, samt med beskrivelser av systemet for høyere utdanning i de respektive land. Utvalgsmedlemmet Hestad har utarbeidet innstillingens forside.

1.3.1 Møter

Utvalget har hatt 10 heldagsmøter. Utvalgets møter har vært avholdt i lokalene til advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech i Oslo.

Utvalget har videre gjennomført høringsmøter med representanter fra institusjonenes interesseorganisasjoner, studentene, arbeidstakerorganisasjonene og studentsamskipnadene. Disse møtene ble avholdt i lokalene til Arkitekthøgskolen i Oslo som angitt i det følgende. Utvalget ønsker å takke Arkitekthøgskolen og deres ansatte for bidraget i forbindelse med avviklingen av møtene.

10. mars 2003:

Universitets- og høyskolerådet
 Nettverk for private høyskoler
 Norges forskningsråd
 NOKUT

11. mars 2003:

Norsk studentunion

Studentenes landsforbund
 Studentpolitisk lederutvalg – BI
 Samskipnadsrådet

12. mars 2003:

Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
 Utdanningsgruppene hovedsammenslutning
 Forskerforbundet
 Norsk tjenestemannslag

Videre deltok utvalgslederen samt medlemmene Grund og Benjaminsen på Universitets- og høyskolerådets representantskapsmøte i Bergen 19. og 20. mai 2003.

På grunn av den knappe tid som har stått til utvalgets disposisjon, har utvalget måttet arbeide under høyt trykk. Utvalget fant likevel å måtte be om én måneds utsettelse med å avgi sin innstilling, og denne anmodning ble innvilget.

1.3.2 Studieturer

Utvalget har i mindre grupper foretatt reiser til utlandet for å se nærmere på hvordan utdannings-systemet er organisert andre steder. Utvalget har fått presentert organisatoriske løsninger ved forskjellige enkeltinstitusjoner i de respektive land. Utvalget har også hatt møter med representanter som arbeider med høyere utdanning i OECD og UNESCO:

USA (North Carolina): 1.-4. april. Møter med representanter fra University of North Carolina system, University of North Carolina Chapel Hill, Kenan-Flagler Business School og Duke University.

England: 7.-9. april. Møter med representanter fra the London School of Economics and Political Science.

Nederland: 23. april. Møter med representanter fra Cheps Institute ved Universitetet i Twente.

Frankrike: 24. april. Møter med representanter fra OECD og UNESCO i Paris.

1.3.3 Andre utredninger

På oppdrag fra utvalget har Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) levert to utredninger:

Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv (Gornitzka – red- 2003). Denne utredningen følger som trykt vedlegg til innstillingen.

Statlige tilknytningsformer i et internasjonalt perspektiv (Maasen/Børing – 2003). Utredningen vil bli publisert i NIFUs egen skriftserie for 2003.

Kapittel 2

Oppbygging av innstillingen

Innstillingen er bygget opp i tre deler og 9 kapitler:

Del I Sammendrag og forslag

- Kap. 1 Sammensetning og mandat
- Kap. 2 Oppbygging av innstillingen
- Kap. 3 Sammendrag av utvalgets forslag

Del II Styring og organisering av høyere utdanning og forskning i Norge

- Kap. 4 Prinsipielle utgangspunkt
- Kap. 5 Statlig styring av høyere utdanning
- Kap. 6 Aktuelle organisasjonsformer for statlige høyere utdanningsinstitusjoner

Del III Felles lovverk for høyere utdanning i Norge

- Kap. 7 Hva skal reguleres i en felles lov?
- Kap. 8 Utkast til lov om universiteter og høyskoler
- Kap. 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vedlegg

- *Brev til utvalget fra Utdannings- og forskningsdepartementet datert 11. april 2003*
- *Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv (Gornitzka – red – 2003)*
- *Flertallets forslag til lov*
- *Mindretallets forslag til lov*

Kapittel 3

Sammendrag av utvalgets forslag og vurderinger

3.1 Statens styring

Utvalget er samlet om at det er overordnet viktig at institusjonene, så vel statlige som private, er uavhengige fra staten i utførelsen av sine faglige oppgaver. Utvalget er delt i et flertall på syv og et mindretall på tre i spørsmålet om hvilken organisasjonsform som best kan sikre de statlige institusjonenes uavhengighet, men står samlet om at slik uavhengighet må være det overordnede mål, uavhengig av tilknytningen til staten. Statens direkte politiske styring av universitetene og høyskolene må som utgangspunkt være begrenset til rammestyring. Utførelsen av det faglige arbeid innen den enkelte institusjon kan ikke overprøves av de politiske myndigheter, dersom man skal sikre en fri og uavhengig universitets- og høyskolesektor. Etter utvalgets vurdering må de politiske myndigheter kunne kontrollere at institusjonene retter seg etter lov, forskrifter og enkeltvedtak samt stille krav til at den enkelte institusjon rent faktisk bedriver slik forskning og undervisning som det ytes støtte til. Det vil imidlertid ikke være akseptabelt dersom lovgivnings-, vedtaks-, eierstyrings- eller bevilgningsmekanismer benyttes til å forsøke å overstyre utøvelsen av den faglige frihet. Når det gjelder de finansielle rammebetingelser, er det etter utvalgets vurdering viktig at disse ligger fast over tid, slik at det blir mulig for institusjonene å foreta investeringer og forstandig planlegging med et langt tidsperspektiv.

Utvalget er også samlet når det gjelder spørsmålet om institusjonenes behov for uavhengighet også i den administrative delen av virksomheten. Institusjonene må selv kunne fastsette sin egen organisering og foreta de interne prioriteringer i møtet med stadig nye utfordringer – både nasjonalt og internasjonalt. Institusjonell frihet og god omstillingsevne vil etter utvalgets vurdering være av avgjørende betydning for at de norske institusjonene skal kunne møte disse utfordringene og utføre sitt samfunnsoppdrag på en best mulig måte. Utvalget viser også til at universiteter og

høyskoler er kompetanseinstitusjoner som stiller særlige utfordringer til så vel faglig som administrativ ledelse, og det er derfor viktig at universitetene og høyskolene her gis frihet til å tilpasse sin egen organisasjon til de særegne forholdene ved den enkelte institusjon.

3.2 Organisering av statlige institusjoner

3.2.1 Innledning

Universitetene og de statlige høyskolene er i dag organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Valg av organisasjonsform er – slik hele utvalget ser det – avhengig av hvilke hovedutfordringer organisasjonene står overfor. Utvalget har delt seg i et flertall på syv og et mindretall på tre når det gjelder spørsmålet om universitetene og høyskolene bør omdannes til egne rettssubjekter. Slik utvalget ser det, er det overordnede spørsmål om det er ønskelig å foreta en omorganisering fra forvaltningsorganer til egne rettssubjekter. *Flertallet* mener at en slik omorganisering er nødvendig for at institusjonene skal ivareta sine samfunnsmessige oppgaver på en best mulig måte, og går inn for at statlige universiteter og høyskoler omorganiseres til *selveiende institusjoner*. *Mindretallet* ønsker å beholde dagens organisasjonsform, men mener det bør foretas enkelte justeringer for å sikre og tydeliggjøre de statlige institusjonenes uavhengighet fra staten, som *uavhengige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter*.

3.2.2 Flertallets forslag

Flertallet, bestående av *lederen Ryssdal* og medlemmene *Brautaset, Grund, Hestad, Kvam, Steine* og *von der Fehr*, fremmer forslag om at universiteter og høyskoler omdannes til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. Styret blir institusjonens øverste organ. Ansatte og studenter er representert i styret, men flertallet består av

eksterne medlemmer. Rektor blir institusjonens daglige leder. Rektor blir den øverste faglige og administrative leder, og institusjonens ansikt og representant utad. Rektor bør ha faglig autoritet så vel som administrative kvalifikasjoner. Rektor ansettes av styret. Stillingen administrerende direktør bortfaller i sin nåværende form, men stillingsinnholdet ventes i grove trekk videreført ved at en administrativ leder utnevnes under rektor.

Departementet vil utføre tilsyn i kraft av særlige bestemmelser i flertallets forslag til ny lov. Departementet regnes imidlertid ikke som eier, og kan ikke instruere institusjonene – verken gjennom et foretaksmøte eller indirekte ved å utnevne flertallet av styremedlemmene. De eksterne styremedlemmer skal tvert om utpekes av institusjonen selv, blant personer med faglige og allmenne kvalifikasjoner som institusjonen vil knytte til seg.

Denne organisasjonsmodell vil best kombinere to hovedmålsetninger. For det første videreføres universitetenes og høyskolenes frie stilling som akademiske institusjoner, som verken kan instrueres eller overstyres i utøvelsen av sin virksomhet. For det andre bedres de organisatoriske muligheter for målrettet ledelse i en tid der institusjonene er stilt overfor store utfordringer. Universiteter og høyskoler vil gjennom iverksettelsen av Kvalitetsreformen og tilknyttede omlegninger møte vesentlige utfordringer:

- Etter Kvalitetsreformen er det overlatt til den enkelte institusjon å opprette og nedlegge faglige tilbud. Departementets overstyring av undervisningstilbudet bortfaller. NOKUT fører imidlertid tilsyn med institusjonenes faglige nivå, og kan nekte akkreditering eller trekke tidligere tildelte akkrediteringer tilbake.
- Reformen av finansieringssystemet og overgangen til nettobudsjettering innebærer at universitetene og høyskolene har stor selvbestemmelsesrett når det gjelder å fordele tildelte økonomiske midler, og til å øke egne inntekter ved å bedre gjennomstrømmingen samt ved å søke ekstern finansiering.

Disse viktige reformene, som alt er vedtatt, innebærer at institusjonene i fremtiden trenger et øverste organ som kan foreta *prioriteringer* mellom fagtilbud, samt legge en overordnet strategi som tar utgangspunkt i institusjonens samlede utfordringer.

Kvalitetsreformen og endringene av budsjett- og finansieringssystemet utgjør de klart viktigste

omlegninger av institusjonenes rammebetingelser. Også andre endringer i institusjonenes omgivelser vil imidlertid stille skjerpede krav til strategiarbeid og ledelse:

- i. Institusjonene må nå ha egne kvalitetssikrings-systemer.
- ii. Universiteter og vitenskapelige høyskoler vil oppleve et sterkere innslag av internasjonal konkurranse.
- iii. Institusjonene bør gis bedre mulighet til å bidra til utviklingen av sine regioner.
- iv. Ved alle institusjoner er det behov for å kunne gjennomføre forbedringsprogram.
- v. Dagens todelte ledelsesstruktur er på vikende front internasjonalt.
- vi. Dagens uklare rettsforhold når det gjelder departementets instruksjonsmyndighet er heller ikke heldig og bør avklares ved at institusjonene gjøres til egne rettssubjekter.

Behovet for å forbedre ledelsesfunksjonene, samtidig som man viderefører de sterkeste sider ved status quo, med institusjonene som selvstendige og uavhengige bærere av den akademiske tradisjon, begrunner etter dette forslag om omdanning til selveiende institusjoner. I andre land understrekes ofte behovet for at institusjonenes akademiske frihet er understøttet av deres frie rettslige stilling som selvstendige institusjoner. Dette er en forutsetning for at de kan være attraktive også som samarbeidspartnere.

Flertallets modell har følgende hovedtrekk:

- Ved at institusjonene får et flertall av eksterne styremedlemmer, inkludert styrets leder, vil styrets arbeid som institusjonens øverste organ bli solid forankret i målsetningen om at styret skal arbeide for hele institusjonens beste og i mindre grad kunne preges av fordelingsdiskusjoner mellom representanter for ulike fagområder internt på institusjonen.
- Sterk representasjon fra ansatte og studenter i styret vil bidra til en god ledelse av universiteter og høyskoler som kompetanseinstitusjoner. Det foreslås også at ansatte og studenter skal delta i behandlingen av viktige saker – de nærmere regler om dette fastsettes i vedtektene for den enkelte institusjon.
- Ledelse av kompetanseinstitusjoner fordrer at også den øverste *utførende* ledelse har solid forankring i institusjonens faglige miljø. At rektor blir institusjonens daglige leder, vil forene det faglige og det administrative lederskap. Dette er i tråd med den utvikling man ser i andre land.

- Flertallets modell legger opp til at de eksterne styremedlemmer må representere ledelsesinn-sikt fra sektoren samt samfunnsinnsikt i bred forstand. Det er institusjonene selv som skal kunne finne frem til eksterne medlemmer til styret. Fremgangsmåte for utvelgelse av slike eksterne styremedlemmer, samt deres kvalifikasjoner, skal fastsettes i institusjonens vedtekter. Departementet skal kun ta stilling til om de oppnevnte personer fyller lovens krav. På denne måten styrkes institusjonens frie stilling, samtidig som styrearbeidet tilføres verdifull, ekstern kompetanse. De ansattes innflytelse blir i realiteten sterkere enn i dag. Ansatte og studenter velger direkte sine egne representanter, og indirekte over de innflytelse ved at institusjonen selv utpeker de eksterne styremedlemmene.
- Departementet vil ha et *soliditets- og legalitets-tilsyn* med virksomheten ved den enkelte institusjon. Departementets samtykke vil være påkrevet for å endre institusjonens vedtekter, samt før det foretas større investeringer eller vesentlige omlegninger av virksomheten. Departementet vil imidlertid ikke kunne gi instruks i noen sak, og heller ikke indirekte påvirke ledelsen av institusjonen ved å utpeke styreflertallet.
- Det forutsettes at de enkelte universitetene og høyskolene får overført eiendomsmasse samt andre ressurser etter en konkret vurdering, og at det settes opp en åpningsbalanse som gjør institusjonen i stand til å utføre sitt oppdrag.

Den særlovsmoell flertallet foreslår, har likhetstrekk med den alminnelige stiftelsesmoell. Flertallet har imidlertid funnet det mest beskrivende å benytte betegnelsen «selveiende institusjoner» fremfor «stiftelser» om den form for egne rettssubjekter som utvalget går inn for. Fellesbetegnelsen foreslås å bli *statlig høyere utdanningsinstitusjon* (SHU).

I tiden fremover blir det nødvendig at institusjonene kan foreta klare prioriteringer og forplikte seg til å gjennomføre sine strategiske valg. Flertallet mener at dagens moell er lite egnet til å sette institusjonene i stand til dette. Reform er også nødvendig for å forbedre institusjonenes juridiske handlekraft. Til tross for delegerte fullmakter er institusjonene i dag en del av forvaltningen og har bare råderett over økonomiske ressurser innen de rammer som følger av statsbudsjettet og departementets utøvelse av sine kontroll- og styringsfullmakter. Flertallet mener at denne organi-

seringen i utgangspunktet vil måtte stille statlige institusjoner dårligere enn private.

Flertallets moell vil erstatte dagens uklare og/eller uheldige styringssystem med klare regler tuftet på allment aksepterte prinsipper for ledelse av egne rettssubjekter, samtidig som institusjonenes frie og uavhengige stilling gis et reelt rettslig vern. Flertallets moell vil også bringe organiseringen av norske universiteter og høyskoler mer på linje med de organisasjonsformer som benyttes i en rekke andre land.

3.2.3 Mindretallets forslag

Mindretallet, bestående av *medlemmene Austgulen, Benjaminsen og Pettersen*, fremmer forslag om at statlige universiteter og høyskoler opprettholdes som forvaltningsorgan, med utvidede fullmakter som lovfestes. Styret blir institusjonens øverste ledelse. Styret består av ansatte, studenter og eksterne representanter, med en sammensetning der ingen av grupperingene har flertall alene. Rektor blir institusjonens styreleder og dermed øverste leder, og velges av og blant institusjonens ansatte og studenter, slik ordningen er i dag. Alternativt *kan* institusjoner som ønsker det, velge en ordning der rektor ansettes som administrerende direktør. Dette alternativ innebærer at rektor ikke er medlem av styret, og at styrets leder velges blant styrets medlemmer. Styret skal, om en slik ordning velges, fortsatt være sammensatt slik at ingen gruppering har flertall.

NOKUT fører tilsyn med institusjonens faglige nivå, og akkreditering er en forutsetning for å få statlige bevilgninger til et utdanningstilbud. Statlige utdanningsinstitusjoner skal bare kunne kreve egenbetaling fra studenter i forbindelse med videre – og etterutdanning, og private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar støtte til et utdanningstilbud, kan bare kreve egenbetaling i den grad dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av slik støtte.

Norsk forskning må ses som et samlet nasjonalt anliggende hvis målsettingen skal være å øke den samlede aktivitet og kvalitet på utdanning og forskning. Mindretallet mener at det eksisterer et sektorovergrep og offentlig fordelingspolitisk ansvar når det gjelder anvendelse av statlige ressurser. En fragmentert moell hvor institusjonene er selvstendige rettssubjekter, fremmer ikke en nasjonal tilnærming til fremtidens utfordringer. En utvikling i retning av selvstendige utdanningsaktører medfører at konkurransemekanismer i større grad kan påvirke utviklingen innenfor høy-

ere utdanning og forskning. Dette vil etter mindretallets oppfatning være et risikabelt eksperiment. Universitetene og høyskolene i Norge bør betraktes som deler av et nasjonalt forsknings- og utdanningssystem med institusjonell, men ikke økonomisk autonomi, slik dagens lov regulerer sektoren.

Forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter

De norske universitetene og høyskolene har de siste tretti årene vært inne i omfattende omorganisering- og omstillingsprosesser med en sterk økning i studenttall og store faglige utfordringer. Slik disse medlemmer ser det, må det legges til grunn at institusjonene har håndtert disse utfordringene på en god måte. Norsk utdanning kommer godt ut i sammenligninger med andre land, spesielt fremheves godt samsvar mellom utdanning og de krav som stilles til kandidatene i den yrkesaktive fase. Når det gjelder norsk forskning, viser ulike kvalitetsindikatorer en positiv utvikling de senere år. Disse medlemmer regner det som sannsynlig at den påviste bedringen i forskningsaktivitet og -kvalitet har sammenheng med den økningen i ressurstilgang som samtidig har funnet sted. Det vises også til at flere høyskoler gjennom målrettet strategisk arbeid og klare faglige prioriteringer er i ferd med å oppnå de kvaliteter som kreves for å oppnå status som universiteter. De svakheter som kan påvises er ikke større enn man må vente innenfor et stort forvaltningssystem med uensartede oppgaver og rammebetingelser.

Mjøsutvalget (2000) konkluderte i sin innstilling med at de statlige institusjonene burde gis større selvstendighet, en konklusjon som på mange måter samsvarte med institusjonenes egen oppfatning av situasjonen på det tidspunkt. Etter at Mjøsutvalget leverte sin innstilling, er det imidlertid innført en rekke endringer som har økt institusjonenes faglige, økonomiske og organisatoriske friheter. Disse ligger til grunn for begrepet «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter». De svakheter som institusjonene påpekte da sektoren var underlagt mer tradisjonell forvaltningsorganisering, er langt på vei korrigert gjennom siste års endringer og reformer.

Da helsereformen med foretaksorganisering av sykehusene ble innført i 2000, var begrunnelsen todelt. Mange års erfaring med svak budsjettstyring på fylkesnivå og dårlig nasjonal koordinering motiverte den utforming reformen fikk. Disse svakheterne måtte *spesielt* adresseres. Helse-

sektorens problemer kan dermed ikke anvendes som referanse for universitets- og høyskolesektoren. Når det gjelder universitets- og høyskolesektoren, er det fortsatt forhold som kan forbedres. Mindretallet kan imidlertid ikke se at det er dokumentert så avgjørende svakheter ved dagens system at det kan forsvares å føre institusjonene inn i en slik omfattende organisatorisk prosess som den flertallet foreslår.

Styring og ledelse

Norske universiteter og høyskoler har i dag et styre som øverste ledelsesorgan. Styret er sammensatt av eksterne representanter utpekt av departementet, representanter valgt av vitenskapelig ansatte, studenter og teknisk/administrativt personale. Ingen gruppe har flertall. Institusjonene har gode erfaringer med denne sammensetningen som på en balansert måte sikrer styret de erfaringer og den kompetanse som er nødvendig for å lede kompliserte kunnskapsorganisasjoner. Mindretallet går derfor inn for at dagens sammensetning av styret opprettholdes.

Motivert av ønsket om målrettet ledelse går flertallet inn for at det skal være et flertall av eksterne representanter i styret. For mindretallet fremstår det som et paradoks at institusjonens øverste fagstrategiske organ skal ha eksternt flertall. Mindretallet mener at en slik ordning vil svekke styrets faglige kompetanse og legitimitet. I tillegg vil en slik sammensetning kunne gi uheldige signaler om måldefineringen av institusjonens virksomhet og retning, og vil kunne disponere for beslutninger med uønskede konsekvenser for institusjonens faglige utvikling og kvalitet.

I dag utnevnes de eksterne representanter av departementet, etter forslag fra institusjonen. I utvelgelsen legges det vekt på å sikre et mangfold. Flertallets forslag innebærer at institusjonen selv, dvs. styret, skal oppnevne nye eksterne representanter. Det vil si at flertallet i styret rekrutteres ved selvsupplering. Mindretallet er bekymret for at styrer med den type rekruttering etterhvert vil kunne miste det mangfold som er betydningsfullt for god ledelse av universiteter og høyskoler.

Ifølge dagens ordning står rektor som styreleder, sammen med resten av styret, for den faglige ledelse på institusjonens sentrale styringsnivå, mens den administrative ledelse ivaretas gjennom universitets- eller høyskoleledelsen. Rektor velges av og blant institusjonens ansatte og har dermed faglig legitimitet. Universitets- eller høysko-

ledirektøren ansettes av styret. Slik mindretallet oppfatter dagens lov, innebærer den todelte ledelsesstrukturen at det skilles mellom besluttede og utførende nivå, hvor rektor i kraft av sin posisjon som styrets leder representerer det besluttede nivå når styret ikke sitter sammen. Dette er ikke prinsipielt annerledes enn det man vil kunne møte i private bedrifter med arbeidende styreformann. Det forhold at direktøren har en representasjonsfullmakt og legitimasjon, endrer ikke dette. Det ligger ingen selvstendig beslutningsmyndighet i dette. Det som er spesielt ved universitets- og høyskolemodellen er i første rekke at man fastslår i lovs form at verken styret, rektor eller andre styringsorganer har noen direkte instruksjonsmyndighet overfor administrativt ansatte. Disse opptrer på direktørens vegne, og denne kan selv overta saken eller instruere sine underordnede innenfor de rammer som ligger i vedtak av styre eller rektor. Denne ledelsesmodellen uttrykker institusjonenes særlige samfunnsoppdrag ved å legge det øverste ledelsesansvar til en leder utpekt blant de faglig ansatte, samtidig som den ivaretar behovet for en profesjonell administrativ toppledelse. Mindretallet vil vise til at den lovfestede todelte ledelsesstrukturen er en veletablert modell ved våre universiteter og høyskoler, og at erfaringene med rolle- og arbeidsfordelingen på institusjonenes sentrale styringsnivå i hovedsak er positive. Etter disse medlemmers oppfatning er det ikke dokumentert avgjørende svakheter ved denne modellen som tilsier at den bør avskaffes.

Mindretallets lovforslag åpner for at institusjonen *selv* kan velge om rektor skal velges eller ansettes. For institusjoner som opplever at dagens lov i praksis kan innebære uklarheter i rollefordelingen mellom rektor og universitets- eller høyskoleledelse, kan rektor ansettes. Dette alternativet forutsetter at ansettelsesprosessen innebærer stor medvirkning fra ansatte, og at ingen av grupperingene i styret har flertall. I en slik modell velges styrets leder blant og av styrets medlemmer.

Mindretallet mener at stiftelse eller lignende organisering ikke er hensiktsmessig for universiteter og høyskoler. Utdanning og forskning er sentrale samfunns- og statsoppgaver som bør forvaltes og utvikles i en helhetlig nasjonal sammenheng. Det vil derfor være behov for en fleksibel styringsform som kombinerer behovet for nasjonal styring og koordinering av institusjonenes ytre rammer, men som ikke berører institusjonenes lovfestede frihet og selvstendighet i utøvelsen av selve virksomheten. Ut fra disse hensyn mener mindretallet at statlige universiteter og høyskoler

bør organiseres som uavhengige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter.

3.3 Felles lovverk

3.3.1 Innledning – lovens formål

Utvalget viser til at universiteter og høyskoler, så vel statlige som private, skal ha som fremste oppgave å tilby høyere utdanning og forskning, samt bidra til den allmenne dannelse gjennom formidling av kunnskap om akademisk forskning og vitenskapelige metoder, til samfunnet for øvrig. Dette er selve kjernen i disse institusjonenes «samfunnsoppdrag», i den utstrekning staten er med på å finansiere virksomheten. Formålsparagrafen vil være retningsgivende for lovtolkning og for skjønnsutøvelse etter loven. Universiteter og høyskoler er viktige kulturbærere, og det har vært naturlig for utvalget at dette reflekteres i en forholdsvis klar formålsparagraf, som i hovedtrekk viderefører de prinsipper og den akademiske tradisjon som er nedfelt i dagens lov for de statlige institusjonene.

I tillegg til en overordnet formålsparagraf har utvalget foreslått en bestemmelse om virkemidler, som angir de arbeidsmåter og delmål som universiteter og høyskoler i dag rent praktisk må forfølge. I lovutkastet er virkemiddelbestemmelsen langt på vei selvforklarende; hensikten er å gi en praktisk opplisting av hvordan institusjonene må forventes å innrette seg.

Utvalget vil peke på at så vel formålsbestemmelsen som virkemiddelbestemmelsen vil ha betydning som inspirasjon for samtlige av lovens adressater. Det er ikke tvilsomt at institusjonene i dag står overfor store utfordringer. For det første er det gjennom ulike tiltak i de siste år lagt et stort ansvar på institusjonene når det gjelder gjennomføring av Kvalitetsreformen og oppfølging av endret finansieringssystem. For det andre må institusjonene være i stand til å tilpasse seg raske samfunnsendringer, både av nasjonal og internasjonal karakter. For det tredje innebærer de finansieringsreformer som er gjennomført at institusjonene i større grad enn tidligere er avhengige av å utvikle studie- og velferdstilbud som gjør dem attraktive for et større antall studenter.

Utvalget er også samlet når det gjelder betydningen av den akademiske og kunstneriske frihet. Uansett organisasjonsform kan det ikke komme på tale å åpne for et system der det enkelte lærested kan gis instruksjoner eller pålegg av noen art om det faglige innholdet i undervisning eller fors-

kning. Utvalget mener at lovrevisjonen bør benyttes til å klargjøre omfanget av den akademiske og kunstneriske frihet og utvide den ytterligere, ved at det også inntas bestemmelser om at institusjonen ikke kan gis pålegg om enkeltutnevnelser eller -ansettelser. Retten til å bestemme over egen forskning og undervisning, samt retten til å knytte til seg de lærere som institusjonen selv ønsker, er fundamental for en høyere utdanningsinstitusjon. Kun slik frihet kan sikre fri forskning, ubundet utvikling av nye undervisningsformer og derigjennom sikre at ny innsikt vinnes for samfunnet. Forskningens søken etter innsikt, og undervisningens formidling av slik innsikt, er universitetenes og høyskolenes kjerneoppgaver. Kun med en slik frihet kan også universitetsansatte og studenter delta i samfunnsdebatten som representanter for den frie akademiske profesjon.

3.3.2 Behovet for felles bestemmelser

Kvalitetsreformen har medført at statlige og private institusjoner i større grad er likestilt med hensyn til faglige fullmakter. Det er også etablert finansieringssystemer som i det vesentlige er identiske. Utvalget mener det er riktig at det nå rettes nasjonalt fokus mot kvalitet som det fremste kriteriet for å kunne tilby høyere utdanning i Norge, og at det skapes incentiver som gjør det nødvendig for institusjonene å ha fokus på kvalitet i forbindelse med finansiering av både utdanningstilbud og forskningsaktiviteter. Det vil fremdeles være de statlige institusjonene som utgjør ryggraden i det nasjonale tilbudet innen høyere utdanning, og staten vil også i tiden fremover måtte ta ansvaret for en finansiering av sektoren som sikrer befolkningen et tilbud som holder høy internasjonal kvalitet og som tilfredsstillende dekker det nasjonale behovet for disse tjenestene. Samtidig ser utvalget det som en naturlig konsekvens av de endringene som er gjennomført gjennom Kvalitetsreformen, at rammebetingelsene for privat og offentlig sektor i større grad bør være like. De private høyskolene er etter *flertallets* vurdering i dag ikke bare et supplement til det offentlige tilbudet, men er likeverdige institusjoner som tilbyr høyere utdanning og forskning av høy kvalitet.

Mindretallet mener at de private institusjonene fortsatt i første rekke må betraktes som et supplement til det offentlige tilbudet.

Utvalget har lagt til grunn at loven i så stor grad som mulig skal gi bestemmelser som vil gjelde likt for statlige og private institusjoner, med

hensyn til faglige bestemmelser, studentenes rettigheter og muligheter for å samarbeide og til trekke seg eksterne samarbeidspartnere i både inn- og utland. Som hovedsak foreslår utvalget at de hovedprinsipper som er nedfelt i dagens lov om universiteter og høyskoler føres videre og gjøres gjeldende for både private og offentlige institusjoner, med enkelte nødvendige justeringer. Av nye ordninger foreslår utvalget blant annet at arbeidsmiljølovens regler om svangerskapspermisjon også gjøres gjeldende for studenter.

Utvalget har forsøkt å utforme enkeltbestemmelsene i en så enkel form som mulig, samtidig som alminnelige rettssikkerhets- og forutsigbarhetshensyn er forsøkt ivaretatt. For den nærmere begrunnelse for utvalgets forslag vises det til vurderingene i kap. 7 og til merknadene til de enkelte bestemmelser i kap. 8.

3.3.3 Faglige fullmakter

Etter dagens lovverk er det forskjeller med hensyn til faglige fullmakter for offentlige og private universiteter. Etter universitets- og høyskoleloven kan de statlige universitetene opprette og legge ned fag på alle områder og på alle nivåer, uten å måtte søke om en faglig akkreditering fra NOKUT. Eventuelle private institusjoner med akkreditering som universitet kan imidlertid kun opprette nye tilbud på høyere grads nivå innenfor de fagområder der de har rett til å tildele doktorgrad.

Utvalget foreslår at det i en felles lov innføres identiske faglige bestemmelser for statlige og private institusjoner. I et system hvor NOKUT fører faglig tilsyn med institusjonenes virksomhet, er det intet som tilsier at de faglige fullmaktene bør være forskjellige for statlige og private institusjoner. En stringent logikk i det nasjonale akkrediteringssystemet tilsier etter utvalgets vurdering at de faglige fullmaktene til å fritt opprette nye fagtilbud, må være betinget av at det er dokumentert et tilstrekkelig høyt nivå innenfor det enkelte område. Utvalget foreslår derfor at det for samtlige institusjoner bør være et krav om at institusjonen må ha rett til å tildele doktorgrad innenfor et fagområde for at institusjonen fritt skal kunne opprette tilbud på høyere grads nivå.

Utvalget viser til at kunsthøyskolene i dag ikke har formaliserte utdanningstilbud som leder til grader på doktorgradsnivå eller har rett til å tildele doktorgrad. Dette er fordi det for disse institusjonenes fagområder ikke er aktuelt å operere med tradisjonelle vitenskapelige doktorgradspro-

gram. Dette innebærer at disse institusjonene må søke NOKUT om akkreditering av tilbud på høyere grads nivå, til tross for at disse institusjonene i dag har stipendiatprogrammer som i omfang tilsvarende doktorgradsprogrammene.

Utvalget foreslår at det i loven gis mulighet for kunsthøgskolene til å søke om akkreditering for utdanningstilbud «tilsvarende» doktorgrad. På de områder institusjoner har akkreditering «tilsvarende» doktorgrad, vil de fritt kunne opprette nye tilbud på høyere grads nivå uten å måtte søke om akkreditering fra NOKUT i hvert enkelt tilfelle. Det vises til de nærmere vurderingene i kap 7.

3.3.4 Kort om lovforslagets fellesbestemmelser

Utvalget foreslår at det etableres et felles lovverk for statlige og private institusjoner. For de statlige institusjonene er de reelle endringene i fellesbestemmelsene i loven i stor grad en videreføring av de rammer de i dag er underlagt. Konsekvensene for de statlige institusjonene vil derfor være av begrenset omfang når det gjelder implementering av og tilpasning til det nye lovverkets fellesbestemmelser.

Fellesbestemmelsene er inntatt i lovforslagets del I, fordelt på kapitlene 1 til og med 7. Lovens formål og virkeområde er angitt i kap. 1 sammen med regler om institusjonenes virkemidler, om akademisk og kunstnerisk frihet og om kvalitets sikring. Lovforslagets kap. 2 inneholder faglige bestemmelser, herunder reglene om NOKUTs organisasjon og virksomhet. Kap. 3 gjelder studentenes rettigheter og plikter, mens kap. 4 gir bestemmelser om klagerett og -behandling. Organisasjonsbestemmelser og regler om ansettelse med videre følger av utkastets kap. 5 og 6. Endelig foreslås under kap. 7 regler om egenbetaling, om beskyttelse av institusjonsnavn og om forholdet til annen lovgivning.

3.3.5 Statsstøtte

Utvalget vil bemerke at det gjennomgående i sektoren er blitt gitt uttrykk for at det i forbindelse med implementeringen av Kvalitetsreformen, ikke har kommet tilstrekkelig med midler som kompenserer for de nye oppgaver som institusjonene pålegges. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med at studentene nå skal følges opp tettere fra institusjonenes side, med mer undervisning og hyppigere evalueringer. For at Kvalitetsreformen skal bli et reelt kvalitetsløft for sektoren, er det

viktig at de bevilgende myndigheter følger opp endringene i loven med midler som gjenspeiler det behovet reformen gir.

I praksis vil mange av de endringene som nå foreslås, være endringer som allerede har funnet sted, eller som er i ferd med å bli implementert også ved de private institusjonene. Imidlertid vil de private institusjonenes samlede ansvar nå være utvidet, og de har et ansvar for sine studenter som nå i det store og hele er sammenfallende med de statlige institusjonenes ansvar. Det er gitt tydelige politiske føringer om at de private institusjonene ikke lenger skal være et supplement til de statlige institusjonene, men snarere et likeverdig og utfyllende alternativ. Etter utvalgets vurdering er det helt nødvendig for å sikre at de private institusjonene får like muligheter til å realisere Kvalitetsreformens intensjon, og til å ta aktivt del i de nasjonale utfordringer innen høyere utdanning og forskning, at disse institusjonene gis finansielle vilkår som i større grad gjenspeiler likheten i faglige fullmakter og ansvar.

Utvalget mener at en større grad av likestilling mellom statlige og private institusjoner, med hensyn til faglige fullmakter, finansiering og institusjonell frihet, tilsier at de generelle overordnede krav og formål med virksomheten bør være mest mulig like. Dette for å sikre at det ikke reelt etableres konkurransevridende elementer under ellers like vilkår. Dette spørsmålet står imidlertid i prinsippet uavhengig av den konkrete finansieringen av institusjonene, som til enhver tid vil være et spørsmål om statens finansieringsevne og -vilje.

Utvalgets flertall ser imidlertid ikke behov for noen bestemmelse i den nye loven om vilkårene for statsstøtte slik det i dag er regulert i privathøgskoleloven § 11 – verken til norske private eller utenlandske institusjoner. Staten bør kunne benytte sin bevilgningskompetanse på en fleksibel måte til å gi støtte til de institusjoner som oppfyller de sektorpolitiske mål som staten har. Det er verken nødvendig eller hensiktsmessig at denne vurderingen i dag bindes opp med en lovtekst om vilkår for statsstøtte.

3.4 Gratisprinsippet

Det er ikke lovfestet et prinsipp om at høyere utdanning i Norge skal være gratis, selv om det ofte vises til det såkalte «gratisprinsippet». Det er verken i universitets- og høgskoleloven eller privathøgskoleloven bestemmelser som regulerer institusjonenes adgang til å ta egenbetaling fra

studentene. Departementet har imidlertid i et rundskriv fastsatt egne retningslinjer for de statlige institusjonenes rett til å kreve egenbetaling.

Utvalget foreslår at det i en felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner inntas bestemmelser som direkte regulerer institusjonenes adgang til å kreve egenbetaling. En slik regulering skal sikre at institusjonene ikke tar egenbetaling for studier som er forutsatt dekket av statlige tildelinger. Prinsippet bør etter *flertallets* vurdering bygge på at i den utstrekning staten fullfinansierer enkeltstudier, bør ikke institusjonene ha rett til å kreve betaling. Dette vil sikre at tildelingene fra staten ikke benyttes til andre formål enn forutsatt i statsbudsjett eller tildelingsbrev. Et slikt prinsipp lovfester også i utgangspunktet et «gratisprinsipp» for studentene, i den grad staten finansierer studietilbudene som retter seg mot enkeltstudenter fullt ut. Et slikt prinsipp vil også være klargjørende for å gi de private institusjonene mer konkrete rammer for hvordan tildelingene fra staten skal benyttes enn etter dagens system. Institusjonene må fastsette et beregningsgrunnlag for eventuell egenbetaling, og departementet fastsetter nærmere regler om dette.

Etter flertallets vurdering er det viktig at et slikt prinsipp, om at det er nivået på den statlige finansieringen som avgjør rett til å ta egenbetaling, lovfestes for både statlige og private institusjoner. Dette prinsippet vil sikre mot krav om egenbetaling for utdanning der staten yter tilskudd. I dag er det ingen slik beskyttelse i lovverket. Et slikt prinsipp vil forplikte institusjonen samtidig som det beskytter studentene. Hvor stor grad av tilskudd staten vil yte over statsbudsjettet vil være avhengig av skifter i konjunkturer og demografiske forhold. Lovregelen vil imidlertid ikke gi institusjonene frihet til å ta egenbetaling ut fra egne økonomiske behov.

Mindretallet mener at det er grunnleggende viktig å holde fast ved gratisprinsippet for grunnutdanning ved offentlige utdanningsinstitusjoner, og foreslår derfor at det fastslås uttrykkelig i loven at de statlige institusjonene bare kan kreve egenbetaling for etter- og videreutdanning. Disse medlemmene mener det, før det gis statsstøtte til studietilbud ved private institusjoner, må være avklart i hvilken grad og på hvilket nivå man tenker seg at studentene skal betale for studietilbudet. For både statlige og private institusjoner gjelder det at akkreditering av NOKUT er en forutsetning for å være kvalifisert for statlig støtte.

3.5 Internasjonalisering

Gjennom Kvalitetsreformen har det blitt satt et særskilt fokus på de høyere utdanningsinstitusjonenes internasjonale orientering og samhandling med institusjoner fra andre land. Det er oppstilt nye krav for utveksling av studenter og ansatte, og institusjonene må i større grad forberede seg mot at markedet for høyere utdanning i større grad blir et internasjonalt marked. Det er etter utvalgets vurdering særlig målsettingene om å holde internasjonal standard og delta i internasjonalt samarbeid som vil komme til å gi de norske institusjonene de største utfordringene i tiden som kommer. Det felleseuropeiske samarbeidsområdet innen høyere utdanning vil øke fleksibiliteten og gjøre det enklere for både studenter og institusjoner å samarbeide på tvers av landegrensene. Dette vil stille nye krav til undervisningstilbud på nye språk og en økt satsing på internasjonalisering generelt.

Utvalget foreslår at det i lovens formålsbestemmelse, og i en egen virkemiddelbestemmelse, understrekes at universiteter og høyskoler må utføre sitt oppdrag under hensyn til den internasjonale utvikling. Plikten til å sørge for at norske institusjoner holder internasjonalt nivå på alle måter, er i dag en av de viktigste utfordringer og en helt nødvendig inspirasjon for samtlige som arbeider innen høyere utdanning og forskning. Hvordan denne forpliktelsen vil utkristallisere seg i forhold til den enkelte institusjon, lærer og student, vil selvsagt avhenge av vedkommendes akademiske og kunstneriske mandat, men grunnlaget for utfordringen er den samme.

For at norske universiteter og høyskoler skal holde et faglig høyt nivå etter internasjonal standard både på undervisnings- og forskningssiden, vil disse utfordringene måtte møtes offensivt ved den enkelte institusjon, og utfra institusjonens egne premisser. Slik utvalget ser det er det derfor et selvstendig hovedhensyn at lovgivningen om universiteter og høyskoler ikke pålegger tvingende juridiske rammebetingelser som hindrer eller forsinker institusjonens tilpasning til en ny hverdag, eller som pålegger norske statlige eller private institusjoner konkurransemessige ulemper i forhold til institusjoner i andre land.

GATS

I GATS-forhandlingene (WTO) om handel med tjenester har Norge forpliktet seg fullt ut, også på

området for høyere utdanning. Dette innebærer at GATS må respekteres når rammeverket i sektoren skal utformes og anvendes. Gjennom GATS er Norge forpliktet til å gi alle private tilbydere av utdanning fra andre medlemsland adgang til det norske utdanningsmarkedet. En utdanningsaktør fra et WTO-land kan ikke hindres i å starte opp en institusjon i Norge. I tråd med GATS-prinsippene må aktøren imidlertid gå frem på samme måte som en norsk privat tilbyder hvis denne ønsker å søke om eksamensrett og eventuelt statsstøtte. Dersom en tilbyder fra et annet WTO-land må anses etablert i Norge, følger det av GATS at den utenlandske tilbyderen skal gis en behandling som ikke er mindre gunstig enn den behandling som gis norske tilbydere av utdanningstjenester.

Unntatt fra GATS er tjenester som ytes under utøvelse av statsmyndighet. Unntaket gjelder tjenester som verken ytes på kommersiell basis eller i konkurranse med én eller flere tjenesteytere. *Flertallet* legger til grunn at en eventuell omorganisering av de statlige institusjonene fra forvaltningsorgan til selveiende institusjoner ikke bringer forholdet til GATS-reglene i en annen stilling. Disse institusjonene vil, på samme måte som til-

svarende institusjoner i andre land, fortsatt regnes som et statlig utdanningstilbud til befolkningen.

EØS-avtalen

En eventuell endring av tilknytningsform for de statlige institusjonene vil etter *flertallets* vurdering ikke i seg selv ha noen konsekvenser i forhold til EØS-reglene. Oppmerksomheten rundt konkurransemessige spørsmål vil imidlertid kunne øke her som på andre områder som vil være finansiert dels over statsbudsjettet og dels fra kommersielle kilder. Særlig vil spørsmål knyttet til kryssubsidiering av virksomhet som skjer i kommersielle markeder, kunne få stor oppmerksomhet. I forhold til de høyere utdanningsinstitusjonene innebærer kryssubsidiering konkret at en institusjon drar fordel av statsstøtte på områder utenfor den pålagte kjerneaktiviteten. For å tilfredsstille EØS-reglene er det påkrevet at institusjonenes randsoneraktiviteter virkelig finansieres av institusjonene selv, og dette er reflektert i det gjeldende reglementet for eksternt finansiert virksomhet i statlige institusjoner, jf. 5.2.1.7.

Del II
Styring og organisering av høyere utdanning
og forskning i Norge

Kapittel 4

Prinsipielle utgangspunkt

4.1 Oversikt over kapitlet

I dette kapitlet gir utvalget en oversikt over de rammebetingelser og utfordringer som må møtes når det skal gis en ny lov om universiteter og høyskoler. I neste kapittel gis en oversikt over de styringsmidler staten kan benytte – lov og alternativer til lov. Her skal det først gis en beskrivelse av det landskap innstillingen skal behandle.

- Universitets- og høyskolesektorens samfunnsmessige betydning kan knapt overdrives. I tillegg til at bred tilgang til høyere utdanning er et samfunnsmessig gode i seg selv, har sektoren en viktig rolle å fylle når det gjelder nasjonal verdiskapning, utvikling av regionene og – ikke minst – når det gjelder å tilby det enkelte samfunnsmedlem et så vesentlig gode som høyere utdanning er. Det er bred enighet om disse verdier, og om det derav følgende behov for en god nasjonal politikk for sektoren, der lovgivningen om institusjonene utgjør en viktig del.
- Universitets- og høyskolesektoren består av offentlige (statlige) og private institusjoner. Gjeldende lover om de to typer institusjoner er svært forskjellige, men de utfordringene institusjonene står overfor, og de krav samfunnet vil stille til dem som vilkår for økonomisk støtte, er på mange områder like. På den annen side er det også store forskjeller mellom de statlige institusjoner innbyrdes, og mellom private institusjoner innbyrdes.
- I vår tid er høyere utdanning et tilbud for hele befolkningen – dvs. et massefenomen. Kvaliteten på norsk høyere utdanning og forskning er gjennomgående tilfredsstillende, men det er også klare muligheter for forbedring, både når det gjelder å øke studentgjennomstrømningen og å bedre forskningsledelse og undervisningsformer.
- Internasjonale utviklingstrekk vil i sterkere grad påvirke hverdagen ved universiteter og høyskoler. Økt studentmobilitet innebærer at

norske institusjoner bør være internasjonalt konkurransedyktige. Bolognaprosessen har målsetninger om et felleseuropeisk utdanningsområde med et felles gradsystem, som Norge har innført gjennom Kvalitetsreformen. EU-Kommisjonen peker på at europeiske universiteter og høyskoler står overfor en utfordring i den globale konkurransen. Gjennom WTO/GATS-forhandlingene har Norge ønsket å delta i den internasjonale handel med tjenester (herunder utdanningstjenester). EØS-avtalen legger begrensninger på krysssubsidiering av konkurranseutsatte utdanningstilbud ved universiteter og høyskoler. Samlet viser disse utviklingstrekk at norsk høyere utdanning og forskning i fremtiden må møte en rekke internasjonale utfordringer.

- Innføringen av Kvalitetsreformen, med dertil knyttede videre faglige fullmakter overført fra departementet til universitetene og høyskolene selv, og opprettelsen av tilsynsorganet NOKUT, stiller sterkere krav til organisering og ledelse ved den enkelte institusjon.

Samtlige av de trekk som her er nevnt er viktige rammebetingelser for utvalgets arbeid, og legger hver på sin måte føringer på de forslag utvalget kan fremme.

4.2 Universitets- og høyskolesektorens samfunnsmessige betydning

4.2.1 Innledning

Universiteter og høyskoler er viktige for den enkeltes kunnskapsutvikling. De er kulturbærere og demokratibyggere, og viktige kilder til dannelse av oppfatninger om oss selv, samfunnet og naturen omkring oss. Disse institusjonene er sentrale for å tilføre fellesskapet kritisk forskning og kunnskap av høy kvalitet. De har viktige oppgaver å ivareta i det moderne kunnskapssamfunnet, både i kraft av sine sterke miljøer innenfor grunnforskning, og fordi fagmiljøene gir bidrag til utvik-

ling av nye produkter og arbeidsprosesser i arbeidslivet. Institusjonene har et stort ansvar som forvaltere og formidlere av kunnskap når det gjelder å sikre et høyt nasjonalt kunnskapsnivå. Hver enkelt utdanningsinstitusjon har gjennom Kvalitetsreformen blitt møtt med krav om høy kvalitet og relevans når det gjelder undervisning og forskning, styrket faglig ledelse og bedre ressursutnyttelse.

4.2.2 Samfunnsmessig gode

Utbredt tilgang til høyere utdanning er i dag et viktig samfunnsmessig gode. Det er politisk enighet om at høyere utdanning skal være tilgjengelig for alle, og at staten har et særlig ansvar for finansieringen av institusjonene. Det er også politisk enighet om at det normalt er helt uaktuelt at institusjoner innenfor høyere utdanning i Norge skal drive sin virksomhet alene basert på forretningsmessige prinsipper. Gjennom en høy andel statlig finansiering, den geografiske plassering av statlige institusjoner og gjennom det ulovfestede gratisprinsippet, er den norske universitets- og høyskolesektoren i dag godt rustet til å ivareta sine rent nasjonale oppgaver. Det norske utdannings-systemet er tuftet på grunnleggende rettferdighetsbetraktninger, og skal gi alle lik rett og mulighet til utdanning, uavhengig av økonomisk situasjon eller fysiske handikap.

Institusjoner innenfor høyere utdanning har også et klart formidlingsansvar som en del av sitt overordnede samfunnsoppdrag. Institusjonene må anses som nasjonale «kunnskapsbanker», og er gitt et særlig ansvar for at kunnskapen også skal tilflyte det øvrige samfunnsliv gjennom formidling. Dette kan skje blant annet gjennom publisering, egen kommersialisering av forskningsresultater eller gjennom samarbeid med regionalt samfunns- og næringsliv.

4.2.3 Nasjonal verdiskapning

Investeringer i utdanning og forskning er av betydning for den nasjonale verdiskapningen. I det globale kunnskapssamfunnet vil den samlede verdien av en nasjons totale humankapital også bety mye for landets samlede konkurransevne. At investeringsnivået for høyere utdanning og forskning er høyt, vil ha betydning for en nasjons økonomiske vekst.

Det har vært utført studier med tanke på å konkretisere hvilken faktisk avkastning høyere utdanning og forskning gir. I Mjøsutvalgets inn-

stilling¹ foretas det en gjennomgang av dette temaet. Mjøsutvalget viser til at det gjennom såkalte vekstregnskap er forsøkt å tilbakeføre vekst i produksjon til endringer i innsatsen i en rekke produksjonsfaktorer. Mjøsutvalget viser til at studier av norsk økonomi antyder et beskjedent vekstbidrag fra utdanning.

I en rapport fra Statistisk Sentralbyrå fra 2000², som også Mjøsutvalget viser til, gis det en bred gjennomgang av spørsmålet om høyere utdanning og akademisk forsknings betydning for økonomisk vekst. I rapporten vises det til beregninger som antyder at økning i utdanningsnivå har bidratt til kun 9 prosent av veksten i norsk industri fra 1972 til 1990. Den viktigste faktoren bak veksten var i følge disse studiene en økt kapitalintensitet. Vekstbidraget har i følge disse studiene således vært beskjedne for industrien. Samtidig er det vanskelig å dokumentere i hvilken grad disse studiene fanger opp alle effekter av en heving i kompetansen på arbeidskraften. I Norge er dessuten over 80 prosent³ av alle med høyere utdanning ansatt i offentlig sektor og tjenesteytende næringer, og således ikke innbefattet i studiene.

Undersøkelser av hvilken betydning forskning ved universiteter og høyskoler har for den økonomiske og industrielle veksten, viser at det er vanskelig å tallfeste avkastningen av investeringene. Mjøsutvalget peker imidlertid på at empiriske studier viser at universitets- og høyskoleforskningen er av stor betydning for den økonomiske veksten, både på lang og kort sikt. Eldre studier av akademisk forskning i USA viser blant annet at grunnforskningen, dvs. forskning uten spesielle formål, står for en vesentlig del av institusjonenes produksjon av forskningsresultater. I rapporten fra Statistisk sentralbyrå fremheves spesielt betydningen av universiteter og høyskoleers samhandling med næringslivet, og viktigheten av at forskningsresultater og kunnskap formidles videre på en effektiv måte. Spesielt fremheves det at empiriske studier viser at universiteter, i kraft av å være en vekstimpuls, har stor betydning for det regionale næringslivet. I rapporten fremheves det at dersom man sprer ressursinnsatsen enda mer enn i dag, kan det enkelte forskningsmiljø bli for lite, og således bli lite produktivt – blant annet fordi nødvendige forskningskrisiske aspekter uteblir.

¹ NOU 2000:14, kap. 4.

² Hægeland og Møen, Rapporter 2000/10 – Statistisk sentralbyrå.

³ Norges forskningsråd, 1997.

I rapporten *Financing education – investments and returns*⁴, utarbeidet av UNESCO og OECD, foretas det en gjennomgang av betydningen for økonomisk vekst av investeringer i humankapital i 16 utvalgte land. I rapporten vises det blant annet til prognoser om at det i enkelte utvalgte land rundt år 2020 kun vil være ca. 10-15 prosent industriarbeidsplasser av den samlede arbeidsstyrken. I økende grad vil industriarbeidsplasser bli erstattet med kunnskapsintensivt arbeid, slik at kunnskap vil bli en stadig mer avgjørende ressurs for økonomien. Solide investeringer i human kapital vil i et slikt perspektiv være spesielt viktig. Det er imidlertid viktig å understreke at overgangen til en tjenestebasert økonomi ikke er en ny trend – avindustrialiseringen har preget vestlig økonomi siden midten av 1970-tallet.⁵

4.2.4 Regional betydning

I tillegg til utdanningsinstitusjonens betydning når det gjelder opplæring og uteksaminering av kandidater, samt produksjon av publikasjoner og andre forskningsresultater, er det blitt stadig klarere at universiteter og høyskoler også har en stor betydning for det regionale samfunns- og næringsliv.

På oppdrag for Mjøsutvalget⁶ har Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) foretatt en analyse⁷ av høyskolenes betydning for regionene. Undersøkelsen viser at høyskolene har stor økonomisk betydning gjennom sin etterspørsel etter arbeidskraft, varer og tjenester. Høyskolene bidrar også til kompetanseheving og verdiskaping i regionene, og er viktige knutepunkt for kunnskapsformidling i og på tvers av regioner. Gjen-

nom produksjon av kandidater og forskningsresultater, er høyskolene – i synergi med lokalt næringsliv – viktige premissleverandører for innovasjon og nyskaping i regionene.

De statlige høyere utdanningsinstitusjonene har gjennom Kvalitetsreformen blitt stilt overfor nye utfordringer når det gjelder interaktivt samarbeid med samfunns- og næringsliv. Institusjonene har i formålsbestemmelsen til gjeldende lov fått presisert at de har et betydelig ansvar for å samarbeide med samfunns- og arbeidsliv, og å sørge for at vitenskapens metoder og resultater blir anvendt i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv. Gjennom ytterligere endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven⁸ er institusjonene gitt nye incentiver til å sørge for spredning av forskningsresultater gjennom kommersialisering, og Utdannings- og forskningsdepartementet har utstyrt institusjonene med vide fullmakter⁹ til å opprette egne selskaper og til å inngå samarbeidsavtaler med det lokale næringslivet.

4.2.5 Betydning for den enkelte

Den enkeltes motiv for å ta høyere utdanning vil som regel være av sammensatt karakter. De fleste ønsker å kvalifisere seg til et yrke de selv har valgt, og derigjennom sikre seg økonomisk trygghet og interessante arbeidsoppgaver. Mange finner at akademisk og kunstnerisk fordypning også har stor egenverdi.

Høyere utdanning spiller en viktig rolle når det gjelder å bygge enkeltindividers alminnelige samfunnsforståelse, evne til å reflektere og til å inn ta begrunnede og kritiske standpunkter. Kvaliteten på høyere utdanning er således sentral for den «alminnelige dannelse» og en opplyst befolkning. Høyere utdanning skaper muligheter for den enkelte til å realisere drømmer, og til å forske og studere, som igjen vil komme samfunnet til gode.

Høyere utdanning har også stor betydning for den enkeltes økonomiske situasjon. Studier som er foretatt for å kartlegge avkastning av høyere utdanning, viser at utdanning gir høyere livsinntekt¹⁰. Det er også foretatt studier av avkastning

⁴ UNESCO/OECD (2003) Analysis of the world education indicators – 2002 edition.

⁵ Ser man på norsk økonomi kan et par nøkkeltall illustrere dette: Mens andelen av yrkesaktiv befolkning som var sysselsatt i industri i 1970, var på rundt 26 prosent, var andelen ansatt i tjenesteytende næringer på over 50 prosent. I 1990 var 19 prosent ansatt i industriyrker, mens hele 63,5 var sysselsatte i tjenesteytende næringer. Ser vi på verdiskapingen i norsk økonomi i samme periode, utgjorde industrien i 1970 nesten 22 prosent av BNP, tjenesteytende næringer 52,8. I 1990 stod industri for 13,7 prosent av BNP (eksklusive olje, inkludert olje 27,1 prosent), mens tjenesteytende næringer stod for i overkant av 55 prosent. Mens den store veksten i antall sysselsatte i tjenesteytende næringer i stor grad kan tilskrives veksten i velferdsstaten og offentlig sektor (og omvendt), gjør fremveksten av Norge som oljenasjon til at tjenestesektorens relative BNP-andel ikke øker noe særlig målt i relative termer og industriens tilbakegang blir spesielt sterk, selv om begge sektorene hadde en sterk absolutt vekst.

⁶ NOU 2000:14, kap 4.

⁷ Sæter, Mønnesland, Onsager, Sørli, Arbo (1999): Høgskolenes regionale betydning, NIBR prosjektrapport 2000:9.

⁸ Ot.prp. nr. 67 (2001–2002).

⁹ Rundskriv fra Utdannings- og forskningsdepartementet F-35-02.

¹⁰ Raalum, Aabø og Karterud (1999): Utdanning og livsinntekt i Norge – rapport 2/1999, Frischsenteret. Rapporten er utarbeidet for og trykket som vedlegg til NOU 1999:33 Nyttige lærepenger – Om utdanningsfinansiering gjennom lånekassen.

på ulike utdanningstyper¹¹, som viser store variasjoner, også mellom utdanninger av samme lengde. Disse studiene viser at siviløkonomer, jurister og leger har høyest avkastning av høyere utdanning målt i livsinntekt, mens lærerutdanning og sykepleierutdanning gir mindre avkastning. Både lærere og sykepleiere har i gjennomsnitt lavere relativ livsinntekt enn de som kun har fullført treårig videregående skole. De nevnte studiene tar imidlertid ikke hensyn til de endringene som er skjedd når det gjelder gruppenes relative lønnsvekst de senere år. Det er på den annen side også indikasjoner på at forskjellene i lønn, mellom de som kun har videregående utdanning, og de som har fullført høyere utdanning, vil øke i tiden fremover. Samlet viser både utførte studier og fremskriving av trender at høyere utdanning vil ha stor betydning for inntektsnivå, mens det er noe vanskeligere å måle virkningen for enkeltgrupper.

4.3 Nasjonale og internasjonale målsetninger

Utvalget vil ved sine vurderinger forholde seg til sitt mandat. Som et utgangspunkt for alle de sider av høyere utdanning utvalgets arbeid vil berøre, er det likevel naturlig å gå gjennom formålet med høyere utdanning og forskning, og vise hvilke nasjonale og internasjonale målsettinger som i dag gjelder. Det er av sentral betydning for å klarlegge hvilke mål og vurderinger som ligger til grunn for gjeldende lovverk, og de tanker som er presentert om utviklingen nasjonalt og internasjonalt. En slik klarlegging vil også være nødvendig for å synliggjøre det rom og behov det er for eventuelle endringer i rammeverket for høyere utdanning i Norge.

4.3.1 Dagens lover

Gjeldende rett, med redegjørelse for det nærmere innholdet i de gjeldende lover for henholdsvis statlige og private institusjoner, presenteres under 5.2 nedenfor.

4.3.1.1 Universitets- og høgskoleloven

Universitets- og høgskoleloven § 2 angir krav til virksomheten ved de statlige institusjonene.

Loven oppstiller forholdsvis detaljerte mål og plikter for institusjonenes virksomhet, og understreker at det skal være et høyt nivå på den utdanningen som skal tilbys, og at denne skal være forskningsbasert, eller basert på kunstnerisk utviklingsarbeid eller erfaringskunnskap. Gjennom Kvalitetsreformen er det nå også inntatt krav om at institusjonene har interne kvalitetssikringssystemer, som skal evalueres og godkjennes i et nytt nasjonalt akkrediteringssystem, jf. 5.2.1.4. Loven presiserer også at institusjonene har et særlig ansvar for å legge forholdene til rette for at forskningens resultater blir utnyttet slik at de på en best mulig måte kommer samfunnet til gode. Institusjonene har altså ikke bare et ansvar for frembringelsen av forskningsresultater, men også for utnyttelsen av dem. Endringer i loven ble her inntatt i sammenheng med forslag til endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven. Endringer i denne loven er satt i kraft fra 1. januar 2003, og innebærer blant annet at det såkalte «lærerunntaket» er fjernet i loven, slik at institusjonene nå på visse vilkår vil kunne overta retten til patentering av oppfinnelser som er gjort av ansatte ved institusjonene. Institusjonene skal i sammenheng med dette også ha et godt samarbeid med samfunns- og næringsliv.

4.3.1.2 Privathøgskoleloven

Privathøgskoleloven § 2 angir formålet med loven.

Formålsbestemmelsen er kort, og henviser i utgangspunktet til de faglige krav som stilles til de statlige institusjonene. Formålsbestemmelsen bærer preg av at privathøgskoleloven i utgangspunktet ikke er utformet som en institusjonslov, men heller med sikte på godkjenning, tilskudd og faglig kvalitetssikring av enkelteksamener som tilbys utenfor det offentlige universitets- og høyskolesystemet. I forbindelse med lovrevisjonen juni 2002, som innførte nye bestemmelser om studentenes rettigheter og plikter, ble det i et nytt annet ledd inntatt formuleringer for å tydeliggjøre at studentene skal sikres tilfredsstillende vilkår. Her ble også lovens tittel endret til en institusjonslov.

4.3.2 Regjeringen

I regjeringen Bondevik II's tiltredelseserklæring er regjeringens generelle mål for utdanning og forskning formulert slik:

«Det er Regjeringens mål at Norge skal bli en nasjon som ligger i teten internasjonalt når det gjelder ny teknologi, kompetanse og kunn-

¹¹ Moen og Semmingsen (1996).

skap. Norge er rikt på naturressurser. Befolkningens verdier og holdninger, deres kunnskap og kompetanse, er likevel den største ressurs Norge har i møtet med fremtiden. Regjeringen vil derfor øke satsingen på utdanning og kompetanse...»

«...Samarbeidsregjeringen vil gradvis øke norsk forskningsinnsats til minst gjennomsnittlig OECD-nivå innen 2005. En vesentlig del av opptrappingen skal gå til grunnforskning. Det vil bli innført skatteincentiver for bedriftenes forsknings- og utviklingsvirksomhet.»

De formelle sider av Kvalitetsreformen i høyere utdanning er i hovedsak politisk ferdigbehandlet på de fleste områder. Det som gjenstår i oppfølgingen av Stortingets vedtak til Innst. S. nr. 337, er i første rekke en samling av lovverket for private og statlige institusjoner. Her var regjeringspartiene samlet, og uttalte i merknadene, sammen med Senterpartiet og Fremskrittspartiet, som komiteens flertall, at de:

«...vil derfor understreke at enkelte utdanningstilbud ved private institusjoner er mer enn et supplement til offentlige tilbud, slik Regjeringen framstiller det i stortingsmeldingen. Flere private tilbud er faglig ledende med grunnlag i tunge forskningsmiljøer.»

Regjeringens øvrige målformuleringer for høyere utdanning og forskning fremgår av de særlige mål som er oppstilt i den årlige budsjettproposisjonen. I statsbudsjettet for 2003¹² uttales det blant annet følgende:

«Universitet og høyskolar har i dei siste åra fått auka fagleg, økonomisk og organisatorisk fri-dom. Dette gir institusjonane større handlingsrom til å møte utfordringane i samfunnet og auka behov for utdanning. Departementet er oppteke av å gi universitet og høyskolar fri-dom til å møte målsetjingane i Kvalitetsreforma, og har tru på at institusjonane sjølve finn dei rette verkemidla for å nå måla. Departementet vil derfor sette færre resultatmål for den einskilde institusjon, jf. omtala under institusjonskapitla. Det er og viktig for departementet å gi institusjonane auka fri-dom til å verne om si faglege sjølvstende.»

4.3.3 Stortinget

I Innst. S. nr. 337 (2000–2001) var det bred støtte fra en samlet komité om en kvalitetsreform av høyere utdanning. Prinsippet om at undervisningen ved universiteter og høyskoler fortsatt skal være forskningsbasert ble fremhevet, sammen med målsettingen om en opptrapping av norsk forskningsinnsats til OECD-nivå innen 2005. Komiteen fremhevet at en satsing på høyere utdanning og forskning er lønnsomt, som en grunnmur for fremtidig verdiskaping i samfunnet, samtidig som det er avgjørende for forståelsen av holdninger, verdier og helheten i samfunnet.

I behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000–2001) fattet Stortinget følgende vedtak:

«XIV

Stortinget ber Regjeringa utforme eit framlegg til ei felles lov for statlege og private institusjonar innafor høgare utdanning.»

I merknadene til innstillingen var en samlet stortingskomité klar på at offentlige institusjoner skal utgjøre hovedstammen innen norsk høyere utdanning, samtidig som det må legges opp til en likeverdig behandling av statlige og private institusjoner. Private institusjoner som oppfyller de samme kvalitetskravene som de statlige, skal behandles på samme måte. Slik utvalget tolker komiteens vedtak og merknadene til innstillingen, synes det å være en klar forutsetning at det etableres én felles lov for statlige og private institusjoner, og ikke flere lover, jf. også komiteens merknad:

«Komiteen går inn for at private høgskular ut frå prinsippet om eit mest muleg samordna og oversiktleg regelverk, bør kome inn under den felles lova om statlege universitet og høgskular. Komiteen viser i denne samanhengen til at også Universitets- og høgskolerådet er ope for prinsippet om ei felles lov for all høgare utdanning.»

Komiteens syn på hvilken rolle private institusjoner skal ha i forhold til det offentlige tilbudet, nyanseres i særmerknader fra mindretall og flertall. Stortingets forutsetning om en samordnet behandling av statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner ble gjentatt ved Stortingets behandling av regjeringens forslag til endringer i privathøyskoleloven, jf. Ot.prp. nr. 69 (2001–2002) og Innst. O. nr. 71 (2001–2002).

¹² St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Utdannings- og forskningsdepartementet.

4.3.4 Mjøsutvalget

I 1998 nedsatte regjeringen Bondevik I et utvalg til å utrede høyere utdanning etter år 2000. Utvalget fikk i mandat å gi en samlet fremstilling av høyere utdanning, og vurdere behovet for endringer i sektoren, i lys av blant annet internasjonal utvikling og nye krav fra studenter, samfunns- og næringsliv. Utvalget avga sin innstilling¹³ til departementet 8. mai 2000. Mjøsutvalget fremla forslag til en omfattende reform av høyere utdanning, som ble fulgt opp av regjeringen Stoltenberg i St. meld. nr. 27 (2000–2001), og ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 337 (2000–2001).

Mjøsutvalget foreslo blant annet at de statlige institusjonene skulle gis større selvstendighet; innføring av et nytt finansieringssystem for høyere utdanning; organisering av statlige institusjoner i egne rettssubjekter (flertallsforslag), utarbeidelse av et felles lovverk for statlige og private institusjoner og implementering av prinsipper nedfelt i Bolognaerklæringen og Prahakommunikatet, herunder med tettere oppfølging av enkeltstudenter, innføring av en ny gradsstruktur, og opprettelsen av et eget, uavhengig akkrediteringssystem og -organ.

Mjøsutvalget pekte også på den betydning høyere utdanning har for nasjonal verdiskapning og vekst, og utfordringene som norsk høyere utdanning står overfor i den internasjonale sammenhengen.

Av særlig relevans for dette utvalgets arbeid er Mjøsutvalgets vurdering knyttet til organiseringen av statlige institusjoner og disse institusjonens tilknytning til den statlige forvaltningen. Et flertall av Mjøsutvalgets medlemmer (10) gikk inn for at universiteter og høyskoler skulle organiseres som egne rettssubjekter i henhold til en egen særlov. Et mindretall (6) gikk inn for at institusjonene skulle organiseres som forvaltningsorganer med særskilte og utvidede fullmakter. Mjøsutvalgets mindretall sitt forslag er lagt til grunn både av regjeringen Stoltenberg i St. meld. nr. 27 (2000–2001) og av Stortinget ved behandlingen av denne, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001). Samtidig har et flertall på Stortinget, gjennom merknader i Innst. S. nr. 337 (2000–2001) signalisert at det vil kunne være aktuelt med en forsøksordning med ny tilknytningsform.

4.3.5 Internasjonale trekk

4.3.5.1 Bolognaprosessen

Gjennom de europeiske utdanningsministrenes felleserklæring, som ble undertegnet i Bologna, 19. juni 1999, er følgende målsettinger for et felleseuropeisk utdanningsområde innen 2010¹⁴ oppstilt:

1. Innføring av et gradssystem som er lett forståelig og sammenlignbart, herunder bruk av tillegg til vitnemålet (Diploma Supplement), for å fremme europeiske borgeres mulighet til systemsetting og gjøre det europeiske systemet for høgre utdanning mer konkurransedyktig.
2. Inndeling av gradssystemet i to hovednivåer, lavere og høgre nivå. Lavere nivå, som skal ha en varighet på minimum 3 år, må være bestått for å kunne fortsette til høgre nivå. Graden som tildeles etter lavere nivå, skal tilfredsstillende det europeiske arbeidsmarkedets behov for kvalifikasjoner. Høgre nivå skal føre til en mastergrad og/eller en doktorgrad slik det gjør i mange europeiske land.
3. Innføring av et system med studiepoeng, slik som i ECTS-systemet, for å fremme størst mulig mobilitet for studentene. Studiepoeng skal også kunne oppnås i sammenhenger utenfor høgre utdanning, innbefattet livslang læring, forutsatt at de blir godkjent av de motakende høgre utdanningsinstitusjonene.
4. Fremme av mobilitet ved å overkomme hindre for en effektiv praktisering av fri flyt med særlig henblikk på:
 - i. for studenter: tilgang til studie- og utdanningsmuligheter og beslektede tjenester
 - ii. for lærere, forskere og administrativt ansatte: godkjenning og uttelling for perioder brukt til forskning, undervisning og utdanning i en europeisk kontekst uten at deres lovbestemte rettigheter blir forringet.
5. Fremme av europeisk samarbeid om kvalitets sikring for å utvikle sammenlignbare kriterier og metodikk.
6. Fremme av de nødvendige europeiske dimensjoner i høgre utdanning, særlig når det gjelder utvikling av studieplaner, samarbeid mellom institusjoner, utvekslingsordninger og integrerte studie-, utdannings- og forskningsprogrammer.

¹³ NOU 2000:14.

¹⁴ Kilde: Utdannings- og forskningsdepartementets nettsider.

Bolognaerklæringen ble fulgt opp av det såkalte Prahakommunikeet, som ble undertegnet av de europeiske utdanningsministrene i Praha 19. mai 2001.

I kommunikeet ble det konstatert at implementeringen og oppfølgingen av Bolognaerklæringen var i god gang. I tillegg ble det fokusert på viktigheten av nasjonale og europeiske strategier for livslang læring og deltakelse fra studenter i beslutningsprosesser på utdanningsinstitusjonene. Det ble også understreket viktigheten av at europeisk utdanning blir attraktiv både for europeiske studenter og studenter fra andre land, og at kvalitet i tiden fremover vil være spesielt viktig for den samlede europeiske konkurransesevnen innenfor høyere utdanning.

4.3.5.2 EU-kommisjonen

EU-kommisjonen sendte i februar 2003 ut et notat¹⁵ om universitetenes rolle i kunnskapens Europa. Hensikten med notatet er å starte en debatt om de høyere utdanningsinstitusjonenes rolle i det nye, internasjonale kunnskapssamfunnet, og hvordan forholdene i dag ligger til rette for at disse institusjonene kan ivareta sine viktige roller i fremtiden. Kommisjonen fremhever spesielt institusjonenes betydning med hensyn til forskning og utnyttelse av forskningsresultater, uteksaminering av kandidater og regional og lokal utvikling. Kommisjonen oppstiller en målsetting om at EU skal være verdens mest konkurransedyktige og dynamisk-kunnskapsbaserte økonomi.

Kommisjonen påpeker at de europeiske utdanningsinstitusjonene i dag ikke fremstår som konkurransedyktige i et globalt perspektiv, og oppsummerer enkelte sentrale utfordringer:

- behovet for å skaffe institusjonene inntekter og sikker finansiering
- sikring av en effektiv ressursbruk
- sikring av institusjonenes autonomi
- sikring av profesjonalitet i både faglig og administrativ virksomhet
- behovet for konsentrasjon av ressurser mot fagmiljøer av høy kvalitet for å skape forhold som gjør institusjonen i stand til å utvikle tilbud av høy kvalitet
- sikring av at institusjonene bidrar til lokale og regionale behov og strategier

- etablering av tettere samarbeid mellom institusjonene og næringsliv for bedre utnyttelse av forskningens resultater
- tilrettelegging av et enhetlig europeisk område for høyere utdanning i tråd med Bolognaerklæringen og et europeisk område for forskning (EU)

Kommisjonen peker også på institusjonenes utfordringer i lys av prognoser om fremtidig økning i etterspørsel etter høyere utdanning og i lys av de krav til konkurransedyktighet og omstillingsevne som kreves gjennom den sterke og økende internasjonaliseringen innenfor høyere utdanning og forskning. Det vises blant annet til at europeiske institusjoner er mindre konkurransedyktige og har langt mindre ressurser til disposisjon enn for eksempel de store institusjonene i USA.

4.3.5.3 OECD

OECD er en medlemsorganisasjon med 30 faste medlemmer og 70 tilknyttede nasjoner, som har som hovedformål å fremme økonomisk samarbeid og økonomisk utvikling i medlemslandene.

OECD har i liten grad utformet egne strategier for medlemslandenes aktiviteter innen høyere utdanning. OECD's hovedfokus ligger på å utarbeide rapporter og analyser av ulike sektorer, samt å legge til rette for et internasjonalt nettverk for de tilknyttede nasjoner. OECD er en konsensusorganisasjon, som i svært liten grad fatter beslutninger som gjøres bindende for medlemslandene (med noen unntak – for eksempel i arbeidet mot korrupsjon).

For høyere utdanning er det særlig OECD' årlige publikasjon, «Education at a Glance», som gir statistiske sammenligninger og analyser av medlemslandenes aktiviteter på utdanningsfeltet, som er av betydning for å beskrive norsk, høyere utdanning i et relevant internasjonalt perspektiv. Det vises for øvrig til presentasjon av visse statistikker/analyser fra OECD under 4.4.

Nivået på utdanning og forskning i OECD-landene, både når det gjelder kvalitet og finansieringsnivå, er stadig brukt som målestokk av politiske myndigheter i Norge. Blant annet har både regjeringen og Stortinget et uttalt mål om at norsk forskningsfinansiering skal være på et gjennomsnittlig OECD-nivå innen 2005. De statistikker og analyser som utarbeides av OECD, er derfor nyttige redskaper som mål for den norske forsknings- og utdanningspolitikken.

¹⁵ EU-kommisjonen (2003) Communication from the Commission – The role of the universities in the Europe of knowledge.

4.3.5.4 UNESCO

UNESCO er FNs særorganisasjon for utdanning, vitenskap og kultur. UNESCO har som mål å bidra til fred og sikkerhet ved å fremme internasjonalt samarbeid innen utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon. Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) er fra 1. juli 2002 administrativt og koordinerende departement for UNESCO i Norge og har dermed hovedansvaret for å ivareta og samordne Norges aktiviteter som medlem i organisasjonen.

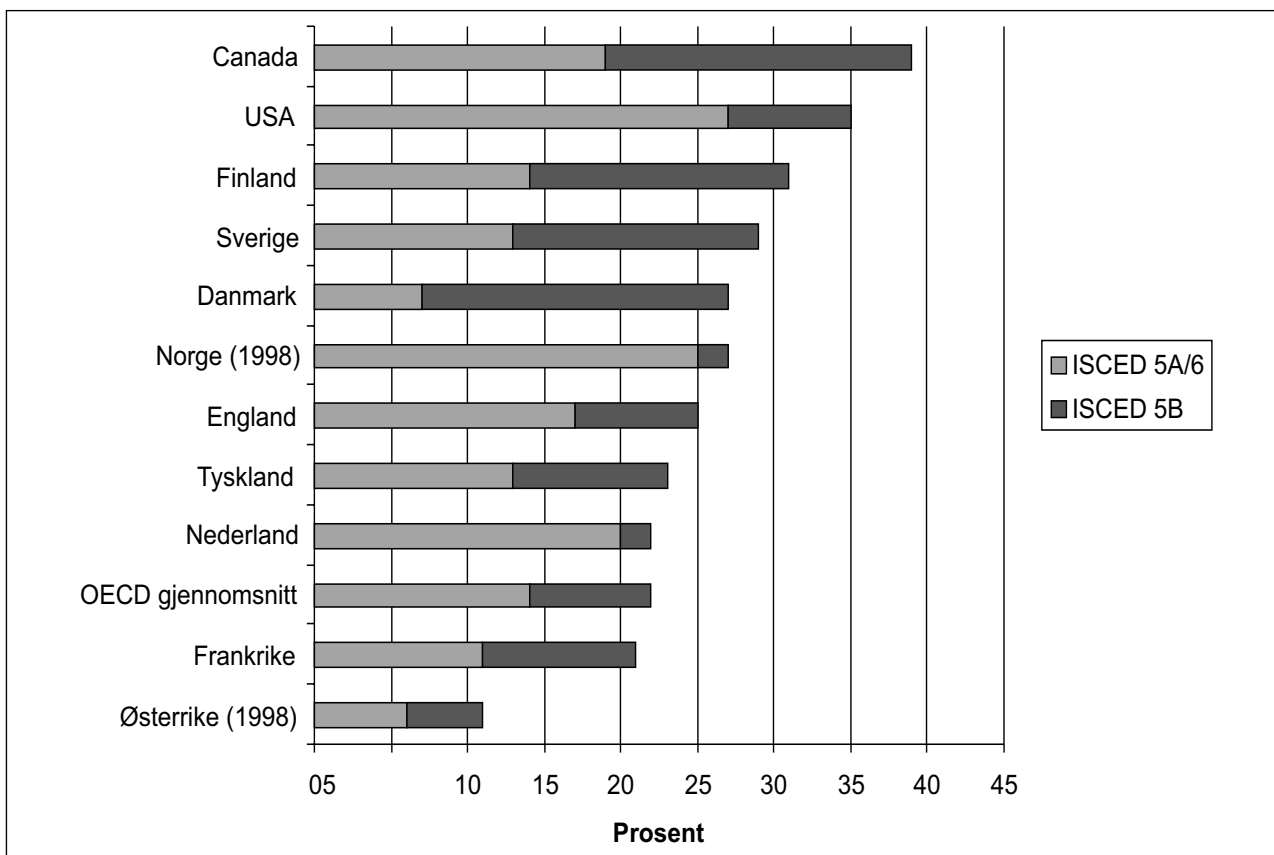
Verdenskonferansen om høyere utdanning, som ble holdt i Paris 5.- 9.oktober 1998, vedtok en erklæring og en handlingsplan for høyere utdanning. De prinsipper og tilrådinger som kommer til uttrykk i verdenserklæringen og handlingsplanen er i hovedsak i samsvar med norsk utdanningspolitisk praksis. Tilrådingene retter seg både mot myndigheter og institusjoner. I Utdannings- og forskningsdepartementets arbeid med utvikling av utdanningspolitiske strategier og tiltak er de to dokumentene definert som viktige referansepunkt.

Som en global organisasjon er UNESCO opp-tatt av å sikre retten til grunnleggende opplæring for alle. Hovedsatsingen innenfor grunnutdanning er Education for All (EFA). EFA sprang ut av en FN-konferanse i Jomtien, Thailand, i 1990. I april 2000 ble det holdt en oppfølgingskonferanse i Dakar, Senegal. Her ble det vedtatt en handlingsplan (Dakar Framework for Action) som oppfordrer medlemslandene til oppfølging. I Norge er det etablert en koordineringsgruppe for oppfølging av EFA med representanter fra Utenriksdepartementet, NORAD, UNESCO-kommisjonen og UFD. Ansvaret for norske bidrag til internasjonal oppfølging ligger i NORAD.

4.4 Norsk høyere utdanning og forskning i et internasjonalt perspektiv

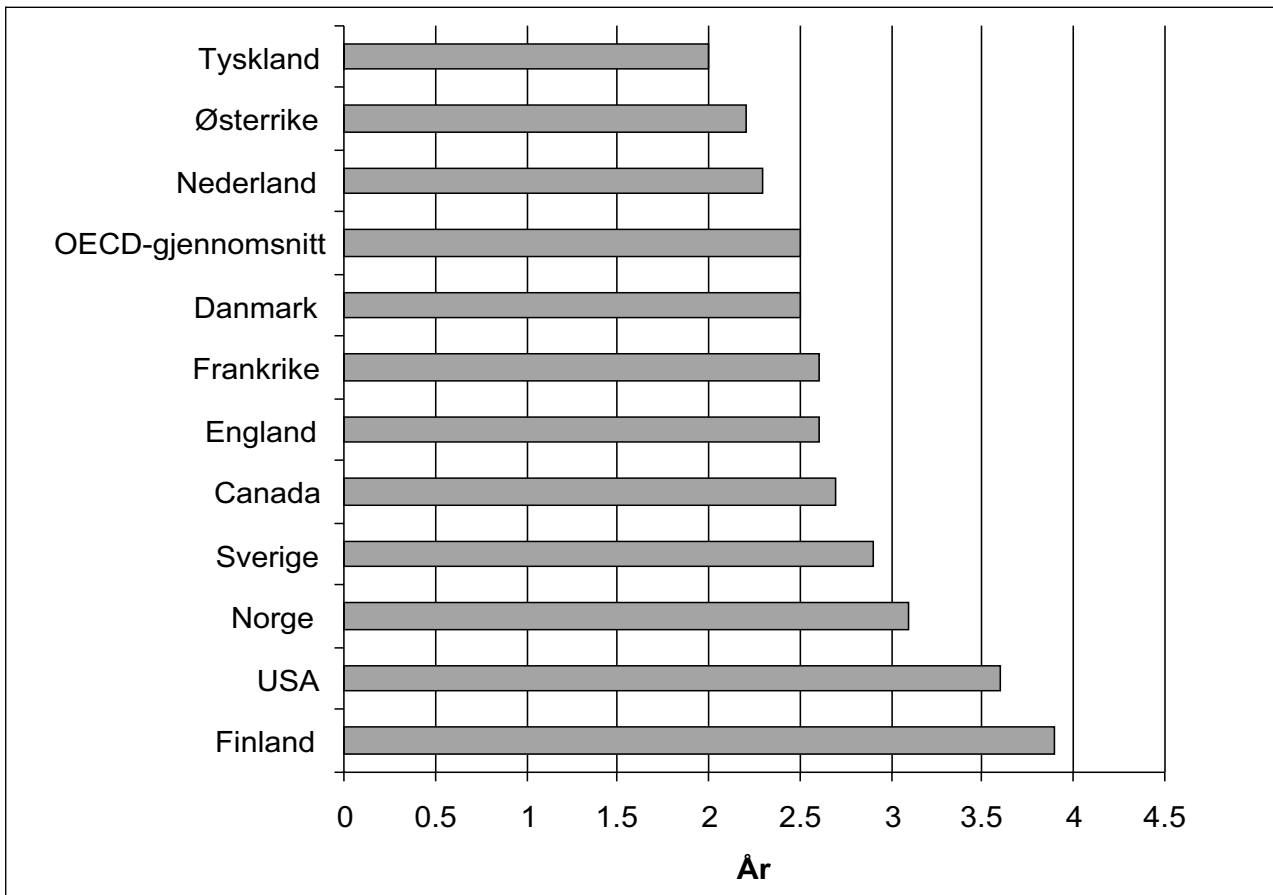
4.4.1 Innledning

Utvalget har innhentet en utredning fra Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU). Utredningen følger som vedlegg til utval-



Figur: 4.1 Andel av befolkningen i aldersgruppen 25-64 som har fullført høyere utdanning i utvalgte OECD-land i 1999.

Kilde: OECD 2001: Education at a Glance – OECD indicators



Figur: 4.2 Forventete antall år i høyere utdanning for 17-åringer i utvalgte OECD-land i 1999. (ISCED-nivå 6, 5A og 5B)

Kilde: OECD 2002: Education at a Glance C2.2

gets innstilling. Her skal kun gjennomgåes noen hovedfunn fra utredningen.

4.4.1.1 Norsk høyere utdanning – noen hovedtrekk

Utdanningsnivået i den norske befolkningen er høyt i internasjonal målestokk. Alle de nordiske landene ligger på topp i Europa når det gjelder andelen av befolkningen i aldersgruppen 25 til 64 som har fullført høyere utdanning (se Figur 4.1). Norge er på samme nivå som Danmark, mens utdanningsnivået¹⁶ i befolkningen er høyere i Sverige og Finland. Utdanningsnivået i Norge er imidlertid godt over gjennomsnittet av OECD-landene.

Norge har den høyeste utdanningstilbøyeligheten i befolkningen innenfor OECD-området, med unntak av Finland og USA (se Figur 4.2). I Norge vil en norsk 17-åring kunne forventes å studere i 3,1 år, og det er betydelig høyere enn det som er gjennomsnittet for OECD-landene (2,5 år).

Det har vært en kraftig vekst i utdanningskapasiteten i høyere utdanning på 1990-tallet. Antallet studenter i universitets- og høyskolesektoren (inkludert utenlandsstudenter) ble fordoblet fra midten av 1980-tallet og fram til 1999. Totalt var det 205 600 personer i høyere utdanning i 1999 (Maus 2001:95). Slik vekst i utdanningskapasiteten finner vi igjen i de aller fleste land. Til de norske totaltallene vil utvalget imidlertid tilføye at det fortsatt er regionale forskjeller når det gjelder

¹⁶I OECDs statistikk er høyere utdanning delt inn i to ulike nivåer: ISCED 6 som er utdanning på doktorgradsnivå og ISCED 5 som er all øvrig høyere utdanning. Nivå fem er videre delt inn i 5A og 5B. ISCED 5B er i hovedsak yrkesrettet utdanning. ISCED 5A er i hovedsak teoretisk utdanning og profesjonsutdanning på et høyt nivå, eller som gir adgang til forskerutdanning. Utdanning på nivå 5A kan ha varighet 3 år eller lengre, men utdanning på nivå 5B kan ha varighet 2 år eller mer. Denne inndelingen ble brukt for første gang i Education at a Glance OECD indicators 2000 edition (Maus 2001: 125-126).

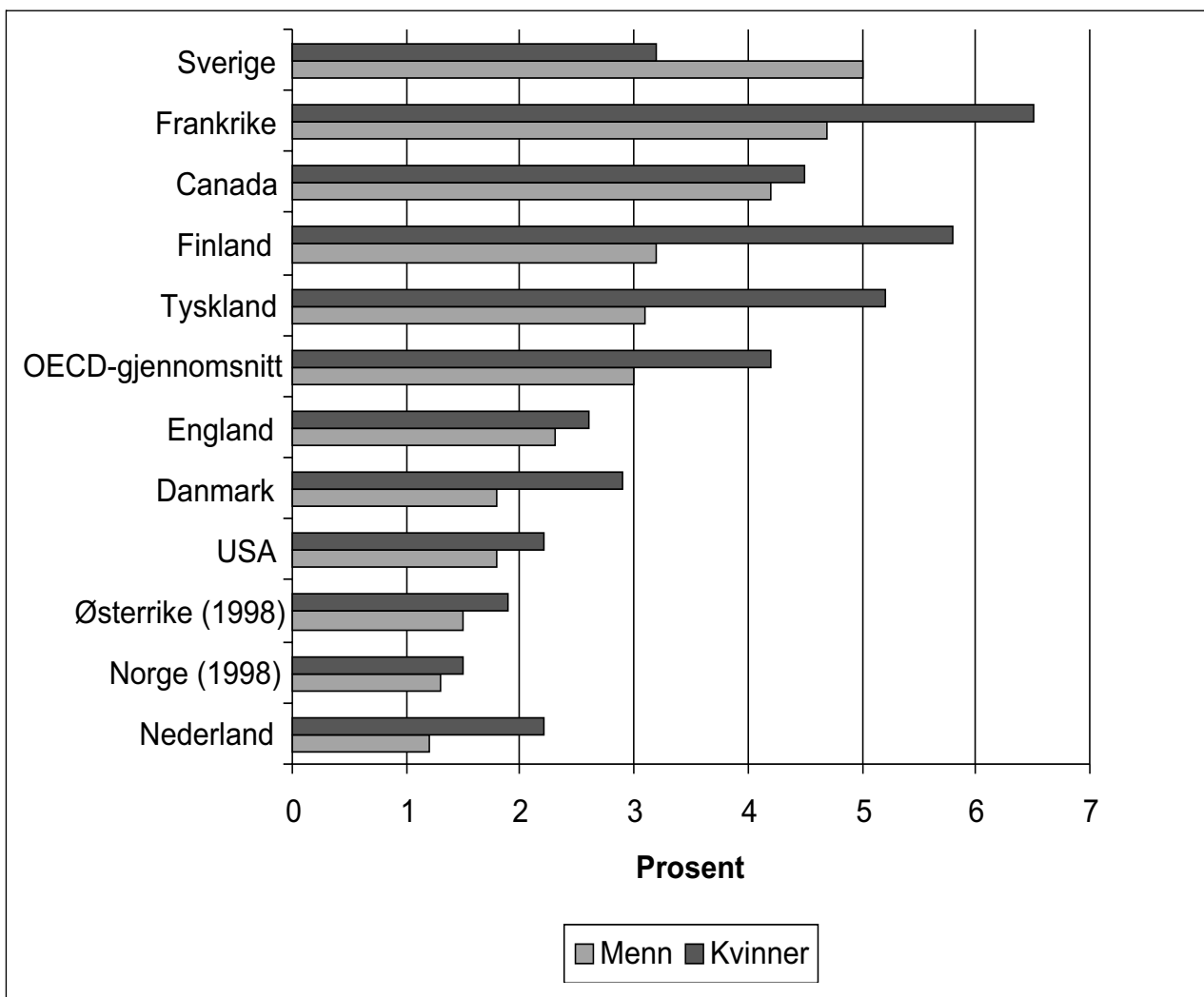
utdanningstilbøyelighet og -kapasitet mellom de ulike deler av landet.

Norge har i internasjonal målestokk en noe avvikende aldersprofil i studentmassen. I 1999/2000 var median-verdien for norske fulltidsstudenter 24,5 år, mens den typiske studenten i Europa var 22,7 år. Mindre enn 15 prosent av norske studenter var yngre enn 21,2 år (gjennomsnitt i Europa var 19,7 år), og 15 prosent av norske studenter var over 33,8 år. Det er betydelig eldre enn det som er vanlig i de fleste andre europeiske land og illustrerer at norske institusjoner har en utfordring først og fremst når det gjelder å øke studentgjennomstrømningen.

De siste 25 årene har om lag seks prosent av den totale, norske studentmassen befunnet seg i utlandet, men andelen har steget de siste årene. I absolutte tall er veksten i utenlandsstudenter betydelig. I 1999-2000 var over 14,000 av Lånekassens kunder registrert som utenlandsstudenter.

Økende internasjonal mobilitet i studentmassen er et internasjonalt fenomen, men det finnes få gode, komparative data om andel utenlandsstudenter. Vi kan likevel med ganske stor sikkerhet anta at få land i Vest-Europa kan vise til en tilsvarende andel av studentmassen som studerer i utlandet, som det man finner i Norge. Dette viser at det er en utfordring for politiske myndigheter, så vel som de norske utdanningssystemer, å tiltrekke seg norske studenter. Det er reell konkurranse med lærersteder i andre land.

I internasjonal målestokk er arbeidsledigheten i Norge lav for alle utdanningsnivåer. Arbeidsledigheten for akademikere varierer en god del fra land til land, men synes først og fremst å avhenge av det generelle arbeidsledighetsnivået i landet. Selv om utdanningsnivået blant befolkningen er høyere enn i de fleste land utenom Norden og USA, er ledigheten blant høyere utdannede betraktelig lavere enn i andre land. Norge har tra-



Figur: 4.3 Arbeidsledige med høyere utdanning som andel av arbeidsstyrken i aldersgruppen 30-44 i 1999

disjonelt hatt et meget godt arbeidsmarked (også) for kandidater fra høyere utdanning (se Figur 4.3). I den senere tid har det imidlertid vist seg at arbeidstakere med høyere utdanning faktisk kan være mer utsatt for ledighet.

4.4.1.2 Strukturelle kjennetegn ved norsk universitets- og høyskolesektor¹⁷

Norge følger i hovedtrekk den internasjonale utviklingslinjen der høyskolesektoren de siste 20 år har vokst gjennom utbyggingen og oppgraderingen av norske yrkesutdanninger. Med etableringen av de første distriktshøyskolene i Norge i 1968 forventet man at læresteder for kortere, yrkesrettede utdanningstilbud også skulle ha en distrikts-/regional rolle som kunne ivareta lokalsamfunnets behov og gjøre høyere utdanning geografisk og sosialt mer tilgjengelig. Gjennom høyskolereformen i 1994 ble de små, spesialiserte høyskolene slått sammen til store, flerfaglige institusjoner.

Som i de fleste andre land med en høyskolesektor har studenttallet i høyskolesektoren økt mer enn i universitetssektoren. Allerede i 1980 hadde høyskolesektoren 45 prosent av studieplassene i høyere utdanning, og i løpet av første halvdel av 1980-tallet passerte antallet studenter i høyskolesektoren antallet på studenter ved landets universiteter og vitenskapelige høyskoler. I 2000 var andelen førsteårsstudenter på høyskolene rundt 55 prosent, og i internasjonal målestokk betyr dette at Norge har en relativt stor høyskolesektor. Det finnes land der denne andelen er høyere, men det er vanligere at universitetssektoren har en større andel av førsteårsstudentene (se Kyvik 2002: 81).

Norge skiller seg imidlertid fra de fleste andre land ved at kortvarige profesjonsutdanninger er inkorporert og beholdt i høyskolesektoren, men samtidig tilbyr høyskolene universitetsutdanning på lavere grads nivå og til dels også på hovedfags- og doktorgradsnivå. Det er ikke vanlig i andre land. I europeisk sammenheng er det kun Sverige og Norge som har åpnet muligheten for å avlegge en doktorgrad i høyskolesektoren. Når det gjelder lengden på utdanningen har norsk høyskolesektor hatt en mer sammensatt portefølje enn de fleste andre europeiske land, med to og fireårige studieløp i økonomi- og administrasjonsfag, fireår-

rige allmennlærerutdanning, og treårige studieløp for de fleste andre profesjonsutdanninger.

Trolig er den norske høyskolesektoren mer forskningsorientert enn tilsvarende sektorer i andre land (se Kyvik 2002:85). Et særtrekk ved den norske universitets- og høyskolesektoren er at universiteter og høyskoler har en felles stillingsstruktur. Slik stillingsstrukturen er utformet i Norge, kan det representere en forskningsmotiverende faktor i det norske systemet, som man ikke finner i andre binære eller todelte systemer for høyere utdanning.

Utvalget viser for øvrig til St. meld. nr. 35 (2001–2002) om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren, hvor det signaliseres en økt satsing på å heve kvaliteten og styrke vilkårene for forskning ved universitetene og høyskolene.

4.4.1.3 FoU-innsats i norsk universitets- og høyskolesektor

Utgifter til forskning og utvikling

I internasjonal sammenheng er Norge en liten forskningsnasjon. I 1999 var de totale norske FoU-utgiftene 18,5 milliarder kroner, eller knapt fire promille av OECD-landenes samlede FoU-innsats. Også målt i andel av BNP ligger Norge lavere enn de fleste andre OECD-land (se Tabell 4.1). Der som man ser FoU-innsatsen i forhold til folketallet, kommer Norge bedre ut; i 1999 var FoU-utgiftene beregnet til 4 151 norske kroner per capita, og det er på nivå med land som Canada, Danmark og Nederland.

Det er store variasjoner mellom landene når det gjelder vekst i utgifter til FoU i løpet av 1990-tallet. Det har vært 33 prosent vekst i FoU-innsatsen i Norge i dette tidsrommet, og det er på nivå med land som Nederland og Sverige. Enkelte andre land har hatt en betydelig større vekst. Irland, Island og Finland mer enn fordoblet sin FoU-innsats fra 1989 til 1999, mens både Storbritannia og Tyskland reduserte sin FoU-innsats i samme perioden (se Tabell 4.1).

En betydelig del av ressursinnsatsen i norsk forskning og utvikling foregår ved landets universiteter og høyskoler. I internasjonal målestokk er universitets- og høyskolesektorens andel ganske høy i Norge, med 29 prosent i 1999. Norsk universitets- og høyskolesektors andel av totale FoU-utgifter er den høyeste i Norden. Generelt må man være klar over at strukturelle forskjeller ved universitets- og høyskolesektorene i de ulike land gjør sammenligninger vanskelig, men det gir like-

¹⁷ Basert på Kyvik 2002.

Tabell: 4.1 Totale FoU-utgifter i en del utvalgte OECD-land i 1999. Realvekst 1989-1999 i prosent

Land	Tot FoU (faste 1995-priser) Mill. NOK	% av BNP	Tot FoU per cap. ¹ (fast 1995 NOK)	Vekst 89-99 %
Canada	128 722	1,79	4 221	44
Danmark	26 146	2,09	4 914	79
Finland	34 373	3,22	6 655	102
Frankrike	269 097	2,18	4 463	8
Irland	9 211	1,21	2 460	164
Island	1 448	2,37	5 228	126
Italia	117 882	1,04	2 045	-20
Japan	874 765	2,94	6 905	45
Nederland	73 519	2,02	4 650	33
Norge	18 522	1,65	4 151	33
Portugal	10 365	0,76	1 038	.
Spania	55 248	0,88	1 394	24
Storbritannia	214 555	1,88	3 606	-11
Sverige	69 415	3,78	7 836	31
Tyskland	441 098	2,44	5 374	-6
USA	2 113 784	2,65	7 743	17

¹ NOK i hele kroner

Kilde: NIFU FoU-statistikk

vel et grovt mål for betydningen av universitets- og høyskolesektoren i landenes forskningssystem.

I Norge ble det i faste priser brukt 1189 kroner per innbygger på FoU i universitets- og høyskolesektoren i 1999. Det er lavere enn i Sverige, omtrent på nivå med Finland, og høyere enn i Danmark.

Finansieringskilder

Figur 4.4 viser hvilke kilder som finansierer forskning og utvikling ved universiteter og høyskoler. Offentlige kilder dominerer som finansieringskilde til forskning og utvikling ved europeiske universiteter og høyskoler. Med unntak av Sverige og Storbritannia finansierer offentlige kilder mer enn 80 prosent av FoU i denne sektoren i alle de utvalgte europeiske landene. I Norge finansierer det offentlige 86,7 prosent. Næringslivet står som

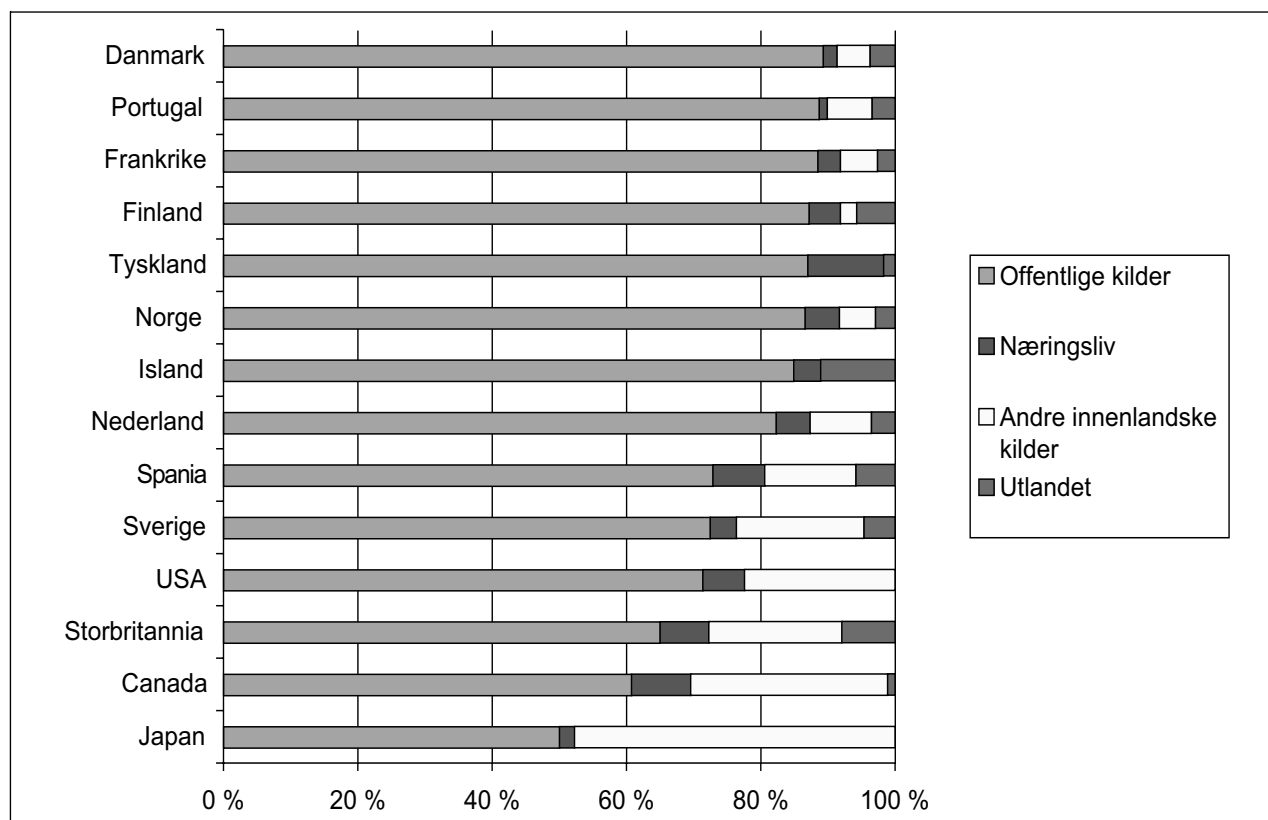
kilde til 5,1 prosent av FoU-utgiftene i den norske universitets- og høyskolesektoren.

I norsk universitets- og høyskolesektor er andelen av FoU som finansieres fra utlandet den laveste i Norden, med unntak av Island, men for Norges del har denne finansieringen økt betraktelig de siste årene.

FoU-utgifter – fordeling etter lærested

Som vi ser av Tabell 4.2 og Figur 4.5 har universitetene den overveiende del (78 prosent) av forsknings- og utviklingsutgiftene i universitets- og høyskolesektoren. Universitetet i Oslo er det dominerende, forskningsutførende lærestedet, med 1,9 milliarder kroner i 2001.

De statlige høyskolenes samlede utgifter til forskning og utvikling var i 2001 under 700 millioner kroner, eller 11 prosent av FoU-utgiftene i universitets- og høyskolesektoren.



Figur: 4.4 FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren i utvalgte OECD-land etter finansieringskilde i 1999

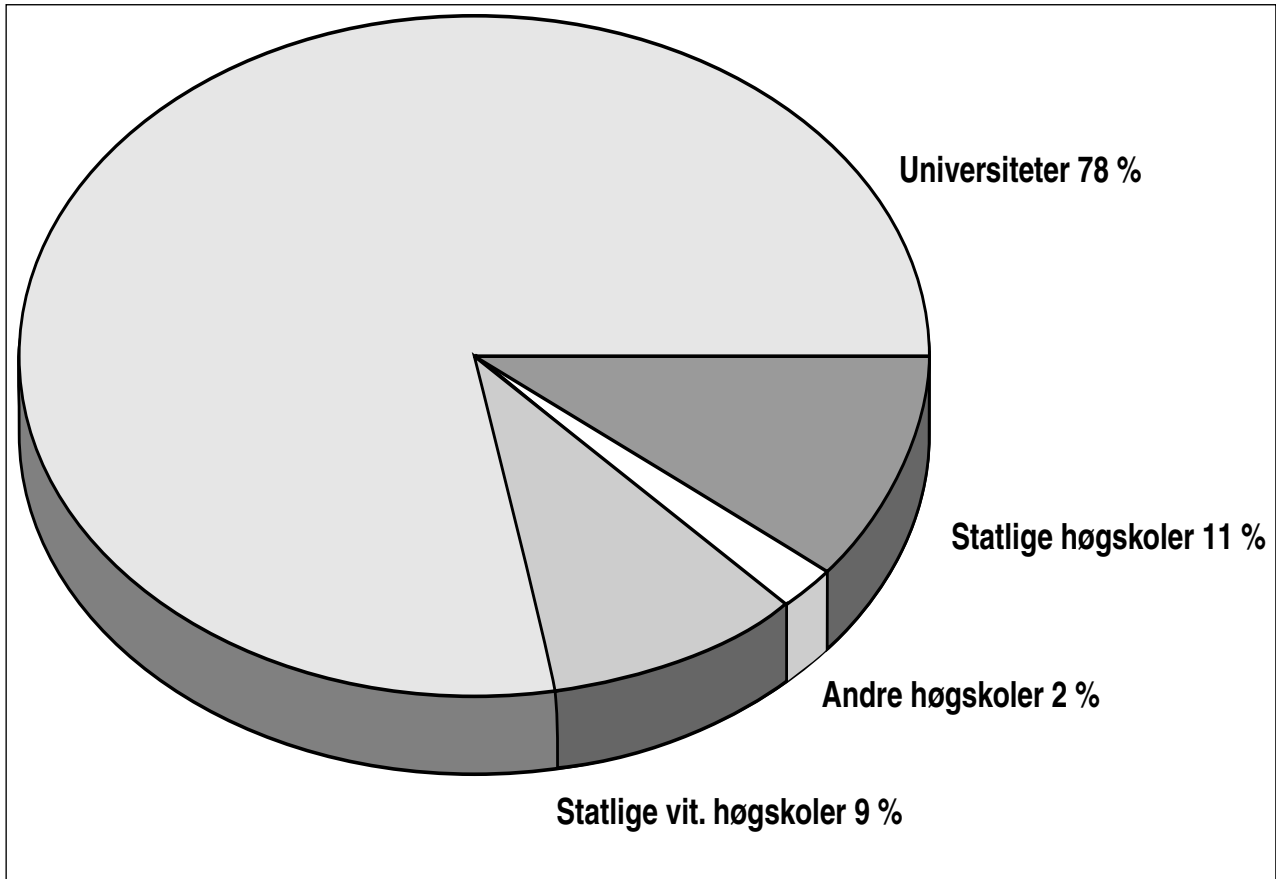
Kilde: NIFU FoU-statistikk

Tabell: 4.2 FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren etter lærested i 2001. Mill. kr.

Lærested	FoU-utgifter
Univ. i Oslo	1.904,8
Univ. i Bergen	1.118,1
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	1.211,9
Univ. i Tromsø	623,8
Norges Handelshøyskole	76,3
Norges landbrukshøgskole	297,5
Norges veterinærhøgskole	114,4
Andre ¹	249,8
Sum univ. og vitensk. høyskoler m.fl.	5.596,6
Statlige høyskoler	677,6
Totalt	6.274,2

¹ Omfatter Norges idrettshøgskole, Norges musikkhøgskole, Arkitektshøgskolen i Oslo, Det teologiske menighetsfakultet, Misjonshøgskolen i Stavanger, Norsk lærerakademi for kristendomsstudium og pedagogikk, Handelshøyskolen BI, Universitetsstudiene på Svalbard, Kunsthøgskolen i Oslo, Kunsthøgskolen i Bergen, Politihøgskolen i Oslo og Diakonhjemmets høyskolesenter.

Kilde: NIFU FoU-statistikk



Figur: 4.5 FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren etter institusjonstype i 2001. Prosentfordeling

Kilde: NIFU FoU-statistikk

4.4.2 Kvalitet på forskning ved universiteter og høyskoler

Begrepet «forskningskvalitet» blir ofte brukt uten en presisering av hva som menes. Begrepet er langt fra entydig og det er vanskelig å måle. Utvalget viser til NIFU-rapporten som gjennomgår de foreliggende undersøkelser om dette temaet. NIFUs utredning kan oppsummeres som følger:

- Norske forskere publiserer totalt sett mindre i internasjonale, vitenskapelige tidsskrifter enn forskere i de øvrige nordiske landene. Norge ligger på en tiendeplass blant OECD-landene. Artikkelproduksjonen i norsk forskning har økt kraftig i perioden fra 1981 til 2002, men veksten har vært mye sterkere for de andre nordiske landene enn for Norge. Norske artikler siteres mindre hyppig enn artikler fra Sverige, Danmark og Finland. Forskjellene i sitering har imidlertid blitt utjevnet de siste 20 årene. Norge har hatt en positiv utvikling, særlig i siste halvdel av 1990-tallet. I 2002 ble for første gang norske tidsskriftsartikler sitert over verdensgjennomsnittet.
- Norges fagprofil er preget av særlig høy publiseringsaktivitet i geovitenskap og biologi. Motsatt er publiseringsaktiviteten lav innenfor biokjemi, fysikk, kjemi og teknologi. Det vil si at vi finner en sterk spesialisering mot fag med en særlig innretning mot utnyttelse og ivaretagelse av landets spesielle naturressurser.
- Disiplinevalueringene sier at norsk universitetsforskning på de fagområdene som er evaluert, er av gjennomgående god faglig kvalitet i internasjonal målestokk, med noen fagfelt hvor forskningen er av topp internasjonal standard. Dette gjelder spesielt informatikkfaget og matematikk. Som en kunne forvente, varierer kvaliteten relativt mye innen det enkelte fag. Data omfatter kun én disiplin innenfor humaniora og én i samfunnsvitenskap, og fanger dermed opp lite av den forskningen som foregår ved norske universiteter innenfor disse fagområdene.
- Norske doktorgradsavhandlinger vurderes gjennomgående som gode. To tredjedeler blir vurdert som over gjennomsnittet av standarden ved verdens fremste universiteter, og i forhold til kvaliteten innenfor disiplinen i bedøm-

mernes eget land. Europeiske og nordamerikanske bedømmere er mer positive i sin vurdering av kvaliteten på norske avhandlinger enn nordiske og norske kolleger. Den delen av norsk forskning som viser seg i norske doktorgradsavhandlinger holder i overveiende grad en standard som ligger godt over internasjonalt nivå, men ikke når det kommer til effektivitet i avhandlingsarbeidet. I internasjonal målestokk bruker doktorgradsstudenter i norsk UH-sektor lang tid og har en høyere gjennomsnittsalder ved disputas enn det som er vanlig i andre land.

- Institusjonsevalueringene inneholder få vurderinger av den faglige kvaliteten på forskningen som foregår ved norske universiteter, men peker på en del trekk ved kvaliteten på rammevilkårene for universitetsforskningen.

4.4.3 Kvaliteten på norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv

NIFUs rapport gjennomgår også de foreliggende undersøkelser om kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv. Vurderingen av kvalitet av utdanning er en mangfoldig oppgave. Internasjonale sammenligninger er vanskelig, og trolig også mer komplisert enn for forskningens del i og med at utdanning som oftest er sterkt preget av spesielle nasjonale omstendigheter, tradisjoner og rammevilkår. Hovedkonklusjonene i NIFUs rapport er som følger:

- Kvalitetsarbeidet i høyere utdanning har hatt et mindre organisatorisk fotfeste enn det som er vanlig i andre land. I internasjonal målestokk kom man sent i gang med å introdusere systematisk og organisert kvalitetsarbeid. Internasjonale ekspertvurderinger av universitetene som undervisningsinstitusjoner peker også på dette forholdet, og de eksterne evalueringene av norske universiteter etterlyser etablering av systemer for kvalitetssikring ved lærestedene som er forankret i institusjonenes ledelse.
- Det er et visst sammenfall mellom internasjonale eksperter og ferske studenter i vurderingen av studiekvaliteten i norsk høyere utdanning: De internasjonale ekspertene som var involvert i de eksterne evalueringene av universitetene, peker på at den faglige standarden er god, men at undervisningsformene er konservative.
- Studenters førsteinntrykk av studiekvaliteten viser også variasjoner mellom lærestedene.

Dette viser undersøkelser foretatt blant studenter i sitt første år i den aktuelle utdanningen. Høyskolene blir vurdert mer positivt enn universitetene når det gjelder veiledning og andre tilbakemeldinger fra undervisningspersonalet. Høyskolene kommer også bedre ut i vurderingen av rammekvaliteten på utdanningen, det vil si undervisningslokaler og administrativ studentservice. Siden dette refererer til studenters opplevelser av utdanning og lærested på et meget tidlig stadium, kan det ikke trekkes generelle konklusjoner om studenters vurderinger av studiekvalitet på andre stadier i studieløpet eller etter endt utdanning.

- Internasjonale eksperter peker på et kvalitetsproblem ved norske universiteter med hensyn til gjennomstrømming og tidsbruk i utdanningen. Dette sammenfaller også med vurderingene som kom fram i den internasjonale evalueringen av doktorgradsutdanningen.
- Norsk høyere utdanning scorer høyt på såkalt *relevanskvalitet* i en komparativ studie av forholdet mellom utdanning og arbeidsmarked i Europa. Kunnskap og ferdigheter brukes og kommer til nytte i arbeidslivet i større grad i Norge enn i de øvrige land som er med i denne studien. Dette gjelder kandidater som ble uteksaminert på midten av 1990-tallet, og resultatene er trolig preget av det meget gode arbeidsmarkedet for høyt utdannede på undersøkelsestidspunktet.

Grovt sett kan kvaliteten på høyere utdanning oppsummeres med å peke på følgende forhold:

- Den faglige undervisningskvaliteten ser ut til å være høyere enn utviklings-/pedagogisk kvalitet.
- Styringskvaliteten blir av internasjonale eksperter vurdert som gjennomgående lav.
- Rammekvaliteten og deler av studiekvaliteten oppleves av begynnerstudenter som høyere ved høyskolene enn ved universitetene.
- Norsk høyere utdanning har meget høy relevanskvalitet.

4.4.4 WTO og GATS

4.4.4.1 Generelt

Verdens Handelsorganisasjon (WTO) ble etablert i 1995. WTO er en folkerettslig organisasjon med 146 medlemsstater over hele verden¹⁸ og har som

¹⁸ Se http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

målsetning å øke levestandard, sysselsetting og reallønnsnivå på verdensbasis, samt å bidra til en optimal utnyttelse av verdens ressurser i tråd med målsetningen om en bærekraftig utvikling.

WTOs hovedoppgave er å administrere, og være et forum for diskusjon om, et avtaleverk bestående av fire hoveddeler:

- Handel med varer (GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)
- Handel med tjenester (GATS, General Agreement on Trade in Services)
- Immaterielle rettigheter (TRIPS, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)
- Internasjonal tvisteløsning (DSU, The Dispute Settlement Understanding)

4.4.4.2 Nærmere om GATS og høyere utdanning

Innledningsvis i GATS-avtalen erkjennes den økende betydningen av internasjonal handel med tjenester, og det fastslås at avtalen har til hensikt å opprette en multilateral ramme av prinsipper og regler for handel med tjenester, der man ønsker et stadig høyere nivå av liberalisering. Det er et eksplisitt formål at utviklingsland skal kunne øke sin deltakelse i handelen og utvide sin eksport. Avtalen omfatter alle typer tjenester, unntatt slike som ytes under utøvelse av statsmyndighet. Unntaket gjelder tjenester som verken ytes på kommersiell basis eller i konkurranse med én eller flere tjenesteytere. Høyere utdanning omfattes av GATS, men på grunn av unntaket må avtalen forstås slik at den kun omhandler det private supplerende utdanningsmarkedet. Det er således ikke konkurransevridende når medlemslandenes offentlige institusjoner får mer statlig støtte enn private institusjoner. Utvalget legger til grunn at en eventuell omorganisering av institusjonene fra forvaltningsorganer til egne rettssubjekter ikke bringer forholdet til GATS-reglene i en annen stilling, så lenge de er eiet fullt ut av staten.

Grunnprinsippene i GATS er disse:

- Nasjonal behandling: Et medlemsland må gi tjenesteytere fra ethvert annet medlemsland minst like gunstige vilkår som innenlandske tjenesteytere.
- Bestevilkårsregelen: Et medlemsland må gi tjenesteytere fra ethvert annet medlemsland vilkår som ikke er mindre gunstige enn de vilkår som gjelder for det GATS-landet som får den mest fordelaktige behandlingen.
- Markedsadgang: Med mindre et medlemsland har tatt forbehold i de såkalte bindingslistene,

må det gi andre WTO-staters tjenester og tjenesteytere adgang til sitt nasjonale marked for de tjenestetyper landet har valgt å forplikte seg for.

På området for høyere utdanning har Norge så langt forpliktet seg fullt ut, slik at GATS må respekteres når rammeverket i sektoren skal utformes og anvendes. Dette innebærer at Norge er forpliktet til å gi alle private tilbydere av utdanning fra andre medlemsland adgang til det norske utdanningsmarkedet, selv om det andre landet ikke har forpliktet seg på utdanningsfeltet. Norge kan heller ikke legge begrensninger på hvordan et utenlandsk rettssubjekt ønsker å drive sin virksomhet, for eksempel i form av et aksjeselskap.

En utdanningsaktør fra et WTO-land kan derfor ikke hindres i å starte opp en institusjon i Norge. I tråd med GATS-prinsippene må aktøren imidlertid gå frem på samme måte som en norsk privat tilbyder hvis den ønsker å søke om eksamensrett og eventuelt statsstøtte. Følgelig må også utenlandske institusjoner være akkreditert av NOKUT.

4.4.4.3 Spesielt om statsstøtte

Statsstøtte eller subsidier må i GATS-sammenheng forstås som direkte overføringer fra staten til enkelte støttemottakere/tjenesteytere som konkurrerer i markedet. Det må således foretas en klar avgrensning i forhold til offentlig skole- og institusjonsdrift. Det er et grunnleggende synspunkt at utdanning anses som et offentlig anliggende, og dermed som en tjenesteytelse som det offentlige selv kan forestå.

I bindingslistene har Norge benyttet seg av adgangen til å ta forbehold ved å fastsette at berettigelse til subsidier kan begrenses til juridiske personer etablert i Norge. Et utenlandsk selskap må derfor oppfylle krav for å kunne ha rett til statlig støtte.

Hva som ligger i kravet til «etablert i Norge» må avgjøres ut fra nasjonal lovgivning. Dette innebærer at et utenlandsk selskap må etablere et datterselskap i Norge eller i det minste ha en norsk forretningsadresse og norsk organisasjonsnummer samt norsk tilstedeværelse.

Dersom en tilbyder fra et annet WTO-land må anses etablert i Norge, vil hovedregelen være at den utenlandske tilbyderen skal gis en behandling som ikke er mindre gunstig enn den behandling som gis norske tilbydere av utdanningstjenester. En utenlandsk, offentlig institusjon som eta-

blerer en filial i Norge, vil i utgangspunktet bli vurdert etter samme kriterier som en privat aktør i Norge.

Utvalget er kjent med at flere land (blant annet USA) i forhandlingene har lagt frem forslag om at høyere utdanning i hovedsak må betraktes som en nasjonal oppgave og som et samfunnsmessig gode, og at det private og globale markedet av tilbydere må sees på som et supplerende marked.

4.4.4.4 Kort om studiefinansiering.

Norge har tatt forbehold om at støtte til personer kan begrenses til norske statsborgere, slik at et regelsett om studiestøtte kun til norske studenter i Norge er uproblematisk i forhold til GATS. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om den støtten Norge gir til studenter for å studere ved særskilte institusjoner i utlandet under visse omstendigheter kan være i strid med GATS' prinsipp om ikke-diskriminering. Dette gjelder konkret det såkalte tilleggsstipendiet som ytes til studenter ved utvalgte utenlandske institusjoner. For at slik støtte ikke skal anses som konkurransevridende subsidiering etter GATS, må det stilles strenge krav til objektiviteten mht. de vilkår som benyttes ved utvalg av institusjoner.

Utvalget har merket seg at en intern arbeidsgruppe i departementet foreslår endringer i dagens ordning for finansiering av skolepenger ved utdanning i utlandet. Det er foreslått en ny modell for skolepengestøtte der dagens begrensninger på hvilke fagretninger som er godkjent for skolepengestøtte fjernes, noe som vil gi studentene større frihet ved valg av hvilken utdanning de ønsker å ta i utlandet. Samtidig foreslår prosjektet at skolepengestøtten skal gis som delvis lån og delvis stipend. Meningen er at dette i større grad vil ansvarliggjøre studentene når det gjelder å vurdere kvaliteten på den utdanningen de tar i utlandet. Målsetningen er en større geografisk spredning av utenlandsstudentene til land som ikke krever skolepenger. Prosjektet foreslår også et eget stipendprogram for studenter som kommer inn på særlig prestisjetunge og dyre læresteder i utlandet.

Ettersom studiefinansiering ikke er en del av dette utvalgets mandat, vil dette spørsmålet ikke behandles nærmere i innstillingen.

4.4.5 EØS-avtalens betydning

4.4.5.1 Innledning

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å respektere en rekke regler som skal fremme målet om et velfungerende marked i EØS-området, dvs. et marked med færrest mulig konkurransehennende regler og særordninger. Formålet med EØS-avtalen er gjengitt i dens art. 1:

«å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene med like konkurransevilkår og overholdelse av samme regler.»

Det kan være hensiktsmessig innledningsvis å slå fast at organiseringen av et medlemslands offentlige virksomhet ligger utenfor EØS-avtalens virksomhetsområde, og at avtalen heller ikke har noen innvirkning på regulering av hhv. offentlig og privat eierskap til institusjoner. Dette følger av avtalens art. 125, som fastslår at «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten».

EØS-retten er ikke spesielt innrettet mot formelle forhold, men snarere mot *reelle eller potensielle konsekvenser* av avtalepartenes regler eller handlinger. Utgangspunktet er at EØS-landene kan organisere sin offentlige virksomhet etter eget forgodtbefinnende, så lenge organiseringen ikke har *konkurranseskadelige eller diskriminerende virkninger*.

Offentlig og privat eide høyere utdanningsinstitusjoner med ulikt organisatorisk og rettslig grunnlag har lange tradisjoner i Europa, og EØS-avtalen er ikke ment å skulle føre til gjennomgripende endringer for institusjonene eller medlemslandenes styring med dem. I tråd med avtalens formål er det derfor særlig dersom institusjonene involverer seg i *kommersiell virksomhet i konkurranse med private* at EØS-reglene må hensyntas. Fordi utdanningsinstitusjoner i alle europeiske land i økende grad er henvist til å skaffe seg inntekter i konkurranse med andre, kommer den offentlige støtten til institusjonene i søkelyset, og det blir nødvendig å sikre at lovverket og dets praktisering sikrer at offentlige midler ikke får konkurransevridende virkninger.

4.4.5.2 Foretak av allmenn økonomisk betydning – EØS-avtalens art. 59 nr. 2

Når universiteter og høyskoler selv må skaffe seg inntekter utover offentlige bevilgninger, går de i EØS-terminologi over fra å være ordinære stats-

etater til å bli «foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning» og kommer dermed innenfor unntaksregelen i art. 59 nr 2. Denne bestemmelse er ment å representere et kompromiss mellom a) medlemsstatenes interesser i å opprettholde foretak som er blitt pålagt visse samfunnsmessige oppgaver, og b) de krav som må stilles med hensyn til behovet for effektiv gjennomføring av EØS-avtalen.

Bestemmelsen gjelder altså for «foretak» – dette er et begrep som må forstås uavhengig av formell, norsk terminologi, og høyere utdanningsinstitusjoner vil EØS-rettslig anses som foretak uavhengig av om de organisatorisk er del av statsforvaltningen eller selvstendige rettssubjekter. Bestemmelsen innebærer at institusjonene, så langt de driver blandet samfunnspålagt og økonomisk aktivitet, skal være underlagt EØS-avtalens bestemmelser, «fremfor alt konkurransereglene», så langt anvendelsen av reglene «ikke rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgaver som er tillagt dem».

Konsekvensen av art. 59 er altså at institusjonene er underlagt de EØS-rettslige konkurransereglene, slik at de for eksempel ikke kan utnytte en eventuelt dominerende markedsposisjon (art. 54) eller inngå avtaler som hindrer konkurransen (art. 53). Videre kan reglene om statsstøtte og kryssubsidiering få stor betydning.

4.4.5.3 Statsstøtte

Etter EØS-avtalens art. 61 er det ulovlig å gi offentlig støtte eller på annen måte begunstige virksomheter på en slik måte at den vrir eller truer med å vri konkurransen. Det er støttens *virkning* som er avgjørende, så støttens eventuelle «gode» formål er prinsipielt uten betydning.

I forhold til institusjoner innen høyere utdanning er det sentrale poeng at enhver direkte eller indirekte finansieringsordning kun må være innrettet mot å begunstige de offentlige utdannings- og forskningsoppgaver som ordningen er ment å dekke. For eksempel må finansieringsmodellen for jusstudiet ved Universitetet i Oslo utformes slik at den ikke dekker mer enn de «korrekte» kostnadene ved å utdanne jurister. Et eventuelt «overskudd» på juristutdanningen kan ikke benyttes til å subsidiere for eksempel et utdanningstilbud ved UiO for advokatsekretærer som universitetet på eget initiativ måtte ønske å tilby i konkurranse med private aktører.

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor, vil en eventuell endring av tilknytningsform for de

statlige institusjonene, etter *flertallets* vurdering, ikke i seg selv ha noen konsekvenser i forhold til EØS-reglene. Likevel må man anta at oppmerksomheten rundt konkurransemessige spørsmål vil kunne øke her som på andre områder som skal finansieres dels over statsbudsjettet og dels fra kommersielle kilder. Det er grunn til å anta at det særlig er etterutdanningstilbud og kursvirksomhet som ikke leder frem til akademisk grad eller tittel som i praksis vil bli sammenlignet med tilsvarende utdanningstilbud fra rent kommersielle aktører.

4.4.5.4 Særskilt om kryssubsidiering

Med kryssubsidiering siktes det til at kostnader tilknyttet ett prosjekt allokeres til et annet. I forhold til de høyere utdanningsinstitusjonene innebærer kryssubsidiering konkret at en institusjon drar fordel av statsstøtte på områder utenfor den pålagte kjerneaktiviteten. For å tilfredsstille EØS-reglene er det påkrevet at institusjonenes randsoneraktiviteter virkelig finansieres av institusjonenes oppdragsgivere, og dette er reflektert i det gjeldende reglementet for eksternt finansiert virksomhet i statlige institusjoner.

Det såkalte innsynsdirektivet¹⁹, som er i ferd med å bli innarbeidet i norsk rett, skal sikre åpenhet om statens økonomiske forbindelser med «offentlige foretak», med det formål å forhindre ulovlig kryssubsidiering. En følge av direktivet er at alle institusjoner med blandet økonomisk og samfunnspålagt aktivitet blir pålagt å føre separate regnskaper for de kommersielt pregede aktivitetene dersom omsetningen overstiger 40 millioner Euro. Ut fra EØS-avtalens prinsipper gjelder kravet om separat regnskap uavhengig av institusjonenes organisasjonsform.

4.5 Statlig og privat høyere utdanning – en sammenligning

Private og statlige universiteter og høyskoler er i dag preget av store ulikheter, når det gjelder juridisk og økonomisk rammeverk. Gjennom Stortingets behandling av Kvalitetsreformen er det gitt klare signaler om at institusjonene i større grad skal være likestilte. Det gjelder særlig de faglige betingelser for institusjonenes utdannings- og forskningsvirksomhet.

¹⁹ Direktiv 80/723/EØF.

Også innenfor gruppene statlig og privat er det store forskjeller, både i størrelse, faglig profil og verdimesig og pedagogisk grunnsyn. Terminologien «privat» er heller ikke alltid helt dekkende. Mange av de private institusjonene er selveiende, men det er staten som finansierer den overveiende delen av virksomheten også ved enkelte av institusjonene under privathøyskoleloven.

4.5.1 Statlige universiteter og høyskoler – likheter og ulikheter²⁰

Den statlige universitets- og høyskolesektoren teller i dag 38 institusjoner – fire universiteter, seks vitenskapelige høyskoler, to statlige kunsthøyskoler og 26 statlige høyskoler. I tillegg kommer Politihøgskolen og Forsvarets høyskoler som ligger under henholdsvis Justis- og politidepartementet og Forsvarsdepartementet. Det er ved kongelig resolusjon bestemt at universitets- og høyskoleloven skal gjelde delvis også for Forsvarets høyskoler. Utvalget er kjent med at det også er innledet en prosess med tanke på at loven skal gjelde helt eller delvis for Politihøgskolen. Ved siden av disse institusjonene tilbyr Praktisk-teologisk seminar og Kirkelig utdanning i nord (KUN) utdanning som er anbefalt godkjent som høyere utdanning. Det er fire universiteter i Norge: Universitetet i Oslo – som er det eldste og største, Universitetet i Bergen, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim, NTNU, og Universitetet i Tromsø. De seks vitenskapelige høyskolene er: Norges landbrukshøgskole på Ås, Norges handelshøgskole i Bergen, og Norges musikkhøgskole, Norges idrettshøgskole, Norges veterinærhøgskole og Arkitektshøgskolen, alle i Oslo. I tillegg kommer to statlige kunsthøyskoler, i Oslo og Bergen. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene har i dag en dobbel oppgave: de skal både tilby undervisning og utføre forskning. De tilbyr undervisning på forskjellige nivåer og har doktorgradsprogram på mange eller de fleste av sine områder. Universitetene har et særskilt ansvar for grunnforskning.

Høyskolene tilbyr gjennomgående kortere og mer yrkesrettede kurs enn universitetene. Fagtilbudene er lærer-, førskolelærer-, ingeniør-, helse- og sosialfagutdanninger, andre to- til treårige yrkesrettede utdanninger og en del universitetsparallele studier på bachelor- og masternivå.

Disse institusjonene har vært sett på som viktige ledd i desentraliseringen av den høyere utdanningen i Norge, og institusjonene har stor betydning for det regionale samfunns- og næringslivet. Mange studenter kombinerer utdanningen med ytterligere utdanning fra universitetene.

Gjennom Kvalitetsreformen åpnes det for at dagens høyskoler kan søke om akkreditering som universitet eller vitenskapelig høyskole. Pr. juni 2003 har Høgskolen i Stavanger og Norges landbrukshøgskole søkt NOKUT om akkreditering som universitet. Det er ventet at flere av de statlige institusjonene etter hvert vil søke om endret institusjonsstatus. Flere av de statlige høyskolene er nå i ferd med å etablere flere studier på master- og doktorgradsnivå, for å bygge seg ut med tanke på fremtidig universitetsstatus eller status som vitenskapelig høyskole. Det er i forskrift oppstilt særskilte krav om at doktorgradsstudier skal ha en regional betydning, og andre regionale aspekter vil kunne tillegges vekt ved behandling av søknader om universitetsstatus.

4.5.2 Private høyskoler – likheter og ulikheter

Høyere utdanning i Norge er i hovedsak finansiert over offentlige budsjetter, og statlig eide institusjoner har et hovedansvar innenfor sektoren. Private høyskoler spiller imidlertid en viktig rolle på sine utdanningsområder. Innenfor teologiske fag, i helse- og sosialutdanning og i lærerutdanning er det lang tradisjon for at livssynsbaserte høyskoler tilbyr utdanning. Innenfor økonomisk-administrativ utdanning har Handelshøgskolen BI en høy markedsandel.

Det er for tiden 20 private høyskoler som har faglig godkjenning og som mottar tilskudd etter Privathøyskoleloven. I tillegg er det flere institusjoner som i dag faller inn under privatskoleloven, som har ambisjoner om å søke godkjenning etter privathøyskoleloven. De private høyskolene har et samlet studenttall (helårsekvivalenter) i 2001 på 19 147.

Private høyskoler kan deles inn i tre kategorier. Disse korresponderer med privathøyskolelovens vilkår for å motta statsstøtte, dvs. at høyskolen må:

1. være opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
2. være opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
3. utfylle det offentliges utdanningstilbud på felter hvor det er udekket behov.

²⁰ Kilde: www.ufd.dep.no.

I den første kategorien (de verdibaserte) er det 12 høyskoler. Disse kan grupperes i tre utdanningsområder – innen teologi/kristendomskunnskap (ca. 900 studenter), helse- og sosialfag (ca. 2800 studenter) og pedagogikk/media/lærerutdanning (ca. 2000 studenter). Høyskolene varierer i størrelse og nivå, men har likevel visse felles trekk:

- De er livssynsforankrede institusjoner med en kristen basis. Dette har innvirkning på de valg og de prioriteringer disse institusjonene foretar med hensyn til undervisning, forskning og miljø.
- Alle de kristne høyskolene gir yrkesutdanning, og det er derfor nær kontakt mellom disse institusjonene og det som kan betegnes som kristne yrkesretninger. Samtidig utdanner disse høyskolene også for sekulære yrkessammenhenger.
- Institusjonene har i sine vedtektsfestede formål gjennomgående nedfelt en folkepedagogisk oppgave relatert til den kristne tro.
- De kristne høyskolene har ulike eierforhold. De fleste er stiftelser, mens noen er eid av en eller flere organisasjoner. Som private institusjoner er flere høyskoler avhengig av god kontakt med sine eiere for å sikre sitt økonomiske grunnlag.

I den andre kategorien (pedagogisk alternativ) er det 2 høyskoler, Rudolf Steinerhøyskolen med ca. 100 studenter som utdanner lærere for Steiner-skoler og -barnehager, og Den norske Eurytmihøyskole med 15 studenter.

I den tredje kategorien (udekket behov) er det 6 høyskoler. Disse kan grupperes i 2 utdanningsområder innen det økonomisk-administrative (ca. 13 300 studenter) og det kunstfaglige (ca. 200 studenter). Også disse høyskolene varierer i størrelse og nivå. Den dominerende institusjonen er Handelshøyskolen BI med sine ca. 11 000 studenter. Den minste er Den norske Balletthøyskole med 30 studenter.

4.5.3 Likheter og ulikheter mellom statlige og private institusjoner.

Lov om private høyskoler sikrer at institusjonene får sine eksamener og grader godkjent på linje med de statlige institusjonene. Etter etableringen av NOKUT, jf. 5.2.1.4, skal private høyskoler kunne søke om akkreditering som høyskole,

vitenskapelig høyskole eller universitet etter de samme kriterier som for de statlige institusjonene. Forskjellen ligger i at de statlige institusjonene ved etableringen av et nasjonalt akkrediteringssystem i utgangspunktet er akkreditert i egne institusjonskategorier, mens de private institusjonene må søke NOKUT om institusjonsakkreditering for å få de samme faglige fullmaktene. Utvalget er kjent med at Det teologiske Menighetsfakultet har søkt om å få status som vitenskapelig høyskole.

Privathøyskoleloven sikrer også at godkjente private høyskoler kan motta statstilskudd. Frem til 2003 var dette satt sammen av en kostnadsfaktor tilsvarende sammenlignbare statlige institusjoner ganget med et godkjent måltall. Støtten utgjorde en prosentsats av beregningsresultatet. Historiske faktorer og politiske vurderinger har over tid medført at det er relativt store forskjeller i nivået på finansieringsbistand fra staten til de enkelte private høyskolene.

Privathøyskolelovens tilskuddsbestemmelser er nå supplert med et felles tilskuddssystem for statlige (2002) og private institusjoner, i kraft fra budsjettåret 2003. Felles system betyr at en legger til grunn de samme faktorer: en undervisningskomponent, en forskningskomponent og en basiskomponent. Ved overgangen til det nye systemet tok en både for de statlige og de private institusjonene utgangspunkt i den reelle tildeling på det aktuelle tidspunkt, og transformerte støtten til beløp under de tre nevnte faktorene. For de private høyskolene betyr dette at de over nevnte forskjellene i finansieringsnivå mellom de private høyskolene er blitt ført videre i det nye tilskuddssystemet. Det var også en nivåforskjell i finansieringen av hhv. statlige og private høyskoler som blir ført videre.

De fleste private høyskolene er selveiende stiftelser, og samtlige institusjoner har et ikke-kommersielt og allmennyttig siktemål med sin virksomhet. Ettersom både eierskap og formål for disse institusjonene skiller seg fra de statlige universitetene og høyskolene, er det i privathøyskoleloven bare oppstilt minimumskrav når det gjelder styresammensetning og intern organisering. Eier har således store friheter når det gjelder fastsetting av den interne styringsstrukturen. Arbeidsmiljøloven regulerer ansettelsesforholdene mens tjenestemannsloven gjelder for de statlige institusjonene.

4.6 Kvalitetsreformen

4.6.1 Generelt om Kvalitetsreformen

I henhold til utvalgets mandat skal de endringer som er foretatt i forbindelse med Kvalitetsreformen ligge fast. Således legger Stortingets behandling av Kvalitetsreformen klare føringer for utvalgets arbeid, jf. pkt. 4.3.3. Deler av Kvalitetsreformen er imidlertid ikke lovfestet for private høyskoler, og det må klargjøres hvordan Kvalitetsreformen skal gjennomføres også for disse institusjonene. Selv om de private institusjonene ikke er lovpålagt å innføre reformen i alle dens enkeltheter, har det vist seg at disse institusjonene i tilsvarende grad som de statlige institusjonene har iverksatt implementering også av de deler av reformen som ikke eksplisitt er pålagt. Det må i utformingen av nye lovbestemmelser gjennomgå hvilke deler av Kvalitetsreformen som ikke er lovfestet for noen av institusjonene og om, og eventuelt hvordan, slike elementer skal lovfestes.

Store deler av lovverket – både for statlige og private institusjoner – ble ikke gjennomgått ved siste revisjon av de to lovene. Det samlede lovarbeidet bærer preg av at implementeringen av Kvalitetsreformen i lovverket var planlagt i to trinn – først de nødvendige endringene for å realisere Kvalitetsreformen innen høsten 2003 (gjennom Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) og Ot.prp. nr. 69 (2001–2002)) og dernest en fullstendig lovrevisjon ved utarbeidelse av en felles lov. Dette betyr at lovutvalget konkret må gjennomgå samtlige lovbestemmelser i de to lovene og ta stilling til mulige endringer. Også bestemmelser som ble inntatt i den siste lovrevisjonen, vil måtte vurderes på nytt ved endring av lovstruktur.

Kvalitetsreformen legger generelt opp til at statlige universiteter og høyskoler skal få større frihet. I tillegg er det gitt overordnede politiske signaler om at departementet i mindre grad skal behandle enkeltsaker, og i større grad være et sekretariat for politisk ledelse. Dette er eksplisitt uttalt i mandatet ved at utvalget skal balansere hensynet til kvalitet på utdanning og forskning og

studentenes rettsikkerhet, opp mot målet om å gi institusjonene størst mulig autonomi og redusere departementets rolle i enkeltsaker. En slik presisering av den statlige styring vil også være i samsvar med den generelle utviklingen internasjonalt.

Stortingets behandling av Kvalitetsreformen (Innst. S. nr. 337 (2000–2001)) synes å forutsette at det etableres én felles lov for statlige og private institusjoner, jf. komiteens merknad gjengitt i 4.3.3 ovenfor.

4.6.2 Endringer gjennom Kvalitetsreformen – oppsummering

Oppsummert er de viktigste endringene som er innført ved Kvalitetsreformen, følgende:

- Ny gradsstruktur med bachelor-, master- og ph.d.-grader.
- Økt faglig frihet for institusjonene til selv å opprette og legge ned tilbud.
- Innføring av det felleseuropeiske ECTS-systemet (European Credit Transfer System) med 60 studiepoeng og en karakterskala fra A-F.
- Utvidelse av studieåret til 10 måneder.
- Nye evaluerings- og undervisningsformer og tettere oppfølging av enkeltstudenter. Det skal utarbeides egen utdanningsplan mellom institusjon og studenter som tas opp til studier av ett års varighet eller mer.
- Etablering av NOKUT som uavhengig faglig tilsyn og nye krav til interne kvalitetssikrings-systemer.
- Økte krav til studentenes læringsmiljø. Arbeidstilsynet vil føre tilsyn.
- Økt institusjonell autonomi ved at større myndighet til å fastsette intern organisering er overlatt til institusjonene.
- Ny finansieringsmodell for både statlige og private institusjoner.
- Ny studiefinansiering gjennom Statens Lånekasse for Utdanning.
- Økt internasjonalisering – fokus på utveksling av studenter og ansatte. Alle studenter skal tilbys minst ett semester av sin utdanning i utlandet.

Kapittel 5

Statlig styring av høyere utdanning

5.1 Oversikt over kapitlet

Etter at utvalget i kapittel 4 har gitt en beskrivelse av det landskapet en universitets- og høyskolelov må formes etter, går vi i dette kapitlet over til å beskrive de styringsmidler som står til statens disposisjon. Det naturlige utgangspunkt ved en lovreform er først å se på innholdet i gjeldende rett. Utvalget gir derfor en oversikt over universitets- og høyskoleloven 12. mai 1995 nr. 22 som gjelder for de statlige universiteter og høyskoler, og privathøyskoleloven 11. juli 1986 nr. 53. Begge lover er relativt nylig revidert for å tilpasses Kvalitetsreformen. De er likevel fortsatt svært forskjellige i sin oppbygning, og ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvordan disse to reguleringer kan føres sammen i et felles lovverk. Dette fordrer at man først skaffer en oversikt over lovenes sentrale innhold.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å se på lovenes innhold. I forhold til universiteter og høyskoler er statens viktigste styringsmiddel økonomiske bevilgninger. Nivået på statlig finansiering i forhold til institusjonenes totale virksomhet varierer, men for de statlige universiteter og høyskoler dreier det seg om godt over 80 %. For de private høyskoler ligger nivået normalt lavere, og det er store individuelle variasjoner. Tilskuddsordningen for private høyskoler følger nå de samme hovedprinsipper som finansieringen for statlige universiteter og høyskoler.

Gjennom Kvalitetsreformen er det innført andre viktige systemendringer – det faglige tilsyn er overført til akkrediteringsorganet NOKUT, som også fører tilsyn både med statlige og private institusjoner. Det er lagt til rette for at statlige institusjoner skal kunne drive randsonevirksomhet av kommersiell karakter gjennom opprettelsen av egne randsoneselskaper. Det er lagt til rette for at statlige universiteter og høyskoler skal kunne medvirke til spredning av forskningsresultater, blant annet gjennom endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven som gir universitetene og

høyskolene de samme rettigheter som andre arbeidsgivere. Disse spesialreguleringene kommer i tillegg til endringer i universitets- og høyskoleloven. De mange regelendringer har ikke bare forandret rammebetingelsene for institusjonene selv, men også reist en rekke utfordringer med hensyn til hvordan departementet skal utøve sin overordnede ledelse av sektoren.

Etter en generell oversikt over lov og alternativer til bruk av lov gir kapitlet også en orientering om hvilke styringsinstrumenter som benyttes i andre land. Utvalget har besøkt og innhentet opplysninger om styringen av høyere utdanning i Danmark, Nederland, England og USA. Hensikten med denne oversikten er å vise hvilke modeller man har valgt i andre land. Dette utsynet dokumenterer imidlertid også at selv om organisasjonsspørsmålet kan være løst på ulike måter, er det påfallende sammenfall når det gjelder hvilke hovedutfordringer sektoren som helhet står overfor. Fordi de er av særlig interesse for å belyse ledelsesutfordringene, gjengis også enkelte funn fra de internasjonale evalueringer som har funnet sted av norske universiteter.

Gjennomgangen i kapittel 5 vil vise at staten som lovgiver, som eier og som overordnet forvaltningsorgan, kan velge ulike virkemidler når det skal utformes et styringssystem for universitets- og høyskolesektoren. Hvilke slutninger utvalget for sin del vil trekke når det gjelder de tema som faller under utvalgets mandat, behandles der nest i kapittel 6 (om tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler) og kapittel 7 (om fellesbestemmelser for offentlige og private universiteter og høyskoler).

5.2 Dagens styring av statlige utdanningsinstitusjoner

5.2.1 Gjeldende rett – universitets- og høyskoleloven

De statlige utdanningsinstitusjonene er i dag organisert som forvaltningsorganer med sær-

skilte fullmakter. Dette innebærer at de er en del av staten og underlagt det generelle regelverk for statlige virksomheter. Institusjonene omfattes dermed av bevilgnings- og økonomireglementet for staten og andre generelle lover og regler for økonomi- og personalforvaltning. De er som utgangspunkt også underlagt andre, generelle regelverk som gjelder for statlige forvaltningsorganer. De statlige utdanningsinstitusjonene er i dag regulert av lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). Loven ble revidert i forbindelse med gjennomføringen av Kvalitetsreformen, og disse endringene trådte i kraft 1. juli 2002 og 1. januar 2003.

5.2.1.1 Lovens virkeområde og formål

Institusjoner loven gjelder for

De statlige høyere utdanningsinstitusjonene loven omfatter, er inndelt i fire kategorier: universiteter, vitenskapelige høyskoler, statlige høyskoler og kunsthøyskoler. Som en del av Kvalitetsreformen er det nå åpnet for at utdanningsinstitusjoner skal kunne endre institusjonskategori. En slik endring skal baseres på en uavhengig, faglig vurdering foretatt av NOKUT, se pkt. 5.2.1.4. I tillegg til de statlige utdanningsinstitusjoner som faller inn under de fire kategoriene, kan loven også gjøres delvis gjeldende for andre statlige utdanningsinstitusjoner som gir høyere utdanning. I første omgang gjelder dette Forsvarets høyskoler¹.

Institusjonenes virksomhet

Universitets- og høyskoleloven inneholder en angivelse av institusjonenes viktigste oppgaver og ansvarsområder:

- Institusjonene skal gi høyere utdanning basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.
- Institusjonene skal samarbeide og utfylle hverandre i sine faglige aktiviteter.
- Institusjonene skal drive forskning og faglig eller kunstnerisk utviklingsarbeid.
- Institusjonene skal samarbeide med samfunns- og arbeidsliv og har ansvar for å formidle kunnskap om sin virksomhet og forståelse for anvendelse av vitenskapens metoder og resultater til offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.
- Institusjonene skal tilby etter- og videreutdanning på sine fagområder.

- Universitetene og de vitenskapelige høyskolene har et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning, forskerutdanning, bibliotek og museer. Kunsthøyskolene har et tilsvarende ansvar på sine områder, og andre institusjoner kan tillegges et slikt ansvar på særskilte fagområder.
- Institusjonene har faglig frihet og kan ikke gis pålegg om innholdet i undervisningen, forskningen eller utviklingsarbeidet ut over det som er hjemlet i lov. Se pkt. 5.2.2.6 nedenfor.

Nytt etter Kvalitetsreformen er at det i loven stilles krav om at utdanningsinstitusjonene skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring. Disse kvalitetssikringssystemene vil med jevne mellomrom bli evaluert av NOKUT.

5.2.1.2 Institusjonens ledelse

Styrets oppgaver

Styret er øverste organ ved institusjonen. Det har ansvar for å trekke opp strategien for den faglige virksomheten og sørge for at den holder høy kvalitet. Det har også ansvar for at institusjonen drives effektivt og i samsvar med lover og regler og de rammer og mål som gis av myndighetene. Styret har forvaltningsansvar for egne eiendommer og kan selv avhende fast eiendom med departementets samtykke. Universitetene og Norges landbrukshøgskole har i statsbudsjettet fått delegert myndighet til å avhende fast eiendom uten departementets samtykke.

Et av Kvalitetsreformens mål er å gi institusjonene større frihet, men også et større ansvar for strategisk styring og bedre ressursutnyttelse. Som en konsekvens av dette er det nå overlatt til styret selv å fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Tidligere var organiseringen av avdelinger og grunnenheter regulert i loven. Ved valg av organisasjonsstruktur er styret lovpålagt å sikre at studentenes og de ansattes demokratiske rettigheter blir ivaretatt.

Alle beslutninger ved institusjonene som ikke treffes av styret selv, treffes på dettes vegne og ansvar. Styret står fritt til å delegere sin myndighet til personer eller organer ved institusjonen, med mindre det fremkommer av loven at styret selv må treffe vedtaket. Som en følge av Kvalitetsreformens målsetning om større frihet og ansvar for styret ble formuleringen «styret selv» og den delegasjonssperren den innebærer, fjernet i flere bestemmelser i loven.

Styret, eller eventuelt styrets klageorgan, er

¹ Fastsatt ved kgl. res. 6. juni 2003.

klageorgan for vedtak fattet av andre som har fått delegert myndighet fra styret. Tilsvarende avgjør avdeling klage på vedtak fattet på grunnenhetsnivå. Dette innebærer et unntak fra forvaltningslovens regel om at klage på enkeltvedtak skal behandles av nærmeste overordnede forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28.

Styrets sammensetning

I forbindelse med Kvalitetsreformen ble bestemmelsen om styrets sammensetning endret. For mange institusjoner innebar endringene at antallet eksterne medlemmer i styret økte, og styret fikk en fast sammensetning som innebærer at ingen enkeltgruppering har flertall alene. Styret skal nå ha elleve medlemmer og består av rektor, prorektor, to medlemmer valgt av ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt av teknisk-administrativt ansatte, to medlemmer valgt av studentene og fire eksterne medlemmer. Loven åpner for at departementet i særlige tilfeller kan fastsette en annen styringsordning.

Styrets funksjonstid ble forlenget fra tre til fire år. Studentmedlemmer velges fortsatt for ett år. Eksterne medlemmer til styret oppnevnes av departementet. Tidligere var det institusjonens råd og fylkestinget som hver for seg fremmet forslag til eksterne styremedlemmer til departementet. Nå er det lovfestede kravet om at institusjonene skal ha universitetsråd eller høyskoleråd opphevet, og oppgaven med å fremme forslag til eksterne styremedlemmer er lagt til institusjonens styre. Ordningen med at fylkestinget fremmer forslag til eksterne medlemmer, er avskaffet, men det er fortsatt slik at Sametinget fremmer forslag til eksterne styremedlemmer for Samisk høgskole, og Norsk kulturråd fremmer forslag til eksterne styremedlemmer for kunsthøyskolene. Departementet oppnevner de eksterne styremedlemmene på fritt grunnlag, det vil si at departementet ikke er bundet av styrets forslag.

Rektor og prorektor

Rektor er styrets leder og har på styrets vegne det overordnede ansvar for institusjonens virksomhet og ledelsen av denne. Rektor er institusjonens rettslige representant og talsperson overfor offentlige myndigheter og allmennheten. Rektor kan på visse vilkår treffe avgjørelser på styrets vegne dersom styret ikke kan samles. Rektor og prorektor velges for fire år. Valgbare som rektor

og prorektor er institusjonens fast ansatte i minst halv undervisnings- og forskerstilling. Både faglig og administrativt ansatte, samt studentene har stemmerett ved valg av rektor og prorektor. Loven åpner for at departementet etter forslag fra styret kan fastsette at rektor skal ansettes på åremål.

Administrerende direktør

Administrerende direktør er den øverste leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonen, innenfor de rammer styret fastsetter. Direktøren er ansvarlig for iverksetting av de vedtak som treffes i institusjonens styringsorganer, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak styret har fattet. Direktøren er også ansvarlig for at økonomi- og formuesforvaltningen skjer i tråd med retningslinjer gitt av departementet. Direktøren har generell anvisningsmyndighet og er legitimert til å inngå avtaler om institusjonens eiendommer. Det er styret selv som ansetter administrerende direktør på grunnlag av en innstilling fra et innstillingsutvalg hvor studentene skal være representert. Ansettelse kan skje på åremål.

Styrets klagenemnd

Styret kan oppnevne en klagenemnd til å ta seg av klager over vedtak, samt saker om utestenging av studenter og annullering av eksamener. Nemnden opptre på vegne av styret og vil følgelig ikke kunne behandle klage over vedtak truffet av styret. Slike klager behandles av departementet.

Andre bestemmelser om institusjonens ledelse

I loven er det gitt en rekke generelle regler om institusjonens styringsorganer. Det stilles blant annet krav om at studentene skal ha minst 20 prosent og aldri mindre enn to av medlemmene i alle kollegiale organer som tildeles beslutningsmyndighet. Dette er en generell bestemmelse som ikke kommer til anvendelse for organer hvor sammensetningen er spesifikt regulert i loven, som for eksempel styret. Kravet om studentrepresentasjon kan kun fravikes hvis det delegerende organ enstemmig bestemmer det.

Likestillingslovens krav om kjønnsmessig balanse gjelder for utvalg, styrer, råd og nemnder med videre oppnevnt på institusjonen.

5.2.1.3 Grader og faglige fullmakter

Med Kvalitetsreformen ble det innført en ny felles gradsstruktur som omfatter de fleste utdanningene. Lavere grads nivå er normert til tre studieår og har fått betegnelsen bachelor. Høyere grads nivå er normert til to studieår utover bachelorgraden og har fått betegnelsen master. Enkelte utdanninger har et femårig integrert studieløp frem til mastergrad. Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger institusjonene kan gi, og hvilken tittel de gir rett til. Med Kvalitetsreformen har institusjonene selv fått myndighet til å fastsette krav til bredde og fordypning i bachelorgraden. For å sikre det faglige nivået for høyere grad har departementet fastsatt forskrift om krav til mastergrad og omfanget av selvstendig arbeid².

En viktig målsetning med Kvalitetsreformen var at institusjonene skulle få større frihet til å etablere og nedlegge studier. Tidligere hadde departementet myndighet til å fastsette hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonene kunne tilby på alle nivåer. Nå gir loven vitenskapelige høyskoler, statlige høyskoler og kunsthøyskoler myndighet til å selv bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby på lavere grads nivå. På høyere grads nivå er det, for disse institusjonskategoriene, fortsatt departementet som bestemmer hvilke fag og emner som kan tilbys, men på de fagområder der en institusjon har rett til å tildele doktorgrad, kan den opprette og nedlegge fag på alle nivåer. Universitetene bestemmer selv hvilke fag og emner de skal tilby på alle nivåer, inkludert doktorgrad. En institusjons myndighet til selv å bestemme hvilke studier som skal tilbys, kan trekkes tilbake dersom NOKUT etter en evaluering finner at de interne systemer for kvalitetssikring ikke er tilfredsstillende.

5.2.1.4 Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT

NOKUTs oppgaver

I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det 1. januar 2003 etablert et uavhengig, statlig organ som gjennom akkreditering og evaluering skal kontrollere kvaliteten ved norske institusjoner som tilbyr høyere utdanning. Akkreditering er i loven definert som en faglig bedømmelse av om en utdanningsinstitusjon eller et studietilbud oppfyller et gitt sett av standarder. Alle evalueringer

som foretas av NOKUT, er offentlige, og organet skal bidra til at de gjøres kjent.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har følgende oppgaver:

- Akkreditering av utdanningsinstitusjoner. Dette innebærer blant annet å akkreditere institusjoner som søker om å endre institusjonskategori, se pkt. 5.2.1.1.
- Akkreditering av studietilbud institusjonen ikke selv har myndighet til å opprette, se pkt. 5.2.1.3.
- Revidering av akkrediteringer som allerede er gitt. Hvis NOKUT finner at en utdanningsinstitusjon ikke lenger oppfyller vilkårene for akkreditering, skal institusjonen gis en frist til å rette forholdene. Hvis vilkårene fortsatt ikke er oppfylt ved fristens utløp, skal akkrediteringen trekkes tilbake.
- Andre evalueringer som er av betydning for å bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Slike evalueringer kan organet foreta på eget initiativ eller etter pålegg fra departementet.
- Jevnlige evalueringer av institusjonenes interne systemer for kvalitetssikring.
- Generell godkjenning av utenlandsk utdanning og norsk utdanning tatt ved institusjoner som ikke går inn under loven. En student med slik utdanning kan henvende seg til NOKUT og få en generell vurdering av utdanningens nivå og omfang, samt uttelling i studiepoeng. Institusjonene selv avgjør spørsmål om innpassing av slik utdanning i sine grader og yrkesutdanninger.

Organiseringen av NOKUT

NOKUT treffer sine avgjørelser uavhengig av både departementet og utdanningsinstitusjoner. Organets uavhengige rolle er lovfestet ved at det slås fast at organet bare kan instrueres gjennom lov og forskrift, og at departementet ikke kan sette organets faglige vurderinger til side. Loven gir imidlertid departementet myndighet til å gi forskrift om saksbehandlingsregler og prosedyrer for fastsetting av standarder, herunder hvem som har myndighet til å fastsette standardene³.

NOKUT ledes av et styre oppnevnt av Kongen. Det ble først lovfestet at styret skulle ha fem medlemmer. Ved en lovendring av 1. juli 2003 ble antallet styremedlemmer endret til syv for å sikre et bredt sammensatt styre med internasjonal del-

² Fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 2. juli 2002.

³ Fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 2. januar 2003.

takelse og representanter fra både private og statlige institusjoner. Ett styremedlem skal være student. Styremedlemmene skal ha bred, relevant kompetanse og må ha legitimitet i sektoren og i samfunnet ellers. Det er viktig at styret har god innsikt og forståelse for kvalitetssikringssystemer på et overordnet nivå, og at det har god kjennskap til sektoren, herunder forskningsvirksomhet og akkrediteringsordninger. Styrets funksjonstid er fire år, men studentmedlemmet oppnevnes for to år av gangen. For å unngå at det oppstår habilitetsproblemer i styret, kan personer som er rektor, prorektor eller administrerende direktør ved en utdanningsinstitusjon, ikke sitte i NOKUTs styre. Styret ansetter daglig leder for organet på åremål for seks år av gangen.

5.2.1.5 Studentenes forhold

Studentorganene

Studentene ved institusjonene kan opprette et studentorgan ved institusjonen for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor styret. Tilsvarende kan studentene ved en avdeling eller en grunnenhet opprette et studentorgan for denne. Dette innebærer at studentorganene skal anerkjennes som en del av institusjonens organisatoriske nettverk, og det stilles krav om at studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene. I loven stilles det også krav om at institusjonen legger forholdene til rette for at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Studentorganet kan ikke pålegge institusjonen bestemte ytelser, men de har krav på å bli tatt med på råd når det skal fastsettes hvilken tilrettelegging som er nødvendig. Omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale.

Hovedregelen er at valg til studentorganer skal skje ved urnevalg. Denne hovedregelen kan fravikes, men fordi det er viktig at studentorganene har den nødvendige tillit, og at studentorganet er politisk representativt i forhold til egen velgermasse, må vedtak om å benytte en annen valgordning være enstemmig og vil kun gjelde for ett enkelt valg. Loven inneholder også en bestemmelse om konstituering av studentorgan, mens innhold i vedtekter og den videre organiseringen av studentorganets arbeid er det overlatt til studentene selv å bestemme.

Opptak

Hovedregelen er at kravet for opptak til høyere

utdanning er generell studiekompetanse, det vil si fullført og bestått norsk, videregående opplæring med de krav til fagsammensetning og timefordeling som departementet fastsetter. Departementet kan også fastsette at annen, egnet utdanning eller kombinasjon av utdanning og yrkespraksis skal likestilles med generell studiekompetanse. Søkere over 25 år som mangler generell studiekompetanse, kan dessuten bli tatt opp til enkeltstudier hvis de på grunnlag av realkompetanse har de nødvendige kvalifikasjoner for vedkommende studium. For søkere under 25 år kan institusjonene i særskilte tilfelle hvor helt spesielle hensyn tilsier det, gi dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse. For enkelte studier har departementet, etter innstilling fra styret, gjort unntak fra kravet om studiekompetanse. Tilsvarende er det for enkelte studier fastsatt spesielle opptakskrav i tillegg til kravet om generell studiekompetanse. Alle regler om opptakskrav, inklusive unntak fra kravet om generell studiekompetanse, er samlet i forskrift om opptakskrav til grunnutdanninger ved universitet og høyskoler⁴. Til høyere grads studier er det styret som har myndighet til å fastsette særlige opptakskrav.

Departementet har etter loven adgang til å gi bestemmelser om nasjonal samordning av opptakene. På bakgrunn av dette har departementet etablert Samordna Opptak, som koordinerer opptak til grunnutdanninger ved de statlige institusjonene, og en nasjonal klagenemnd for opptakssaker. Også private institusjoner kan søke om å delta i det samordnede opptaket. Til høyere grads studier skal det være eget opptak, og disse blir administrert av den enkelte utdanningsinstitusjon. Departementet fastsetter regler om rangering av søkere ved opptak til grunnutdanninger. Myndighet til å gi regler om opptakskrav til og rangeringsregler for opptak til høyere grads studier, til profesjonsdelen av studier og til videreutdanning er delegert til den enkelte institusjon. Tidligere var det Kongen som, etter forslag fra styret, kunne fatte vedtak om å regulere adgangen til et studium når kapasitets- eller ressurs-hensyn krevet det. I forbindelse med Kvalitetsreformen ble dette endret, slik at det nå er styret selv som kan regulere adgangen til enkelte studier, innenfor de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Departementet kan fastsette adgangsregulering når det er nødvendig etter en samlet

⁴ Fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 14. november 2002.

vurdering av utdanningen i landet. Denne muligheten har vært lite brukt de siste årene.

Utestenging

Loven gir styret myndighet til å bortvise eller utestenge en student i bestemte tilfeller. Med unntak av fuskesaker kan et slikt vedtak bare fattes av styret selv og må treffes med minst to tredjedelers flertall. Klage over slikt vedtak behandles av departementet. Bortvisning er den mildeste reaksjonsformen. Styret kan bortvise studenter som gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenter og virksomheten ved institusjonen. Et vedtak om bortvisning skal gjelde nærmere bestemte områder ved institusjonene og kan fattes for inntil ett år. Hvis en student ikke respekterer et bortvisningsvedtak, kan styret fatte vedtak om fullstendig utestenging i inntil ett år.

Styret kan også utestenge en student for inntil tre år, hvis studenten har opptrådt grovt klanderverdigg på en måte som har skapt fare for liv eller helse for personer studenten har å gjøre med i forbindelse med klinisk undervisning og praksisopplæring. Det samme gjelder hvis en student opptrer grovt usømmelig overfor disse eller gjør seg skyldig i grove brudd på den lovfestede taushetsplikten. Hvis en student har forsøkt å fuske, eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket ved eksamen, kan styret eller styrets klagemnd utestenge studenten fra institusjonen og frata vedkommende retten til å gå opp til eksamen i inntil ett år. I tillegg kan eksamen annulleres. Det samme gjelder hvis studenten har brukt falsk vitnemål for å skaffe seg adgang til å gå opp til en eksamen.

I bestemte utdanninger kan en student utestenges i inntil tre år dersom vedkommende blir vurdert som ikke skikket for yrket utdanningen fører frem til. Vedtak fattes av styret på bakgrunn av en innstilling fra en egen skikkethetsnemnd på institusjonen. For de utdanningene hvor det skal foretas skikkethetsvurdering, må det fastsettes en forskrift med vurderingskriterier og saksbehandlingsregler. I 1999 ble det fastsatt en slik forskrift for lærerutdanningene⁵, og våren 2003 sendte departementet på høring et utkast til forskrift om skikkethetsvurdering også for helse- og sosialfagutdanningene.

I studier der studentene kommer i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever og

andre i forbindelse med praksisopplæring, kan en student utestenges fra praksisopplæring og klinisk undervisning på grunn av straffbare forhold. I de studier det gjelder, skal studentene levere politiattest ved opptak. En nasjonal nemnd oppnevnt av departementet avgjør, på bakgrunn av innstilling fra institusjonens styre, om studenten skal utestenges fra praksisopplæring og klinisk undervisning fordi det av hensyn til pasienter og lignende ville være uforsvarlig å la studenten delta i denne typen undervisning. Det er i forskrift⁶ fastsatt hvilke studier som omfattes av denne bestemmelsen, og hvilke straffbare forhold som skal vurderes opp mot de ulike studier.

Når det blir reist utestengingssak mot en student, har studenten rett til å få utgifter til advokat dekket av institusjonen. Institusjonen skal også dekke alle utgifter dersom et vedtak om utestenging blir brakt inn for domstolen.

Læringsmiljø

Etter loven er det styret som har det overordnede ansvar for at læringsmiljøet, herunder det fysiske og psykiske arbeidsmiljø, er fullt forsvarlig. Når det gjelder studentvelferd, skal institusjonene samarbeide med studentsamskipnaden, slik at styret har det strategiske ansvaret for studentvelferden, mens studentsamskipnaden har det operasjonelle ansvaret. I loven stilles det en rekke konkrete krav til det fysiske arbeidsmiljøet, som skal oppfylles så langt det er mulig og rimelig. I en lovendring av 1. juli 2003 er det bestemt at Arbeidstilsynet skal føre kontroll med at disse kravene overholdes.

Ved hver institusjon skal det være et eget læringsmiljøutvalg som skal bidra til at bestemmelsene i loven blir fulgt opp. Læringsmiljøutvalget skal sikre studentene kontroll og medbestemmesrett i saker som angår studentenes læringsmiljø, og studenter og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Læringsmiljøutvalget skal delta i planlegging av tiltak vedrørende læringsmiljøet og følge med i utviklingen i spørsmål som angår studentenes sikkerhet og velferd. Utvalget har krav på å bli orientert om klager institusjonen mottar vedrørende læringsmiljøet, og kan gi uttalelser om disse forholdene. Utvalget skal hvert år avgi en rapport om institusjonens arbeid med læringsmiljø. Dokumentasjon av institusjonens arbeid med læringsmiljø skal inngå som en del av de interne systemer for kvalitetssikring som NOKUT skal evaluere.

⁵ Fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 16. august 1999.

⁶ Fastsatt ved kgl. res. 23. mars 2001.

Institusjonene skal, så langt det er mulig og rimelig, legge til rette for studenter med særskilte behov. Slik tilrettelegging skal sikre at funksjonshemmede og andre grupper med særskilte behov får mulighet til å ta høyere utdanning på lik linje med andre studenter, men det er et absolutt krav at de faglige krav til studenten ikke reduseres.

Utdanningsplan

I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det innført en bestemmelse om utdanningsplan. Utdanningsplanen skal sikre et tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student. Planen skal vise hvordan institusjonen legger til rette for at studenten kan nå et definert læringsmål på normert tid. Planen skal også synliggjøre studentens ansvar for å oppfylle de studiekravene institusjonen stiller, blant annet i form av krav til deltakelse, obligatoriske arbeider og studieprogresjon. Institusjonen og studentene skal samarbeide om å utforme maler for utdanningsplanene, og den enkelte student skal ha mulighet til å påvirke innholdet i egen utdanningsplan. Institusjonen skal inngå utdanningsplan med alle studenter som er tatt opp til studier av minimum 60 studiepoengs omfang. Utdanningsplanen skal inngås i løpet av første semester. Privatister har ikke krav på utdanningsplan.

Studieåret

Det er fastsatt i loven at studieåret normalt skal være 10 måneder. Dette innebærer at det må begrunnes særskilt hvis hovedregelen fravikes. Et fullt studieår for heltidsstudenter er normert til 60 studiepoeng. Beregningen av studieomfanget er i overensstemmelse med beregningen i ECTS (European Credit Transfer System).

Adgang til å ta eksamen som privatist

De som fyller kravene for opptak og eventuelt andre krav for å gå opp til eksamen, har rett til å ta eksamen selv om de ikke er tatt opp til studiet. Styret selv kan fastsette at privatister skal betale et vederlag som dekker institusjonens merutgifter ved å holde eksamen for denne gruppen. En student som er tatt opp ved utdanningsinstitusjonen, og som følger en utdanningsplan, skal ikke betale privatistvederlag selv om vedkommende tar eksamen som ikke er en del av utdanningsplanen.

Eksamen og sensur

Institusjonens styre skal sørge for at studentenes ferdigheter og kunnskaper blir prøvet og vurdert på en upartisk og faglig betryggende måte. Tidligere inneholdt loven et krav om at det alltid skulle være to sensorer, hvorav minst en ekstern, ved vurderingen av en eksamen eller prøve. For å åpne for nye og mer varierte evalueringsformer med hyppigere tilbakemeldinger ble dette kravet opphevet i forbindelse med Kvalitetsreformen. Men for å ivareta studentenes rettssikkerhet og sikre uavhengig kvalitetskontroll av det enkelte studium stilles det krav om at det skal være ekstern evaluering av vurderingsordningene. Den enkelte institusjon skal selv bestemme hvordan ekstern deltakelse i vurderingen kan gjennomføres, enten ved ekstern deltakelse i den enkelte vurdering eller ved ekstern evaluering av vurderingsordningene. Av hensyn til studentenes rettssikkerhet skal bedømmelse av selvstendig arbeid i høyere grad foretas av to sensorer, hvorav minst én ekstern.

En student har rett til å få begrunnelse for karakterfastsettingen. Hvis en student klager over karakterfastsettelsen, skal det foretas ny sensurering med to sensorer, hvorav minst én ekstern. En student kan også klage over formelle feil ved eksamen. En slik klage behandles av styret eller styrets klagenemnd.

Med Kvalitetsreformen er det innført en felles, nasjonal karakterskala. Den graderte skalaen skal ha fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått. Alternativt kan vurderingsuttrykkene bestått/ikke bestått benyttes.

Vitnemål og karakterutskrift

Institusjonen skal utferdige vitnemål om fullført utdanning. Hvis en kandidat har gått opp til eksamen som privatist, skal det angis på vitnemålet hvis kandidatens kunnskaper og ferdigheter er prøvet på en annen måte enn for studenter som er tatt opp til studiet. Studenter som ikke har avsluttet en utdanning, kan be om å få en karakterutskrift. Samtidig med vitnemålet skal det utstedes Diploma Supplement. Dette er et vitnemålstillegg som skal sikre internasjonal akademisk og yrkesmessig godkjenning av kvalifikasjoner.

For utdanninger hvor yrkesutøvelse krever autorisasjon etter helsepersonelloven, kan det i forskrift bestemmes at utdanningsinstitusjonen skal tildele slik autorisasjon i forbindelse med utstedelse av vitnemålet.

5.2.1.6 Ansettelsesforhold

Utgangspunktet er at reglene i tjenestemannsloven med forskrifter gjelder ved ansettelse ved høyere utdanningsinstitusjoner, med mindre særregler er fastsatt i universitets- og høyskoleloven.

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas enten av styret eller delegeres av styret til underordnet organ eller særskilt ansettelsesutvalg. For å sikre studentenes medbestemmelserett skal studentene være representert i ansettelsesorganet, med mindre styret enstemmig vedtar noe annet. Ansettelsesorganet utlyser selv undervisnings- og forskerstillinger. Loven åpner for at styret kan bestemme at en stilling kun skal utlyses for det underrepresenterte kjønn, men denne bestemmelsen er trolig i strid med EFTA-domstolens dom av 24. januar 2003, jf. 7.2.2.4. Ansettelse skal skje på grunnlag av innstilling basert på en sakkyndig bedømmelse. I særskilte tilfeller kan kravet om sakkyndig bedømmelse fravikes for stillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger. Styret selv fastsetter nærmere regler om innstilling med mer. Departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om fremgangsmåte og kriterier ved ansettelse og opprykk.

I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det tatt inn en bestemmelse som åpner for at ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger kan skje på åremål når tjenestemannen skal delta i et prosjekt. Økt adgang til bruk av åremålsansettelse skal gjøre omstillingsprosesser ved institusjonene enklere ved at en mindre andel av bevilgningene er bundet opp i lønn til fast ansatt personale. Åremålsperioden skal tilsvare det konkrete prosjektets varighet.

Det er styret selv som fastsetter den interne organisering av institusjonen, og som bestemmer om leder av avdeling eller grunnenhet skal velges eller ansettes. Loven åpner for at leder for avdeling eller grunnenhet kan ansettes på åremål dersom styret ønsker det. Åremålsperioden skal være fire år, og kan gjentas inntil to ganger. Når særlige grunner taler for det, kan ansettelse skje etter kallelse. Ansettelse av leder for avdeling eller grunnenhet er blant de strategisk viktigste ansettelsesvedtak som fattes ved institusjonen. Det er derfor lovfestet at styret selv skal foreta utlysning og ansettelse.

Ansettelse i teknisk eller administrativ stilling skjer i ansettelsesråd oppnevnt etter reglene i tjenestemannsloven, hvis ikke styret selv skal foreta ansettelse.

5.2.1.7 Andre bestemmelser

Forsøksvirksomhet

I forbindelse med tidsavgrensede pedagogiske eller organisatoriske forsøk er det adgang til å gjøre unntak fra loven og forskriftene til loven. Et slikt vedtak fattes av departementet på bakgrunn av en innstilling fra institusjonens styre.

Randsonevirksomhet

Loven gir institusjonene adgang til, innenfor generelle retningslinjer fastsatt av departementet, å opprette eller delta i selveiende tiltak eller selskaper når slik deltakelse er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet. Institusjonen har ikke adgang til å skille ut sine ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver.

Som en del av Kvalitetsreformen skal institusjonene få økt frihet til å organisere sin eksternt finansierte virksomhet, og på bakgrunn av dette har departementet fastsatt nye retningslinjer for slik virksomhet som gir institusjonene vesentlig videre fullmakter⁷. Retningslinjene suppleres ved at departementet i eget delegasjonsbrev gir fullmakt til den enkelte institusjon til å opprette egne selskaper, selge og kjøpe aksjer, motta utbytte fra virksomhet i egne selskaper og forvalte statens eierinteresser. Slike fullmakter gir departementet med hjemmel i særskilt stortingsvedtak til statsbudsjettet. Samtlige statlige institusjoner har fra 1. januar 2003 fått delegert slike fullmakter fra departementet. Departementet har påpekt at denne delegasjonen ikke innebærer noen begrensninger i statsrådets ansvar eller instruksjonsmyndighet på dette området, og har signalisert at fullmaktene vil trekkes tilbake dersom en institusjon ikke overholder retningslinjene.

Driftsansvar for nasjonale fellesoppgaver

Departementet kan i samråd med institusjonene legge driften av en nasjonal fellesoppgave til en bestemt institusjon når det anses som praktisk at en institusjon påtar seg driftsansvar, sekretariatsfunksjon eller lignende for nasjonale fellesoppgaver. Selve styringsansvaret for denne virksomheten vil ikke ligge til vedkommende institusjon, men til departementet eller til det styret som departementet eventuelt har oppnevnt for virk-

⁷ Rundskriv F-35-02.

somheten. Et eksempel på slik virksomhet er BIB-SYS som er lagt til NTNU.

Lærerutdanning

Loven har et eget kapittel om lærerutdanning som inneholder særlige regler om formålet med og innholdet i lærerutdanning. Regjeringen har signalisert⁸ at det er mest hensiktsmessig at dette fastsettes i rammeplan og forskrift, og at det ved neste revisjon av universitets- og høyskoleloven derfor skal vurderes om dette kapittelet bør oppheves.

Søksmål

Ved søksmål er staten ved institusjonene part når tvisten dreier seg om et enkeltvedtak fattet ved institusjonen, og det ikke er adgang til å påklage vedtaket til departementet eller annet organ utenfor institusjonen. I andre tilfelle er staten ved departementet part, med mindre departementet har delegert partsrettighetene til institusjonen.

5.2.2 Departementets styringsmidler

Departementet har flere styringsmidler til disposisjon for å styre den nasjonale politikken for høyere utdanning og den enkelte institusjons virksomhet. I dette kapitlet gis det en kort presentasjon av de styringsmidler departementet har til rådighet.

5.2.2.1 Departementets lovbestemte beslutningsmyndighet

En rekke bestemmelser i universitets- og høyskoleloven gir departementet myndighet til å gjøre unntak fra hovedreglene i loven. Eksempler er § 2a om unntak fra loven i forbindelse med organisatorisk forsøksvirksomhet, § 6 nr. 4 om unntak fra den lovbestemte styresammensetning, § 10 nr. 5 om adgang til åremålsansettelse av rektor og § 50 nr. 8 om alternative vurderingsformer i kunstutdanninger. Loven gir også departementet myndighet til å gi nærmere regler om en rekke forhold. Eksempler er:

- Etter § 12 nr. 3 kan departementet gi forskrift for akkrediterings- og evalueringsorganet NOKUTs arbeid.

- Etter § 16 kan departementet gi regler om avhending og leie/utleie av fast eiendom.
- Etter § 30 nr. 6 kan departementet gi nærmere bestemmelser om fremgangsmåte og kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling.
- Etter §§ 37, 38 og 39 har departementet dels rett, dels plikt til å fastsette nærmere bestemmelser om opptak.

Etter loven er departementet i flere saker klageinstans for vedtak fattet ved institusjonen. Dette gjelder vedtak om utestenging og alle enkeltvedtak som er truffet av institusjonens styre. Departementet skal også avgjøre spørsmålet hvis styret, rektor eller direktøren er i tvil om et styrevedtak vil ligge innenfor generelle bestemmelser eller forutsetningene for tildelte bevilgninger.

5.2.2.2 Styringsmøter

Etatsstyringsmøter

På de årlige etatsstyringsmøtene mellom departementet og den enkelte institusjons ledelse drøftes forholdene ved institusjonen på et relativt detaljert plan. Budsjettdokumentene danner grunnlag for møtet, og spørsmålet om resultatoppnåelse står sentralt. Departementet gjennomfører hver vår etatsstyringsmøter med samtlige statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Etatsstyringsmøtene legger beslag på en stor del av departementets universitets- og høyskoleavdelings kapasitet hver vår, og utgjør således en stor og sentral del av departementets virksomhet overfor universiteter og høyskoler. Dette er et sentralt styringsverktøy for departementet som «eier».

Styringsdialogmøter

Styringsdialogmøter finner sted hvert tredje år og er et overordnet kontaktmøte mellom departementet og den enkelte institusjon. I tillegg til institusjonens sentrale ledelse deltar vanligvis en rekke representanter for de ansatte samt studentrepresentanter. Styringsdialogmøtene har et mer uformelt preg enn etatsstyringsmøtene og tar i større grad opp de strategiske utfordringene ved den enkelte institusjon. Styringsdialogmøtene gir også et større utvalg ved den enkelte institusjon anledning til å ta saker direkte opp i dialog med departementet. I forbindelse med at styrets funksjonstid er økt fra tre til fire år, vil styringsdialogmøtene heretter trolig finne sted hvert fjerde år.

⁸ St.meld. nr. 16 (2001–2002) Kvalitetsreformen. Om ny lærerutdanning. Mangfoldig–krevende – relevant.

5.2.2.3 Økonomiske styringsmidler

Statsbudsjettet

I kategoriomtalen for høyere utdanning i statsbudsjettet (07.60 Høgre utdanning) omtales regjeringens målsettinger og krav til de høyere utdanningsinstitusjonenes aktivitet. Det fastsettes blant annet egne aktivitetskrav for enkelte prioriterte utdanninger og konkrete resultatmål for den enkelte institusjon. Kategoriomtalen gir klare føringer for institusjonenes virksomhet, ved at de regjeringsformulerte mål for de forskjellige områder legges til grunn som «forutsetninger» for de budsjettforslag som fremmes. På enkelte områder spesifiseres det også nærmere at midlene skal benyttes til spesifikke områder eller prosjekter. Statsbudsjettet gir altså klare føringer for hvordan bevilningene til universiteter og høyskoler skal benyttes, og er, sammen med tildelingsbrevet til den enkelte institusjon, et av de viktigste virkemidlene departementet og regjeringen har til disposisjon i sin styring av sektoren.

Tildelingsbrev

Gjennom egne tildelingsbrev stiller departementet bevilningen over statsbudsjettet formelt til disposisjon for den enkelte institusjon. Brevet har typisk følgende deler:

- Spesifisering av budsjettvedtaket fra Stortinget, under henvisning til programomtalen og annen kommunikasjon fra departementet. Denne spesifikasjon inneholder en fordeling mht hvilke midler som gis til løpende drift og hvilke midler som gis til særskilte formål (f.eks. investeringer i bygninger).
- Mål for virksomheten: Angivelse av resultatmål og enkelte aktivitetskrav (minimumstall for opptak ved visse samfunnsmessig viktige utdanninger).
- Krav til rapportering til departementet.
- Invitasjon til årets etatsstyringsmøte.
- Generell omtale av fullmakter og budsjettekniske forutsetninger for disponering av bevilningen.

Tildelingsbrevet er også et av departementets sentrale styringsdokumenter. Gjennom de rapporteringskrav som settes opp, vil departementet få både detaljert oversikt over hva institusjonene bruker de tildelte midler på og i hvilken grad institusjonene oppnår tilfredsstillende resultater i forhold til de mål som settes opp.

Finansieringsmodellen

Mjøsutvalget⁹ foreslo at finansieringssystemet for statlige universiteter og høyskoler i større grad skulle være resultatbasert. Utvalget foreslo at finansieringen skulle fastsettes på grunnlag av avlagte vektall og kandidattall, og et flertall gikk også inn for at det skulle etableres et såkalt voucher-system, hvor en del av den statlige bevilningen skulle følge den enkelte student, etter modell av Lånekassens ordning med gebyrstipend for studenter i utlandet. Utvalget foreslo i tillegg at det skulle være et fast basistilskudd for å ivareta spesielle behov ved den enkelte institusjon, og en tredelt forskningsbevilgning med fordeling etter kvalitets- og resultatkriterier, regional- og fagpolitiske prioriteringer og tallet på studenter.

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) foreslo departementet at det skulle innføres en tredelt finansieringsmodell, i hovedsak basert på Mjøsutvalgets forslag. Stortinget gav sin tilslutning til dette forslaget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000–2001). I St.prp. nr. 1 2001–2002 fremmet derfor departementet forslag til ny finansieringsmodell for de statlige institusjonene. Modellen er basert på en *undervisningskomponent*, en *basiskomponent* og en *forskningskomponent*. For utgangsåret 2002 utgjorde basiskomponenten for sektoren i gjennomsnitt ca 60. % av budsjetttrammen, undervisningskomponenten ca. 25 %, og forskningskomponenten ca. 15 %. Den nye finansieringsmodellen ga fordelende virkning fra budsjettåret 2003.

Undervisningskomponenten utgjorde i gjennomsnitt ca. 25 % av tildelingene til de statlige institusjonene i utgangsåret 2002. Uttellingen for avlagte studiepoeng baserer seg på faste satser for studiepoeng, uteksaminerte kandidater og utvekslingsstudenter. Uttelling etter undervisningskomponenten får utslag i tildelingene to år etter rapporteringsåret.

Basiskomponenten skal ivareta hensynet til stabilitet og gjennomføring av særskilte prioriteringer. Kostnader ved å ha bredde i institusjonens fagtilbud, faste kostnader for ansatte, midler til forskning, distriktshensyn, drift, leieutgifter og vedlikehold av bygningsmasse mv. varierer fra institusjon til institusjon, og skal i utgangspunktet være finansiert gjennom basiskomponenten.

Forskningskomponenten er delt i en incentivbasert del og en strategisk del.

Den incentivbaserte delen av forskningskom-

⁹ NOU 2000:14.

ponenten er for universitetene og de vitenskapelige høyskolene avhengig av uteksaminerte doktorgrader, profesjons- og mastergrader. På de statlige høyskolene regnes det med tallet på avlagte studiepoeng. For alle institusjoner inngår det i den incentivbaserte delen antall førstestillinger, samt tildelte midler fra EU og Norges forskningsråd. For de statlige høyskolene gir samarbeid med regionalt nærings- og samfunnsliv uttelling ved at omfanget av eksternt finansiert virksomhet fungerer som indikator. I St.prp. nr.1 la departementet til grunn at 10 % av budsjetttrammen for universiteter og vitenskapelige høyskoler og 5 % av budsjetttrammen for de statlige høyskolene blir fordelt i den incentivbaserte utregningsmodellen.

Den strategiske delen av forskningskomponenten blir fordelt etter en vurdering av forskningskvalitet, på grunnlag av nasjonale evalueringer og institusjonenes forskningsstrategier. Midler til rekrutteringsstillinger vil også inngå i den strategiske delen av forskningskomponenten. Størrelsen på den strategiske forskningskomponenten vil fastsettes i de årlige budsjettene, og vil være avhengig av den samlede satsingen på forskning.

Nettobudsjettering

Utgangspunktet er at forvaltningsorganer i Norge er bruttobudsjettert. Det vil si at det i Stortinget treffes separate budsjettvedtak for virksomhetenes inntekts- og utgiftsside. Etter dette system vil inntekter utover det budsjetterte i utgangspunktet ikke kunne disponeres fritt av det enkelte forvaltningsorgan. Samtidig vil det ikke få noen betydning for organets rett til å disponere utgiftsbevilgningen fra Stortinget dersom et organ får mindre inntekter enn budsjettert.

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) la departementet frem forslag om at de statlige universitetene og høyskolene skulle gjøres om til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og at de således skulle gjøres til nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner. Stortinget ga sin tilslutning til departementets forslag ved behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000–2001). Fra 2001 ble universitetene gjort om til nettobudsjetterte institusjoner, og fra 2003 er nær samtlige statlige høyere utdanningsinstitusjoner gått over til nettobudsjettering.

Nettobudsjettering innebærer at det bare treffes ett budsjettvedtak, som angir statens tilskudd til virksomheten. Bevilgningene gis som tilskudd over såkalte 50-poster på statsbudsjettet, og innebærer at det stilles en rundsum til disposisjon for

den samlede virksomheten. Ved nettobudsjettering gis det ikke like detaljerte føringer om bruken av midlene som det gjøres i et bruttobudsjetteringssystem. Nettobudsjetterte institusjoner kan overføre og beholde overskudd ved virksomheten og allokere midler internt, friere enn ordinære forvaltningsorganer. Innføringen av nettobudsjettering gjennom Kvalitetsreformen er i første rekke ment å skulle gi institusjonene et økt økonomisk handlingsrom og omstillingsevne, samtidig som en overgang til nettobudsjettering er antatt å gi effektiviseringsgevinster ved at institusjonene får bedre mulighet til å vurdere drifts- og investeringsbehov i sammenheng med eksterne inntekter.

Regnskap

I henhold til bevilgningsreglementet § 14 skal alle statens inntekter og utgifter i utgangspunktet tas med i statsregnskapet for den budsjetterterminen da inntekten eller utgiften er blitt kontant betalt. Universiteter og høyskoler som er nettobudsjettert, følger et kontantprinsipp som kan suppleres med posteringer ført etter andre prinsipper (bl.a. avsetninger). For universiteter og høyskoler foretas det imidlertid ikke avskrivninger og rentebelastninger, slik det gjøres etter regnskapslovens periodiseringsprinsipp. Andreassenutvalget¹⁰ foreslår at regnskapsprinsippet innføres for all statlig virksomhet.

Økonomisk tilsyn

Det følger av Grunnlovens § 19 at Kongen (departementet) har plikt til, og er ansvarlig for, å føre tilsyn med statens eiendom og bruken av offentlige bevilgninger. Institusjonenes regnskaper skal dessuten med hjemmel i Gr.l. § 75k og nærmere bestemmelser revideres av Riksrevisjonen på vegne av Stortinget. I den grad Riksrevisjonen mener at det er forhold som er kritikkverdige, tas dette opp med departementet, som igjen følger opp overfor institusjonene.

5.2.2.4 Staten som eksternt oppdragsgiver

Staten er også institusjonenes viktigste eksterne finansieringskilde. De forskjellige departementer og andre statsorganer bruker i utstrakt grad institusjonene til å realisere forskjellige mål innen forsknings- og utdanningspolitikk på sine sær-

¹⁰ NOU 2003:06.

skilte sektorområder. Utviklingen viser at universiteter og høyskoler i større grad enn tidligere får sine inntekter gjennom eksterne finansiering. Når staten også står for de største andelene av disse eksterne inntektene, vitner dette om at staten i større grad enn tidligere har inntatt en rolle som bestiller/oppdragsgiver.

5.2.2.5 Oppnevning av eksterne styremedlemmer.

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 11 nr. 3 at departementet skal oppnevne fire eksterne styremedlemmer. Departementet skal innhente forslag fra institusjonens styre, men det er nå presisert i loven at departementet oppnevner på fritt grunnlag – dvs. uavhengig av de forslag institusjonen selv fremmer. Etter de siste lovendringene er styret sammensatt på en slik måte at ingen enkeltgruppe i styret har flertall alene, og med et større innslag av eksterne medlemmer. Før siste lovrevisjon var styret sammensatt med et flertall av representanter ansatt ved institusjonen.

5.2.2.6 Instruksjoner – og begrensninger i instruksjonsmyndigheten

Som en del av staten er universitetene og høyskolene underlagt de overordnede myndigheters generelle instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Staten, representert ved den aktuelle statsråd, har direkte instruksjonsmyndighet overfor institusjonene i alle forhold, med mindre annet er fastsatt i lov. De instruksjoner som gis, må ikke være i strid med loven. Ved Kvalitetsreformen har institusjonene på flere områder fått større fullmakter enn tidligere, noe som har gitt signaler om en mindre detaljert statlig styring av den interne virksomheten ved universiteter og høyskoler.

En konkret og prinsipielt viktig begrensning i instruksjonsmyndigheten finnes i universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 3 som fastslår prinsippet om den akademiske frihet. Bestemmelsen lyder:

«Institusjonene kan ikke gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.»

Institusjonenes faglige frihet avgrenses i § 46 nr. 3 og 4. Førstnevnte bestemmelse gir departementet rett til å fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad, mens nr. 4 sier at departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. Når det gjelder inn-

holdet i forskningen, er institusjonens frihet som utgangspunkt og hovedregel ubegrenset.

I praksis benytter departementet i hovedsak sin instruksjonsmyndighet overfor institusjonene i økonomiske forhold. Dette kan for eksempel skje gjennom pålegg om utarbeidelse av interne retningslinjer eller om hvordan en konkret sak skal håndteres. Der Riksrevisjonen påpeker enkelte forhold ved en institusjons økonomiforvaltning, vil departementet regelmessig følge opp dette gjennom instruksjoner som følger opp de sider Riksrevisjonen peker på. Når det gjelder mer interne forhold ved institusjonen, er departementet mer tilbakeholdne med å benytte sin instruksjonsmyndighet, og den seneste lovrevisjonen gir også signaler om at detter er saker som bør løses internt på den enkelte institusjon.

5.3 Dagens styring av private utdanningsinstitusjoner

5.3.1 Gjeldende rett – privathøyskoleloven

Lov 11. juli 1986 nr. 53 om private høyskoler (privathøyskoleloven) ble revidert i forbindelse med gjennomføringen av Kvalitetsreformen. Endringene trådte i kraft 1. juli 2002 og 1. januar 2003.

5.3.1.1 Lovens virkeområde og formål

Loven gjelder for private høyskoler som har institusjonsakkreditering, får statstilskudd eller har eksamensrett etter loven. Loven er ikke stedlig begrenset til virksomhet i Norge. Det siste ble klart i rettssaken om Atlantis Medisinske høyskoles studietilbud i Spania.

Lovens formål er å sikre drift av private høyskoler som faglig er på høyde med statlige høyskoler. Loven skal også sikre studentene ved slike private høyskoler tilfredsstillende vilkår.

5.3.1.2 Generelle vilkår for eksamensrett, akkreditering eller statstilskudd

Det stilles i loven en rekke generelle vilkår som må være oppfylt for at en privat høyskole skal få eksamensrett, institusjonsakkreditering eller statstilskudd. Det stilles krav om at representanter for både de ansatte og studentene skal ha plass enten i høyskolens styre eller i et eventuelt høyskoleråd. De faglige ansatte må ha kvalifikasjoner på samme nivå som faglig ansatte ved statlige universiteter og høyskoler. Høyskolen skal ha reglementer for opptakskrav og eksamen som i det

vesentlige tilsvarende ordningene i universitets- og høyskoleloven.

5.3.1.3 Godkjenning og akkreditering

Søknader om eksamensrett, det vil si godkjenning av eksamener og grader, skal vurderes av NOKUT. En privat høyskole har krav på slik godkjenning hvis lovens generelle krav er oppfylt og det godtgjøres at utdanningen er faglig jevn god med utdanning gitt av statlige institusjoner. Nytt med Kvalitetsreformen er at private høyskoler kan oppnå såkalt institusjonsakkreditering og få rett til å bruke betegnelsen akkreditert høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. Slik akkreditering medfører faglige fullmakter på linje med dem som tilligger statlige institusjoner, jf. 5.2.1.3 og 5.2.1.4.

NOKUT skal føre faglig tilsyn med høyskolene som har institusjonsakkreditering, statstilskudd eller eksamensrett. Hvis vilkårene er brutt, skal en rett en høyskole har fått, trekkes tilbake.

5.3.1.4 Studentenes rettigheter og plikter

Bestemmelsene i privathøyskoleloven om studentenes rettigheter tilsvarende i hovedsak bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven, jf. 5.2.1.5. Ved lovrevisjonen i forbindelse med Kvalitetsreformen ble det føyd til en rekke bestemmelser om studentenes forhold for i størst mulig grad å sikre like forhold for studenter uavhengig av om de studerer ved statlige eller private utdanningsinstitusjoner. Det er imidlertid ikke lovfestet regler om studentenes fysiske arbeidsmiljø, tilrettelegging for studenter med særskilte behov og opprettelse av en ordning med utdanningsplaner. Dette skyldes at forslag til slike lovendringer i privathøyskolen ikke har vært på alminnelig høring, slik at berørte parter ikke har hatt anledning til å uttale seg om spørsmålet. Det er heller ikke tatt inn bestemmelser om ny karakterskala og ny beregning av studieomfang (ECTS), men de fleste av de private høyskolene har allikevel valgt å gå over til ny ordning.

Saker om opptak, bortvisning og utestenging, fritak for eksamen, annullering av eksamen og klage over formelle feil regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I slike saker skal klage behandles av en egen klagenemnd ved høyskolen.

5.3.1.5 Statstilskudd

Private høyskoler har ikke automatisk krav på statstilskudd, men departementet legger etter

søknad fra institusjonen frem budsjettsak for Stortinget om statstilskudd til dekning av driftskostnader. For å kunne få statstilskudd må høyskolen oppfylle lovens organisatoriske krav, ha vært i drift i minst ett år og oppfylle ett av følgende alternative vilkår:

- Være opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
- være opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
- utfylle det offentliges utdannelsestilbud på felter hvor det er et udekket behov.

5.3.2 Finansiering

Tildeling av statstilskudd skjer på den måte at det er regjeringen som avgjør om en institusjon kvalifiserer til tilskudd, mens Stortinget står for selve tildelingen av midler gjennom behandlingen av statsbudsjettet. Departementet følger så opp med tildelingsbrev til institusjonene, med krav til rapporteringskrav og øvrige forutsetninger for tildelingene.

Private høyskoler som får statstilskudd, må akseptere de generelle føringer som gis i statsbudsjett og tildelingsbrev. De private høyskolene pålegges relativt omfattende rapporteringsplikter, som i det vesentlige svarer til de rapporteringskrav som stilles til de statlige institusjonene.

Finansieringsmodellen

Ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 12 (2001–2002/2001–2002), gikk Stortingets flertall inn for at det for private høyskoler skulle etableres en ny, tredelt finansieringsmodell, på linje med finansieringsmodellen for de statlige institusjonene, jf. 5.2.2.3. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) la departementet derfor frem forslag til en ny finansieringsmodell for de private høyskolene i tråd med merknadene fra Stortingets flertall. I Innst. S. nr. 12 (2002–2003) har Stortingets flertall gitt sine kommentarer til departementets forslag til finansieringsmodell.

Med utgangspunkt i de private institusjonenes rapportering for 2001 er det innført en tredelt finansieringsmodell, basert på en *undervisningskomponent*, en *basiskomponent* og en *forskningskomponent*.

For *undervisningskomponenten* gis det uttelling for avlagte 60-studiepoengssenheter samt innreisende og utreisende studenter ved nærmere angitte studier. Ikke alle studier ved disse institusjonene er omfattet av finansieringsmodellen. I

stortingsbehandlingen påpekes at denne studieporteføljen vil være gjenstand for årlige vurderinger. Stortingsflertallet mener målet med en fremtidig modell må ta høyde for at private, akkrediterte høyskoler og vitenskapelige høyskoler må kunne opprette og avvikle studier etter gitte kriterier på like vilkår med statlige institusjoner. Undervisningskomponenten vil gi resultatbasert uttelling for budsjettåret 2004.

Forskningskomponenten gir uttelling basert på vitenskapelige publiseringer, antall doktorgradsstudenter og tildelte midler fra Norges forskningsråd. Forskningsaktiviteten ved de private institusjonene er sterkt varierende, og ved noen institusjoner er det så langt ikke dokumentert forskningsresultater som departementet mener tilsier en egen forskningskomponent. (Alle institusjonene skal ha en forskningskomponent, men ved felles kriterier vil kanskje noen institusjoner tidvis ikke få tildeling.) For budsjettåret 2003 er det kun fire private høyskoler som forskningskomponenten er gjort gjeldende for. Dette er: Handelshøyskolen BI, Det teologiske Menighetsfakultetet, Misjonshøgskolen og Diakonhjemmets høgskole. Stortingsflertallet har merket seg at departementet arbeider med et nytt tildelingssystem for forskningsmidler til statlige universiteter og høyskoler, og har gitt uttrykk for at dette også må omfatte private høyskoler. Så vel forskningsmidler som stipendiatstillinger bør etter Stortingets oppfatning kunne tildeles private høyskoler etter likeverdige kriterier med statlige institusjoner

Basiskomponenten er en komponent som skal gi institusjonene stabile rammevilkår, og inneholder faste midler til forskning og undervisning. Basiskomponenten er i utgangspunktet ikke gjort resultatbasert. Basiskomponenten er det som står igjen av institusjonens totale tilskuddsramme etter at undervisningskomponent og forskningskomponent er trukket ut. Som et utgangspunkt skal basiskomponenten ikke overstige 60 % av institusjonens totale tildeling ved utgangsposisjonen i 2003.

Stortingsflertallet viser til at departementet ønsker å begrense basiskomponenten til 60 % for de private høyskolene, som er gjennomsnitt for basiskomponentene for offentlige utdanningsinstitusjoner. Det pekes imidlertid på at det er variasjon også for ulike institusjonskategorier innenfor det offentlige, og at alle offentlige institusjoner får forskningsmidler. Stortinget har også merket seg at departementet foreslår en overgangsperiode på 4 år for å møte kravet om 60 % basisfinansiering for de private høyskolene. Det nevnes at for flere

institusjoner kan dette kravet bli vanskelig å møte på grunn av høyskolenes studieportefølje. Stortingsflertallet har lagt til grunn at departementet må foreta en ny vurdering på det tidspunktet for å se om dette er et realistisk krav for de private høyskolene.

5.4 Om Utdannings- og forskningsdepartementet

Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) har det overordnede, sektorpolitiske ansvaret for den norske universitets- og høyskolesektoren, utarbeider blant annet forslag til statsbudsjett for og forvalter tildeling av midler til universiteter og høyskoler. UFD er overordnet forvaltningsorgan for de statlige høyere utdanningsinstitusjonene, med de begrensningene som følger av loven.

UFD har i dag seks avdelinger:

- *Opplæringsavdelingen* har ansvaret for grunnskolen og videregående opplæring. Praktiske oppgaver med utviklingstiltak og enkelte prosjekter ligger i det underliggende forvaltningsorganet, Læringssenteret.
- *Universitets- og høyskoleavdelingen* har forvaltningsansvaret for de statlige universitetene og høyskolene, organisatorisk ansvar for NOKUT og forvalter tilskuddsordningen til de private høyskolene.
- *Avdeling for kompetanse og arbeidsliv* arbeider med Kompetansereformen, voksenopplæring, fagskoleutdanning og studiefinansiering gjennom Statens lånekasse for utdanning.
- *Forskningsavdelingen* har forvaltningsansvaret for Norges forskningsråd, forvaltning og finansiering av forskningsinstitutter m.m.
- *Avdeling for analyse og internasjonalt arbeid* koordinerer departementets internasjonale arbeid og analyse- og policyarbeid, og har oppgaver med samordning av den helhetlige utdannings- og forskningspolitikken.
- *Administrasjonsavdelingen* har ansvaret for drift og utvikling i departementet og samordning av budsjettarbeidet i departementet. Avdelingen har også forhandlingsansvaret for underliggende institusjoner i lønns- og personalspørsmål.

Hver avdeling ledes av en ekspedisjonssjef, og de fleste avdelingene er delt inn i seksjoner.

Universitets- og høyskoleavdelingen, som er den avdelingen som har ansvaret for universitetene og høyskolene, er delt inn i tre seksjoner:

Fagseksjonen, Seksjon for regelverk og organisering og Seksjon for budsjett og økonomi. I tillegg til å være sekretariat for den politiske ledelsen i spørsmål knyttet til universiteter og høyskoler gjennomfører avdelingen hvert år egne etatsstyringsmøter med de underliggende statlige universitetene og høyskolene. Avdelingen behandler enkelte klager over vedtak fattet ved institusjoner under loven og har ansvaret for arbeidet med nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. Avdelingen tildeler også midler til private og statlige høyere utdanningsinstitusjoner over statsbudsjettet og følger opp institusjonenes forvaltning av tildelte midler og forvaltning av statens eierinteresser i foretak m.m.

5.5 Om NOKUT

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble vedtatt opprettet av Stortinget i 2002 og var operativt fra 1. januar 2003. NOKUT er i henhold til universitets- og høyskoleloven kap. 3 et statlig, uavhengig organ, som gjennom evaluering, akkreditering og godkjenning av kvalitetssystem, institusjoner og studietilbud har til formål å kontrollere og utvikle kvaliteten ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. NOKUT har rundt 30 stillinger og blir ledet av et styre på syv medlemmer, som har det overordnede ansvaret for virksomheten og de vedtakene som NOKUT treffer.

NOKUT behandler søknader fra enkeltinstitusjoner om akkreditering av institusjonen (som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskoler). NOKUT behandler også søknad om godkjenning av enkeltksamener (eksamensrett) etter privathøyskoleloven og søknader om akkreditering av studietilbud som akkrediterte institusjoner ikke selv har myndighet til å opprette. NOKUTs hovedoppgave er å føre tilsyn med at institusjoner innenfor høyere utdanning har tilfredsstillende systemer for kvalitetssikring, og skal gjennomgå institusjonenes systemer for kvalitetssikring innenfor sykluser på ikke mer enn seks år. Dersom institusjonene ikke har tilfredsstillende kvalitetssikringssystemer, skal departementet trekke deres faglige fullmakter helt eller delvis tilbake.

NOKUT skal også føre kontroll med akkrediteringer som er gitt, og kan trekke tilbake akkrediteringer for enkeltstudier og akkreditering som universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskoler der de finner mangler ved institusjonens opp-

fyllelse av fastsatte standarder. Departementet kan gi NOKUT i oppdrag å gjennomføre evalueringer på enkelte områder.

NOKUT behandler også søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av utenlandsk utdanning etter universitets- og høyskoleloven § 48 nr. 1. NOKUT skal sørge for at norske interesser og forpliktelser etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning blir fulgt opp, og representerer Norge i de internasjonale nettverkene for gjensidig godkjenning av og informasjon om høyere utdanning. NOKUT har også ansvaret for drifting av den nasjonale godkjenningsdatabasen for utenlandsk høyere utdanning og for nasjonal koordinering av bruken av Diploma Supplement (vitnemålstillegg).

NOKUT er et uavhengig organ i den forstand at departementet ikke kan gi NOKUT instruksjoner ut over det som har hjemmel i lov eller er fastsatt i forskrift. Departementet kan heller ikke overprøve de vedtak som NOKUT fatter, og kan således ikke gi tillatelse til å etablere studietilbud som er nektet akkreditering eller godkjenning fra NOKUT.

5.6 Randsoneaktiviteter

Med randsoneaktiviteter menes her institusjonenes aktivitet utover den sentrale undervisnings- og forskningsaktivitet som finansieres over grunnbevilgningen. Eksempler kan være kursvirksomhet eller oppdragsforskning.

Eksternt finansiert virksomhet kan organiseres på en rekke måter, det være seg som en mer eller mindre uavhengig del av institusjonen selv eller som eget rettssubjekt som eies helt eller delvis av institusjonen. Utvalget har inntrykk av at institusjonene ser på opprettelse av og deltakelse i selskaper som en god mulighet til å være med og tilby tjenester til nærings- og samfunnsliv.

Etter lov om universiteter og høyskoler § 17 kan statlige universiteter og høyskoler opprette eller delta i selveiende tiltak eller selskaper når slik deltakelse er av interesse for institusjonenes faglige virksomhet og til nytte for samfunnet. Som forvaltningsorganer trenger de statlige institusjonene tillatelse, eller fullmakt, fra Utdannings- og forskningsdepartementet for slik deltakelse – dette er en naturlig konsekvens av at staten selv er ansvarlig for institusjonenes deltakelse. Aktiviteten skal skje innenfor rammene av generelle retningslinjer fastsatt av departementet.

Departementet fastsatte 20. desember 2002

nytt reglement for forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekter. Reglementet var en oppfølging av Stortingets vedtak til Inst. S. Nr. 337 (2000–2001) og trådte i kraft 1. januar 2003.

I reglementets artikkel 4.1 stilles følgende krav til eksternt finansiert virksomhet organisert som eget rettssubjekt:

- a) Institusjonene skal ikke subsidiere virksomhet i slike rettssubjekter.
- b) Virksomheten skal organiseres slik at den sikrer at institusjonenes faglige og økonomiske interesser blir ivarettatt.
- c) Flere institusjoner kan gjennom delfinansiering og lignende inngå samarbeid om virksomhet i ett eller flere rettssubjekter.
- d) Virksomheten skal være i overensstemmelse med de etiske standarder som for øvrig gjelder for institusjoner innen høyere utdanning.
- e) Organisering av eksternt finansiert virksomhet må skje i overensstemmelse med forutsetninger for tildeling eller spesifikke krav fra den eksterne finansieringskilden.
- f) Institusjonens øverste leder kan ikke inneha styreverv i selskap hvor institusjonen har eierposisjon med mindre selskapet fullt ut eies av staten, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

Kapitalinnskudd i slike rettssubjekter, som ifølge reglementet helst skal være aksjeselskaper, skal som regel dekkes av institusjonens overskudd av eksternt finansiert virksomhet. Dette har sammenheng med konkurransereglene, jf. nedenfor,

Fra universiteter og høyskolers side er randsoneraktivitetene et viktig økonomisk virkemiddel, blant annet fordi selskapene i randsonen, i motsetning til de statlige institusjonene selv, har anledning til å ta opp lån til finansiering av virksomheten. Svært mange institusjoner har dessuten knyttet til seg forskjellige former for fondsselskaper, slik at de har penger til disposisjon ved siden av de offentlige bevilgninger. I tråd med departementets reglement går tendensen i retning av en utvidet bruk av aksjeselskapsformen i randsonen.

Aller størst økonomisk betydning har stiftelsen SINTEF, som ble stiftet med utgangspunkt i NTH/NTNU og fortsatt virker i nært samarbeid med universitetet. SINTEF-gruppen har over 1700 ansatte og hadde i 2002 en omsetning på NOK 1,6 mrd.¹¹

Et annet stort randsoneselskap i sektoren er Stiftelsen Universitetsforskning Bergen (Unifob),

som er en forskningsstiftelse tilknyttet Universitetet i Bergen. Unifob ble opprettet i 1986 og hadde i 2002 ca. 350 ansatte og en omsetning på NOK 224 mill. Unifob er for tiden under omdanning til aksjeselskap. Unifob presenteres som «UIBs hovedredskap og foretrukne samarbeidspartner i universitetets oppdragsvirksomhet. Unifob utfører forskning og annet faglig arbeid innen alle UiBs fagområder. Arbeidet skjer vanligvis i nær kontakt med universitetets egne miljøer. Gjennom samarbeid med Unifob får oppdragsgiver dermed tilgang til UiBs totale faglige kompetanse.»¹²

I randsonen kan institusjonene finne det formålstjenlig å inngå samarbeide med en rekke forskjellige typer juridiske enheter, slik som stiftelser, aksjeselskaper, offentlige institusjoner, særlovsselskaper, ansattes enkeltforetak eller såkalte § 18-institusjoner (for eksempel BIBSYS). Reelt sett er universitetssykehusene kanskje den viktigste randsonen for universitetene, idet det er omfattende økonomisk samkvem mellom de to sektorene.

På vegne av Stortinget fører Riksrevisjonen tilsyn med bruken av statlige midler og forvaltningen av statens eierinteresser. I Riksrevisjonens dokument nr. 3:2 (2002–2003) avgitt 8. november 2002, ble det påpekt uregelmessigheter i forbindelse med forvaltningen av statens eierinteresser i enkelte randsoneselskaper. Dette er igjen fulgt opp av Stortinget, som altså i likhet med Riksrevisjonen følger opp statsrådets ansvar for forvaltningen av statens eierinteresser.

Utvalget er kjent med at Utdannings- og forskningsdepartementet for 2002 rapporterer for anslagsvis 20 selskaper i randsonen. De utvidede fullmaktene til institusjonene synes å føre til sterk vekst i antall selskaper i institusjonenes randsoner, noe som medfører mye ansvar og arbeid for departementet. Signalene fra departementet til institusjonene er at det skal være kulant å få fullmakt til opprettelse og deltakelse i selskaper, men at slike fullmakter også lett kan trekkes tilbake dersom reglementet ikke overholdes. Departementet har blant annet understreket behovet for ryddige ansettelsesforhold der personer er ansatt dels ved institusjonene selv og dels i randsoneselskaper.

En rekke av bestemmelsene i departementets reglement er et utslag av den generelle begrensning som følger av EØS-avtalens artikkel 59 nr. 2

¹¹ <http://www.sintef.no/>

¹² <http://www.unifob.uib.no/about/>

(foretak av allmenn økonomisk betydning) og 61 om statsstøtte. Bestemmelsene innebærer at grunnbevilgning til ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver normalt ikke kan benyttes til finansiering av oppdragsvirksomhet. Det samme følger av nasjonal konkurranselovgeving. Dette kan sammenfattes som et forbud mot *kryssubsidiering*. Begrunnelsen for reglene er at universiteter og høyskoler ellers ville kunne ha økonomiske konkurransefortrinn i konkurransen med andre markedsaktører. Private aktører er naturlig nok svært oppmerksomme på dette, og Konkurransetilsynet har behandlet enkelte saker der det har vært påstått at statlige midler har tilflytt selskaper der høyere utdanningsinstitusjoner er inne på eiersiden.

Når det gjelder forholdet til institusjonenes kjernevirksomhet, har departementet understreket betydningen av at institusjonene respekterer begrensningen i reglementet om at vekttallsgivende utdanning ikke kan skilles ut. Ved Høgskolen i Agder er tilbud om etter- og videreutdanning lagt til et eget selskap (Filonova AS), som også selger undervisningstjenester til høyskolen. Slik organisering representerer et grensetilfelle i forhold til normal organisering.

5.7 Innovasjon og formidling

5.7.1 Ansvar for spredningen av forskningens resultater

Ved lov av 28. juni 2002 nr. 62 ble universitets- og høgskoleloven § 2 nr. 4 endret for å synliggjøre institusjonenes særlige ansvar for å legge forholdene til rette for at forskningens resultater blir utnyttet slik at de på en best mulig måte kommer samfunnet til gode, både i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv. Endringen skulle markere at institusjonene ikke bare har et ansvar for frembringelsen av forskningsresultater, men også for utnyttelsen av disse.

Spredning av resultater kan skje 1) ved patentering og samarbeid med kommersielle partnere, 2) ved at forskningsresultater formidles til og stilles vederlagsfritt til rådighet for eksempel for norske sykehus eller andre statsinstitusjoner, eller 3) ved annen samfunnsdeltakelse, slik som deltakelse i den offentlige debatt i massemedia, ved foredragsvirksomhet og rådgivning samt som ekspertise for rettsvesenet og det offentlige ellers.

Den private høyskolesektoren utmerker seg gjennom et omfattende samarbeid med frivillige

organisasjoner, og i en del tilfeller eies institusjonene av nettopp slike organisasjoner. Denne formen for samfunnsdeltakelse må antas å gi gode muligheter for formidling av kunnskap ervervet ved institusjonene.

5.7.2 Endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven

Med virkning fra 1. januar 2003 ble det såkalte «lærerunntaket» i arbeidstakeroppfinnelsesloven opphevet. Lærerunntaket innebar at vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler var unntatt fra lovens normalordning med rett til arbeidsgiver til å få retten til oppfinnelser overført til seg. Etter lovendringen er altså universiteter og høyskoler likestilt med andre arbeidsgivere.

Bakgrunnen for lovendringen var et ønske om å bedre det samfunnsmessige utbyttet av forskning ved universiteter og høyskoler, og endringen innebærer en bevisst overføring av ansvaret for kommersialisering over til disse institusjonene.

For at den ansatte forskeren selv fortsatt skal ha anledning til å velge om en oppfinnelse skal tiltales patentert, gir loven nå oppfinneren en publiseringsrett som innebærer at han, dersom han umiddelbart varsler arbeidsgiveren, har rett til å publisere oppfinnelsen, selv om dette innebærer at patentering utelukkes.

Endelig skal det pekes på at reglene i arbeidstakeroppfinnelsesloven i all hovedsak kan fravikes ved avtale mellom partene, noe som kan være særlig aktuelt der de ansatte skal arbeide med eksternt finansierte oppdrag.

5.7.3 Organisering av innovasjonsarbeidet

Det er opp til den enkelte institusjon å vurdere om innovasjonsarbeidet best kan organiseres i eksterne innovasjonssentre eller i interne innovasjonsheter på institusjonene. Institusjonene må vurdere disse spørsmålene ut fra egne forutsetninger og behov, men departementet kom i Ot. prp. nr. 67 (2001–2002) med visse generelle anbefalinger om organiseringen av innovasjonsarbeidet ved institusjonene.

Departementet viser blant annet til at institusjonene må bygge opp intern kompetanse for å ivareta institusjonens og forskernes interesser. Det påpekes at det er særlig viktig å sikre at institusjonen har tilgang på juridisk kompetanse knyttet til rettighetsspørsmål og kontraktsrett.

Departementet viser til at det kan være hen-

siktsmessig å bygge på etablerte randseinstitusjoner, forskningsparker eller allerede eksisterende innovasjonsmiljøer fremfor å bygge opp parallelle organisasjonsstrukturer. Departementet anser at det kan være formålstjenlig at små institusjoner samarbeider med større institusjoner fremfor å bygge opp egne innovasjonsapparater.

Det er for tiden stor aktivitet ved landets universiteter og høyskoler for å bygge opp egnede apparater til å ta seg av kommersialisering av forskningsresultater, og etter det Utvalget kjenner til, er flere forskjellige modeller under vurdering.

Ved Universitetet i Oslo er det vedtatt å opprette et eget aksjeselskap, *UiO Technology Transfer Office*, som skal forvalte, videreutvikle og selge rettighetene til UiOs patenter og alle forskningsresultater som kan kommersialiseres. Selskapet planlegges etablert ved årsskiftet 2003/2004 som et heleid datterselskap under Unirand AS, som er UiOs selskap for kommersiell randsevirkosomhet.

Styret ved NTNU har vedtatt at det skal etableres et heleid aksjeselskap med arbeidstittelen *NTNU Technology Transfer AS*, der universitetets styre skal være generalforsamling i selskapet.

5.8 Uformelle styringskanaler

5.8.1 Departementet

Representanter for offentlige og private institusjoner er ofte i kontakt med Utdannings- og forskningsdepartementet utenfor rammen av etatstyrings- og styringsdialogmøter. Det finnes en rekke forskjellige uformelle sammenhenger hvor informasjon, meninger og signaler kan utveksles, og slik mer personlig kontakt er i mange tilfeller et viktig supplement til de formelle styringskanaler. Denne formen for styring er i prinsippet legitim, men den stiller krav til personlig integritet hos de involverte, som må være seg bevisst hvem de representerer og forsikre seg om at det som sies, er i samsvar med oppfatningene for øvrig i henholdsvis institusjonens styre og departementet.

Jevnlig, uformell kontakt med departementet kan være nyttig for institusjonenes posisjonering i forhold til politiske mål, og det er klart at også departementet vil kunne ha stor nytte av uformelle styringsmetoder. Slike kanaler må anses som helt legitime, så lenge den har en formell basis i partenes styrende organer. Viktige beslutninger bør imidlertid formaliseres i vedtak og instruksjoner som begrunnes og kan etterprøves.

5.8.2 Stortinget

Som bevilgende og lovgivende myndighet har Stortinget en sentral stilling også i universitets- og høyskolesektoren. Stortinget skaffer seg grunnlag for sine beslutninger innen området gjennom formelle informasjonskanaler som informasjon fra departementet og forskjellige utvalg, men det er klart at enkeltpersoner, institusjoner, interessegrupper og andre også har interesse av å stå i mer uformell kontakt med stortingsrepresentanter for å fremme sine forskjellige formål. Stortinget tar også kontakt med institusjonene, og Kirke-, utdannings- og forskningskomitéen foretar jevnlig besøk på institusjoner. Forskjellige former for lobbyisme vil være aktuelt i forbindelse med statsbudsjettet, ved lovvedtak og ved behandling av stortingsmeldinger. Både private og statlige institusjoner kan ønske å påvirke ved kontakt med enkeltrepresentanter eller grupperinger på Stortinget. Lobbyvirksomhet finner også sted gjennom ansatt- og studentorganisasjoner. Lobbyisme er i det hele tatt en del av det politiske system.

Spillereglene for uformell kontakt med Stortinget vil være forskjellige for private og statlige institusjoner. Mens de private institusjonene står i en forholdsvis fri stilling, vil kontakten mellom statlige institusjoner og Stortinget også måtte ta hensyn til statsrådets ansvarsposisjon i forhold til Stortinget. For de statlige institusjoners del er det videre slik at Stortinget formelt forholder seg til statsråden, mens stortingsrepresentantenes ombudsrolle innebærer at de for øvrig også kan stå i tett kontakt med samfunnet direkte.

5.9 Om lov som styringsverktøy

En rekke av de forhold som er gjennomgått over, ligger det utenfor utvalgets mandat å utrede nærmere, slik at de må anses som utgangspunkter for utvalgets arbeid. Dette gjelder særlig Kvalitetsreformen, NOKUT, finansieringsmodellen og de uformelle styringskanaler.

Det utvalget *skal* behandle i det følgende, er først og fremst det rettslige rammeverket for universiteter og høyskoler. Utvalget er bedt om å foreslå et felles lovverk, og i det ligger at det må vurderes hva og hvilke av statens styringsmidler som mest hensiktsmessig kan nedfelles i lovs form. I denne forbindelse skal det foretas en vurdering av de styringsmidler som fremstår som alternativer til lovformen. Av utvalgets mandat fremgår også eksplisitt at utvalget skal vurdere

behovet for en ny tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler.

5.9.1 Generelt

Kvalitetsreformen legger opp til at de statlige institusjonene får større frihet enn tidligere. Myndighet og ansvar er i stor grad delegert fra departementet til den enkelte institusjon, blant annet slik at institusjonene har rett til å fastsette den interne organiseringen og er tildelt utvidede, faglige fullmakter. Der institusjonene nå ikke selv har den endelige faglige myndighet er myndigheten i hovedsak overført fra departementet til NOKUT. Etter de seneste lovendringene er de statlige institusjonene nå definert som «forvaltningsorganer med særskilte fullmakter». Dette er et begrep som krever at man ser nærmere på de fullmakter det dreier seg om. Her vises til fremstillingen i kap. 6. Dersom det *ikke* gjelder noen særskilt lovregel for et bestemt område vil statlige universiteter og høyskoler være underkastet de samme styringsprinsipper som forvaltningen for øvrig; som del av forvaltningen mangler de også slik egen rettslig identitet som selvstendige rettssubjekter har.

De private høyskolene har fått en lovmessig åpning for å bli akkreditert med tilsvarende faglig myndighet som statlige institusjoner, men mange av de rammebetingelsene som er lovfestet for de statlige institusjonene er fremdeles ikke lovfestet for de private institusjonene.

5.9.2 Fordeler og ulemper ved bruk av lov

Lovformens styrke som styringsverktøy er først og fremst lovens *autoritet* og den *politiske legitimitet* som Stortingets lovvedtak representerer. I det norske rettssystemet er det kun Grunnloven som ved konflikt vil ha forrang fremfor lov, og en norsk rettsanvender vil derfor normalt respektere et lovvedtak. (Unntak gjelder lover i strid med konvensjoner som EMK og EØS-avtalen som er innført ved særlige norske gjennomføringslover med forrangsbestemmelser.)

I og med at lover vedtas av et flertall i den folkevalgte forsamling, blir de respektert som et balansert uttrykk for folkeviljen. Lover gir derfor en god forankring av handleregler, fullmakter og minimumsstandarder og er godt egnet til å angi tvingende regler og sanksjoner. Lovgivning kan med rette også beskrives som et sterkt strategisk styringsverktøy. Loven gir også et sterkt vern for de grupper som loven tilgodeser. Brukt på en for-

nuftig måte vil lovformen gi et *praktisk og fleksibelt* styringssystem som avtvinger respekt blant adressatene. Det er viktig at detaljeringsnivået tilpasses det retts- eller livsområde loven skal regulere, slik at private, forvaltning og domstoler senere kan finne frem til fornuftige løsninger på konkrete spørsmål.

Lovgivningsprosessen innebærer at forslag til nye lover går gjennom flere ledd med utredning og vurdering, og det endelige produkt vil normalt være av *høy kvalitet*, altså gjennomtenkt og utformet på en hensiktsmessig måte. På den annen side representerer lovgivning en *tung prosess*, slik at lovbestemmelser normalt blir stående lenge. Lovfesting representerer *stabilitet* på godt og vondt.

For så vidt gjelder *tilgjengelighet*, har lovregulering tradisjonelt hatt den fordel at reglene blir enklere å finne for brukerne. Forskrifter er nok noe mindre tilgjengelige for publikum, men med dagens elektroniske hjelpemidler og effektive informasjonsinnhentingsystemer er hensynet til praktisk tilgjengelighet nok ikke så viktig som før.

Forskrifter gitt av forvaltningen mangler lovens autoritet og politiske legitimitet, men kan til gjengjeld raskere endres. En forskrift er normalt utformet av eksperter på det området forskriften skal regulere.

Et sentralt kriterium for lovregulering vil etter dette være forholdets *viktighet* og det derav følgende behov for autoritet og legitimitet som lovformen gir.

5.9.3 Legalitetsprinsippet

Hjemmel i lov er nødvendig for tiltak som går ut på offentlig inngrep i privates rettsforhold. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet, som er et grunnleggende prinsipp i norsk rett, med konstitusjonell trinnhøyde. Institusjonenes rettslige status vil derfor være av avgjørende betydning for myndighetenes adgang til direkte regulering av virksomheten *uten* hjemmel i lov. Staten, ved det enkelte departement, har en videre adgang til direkte forvaltningsrettslig styring av forvaltningsorganers virksomhet enn styring av den virksomhet som utføres av selvstendige rettsssubjekter. Dette gjelder i utgangspunktet uavhengig av om staten er eier av rettssubjektet.

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at departementene har full instruksjonsmyndighet overfor underliggende forvaltningsorganer. Departementenes (Kongens) instruksjonsmyndighet er hjemlet i Grunnloven § 3, jf. § 19, og i konstitusjonelle prinsipper.

Styring og påvirkning av selvstendige rettssubjekter kan skje gjennom styredeltakelse/-oppnevning, avtalestyring, budsjettføringer eller – hvis staten er eier – gjennom eierstyring på generalforsamling/foretaksmøte. Hvis myndighetene ved instruks eller organisasjonsvedtak skal kunne styre institusjoner som er selvstendige rettssubjekter direkte, må det vedtas eksplisitte lovhjemler som åpner for dette.

I det gjeldende lovverket er det flere forhold som har vært ansett å behøve hjemmel i lov. Blant annet gjelder dette inngrep overfor studenter (bortvisning, annullering av eksamen). Det samme gjelder tildeling av offentlig beskyttet grad og tittel. Gjeldende rett avspeiler nok her den oppfatning at personer som har kvalifisert seg for høyere studier, gjennom eksamen fra videregående skole, har hatt en (lovbeskyttet) rett til høyere utdanning, som det må kreves lovhjemmel for å gjøre bestemte inngrep i. Uansett om dette er en riktig oppfatning, har hensynet til forutberegnelighet og klarhet gjort lovregulering ønskelig og egnet.

Den rolle legalitetsprinsippet fyller som vern mot inngrep fra forvaltningen, gjør at lovgivning er egnet til å plassere ansvar der Stortinget mener det bør være. Hvilken rolle legalitetsprinsippet spiller for statlige institusjoner, vil etter dette i stor grad avhenge av tilknytningsformen. Overfor egne rettssubjekter slår legalitetsprinsippet inn med full tyngde.

5.10 Alternativer til lov

5.10.1 Utgangspunkt

Styring ved lov er regelstyring. Dagens sektorlovgivning inneholder en rekke handle- og fullmaktsregler; tilførsel av økonomiske ressurser reguleres derimot gjennom bevilgningsvedtak i Stortinget. I forhold til universitets- og høyskolesektoren er både lovformen og bevilgningsvedtak viktige instrumenter. Hensiktsmessig lovregulering og tilførsel av økonomiske bevilgninger er ikke bare styringsinstrumenter, men forutsetninger for at sektoren skal holde det ønskede aktivitetsnivå.

Når utvalget i det følgende gir en oversikt over alternativer til lov, er det rent juridisk ikke helt korrekt at budsjettstyring listes opp som alternativ til lov, avtalestyring, instruks eller eierstyring. Tilførsel av økonomiske bevilgninger er en elementær forutsetning for aktivitet i sektoren, men slik tilførsel må enten virke sammen med en avtalerettslig mekanisme (i forhold til uavhengige

rettssubjekter) eller en instruks (i forhold til underordnet forvaltningsorgan) for å legge plikter på dem som mottar midlene.

5.10.2 Avtalestyring

Det foreligger beskjeden praksis når det gjelder bruk av avtaler som instrument for departementets styring av underliggende etater eller organisasjoner. Inngåelse av en mer overordnet rammeavtale mellom departementet og en institusjon for høyere utdanning kan være et mulig instrument til å angi nærmere kravspesifikasjoner mht. hvilke tjenester institusjonen skal levere, omfanget av dem og konkrete kvalitetskrav. Avtalestyring forutsetter imidlertid at departementets motpart har juridisk kompetanse til å inngå avtalen. Dersom universiteter og høyskoler er egne rettssubjekter, vil avtalestyring derfor kunne være et reelt alternativ.

I utgangspunktet kan avtaler inngås om hva som helst, så lenge de alminnelige begrensninger på avtalefriheten respekteres. Begrensninger i avtalefriheten kan skyldes innholdet i lov – loven kan angi en løsning som vil være obligatorisk med mindre loven selv angir at noe annet bestemmes ved avtale.

Utvalget har merket seg at departementet nå er i ferd med å inngå en rammeavtale med UNINETT AS om leveranser av tjenester på oppdrag for departementet. UNINETT AS er et heleiet selskap under UFD og drifter det akademiske forskningsnettet i Norge. UNINETT har gjennom dataterselskaper også ansvar for fellesadministrative datatjenester for universitetene og høyskolene.

5.10.3 Instruksjon

Som nevnt ovenfor i 5.2.2.6, vil departementet, overfor institusjoner organisert som forvaltningsorganer, i utgangspunktet kunne gi både generelle instruksjoner og instruksjoner i enkeltsaker, med mindre instruksjonsadgangen er begrenset ved lov.

Instruksjonsadgang for departementet kan på enkelte områder også tenkes overfor selvstendige rettssubjekter, men en slik rett vil representere et unntak fra den rettslige hovedordning. I tråd med legalitetsprinsippet må instruksjonsadgangen da være hjemlet i lov.

5.10.4 Budsjettstyring

Så lenge staten finansierer hele eller deler av institusjonenes virksomhet, vil staten også ha anled-

ning til å stille vilkår om bruken av midlene. Slike vilkår anses akseptert ved at bevilgningene tas i bruk.

Dersom mottaker er et forvaltningsorgan, vil et bevilgningsvedtak gjerne bli ansett kombinert med en instruks om at det mottakende organ skal ha både rett og plikt til å bruke pengene. Hvis mottaker er et uavhengig rettssubjekt, vil det forhold at bevilgningen benyttes anses som en avtalerettslig aksept av forutsetningene for bevilgningen. Dersom en institusjon som er et uavhengig rettssubjekt, finner vilkårene uakseptable, må den avstå fra å bruke midlene. Som for adgangen til å inngå avtaler, kan Stortinget i lovs form fastsette begrensninger i adgangen til å sette vilkår for bevilgninger.

Når det gjelder forhold som ikke angår institusjonens organisering og rettigheter, er budsjettstyring et virkemiddel som kan brukes på en fleksibel måte, slik at Stortinget, dersom det ønsker det, kan treffe vedtak med lavere detaljeringsgrad. Det kan også oppstilles vilkår etter en mer individuell vurdering.

5.10.5 Eierstyring

Så lenge en virksomhet er organisert som forvaltningsorgan, har statsråden parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for alle deler av virksomheten, med mindre noe annet er eksplisitt fastsatt av Stortinget¹³. Handlingsrommet for et forvaltningsorgan vil med dette nødvendigvis være begrenset gjennom det generelle regelverk for statlig forvaltning. Det gjelder både overordnet og underordnet organ. For de statlige universitetene og høyskolene er det for eksempel i dag lagt en begrensning på statsrådets ansvar ved at de ikke kan instrueres i faglige spørsmål.

Institusjonene har fra 1. januar 2003 fått utvidede fullmakter i sin forvaltning og organisering av eksternt finansiert virksomhet, jf. 5.2.1.7 og 5.6. Dette innebærer at institusjonene står friere til å etablere egne selskaper og organisere deler av virksomheten i egne rettssubjekter. Samtidig har departementet faktisk delegert den praktiske oppfølgingen av forvaltningen av eierinteressene til den enkelte institusjon som har de reelle eierinteressene i vedkommende selskap. Per 31. desember 2002 hadde departementet eller dets underliggende virksomheter eierinteresser i ikke mindre enn 38 aksjeselskaper¹⁴. Oppfølgingen av

statsrådets ansvar for disse virksomhetene krever et stort arbeid fra departementets side. Riksrevisjonen har i de senere år trappet opp sin kontrollvirksomhet i forbindelse med statsrådets eierforvaltning, og har gitt signaler om at dette arbeidet vil bli ytterligere prioritert i tiden fremover. I praksis betyr dette at der institusjoner under dagens lov forvalter eierinteresser i egne selskaper (randsoneselskaper) eller gjennom andre tiltak, skjer dette på statsrådets ansvar og etter delegasjon fra departementet. Departementet har blant annet i egne brev til institusjonene delegert myndighet til å forvalte eierinteresser på statens vegne, men samtidig gjort oppmerksom på at dette ikke medfører noen begrensning i departementets instruksjonsmyndighet. Departementet har lagt til grunn at det foreligger full instruksjonsmyndighet i disse sakene, og har ved flere anledninger gitt direkte instruks til enkeltinstitusjoner i deres forvaltning av statens eierinteresser. Riksrevisjonens har også hatt økende fokus på departementets styring av sektoren og forvaltningen av statens eiendommer, og har lagt til grunn et fullt statsrådsansvar for denne del av virksomheten, jf. blant annet Riksrevisjonens dok. 3:2 (2002–2003) og Stortingets behandling av denne, jf. Innst. S nr. 123 (2002–2003).

5.11 Styring av høyere utdanning i andre land

Utvalget har sett nærmere på styring av høyere utdanning i et utvalg av andre OECD-land. Etter utvalgets syn er et slikt utsyn nyttig av flere årsaker:

- For det første viser oversikten at reglene om organisering av de enkelte utdanningsinstitusjoner i utpreget grad har vært et resultat av historisk utvikling.
- For det andre viser denne oversikt at det er flere alternative måter å organisere utdanningsinstitusjoner på.
- For det tredje viser oversikten – på tross av de ulike organisatoriske regler – at fellesutfordringene for sektoren stort sett er de samme. Utvalget minner i den forbindelse også om den problembeskrivelse EU-kommisjonen har gitt når det gjelder sektorens utfordringer, som er inntatt i 4.3.5.2.

Selv om det gjennom mediadekning og politisk oppmerksomhet til tider kan virke slik, er utfordringer knyttet til internasjonalisering ikke et nytt

¹³ De rettslige spørsmål i denne forbindelse behandles i kap. 6.

¹⁴ Jf. St.meld. nr. 3 (2002–2003).

fenomen for den norske utdanningssektoren. Snarere tvert imot. Norske forskere har lange tradisjoner for å ta del i kunnskapsutveksling på internasjonale arenaer og ha nettverk orientert rundt faglige muligheter fremfor geografiske grenser.

Det er imidlertid særlig tre forhold som har endret seg det siste tiåret. For det første har samarbeidet mellom ulike land i langt større grad blitt formalisert og til en viss grad institusjonalisert. For det andre er dette samarbeidet rettet mot nasjonale sektorer og multilaterale avtaler fremfor bilaterale avtaler mellom individuelle institusjoner som var normen tidligere. For det tredje har norske studenter som tar hele eller deler av sin utdanning ved utenlandske institusjoner, bokstavelig talt gått fra å være unntaket til å bli regelen og et massefenomen, og ønsket om at flest mulig skal få anledning til å ta delstudier i utlandet er blant annet knesatt som prinsipp gjennom Kvalitetsreformen.

Utvalget har lagt stor vekt på å innhente hvilke erfaringer man har gjort seg i andre land. Dette er både et uttrykk for at utdanningsbildet har endret seg, men først og fremst for å se hvilke virkemidler som kan stilles til rådighet for å løse de utfordringer den norske utdanningssektoren står ovenfor. Utvalget har hentet inn erfaringer både på makro og mikronivå fra Danmark, England, Nederland og USA. Den mest slående konklusjonen erfaringene fra disse landene viser, er at til tross for ulike former for styring er det de samme hovedproblemstillingene man står ovenfor. Samtidig er det slik at man trenger et sammenligningsgrunnlag for å se seg selv i perspektiv. Gjennom sammenligning med andre land blir det altså lettere å se hva som er særegent ved det norske systemet og de norske utfordringene, og som dermed trenger skreddersydde virkemidler, og hvilke erfaringer vi deler med andre land og dermed kan løse i fellesskap.

Utvalget har sett hen til de opplysninger som er innhentet om situasjonen i andre land ved sine vurderinger av forslagene til lovtekst, som behandles nærmere i kapitlene 6 og 7.

5.11.1 Danmark

5.11.1.1 Bakgrunn

Det danske Folketinget vedtok en ny universitetslov 8. mai 2003. Siden lovreformen ligger så nært i tid, er det vanskelig å skulle gi praktiske eksempler på konsekvensene av loven. Utvalget har derfor lagt størst vekt på å innhente informasjon om bakgrunnen for og innholdet i loven.

5.11.1.2 Den danske universitetssektoren

Den nye danske universitetsloven er del av en større reformprosess for høyere utdanning. Siden begynnelsen av 1990-tallet har universitetenes tilknytning til embetsverket variert.¹⁵ I dag er det Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling som har ansvaret for universitetene. Tanken bak dette departementet var å legge forholdene til rette for et tettere samarbeid mellom universiteter, forskningsinstitusjoner, nærings- og samfunnsliv.

Det danske departementet definerer universitetenes fire hovedoppgaver til å være utdanning, forskning, formidling og utveksling av kunnskap. Universitetene forpliktet til å fremme grunnforskning, verne om forskningsfriheten og til å forvalte institusjonens akademiske arv. Departementet kan i tillegg pålegge universitetene å påta seg særlige samfunnsoppgaver, som for eksempel bibliotekdrift.

Danmark har 12 universiteter, der det største er Københavns universitet med nær 35000 studenter og 2500 ansatte. Samlet er det nesten 110000 studenter ved universitetene og i overkant av 10000 vitenskapelig ansatte. Av de 12 universitetene er fem breddeuniversiteter, fem såkalte monofakultære universiteter rettet mot spesifikke profesjonsstudier og to handelshøyskoler. I tillegg til universitetene er det 20 høyere utdanningsinstitusjoner som faller inn under det danske kulturdepartementet, med til sammen 6100 studenter.¹⁶ Av disse er det arkitekthøyskolene som er de største institusjonene.

For utdannelse som går inn under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, har de siden 1994 blitt finansiert gjennom det som refereres til som «taksametersystemet». Det innebærer at bevilgninger til heltids- og deltidsstudenter blir gitt for produserte vektall multiplisert med satsen for det enkelte fagområdet.

¹⁵ I 1993 ble Forskningsministeriet opprettet og forskningsrådene utskilt fra det daværende Forsknings- og Undervisningsministeriet. I 1998 ble universitetene og deres forskningsbevilgninger skilt ut fra Undervisningsministeriet og plassert i Forskningsministeret, mens universitetenes utdanningsoppgaver og tilhørende bevilgninger ble værende i Undervisningsministeriet. I 2000 ble igjen alle deler av universitetenes virksomhet samlet, denne gangen i Undervisningsministeriet. Knappt et år etter ble universitetene flyttet samlet til et nyopprettede Videnskapsministeriet.

¹⁶ Siden disse institusjonene ikke omfattes av den siste lovendringen, har vi valgt å ikke gå nærmere inn på disse.

5.11.1.3 *Ny dansk universitetslov av 8. mai 2003*

Loven har tre hovedmålsettinger. For det første er loven tenkt å skulle gi større frihet gjennom økt selvstyre. Institusjonene hadde allerede før reformen utstrakt frihet, blant annet til å foreta økonomiske disposisjoner, ettersom offentlige tilskudd blir gitt i form av blokkbevilgninger. For det andre knesetter loven rammer for interne ledelsesmodeller ved institusjonene. Mens hovedprinsippene for ledelse blir nedfelt i loven, har universitetene likevel gode muligheter for å velge en ledelsesform som er tilpasset den enkelte institusjon, innen for de rammer som loven setter, gjennom utformingen av egne vedtekter. For det tredje var det et ønske både fra institusjonene og fra myndighetene om en regelforenkling.

Den nye loven gjør de danske universitetene institusjonelt selveiende, men der de fremdeles er innenfor sfæren for offentlige forvaltning. Juridisk sett er tilknytningsformen en hybrid mellom selskap og forvaltningsorgan. Universitetene faller imidlertid fremdeles inn under andre lover som omfatter forvaltningen, som offentlighetsloven, forvaltningsloven og likestillingsloven

5.11.1.4 *Departementets rolle*

Universitetene kjennetegnes ved at de ikke inngår i det statlige hierarki. Departementet/statsråden har ikke instruksjonsrett ovenfor institusjonene. Det er dermed etablert en form for «brannmur» mellom institusjonene og den politiske ledelse.¹⁷ Statsrådets og departementets primære rolle er å se til at institusjonene holder seg innenfor de regler og prinsipper som universitetsloven forutsetter.

Universitetene bestemmer selv sitt eget curriculum. Departementet skal imidlertid godkjenne tilbudet av bachelorgrader, profesjonsstudier og masterstudier, samt retten til tildeling av akademiske grader. Det faller også inn under departementets arbeidsoppgaver å fastsette retningslinjer for sensur, kvalitetsutvikling og opptaksprosedyrer. Statsråden skal også godkjenne samarbeidsavtaler institusjonen inngår som fraviker fra universitetslovens bestemmelser, samt dersom det ønskes sammenslåing av institusjoner.

5.11.1.5 *Universitetenes selvstyre*

Styret er institusjonenes øverste organ og er ansvarlig for institusjonens drift, økonomi og for måloppnåelse i henhold til strategiplaner.

En av de viktigste endringene som fremkommer av den nye loven, er eksternt styreflertall. Dette blir fremhevet som en grunnleggende forutsetning for å skulle gi en reell ledelsesreform. Styret er sammensatt av representanter fra studentene, de teknisk og administrativt ansatte, vitenskapelig ansatte og eksterne styremedlemmer. Styreleder velges blant de eksterne medlemmene. Institusjonen kan tilpasse styringsmodellen individuelt, gjennom etablering av vedtekter. Vedtektene må imidlertid godkjennes av departementet.

Besettelse av posisjoner som inngår i den faglig administrative ledelsen ved institusjonene skal skje gjennom en ansettelsesprosess. Styret ansetter rektor, mens rektor ansetter dekaner som igjen ansetter instituttstyrere og «studieledere». Disse prosedyrene er tenkt å skulle gi både faglig og ledelsesmessig legitimitet. Samtidig åpner loven for at det kan opprettes ett eller flere akademiske råd ved institusjonene, slik at de vitenskapelig ansatte har en bredere arena for å kunne uttale seg om akademisk anliggende som er av særlig betydning for institusjonens faglige virksomhet.

Institusjonene skal ha mulighet til å inngå strategiske samarbeidsavtaler med andre utdanningsinstitusjoner, offentlige og private virksomheter i inn- og utland. En sterk og fri grunnforskning blir sett som en forutsetning for at universitetene skal være attraktive samarbeidspartnere.

Gjennom status som en selvstendig juridisk person kan institusjonene også inngå rettslig forpliktende avtaler i eget navn. Dette innebærer blant annet at institusjonene kan akkumulere egen kapital samt inngå låneopptak. Bygningsmassen skal fremdeles tilhøre staten, men loven har en hjemmel som åpner for at institusjonene senere kan overta bygningsmassen med de bevilgende myndigheters godkjennelse.

Universitetene må forholde seg til statlige budsjett- og bevilgningsreglement, men der statsråden, i samråd med finansministeren, kan gi adgang for at universitetenes plikt til å følge budsjett- og bevilgningsreglement reduseres. Eventuelle slike forslag må imidlertid forelegges Folketingets finanskomité. Universitetene faller inn under Riksrevisjonens tilsyn og reglene for statsregnskap. Riksrevisjonen kan imidlertid i samråd med statsråden avtale at revisjonsoppgavene for

¹⁷ Dette innebærer også at det ikke er klagerett ovenfor statsråden overfor beslutninger foretatt av institusjonene med mindre retten er hjemlet i lov. Studentenes rett til å klage til ministeren vedrørende rettslige forhold er imidlertid opprettholdt.

en institusjon kan foretas i et nærmere fastlagt samarbeid mellom Riksrevisjonen og et privat revisorfirma.

Departementet gir bevilgninger som skal dekke undervisnings-, forsknings- og formidlingsoppgaver som universitetene er satt til å utføre. Universitetene har handlingsfrihet til å disponere midlene slik de selv ønsker det, gitt at de overholder tilskuddsbetingelser, disponeringsregler og ivaretar de oppgaver de har fått tilskudd for. Ved brudd på disse forutsetningene, eller dersom det er fare for at universitetets virksomhet må innstilles, kan statsråden holde eller trekke tilbake tilskudd.

Universitetene mottar blokkbevilgninger der fordelingsnøkkelen er 35 prosent til utdannelse, forskning 36 prosent, kapitalkostnader 17 prosent og øvrige driftskostnader 12 prosent.

Den nye loven åpner for at institusjonene kan kreve egenbetaling fra studentene i den utstrekning institusjonene ikke mottar statsstøtte. Det danske ministeriet kan gi utfyllende regler om hvordan universitetene skal beregne egenandeler i forhold til statsstøtte.

5.11.2 Nederland

5.11.2.1 Bakgrunn

Det nederlandske utdanningssystemet kan deles inn i to hovedsektorer; universiteter og høyskoler. Hver av disse har imidlertid flere kategorier, og fremstår som komplekse.

Nederland har 13 forskningsbaserte universiteter med omtrent 160000 studenter som er offentlig finansierte. Disse har alle status som egne juridiske personer («særlovsselskaper»), men har til dels svært ulikt opphav. Mens det eldste universitetet, Universitetet i Leiden, ble opprettet i 1575, ble det yngste, Universitetet i Maastricht, etablert i 1976. Nederlands spesielle historiske bakgrunn, med spenninger mellom religiøse grupper, har også gitt seg til uttrykk i universitetssektoren, blant annet ved opprettelsen av de katolske universitetene i Nijmegen i 1923 og i Tilburg i 1927. Universitetene som har utspring i et religiøst fundament, har juridisk status som stiftelser eller foreninger og blir regnet som private non-profit institusjoner. Full likestilling med hensyn til offentlig finansiering av disse universitetene og statlige universiteter, ble ikke gjennomført før i 1970. Selv om skillet mellom offentlige og private institusjoner fremdeles gjør seg gjeldende, er det dermed ikke et skille som omfatter finansiering, men som retter seg mot interne styringsmodeller og juridisk status.

I tillegg faller syv andre institusjoner med ca. 1200 studenter inn under universitetskategorien, men som ikke er offentlig finansierte. Videre tilbys også høyere utdanning gjennom fjernundervisningen («Open university»).

Til sammenligning er det rundt 56 offentlig finansierte høyskoler med nesten 300000 studenter. I tillegg er det 58 andre høyskoler som er akkrediterte, men ikke er offentlig finansierte. De sistnevnte har en studentmasse på omtrent 35000, og er private institusjoner.

5.11.2.2 Reformen av den nederlandske utdanningssektoren

Den nederlandske utdanningssektoren har gått gjennom flere omfattende reformer i etterkrigstiden. Tradisjonelt hadde utdanningsinstitusjonene i stor grad blitt overlatt til seg selv. På 1960- og 1970-tallet så myndighetene et stadig større behov for å ta i bruk politisk og finansielt styringsverktøy ovenfor sektoren. Målsettingen var å fremme effektivitet gjennom blant annet å innføre en «two-tier structure», endret personalpolitikk, endret curriculum og gjennom å innføre prestasjonsrettet finansiering. Mens man tidligere hadde hatt liten styring, førte reformene til en nærmest diametralt motsatt situasjon med sterk og detaljert statlig styring, uten at de politiske målsettingene som var satt ble realisert.

På 1980-tallet ble det derfor satt i verk en rekke nye reformer. En offentlig utredning i 1985, «Higher Education: Autonomy and Quality», etablerte nye målsettinger og lanserte nye virkemidler for å få en bedre balanse mellom institusjonell frihet og statlig overblikk. Tanken her var at myndighetene skulle ha avstandsstyring, mens institusjonene var forventet å skulle ha et større samarbeid med marked og næringsliv. Reformen hadde omfattende konsekvenser, både for finansiering og kvalitetskontroll. Et nytt planleggingssystem ble introdusert. Dette skulle baseres på dialoger på et overordnet nivå mellom departementet og institusjoner. Finansieringssystemet stilte større krav til innhenting av eksterne midler. Kvalitetskontrollen ble i stor grad overlatt til institusjonene selv, mens departementet hadde en overvåkningsfunksjon ovenfor hvordan institusjonene valgte å gjennomføre disse kontrollene. En lovendring som ble gjort gjeldende fra 1993, «Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek», kodifiserte prinsippene fra 1985-reformen.

Verken reformen fra 1985 eller den påfølgende lovendringen endret imidlertid på de interne

ledelsesmodellene ved institusjonene. Den interne styringen ble gjenstand for stor debatt. Der synspunktene var delt mellom å beholde den eksisterende ordningen, med styring basert på indre demokrati, og en mer forretningsmessig styring. Mens tilhengerne av internt flertall hevdet at den ga beslutninger legitimitet innad i systemet, mente andre at utdanningssektoren hadde endret seg så dramatisk at det var på tide med en ledelsesreform slik at de interne styringsmodellene i bedre grad samsvarte med de utfordringene institusjonene stod ovenfor.

5.11.2.3 Ny ledelsesmodell ved utdanningsinstitusjonene

I 1995 startet det nederlandske utdanningsdepartementet arbeidet med å skissere alternative styringsmodeller for universitetene. Situasjonen ble da vurdert som akutt, og departementet refererer selv til komiteen som foretok dette arbeidet som en *ad hoc* komité. Problemene ved den da eksisterende modellen ble pekt på å være: manglende identifisering av ansvaret for undervisningsforhold, ledelsens autoritet var fragmentert, det formelle skillet mellom ledelse og administrasjon var utydelig (spesielt på fakultetsnivå), det hadde skjedd en nedprioritering av undervisning til fordel for forskning og kommunikasjonslinjene mellom de ulike nivåene var dårlige.

I 1997 ble det vedtatt en ny lov, «Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie», som nettopp tok sikte på å endre universitetenes indre styring. Formålet med endringen av styringsmodell var å forbedre kvaliteten og effektiviteten både på forskning og undervisning. Tanken var å legge forholdene til rette for en mer effektiv beslutningsprosess, fremme institusjonell autonomi og på den måten gjøre institusjonene i stand til å kunne tilpasse seg raske endringer i utdanningssektoren.

Lovendringen fra 1997 endret maktstrukturen ved institusjonene. Fra vektlegging av horisontale beslutningsprosesser skulle nå styringen ha et vertikalt preg. En styrking av ledelsesposisjoner var både forutsetning og konsekvens av reformen. Modellen bygger på en integrasjon av administrative og ledelsesmessige oppgaver. Represntative organer som for eksempel høyskolerådene gikk over fra å ha en beslutningsmessig til en rådgivende funksjon. Selve styringsmodellen minner om et amerikansk mønster med «The Supervisory Board» som tilsvarer Board of Trustees og med et mindre Executive Board.¹⁸ Ordningen åpner for en viss fleksibilitet gjennom utforming

av vedtekter for institusjonens drift. Erfaringene fra 1997 viser at institusjonene har tatt denne muligheten, og som resultat er de interne styringsformene på enkelte punkter mer variert i dag enn hva som var tilfelle før reformen.

De nederlandske styringsorganene er små og har stor makt. The Supervisory Board har fem medlemmer som er utpekt av og har rapporteringsplikt til departementet. The Supervisory Board har ansvaret for økonomi og budsjettplanlegging. The Executive Board består av tre medlemmer, inkludert rektor.

Høyskolerådet har som nevnt en rådgivende funksjon. Loven fra 1997 ga to valgmuligheter for organisering av høyskolerådene. Man kunne enten velge delte råd, der man har ulike organer for studenter og ansatte, eller man kunne velge et samlet råd med 50 prosents representasjon av ansatte og 50 prosents representasjon av studenter. Hittil har seks universiteter valgt den delte modellen med ni til 21 medlemmer, mens syv har valgt et samlet råd med 16 til 24 medlemmer. I den nye modellen har dekaner og fakultetstyrene mer makt, mens fakultetsrådene og instituttstyrenes makt har blitt betydelig nedtonet.

I 2001 ble det foretatt en evaluering av den nye styreformens med spesielt henblikk på integrasjonen av ledelse og administrative funksjoner, gjennomsiktige styreformer, deltakelse, handlingskraft og effektivitet i beslutningsprosesser. Konklusjonen var at erfaringene var delt. Mens man så og si uten unntak var fornøyd med reformene som var gjort på øverste hold, var det langt mer problematisk med de endringene som hadde skjedd på instituttnivå. En intern matriseorganisering med programdirektører og forskningsdirektører for hele institusjonen har medført at instituttstyrers rolle er noe uklar. I prinsippet skal instituttstyrer, programdirektører og forskningsdirektører forhandle seg frem til hvordan de ansatte skal fordele sin tid til forskning og undervisning. I praksis har denne modellen vist seg lite håndterlig, først og fremst på grunn av uklare prosedyrer og til dels manglende aksept internt.

En annen utfordring har vært gjennomsiktighet i de såkalte ledelsesgruppene. Problemet er at disse gruppene ikke har en juridisk beslutningsmessig status, men har så stor påvirkningskraft at det i praksis er her store deler av beslutningene blir tatt.

Ved de universitetene som har valgt et samlet

¹⁸ I tillegg har man et mindre styre som har ansvaret for doktorgradsprogrammene.

høyskoleråd, har det vist seg at akademikerne kommer i mindretall ettersom ansattes representanter velges blant både teknisk og administrativt ansatte og vitenskapelig ansatte. I disse organene er det studentene som er i flertallsposisjon. Som resultat av dette er det liten interesse blant vitenskapelig ansatte å sitte i disse rådene. Det kan også synes som om interessen avtar med kvalifikasjonsnivået til den enkelte, og den største utfordringen er å få professorer til å sitte i rådene.¹⁹

5.11.3 England

5.11.3.1 En kort beskrivelse av utdanningssystemet i England

Fakta

Det er 73 universiteter, 18 andre høyere utdanningsinstitusjoner og 43 collegier i England. I Storbritannia sett under ett er det 171 høyere utdanningsinstitusjoner, 139940 akademisk ansatte og 345000 ansatte totalt sett²⁰. Storbritannia har stor tilstrømming av utenlandske studenter, noe som gjenspeiler seg i statistikken over studentmassen (se Tabell 5.1).

Storbritannia er nettoeksportør av høyere utdanning, og utdanningstjenester hadde en brutto eksportverdi på £ 2.7 milliarder. Økonomi og ledelse er den mest populære studieretningen både på høyere og lavere grad, etterfulgt av samfunnsvitenskapelige og medisinske fag. Kvinneandelen blant studentene har økt markant mellom 1989/1990 og 2000/2001. Veksten er både relativ og absolutt ettersom sektoren hadde en tilnærmet dobling i antall studenter i samme periode.

Institusjonens rettslige status

Universitetene og høyskolene har juridisk status som selvstendige enheter i form av en egen type rettssubjekter, såkalte «chartered bodies». De er selveiende og uten profittformål. Selv om universi-

tetene er egne rettssubjekter, blir de regnet som del av den offentlige forvaltning, med unntak av University of Buckingham.

Institusjonene er ansvarlige gjennom styret, som har det overordnede ansvar for alle aspekter ved driften, inkludert økonomi, curriculum og kvalitet. Styrets sammensetning og oppnevning følger som regel av stiftelsesdokumenter, vedtekter og lignende. Styret ansetter institusjonenes ledere og har strategisk ansvar. Verken rektor eller styreleder trenger å være akademiker.

England har ingen nedskrevet grunnlov. Sektoren har imidlertid hatt felles nasjonal lovgivning siden 1980/1990-tallet. Lovgivning brukes i liten grad som styringsmiddel, men det finnes unntak som for eksempel en ny lov som er tiltenkt å skulle sikre universitetene mot forsøk fra myndighetenes til å bruke finansielle pressmidler til å endre curriculum.

5.11.3.2 Finansiering – historisk bakgrunn

Historisk bakgrunn

Universitetene i England har lange tradisjoner, men opphav og styreform har store variasjoner. Mens de eldste universitetene var grunnlagt ved Royal Charters, er de nyere universitetene en videreutvikling fra lokale og regionale polytechnics. Skillet i opphav gjør seg fremdeles sterkt gjeldende. De eldste universitetene blir identifisert med prestisje og kvalitet, samtidig som flere av de «unge» universitetene sliter med å markere seg i positiv forstand, målt i forhold til ulike kriterier for kvalitet.

Det synes å være en sammenheng mellom finansieringskilder og utviklingen av interne styre reformer. I utgangspunktet var universitetene uavhengige, selvfinansierte og styrt av eksterne representanter (laymen). Først etter første verdenskrig begynte den akademiske profesjonen å kreve medbestemmelsesrett i styret av universitetene. Kravet kom samtidig som de første organiserte innslag av offentlig finansiering.²¹ De eksterne representantene ga gradvis fra seg styretten over akademiske anliggende, og gikk over

¹⁹ I 2000–2001 varierte professorrepresentasjonen fra 0 til tre.

²⁰ 1,4 prosent av samlet arbeidsstyrke.

Tabell: 5.1 Studenter ved britiske universiteter studieåret 2001/02

	UK	EU	Utenfor EU	Totalt
Postgraduate	281 200	30 400	64 500	376 100
Første grad	930 600	42 900	52 100	1 035 600
Andre undergraduate	424 200	15 500	18 200	457 900
Samlet	1 636 000	88 800	134 900	1 859 600

Kilde: Higher Education Statistics Agency.

til å konsentrere seg om finansielle og administrative oppgaver. I perioden fra rundt 1960 til 1980-tallet var universitetene i stor grad selvstyrte, der de ansatte hadde makten gjennom Academic Senates eller Academic Boards. Akademisk selvstyre sammenfalt med en periode der det offentlige stod for den største delen av finansieringen. Internt selvstyre viste seg kun å være et mellomspill.²² Sektorens vekst, universitetenes utvikling som masseinstitusjoner, kompleksiteten, økende knapphet på offentlige midler, mangelen på en felles lovgivning og sosial uro førte til krav om systemendring fra flere hold.²³

To offentlige rapporter har hatt særlig stor betydning for sektoren. I 1985 kom *The Jarrett Report on University Efficiency*. Rapporten representerer et vannskille gjennom å introduserte nye termer i form av hvilke krav som skulle stilles til universitetene. Institusjonene skulle fremdeles styres faglig etter prinsippet om akademisk frihet. Administrativt skulle de imidlertid styres etter forretningsmessige prinsipper som økonomisk effektivitet og markedstenkning, der studentene er kunder og konsumenter av utdanningssektorens tilbud av tjenester. Senates og Boards ble utfordret til å nedsette felles komiteer og organer som skulle gjennomgå utformingen og implementering av «forretningsstrategi» og tilhørende ressursallokering. Disse styrende organene skulle ha en mer aktiv og effektiv involvering av lekmenn/eksterne representanter.

The Nolan Report fra 1995 knesatte syv prinsipper for offentlig virksomhet, og har hatt stor betydning for den administrative ledelse og innehavere av styreverv ved institusjonene: Uselvishet, integritet, objektivitet, åpenhet, ærlighet, lederskap og etterrettelighet. Rapporten fastslo

veier for å oppnå dette: Etablerte og effektive normer, uavhengige kontrollmekanismer og tilbud om opplæring for medlemmer av styringsorgan. For utdanningsinstitusjonene hadde dette konsekvenser for valg/utpeking av styremedlemmer (som også skal være tidsbegrenset), styrets rolle i forhold til administrativt og akademisk ansatte, samt kontrollmekanismer for interessekonflikter.

Den største endringen i universitetssektoren kom i 1992, da en rekke tidligere Polytechnics fikk universitetsstatus. Polytechnics var små, lokale institusjoner med fokus på yrkesrettet opplæring og var kontrollert av lokale myndigheter. Overgangen til universitetsstatus skjedde gradvis. I 1983 ble New Advisory Body opprettet, som markerte slutten på lokale myndigheters kontroll over polytechnics. «The 1988 Education Reform Act» etablerte institusjonene som juridisk selvstendige enheter. Ettersom lokale og regionale myndigheter nå var fratatt styretten, og institusjonene var gitt autonomi som et universitet, kom det som en logisk oppfølging fem år senere å gi dem full universitetsstatus.

Et av de viktigste tiltakene for å likestille gamle og nye universiteter var å opprette et felles råd for fordeling av offentlige forskningsmidler i 1992 under prinsippet «equal money for equal activities».

Finansiering

Universitetenes organisering som egne, selvstendige rettssubjekter som disponerer sin egen bygningsmasse og selv bestemmer curriculum, gjør at departementet, Department of Education and Skills, ikke har noen formell styringsrett over institusjonene. Sektoren styres imidlertid gjennom tildeling av forskningsmidler. Siden størstedelen av forskningsmidlene er offentlige og skjer gjennom organer der myndighetene har både formelle og uformelle styringskanaler, har myndighetene virkemidler som gjør at de i stor grad kan styre sektoren i ønsket retning.²⁴ Myndighetene synes likevel å styre etter prinsippet om at man ikke skal nødvendigvis beordre hva institusjonene skal gjøre, men til en hver tid skal være informert om hva, hvordan og hvorfor universitetene handler, prioriterer og presterer som de gjør.

²¹ Noe offentlige midler var tilgjengelige fra 1889, men ikke i organisert form. Økonomisk turbulente tider etter WWI satte universitetene i en akutt finansiell krise. Private donorer var ikke lenger i stand til å møte sektorens behov for midler. Det første statlige engasjementet for universitetene i England var således et finansielt engasjement. Forskningsmidler og driftsmidler til høyere utdanning ble ikke organisert gjennom forsknings- og utdanningsdepartementet, men gjennom en komité under finansdepartementet (Chancellor of the Exchequer).

²² Det er likevel viktige forskjeller mellom det tradisjonelle systemet med lekmannstall og dagens system. Hva som ligger i begrepet lekmann i dag, er ikke nødvendigvis det samme som for hundre år siden. Den gang var de eksterne representantene fra en kulturell og intellektuell elite, og hadde således mye tilfelles med akademikerne som de var satt til å styre. I Storbritannia er det sannsynligvis et større gap mellom akademikere og lekmenn i dag enn noen gang tidligere.

²³ Kraftige kutt i offentlige midler for universitetene i 1981-85 førte til at enkelte universiteter var nær konkurs.

²⁴ Mens de eldste universitetene har tradisjoner for selvstyre, har overgangen for de nye universitetene vært enorm. Som polytechnics hadde de ikke engang en egen bankkonto, de eide ikke sine egne bygninger og ansatte heller ikke sin egen stab. Både finansielt og faglig ble polytechnics fullstendig styrt gjennom lokalt og regionalt byråkrati.

Kvalifisering for tildeling av midler går gjennom tre kanaler: forskning, undervisning og formidling. Forskningsmidler fra staten blir kanalisert gjennom to hovedkilder: HEFCE (Higher Education Funding Council for England) samt ulike nasjonale forskningsråd.

HEFCE distribuerte 10.7 milliarder kroner i studieåret 2002/03. HEFCE fokuserer på og prioriterer økt kvalitet innen forskning, økt tilgang til undervisning og en satsing på infrastruktur. HEFCE finansierer infrastruktur, akademiske stillinger og andre kostnader som kan tilskrives drift (direkte og indirekte kostnader). De nasjonale forskningsrådene gir tilskudd for å dekke direkte kostnader ved et forskningsprosjekt. Forskningsprosjektene blir lagt ut på anbud, og universitetene konkurrerer seg i mellom. Et av de viktigste styringsverktøyene til myndighetene er nettopp utformingen av instruksjer og vilkår for å få disse forskningsmidlene.²⁵

Det engelske gjennomsnittsuniversitetet får 40 prosent av sine inntekter gjennom HEFCE, 23 prosent fra skolepenger, 15 prosent fra andre forskningsoppdrag, 7 prosent fra studentboliger og kantiner, 2 prosent fra inntekter av fond/bygningsmasse, mens andre inntektskilder utgjør 11 prosent. Sistnevnte gruppe inneholder også gaver fra alumni eller andre støttespillere for skolen.²⁶

Ser man på de offentlige forskningsmidlene samlet, får gjennomsnittsuniversitetet direkte og indirekte rundt 58 prosent av sine inntekter fra statlige midler.²⁷ Det er imidlertid til dels store avvik. London School of Economics og London Business School får under 30 prosent av inntektene sine gjennom staten, mens universiteter som Westminster, South Bank og Guildhall (nå London Metropolitan University etter fusjonen med North London University) får mer enn 80 prosent av inntektene sine fra staten. Selv om forskning og undervisning ligger til grunn for tildelingen av det meste av offentlige midler, er den tredje kanalen (formidling) ikke ubetydelig og vil i 2005-06 utgjøre omtrent 1 milliard kroner.

²⁵ Det er i tillegg en felles, nasjonal lønnskala for ansatte i universitetssektoren. Det antas at denne lønnskalaen har begrenset levetid – spesielt siden det er så store forskjeller i levekostnader ulike steder i England, der pressområdene i sørøst har et økende rekrutteringsproblem.

²⁶ HEFCE gjennomfører revisjoner av regnskap hvert femte år dersom institusjonen har en sunn økonomi, men er det røde tall, kan det være konsultasjoner på mer eller mindre ukebasis.

²⁷ Gjennomsnittsuniversitetet har dessuten en negativ cash-flow, selv om den ikke er stor, er den fremdeles negativ.

Det å eie sine egne bygninger, blir vektlagt på som en av de viktigste sikkerhetskanalene for institusjonelt selvstyre og økonomisk handlingsrom. Spesielt for Storbritannia er det sterke innslaget av gjeldsfinansiering, som står for den viktigste enkeltkilden til innhenting av kapital for universitetene og høyskolene.²⁸ Eiendomsretten til egne bygninger blir derfor fremholdt som spesielt viktig gjennom at institusjonene gjerne stiller disse som sikkerhet for opptak av lån.

Et annet karakteristisk element for Storbritannia er finansieringsformen der privat kapital og offentlige interesser møtes. Denne finansieringsformen omtales gjerne som PFI (Private Finance Initiative) eller PPP (Private Public Partnership).²⁹ Ordningen er omdiskutert, men har i stor grad blitt brukt ved offentlige institusjoner som sykehus, fengsler, veier og nylig for London Underground. De ulike interessene organiseres gjennom det man kaller Special Purpose Vehicle, som er et juridisk «skall» opprettet med tanke på et gitt prosjekt.³⁰ Det er vanlig med to eller tre hovedparter: Én som har ansvaret for design og oppførelsen av bygget, én som har ansvaret for driften og i tilfeller der det er behov for spesielt teknisk utstyr, tar oftest en tredjepart på seg denne oppgaven. Kontraktspartene kan igjen legge deler av eller hele sitt ansvarsområde ut på anbud.³¹ Denne formen for finansiering er brukt i flere av de seneste byggeprosjektene hos utdanningsinstitusjoner, som for eksempel ved byggingen av 1600 studentboliger, samt sports- og konferansesenter ved University of Hartfordshire.³²

5.11.3.3 Eksempler på styreformer

London School of Economics and Political Science (LSE)

LSE er en del av University of London.³³ University of London har i praksis liten innflytelse for

²⁸ Institusjonene kan også ta opp lån fra myndighetene gjennom «repayable grants».

²⁹ Rent teknisk sett er PPP en form for PFI.

³⁰ Initiativet til opprettelsen av SPV kommer fra ulike private sponsorer/investorer som ønsker å få en kontrakt til et PFI prosjekt (disse legges ut på anbud).

³¹ Ved enkelte sykehus har man også satt bort kontrakter til firma som har ansvaret for å skaffe alt av personell.

³² De private eierne bruker området som konferansesenter om sommeren, samt at kantinen tar på seg ulike andre arrangementer. Overskuddet av ekstradriften tilfaller i all hovedsak eierne, mens universitetet får omtrent 20 prosent.

³³ University of London ble grunnlagt i 1836 gjennom Royal Charter og består i dag av en rekke institusjoner.

administrasjonen av LSE, med unntak av at en formalitetsgodkjenning av PhDs.³⁴

Den juridiske statusen til LSE er «as a company limited by guarantee and not having a share capital registered under The Company's Act». Dette betyr at skolen er et selvstendig rettssubjekt med begrenset ansvar. Skolen har en rekke viktige styringskomiteer/faste utvalg:

Court of Governors består av 93 medlemmer og regnes som det øverste organ. Seks av medlemmene er fra akademisk stab, seks fra studentorganisasjonene, 74 Lay Governors samt ett medlem fra University of London. *The Council* tilsvare styret og består av 28 medlemmer fra Court of Governors. Her inngår det seks *ex officio* medlemmer, seks fra akademisk stab samt to studentrepresentanter. De resterende 14 kandidatene er valgt fra Lay Governors. Chairman og Vice-Chairman av Court of Governors har samme posisjon i the Council, men fyller ulike funksjoner.

I realiteten opererer LSE dermed med to styrer: et rådgivende organ og et mindre, utøvende organ som fatter beslutninger og har ansvaret for alle forhold som faller inn under skolens virksomhet. Direktørens rolle er som en administrerende direktør. Direktøren sitter i begge styrene (Court of Governors, samt the Council), men er ikke sin egen styreleder. Mens Board of Governors velger direktøren, er det the Council som gir direktøren instruksjoner og retningslinjer for daglig drift.

University of Oxford/University of Cambridge

Oxford består av 39 colleger, som igjen er forholdsvis autonome, og som inngår i University of Oxford i en form for føderal sammenslutning. De lokale styreenhetene består av styreleder (Head of House), samt et styre sammensatt hovedsakelig av akademisk ansatte. Den administrative lederen ved Oxford som helhet er the Vice-Chancellor, sammen med tre Pro-Vice-Chancellors.³⁵ The Chancellor er først og fremst en representasjonspost, og vedkommende blir valgt på livstid. Styret ved Oxford, the Council, har 26 medlemmer. Styret er sammensatt av representanter valgt av the Congregation, representanter fra collegene ved Oxford samt to eksterne medlemmer. Det juridiske ansvaret ligger imidlertid hos det øverste organet, nemlig the Congregation, som består

av 3200 medlemmer fra den akademiske stab, ansatte ved bibliotekene og museene, samt administrativt personell. The Chancellor velges av the Convocation, som hovedsakelig består av alumni og omfatter omtrent 40000 medlemmer.³⁶

Cambridge University består av ett universitet og 31 colleger, og har en tilsvarende styreform som Oxford. Styret, the Council, (tidligere 'the Council of the Senate') er sammensatt av the Chancellor, dersom vedkommende ønsker å møte, the Vice-Chancellor, som er styreleder, samt 19 medlemmer: fire fra Heads of Houses, fire fra senior akademisk stab (professorer og senior readers), åtte andre medlemmer valgt av Regent House, tre studentrepresentanter (hvorav én må være opptatt ved høyere studier). Det øverste organ ved Cambridge er The Regent House, som har mer enn 3000 medlemmer. Tidligere var det Senatet som hadde denne funksjonen, men Senatets rolle er nå begrenset til å velge the Chancellor. Senatet består av alle alumni som holder en mastergrad eller høyere fra Cambridge, og omfatter flere hundre tusen medlemmer.

5.11.4 USA

5.11.4.1 *En kort beskrivelse av utdanningssystemet i USA*

Fakta

I studieåret 2000-01 tilbydde 4182 akkrediterte institusjoner fra associate degrees og oppover. Dette inkluderer 2450 4-årige colleger og universiteter og 1732 2-årige colleger. I studieåret 1999-2000 var det 2546 institusjoner som ga associate degrees, 1995 ga bachelorgrad, 1499 mastergrad og 535 doktorgrad. Det er nærmere 15 millioner studenter ved amerikanske universiteter, med ca. 2 millioner akademisk ansatte og rundt 900000 administrativt ansatte.³⁷

Trenden er at flere og flere fullfører college, og det er en sterk økning i uteksaminerte med fullført grad. Mellom studieåret 1989-90 og 1999-2000 økte antall uteksaminerte med associate degrees med 24 prosent, med bachelorgrad 18 prosent, med mastergrad 41 prosent og med doktorgrad 17 prosent. I samme periode var økningen i antallet med første oppnådde grad 13 prosent.

³⁶The Convocations' rett til å velge the Chancellor kan med rette betegnes som tradisjonsrik; ordningen går helt tilbake til 1397.

³⁷De siste 30 år har det vært en utvikling i retning færre akademisk ansatte pr. student, men en økning i det relative forholdet mellom administrativt ansatte og studenter.

³⁴ Dette endres imidlertid neste år, der tildeling av doktorgrad vil bli gjort på instituttnivå.

³⁵ Velges for 7 år av gangen.

Flere kvinner enn menn tar utdanning som leder til associate degrees, bachelorgrad og mastergrad. Over 20 prosent av bachelorgradene er innen business, mens det er en sterk reduksjon i ingeniør- og matematikkrelaterte fagområder.³⁸

Gjennomsnittlig koster det \$ 7621 for et år ved et statlig college og \$ 21423 ved et privat college. Mellom 1991-92 og 2000-01 økte skolepengene ved offentlige institusjoner med 23 prosent, mens tilsvarende økning for private institusjoner var på 27 prosent.³⁹ Den siste omfattende undersøkelsen som er gjort for finansieringen ved offentlige og private institusjoner, var «The Finance FY 97 Survey» og dekker studieåret 1996-97. (Se tabell 5.2).

Lovgivning

Eksisterende lovgivning på føderalt nivå er fastsatt i Higher Education Act. Loven er fra 1965, men har gjennomgått en rekke revisjoner, sist i 1998. Vocational education er regulert gjennom «PL 105-332: Carl D. Perkins Vocational and Technical Education Act of 1998». Ettersom utdanning ikke er nevnt i Grunnloven, faller dette derfor utenfor føderale myndigheters autoritet. Det amerikanske systemet er i stor grad et «hands off system». Det kommer da også til uttrykk gjennom kongressens erklæring ved opprettelsen av The U.S. Department of Education.⁴⁰

³⁸ Denne trenden er ikke ny, men tilbakegangen av studenter innen matematiske og naturvitenskapelige studier er sterkere enn på 1990-tallet enn tidligere. Bare mellom 1994-95 og 1999-2000 var det en nedgang på 12 prosent i antallet uteksaminerte kandidater innen matematikk.

³⁹ Begge disse størrelsene representerer en reell økning ettersom det er justert for inflasjon i samme periode.

5.11.4.2 Organiseringen av høyere utdanning i USA Institusjonene

Amerikanske universiteter er organisert gjennom et mangfoldig og stort antall organisasjoner, som overlapper hverandre. Disse organisasjonene representerer hver på sin måte særinteresser, men de felles interessene synes klare: Holde de føderale myndighetene på en armlengdes avstand, sikre institusjonenes autonomi, samt å sikre at offentlige midler blir kanalisert til forskning og utdanning. Det amerikanske utdanningssystemet står overfor flere store utfordringer, blant annet økningen i for-profit institusjoner (mest kjent er University of Phoenix). Den største utfordringen virker imidlertid å være finansiering, eller mer presist, hvordan kombinere ønsket om mer midler til universitetssektoren samtidig som man vil holde myndighetene utenfor styre og drift av institusjonene.

Ansatte

Den største arbeidstakerorganisasjonen for akademisk ansatte er NEA (National Education Association). NEA hevder at akademisk og intellektuell frihet er best ivaretatt gjennom tenure (fast ansettelse), åpne (transparente) akademiske prosesser og selvstyre. NAE uttrykker bekymring over en utvikling som medfører utstrakt bruk av

⁴⁰ Gjennom P.L. i 1979 (men med røtter tilbake til 1867). Her går det frem at statsråden og departementet ikke skal kunne utøve noen form for overvåkning, kontrollere curriculum, administrasjon eller personell ved noen utdanningsinstitusjoner; fra skoler til universiteter. Opprettelse av institusjoner, utviklingen av curriculum, fastsettelse av standarder for opptak og uteksaminering er et ansvar som er tillagt de enkelte delstater, samt offentlige og private organisasjoner.

Tabell: 5.2 Inntektskilder for amerikanske høyskoler og universiteter, prosent

Inntektskilder	Statlig	Privat
Føderale myndigheter	11	8,2
Delstatsmyndigheter	35,6	1
Lokale myndigheter	3,9	0,6
Private kilder	4,3	12,4
Salg og tjenester	22,2	
Skolepenger	19	27,9
Andre	3,3	
Avkastning på investeringer		24,6
Endowments (egne midler; stiftelse, penger)	0,6	
Formidling, forretningsdrift, sykehus etc.		25,3

Kilde: Department of Education, National Center for Education Statistics, Integrated Postsecondary Education Data System (IPEDS), «The Finance FY97 Survey»

deltidsansatte, misbruk av midlertidige og fornybare kontrakter som utvikler seg til rullerende kontrakter samt for lang prøvetid.

Akademisk frihet innebærer også akademikerens rett til fritt å publisere forskningsresultater, opphavsretten til egne forskningsresultater, delta i styrende organer ved institusjonen, kunne kritisere ledelse og administrasjon ved institusjonen og støtte kolleger som har opplevd en krenkelse av sin akademiske frihet.

Selv om praksis varierer noe, er det vanlig at fast ansettelse først trår i kraft etter en prøvetid (tenure track). Denne prøvetiden varierer, men skal maksimalt være syv år.⁴¹ NEA understreker at ansatte i prøvetiden skal ha lik rett til akademisk frihet som fast ansatte, og at vilkårene for å oppnå fast ansettelse skal være klart og entydig definert.⁴²

5.11.4.3 Eksempler på styreformer

Duke University

Duke University ble opprettet i 1924 da James Buchanan Duke tok over Trinity College (1838/1859), som var et metodist- og kvekeruniversitet. Universitetet har i dag ni ulike fakulteter (schools and colleges).⁴³ I studieåret 2001-02 hadde Duke 6146 undergraduate studenter, og 5456 graduate studenter. Av studentmassen er 4,4 prosent utenlandske studenter.⁴⁴ I skoleåret 2000-01 uteksaminerte universitetet 1589 med undergraduate degrees og 1813 med graduate degrees. Duke har 7574 fast ansatte.

Skolepenger for studieåret 2002-03 er for undergraduate degrees ved Art, Science and Engineering \$ 27050.⁴⁵ Fire av ti undergraduates mottar imidlertid finansiell støtte fra skolen, og i løpet av 2002-03 vil Duke gi ulike stipender tilsvarende \$ 46,8 millioner. Duke University Health

⁴¹ Duke University opererer med 8 år tenure track.

⁴² Videre hevder NEA at med dette systemet vil det være lite hensiktsmessig og rett og slett virke mot sin hensikt å skulle lovfeste hvilke kriterier som skal gjelde for faste ansettelser for en hel delstat, og ikke minst for hele føderasjonen.

⁴³ Trinity College of Arts and Sciences, School of Law, Divinity School, Graduate School, School of Medicine, School of Nursing, Nicholas School of the Environment and Earth Sciences, Pratt School of Engineering og Fuqua School of Business.

⁴⁴ Opptaket for 2005 er allerede gjennomført, og av 13967 søkere er 1615 innvilget studieplass. Duke University hevder at de er forpliktet til a «a need-blind admission policy», men det er nok en sannhet med modifikasjoner.

⁴⁵ I tillegg regner man \$ 7921 for kost og losji og \$ 794 i andre avgifter. Kostnadene beløper seg dermed til \$ 35765, og det er uten bøker og andre kostnader som påløper i et studieår.

System, som driver utstrakt oppdragsforskning på det medisinske området, stod for mer enn 52 prosent av inntektene i 2001-02, offentlige midler for 13 prosent, skolepenger for ni prosent, eksterne gaver seks prosent, private donorer fem prosent, avkastning av investeringer for fem prosent og andre aktiviteter for fem prosent.⁴⁶

Styret og administrasjon

Den administrative ledelsen ved skolen består av en president, en visepresident, provosten og en sekretær. I praksis er presidenten mer en representasjonspost, og den reelle innehaveren av daglig ansvar og funksjonen som administrerende direktør fylles av visepresidenten.⁴⁷ Provosten har det daglige ansvaret for alle akademisk anliggende, både forskning og undervisning. Provosten gir blant annet anbefalinger for ansettelser, forfremmelser, tenureprosesser (inkludert tenure track). Provosten har også ansvaret for implementeringen av strategiske målsettinger, samt budsjett og budsjettbruk.

Av skolens reglement går det frem at all makt skal tillegges styret, The Board of Trustees, som består av 36 valgte medlemmer med presidenten som nups medlem. Valgprosessen er som følger: 12 medlemmer skal velges av North Carolina Conference of the United Methodist Church; 12 av Western North Carolina Conference of the United Methodist Church og 12 av alumni. Forslag til styremedlemmer skal meldes til Office of the University Secretary. The Executive Committee av Board of Trustees foretar så sine vurderinger, som resulterer i et sett med anbefalinger som blir lagt frem for styret. Board of Trustees nominerer deretter hvem de ønsker skal bli valgt til styremedlem og fremlegger så listen over kandidater for valg hos metodistkirken og alumni. Det er først og fremst gjennom disse komiteene at ansatte og studenter har sine representanter i styret ved universitetet.

De ansatte

De akademisk ansattes organ er The Academic Council og dets styre; The Executive Committee of The Academic Council. The Academic Council

⁴⁶ Duke University er imidlertid inne i en fundraising kampanje, der målet er å skaffe \$ 2 milliarder ved utgangen av 2003, den største fundraising kampanje noe universitet har gjort i Sørstatene.

⁴⁷ The Executive Vice-President, har også rollen som økonomidirektør; University Treasurer.

ble vedtatt opprettet i 1962.⁴⁸ I utgangspunkt var det 48 medlemmer, men det har nå steget til 85-90. Presidenten og én til to andre medlemmer av administrasjonen er *ex officio* medlemmer. Medlemmer med full stemmerett blir valgt av de ansatte gjennom en valgkomite, som tidligere var underlagt administrasjonen, men som nå er gjort helt uavhengig. The Academic Council er først og fremst i direkte kontakt med administrasjonen, og i liten grad med Board of Trustees og andre ledelsesorgan.

University of North Carolina, Chapel Hill

Fakta

University of North Carolina Chapel Hill er USAs eldste offentlige universitet og ble vedtatt opprettet allerede i 1776/1779. UNCCH er et forskningsbasert universitet som tilbyr mer enn 100 fagområder, og har hele 84 ulike bachelorgrader, 165 ulike mastergrader og 108 ulike spesialiseringer for doktorgrad. Medisinsk og teknologisk forskning står likevel i en særstilling, og universitetet har fem medisinske fakultet samt et eget sykehus: UNC Hospital.

UNCCH består av 14 fakulteter, med 80 underliggende sentre og med 11267 ansatte (hvorav 749 er deltidsansatte). Av de ansatte er det 2701 fulltidsansatte og 307 deltidsansatte i akademiske stillinger. UNCCH har en studentmasse på omtrent 25480, hvorav 16000 studenter på lavere grad og 9000 på høyere grad. Av disse er det nærmere 1000 studenter fra utlandet, mens et sted mellom 1000 og 1200 UNCCH studenter reiser ut hvert år.

Av inntektskilder utgjør eksterne kilder omtrent \$ 140 millioner, offentlige midler \$ 390 millioner og eksterne forskningsmidler \$ 480 millioner i siste regnskapsår.⁴⁹ UNCCH satser tungt på medisinsk forskning og mottar blant annet \$ 180 millioner fra National Institute of Health årlig. UNCCH har en relativt høy andel av eksterne forskningsmidler til å være et offentlig universitet. Det er likevel en praktisert politikk ikke å godta bindinger på tildelinger til forskningsprosjekter. Forskningspengene blir fordelt gjennom «såkorn-tildelinger» på institusjonsnivå, og eksterne fors-

kningsmidler blir administrert og koordinert gjennom et eget kontor for eksternt finansiert virksomhet.

*Styret og administrasjonen*⁵⁰

Administrasjonen ved UNCCH er tilnærmet fullstendig underlagt «Office of the president». Av spesiell interesse er ansvarsfordelingen mellom administrasjon og ledelse, samt mellom The Board of Trustees, The Board of Governors og The Office of the President.

Som ved Duke er provosten ansvarlig for gjennomføringen, kvaliteten og koordineringen av UNCCHs akademiske virksomhet. Han gir anbefalinger ved ansettelse, og hver enkelt av de 14 ulike fakultetsdirektørene rapporterer direkte til provosten. Provosten leder en rekke komiteer, inkludert The Budget Advisory Committee.

The UNC-Board of Governors har ansvaret for og er juridisk ansvarlig for beslutninger, kontroll, ettersyn, ledelse og administrasjon ved alle institusjoner som faller inn under UNC. Board of Governors velger presidenten, som har det administrative ansvaret for UNC. Board of Governors er valgt av The General Assembly for en fire-årsperiode og består av 32 medlemmer med full stemmerett.⁵¹ Styret har imidlertid flere *ex officio* medlemmer, som spenner fra tidligere styreledere til presidenten av The UNC Association of Student Governments, eller en annen utnevnt studentrepresentant.

The Board of Trustees har 12 medlemmer, ett *ex officio* medlem (studentrepresentant) og en sekretær. Board of Governors gir Board of Trustees ansvaret for at institusjonen følger opp målsettinger og forpliktelser innen forskning, undervisning og samfunnsansvar. Board of Trustees har også ansvar for ansettelse og forfremmelser (anbefaling fra the chancellor). Ansettelsene skal skje i henhold til ansettelsespolitikk og lønnsnivå fastsatt av the Board of Governors og reguleringer og retningslinjer fra the Office of the President. The Board of Trustees gir anbefalinger, mens the Chancellor har ansvaret for avskjedigelser og sanksjoner. Ansettelse er ellers underlagt delstatens lovgivning, universitetets

⁴⁸ Organet kom som en respons til en intern krise ved Duke i 1960, der presidenten gikk av og innehaveren av funksjonen som provost ble avskjediget. De akademisk ansatte hadde ingen andre forum for å diskutere situasjonen som hadde oppstått i den lokale bransjen av fagorganisasjoner.

⁴⁹ Et av de største fortrinn UNCCH har, er det store landområdene de eier. Universitetet har planer om å doble campus arealet gjennom å ta i bruk det som blir referert til som Carolina North.

⁵⁰ For å få en oversikt over organisasjonsstrukturen, se http://www.unc.edu/chan/organizational_roster.pdf.

⁵¹ De faste utvalgene, standing committees er: Budget and Finance, Educational Planning, Policies and Programs, Personnel and Tenure og University Governance.

eget reglement og retningslinjer fra The Board of Governors.

5.12 Evaluering av norske universiteter

NIFU har i sin rapport gjennomgått foreliggende undersøkelser av forskningskvalitet og andre undersøkelser av miljøfaktorer som fremmer kvalitet i forskningen. I tillegg har NIFU presentert institusjonsevalueringer av norske universiteter og høyskoler.

Utvalget vil peke på at disse to former for evaluering retter søkelyset mot to helt forskjellige sider av virksomheten ved offentlige universiteter og høyskoler. De evalueringer som er foretatt av forskningsorganisering og forskningsledelse, retter stort sett søkelyset mot de enkelte institutter og forskeropplæringsvirksomheten. Dette er i utgangspunktet intet tema som bør reguleres i lov. God forskningsledelse krever tilrettelegging ved den enkelte institusjon ut fra institusjonens faglige utfordringer. Utvalget vil derfor nøye seg med å vise til NIFUs sammenfatning av de undersøkelser som er foretatt om forskningsledelse og forskningskvalitet.

Når det gjelder de undersøkelser som er rettet mot institusjonene, kommer saken i en annen stilling. Å legge til rette for god institusjonsledelse ved å oppstille de riktige handleregler og incentiver er en helt sentral oppgave for lovgivningen om universiteter og høyskoler. Utvalget vil derfor gjennomgå de evalueringer som er foretatt av de fire norske universitetene.

5.12.1 Internasjonale vurderinger av norske universiteter

De fire evalueringene av universitetene hadde ulikt utgangspunkt. Felles for de eksterne evalueringer var at de bygget på interne evalueringer som alt var foretatt. Det har ikke vært utarbeidet tilsvarende rapporter for høyskolesektoren, og det er en svakhet. De tilgjengelige rapporter er – med de nevnte forbehold – likevel av interesse.

De eksterne evalueringskomiteene hadde mange meninger om hvordan universitetene bør styres og organiseres, men ikke alle anbefalingene er eksplisitt begrunnet med at de er antatt å øke kvaliteten på forskningen og utdanningen ved norske universiteter. Temaene styring og ledelse og organisering av kvalitetsarbeidet er gjennomgående behandlet av alle ekspertpanelene, og vi

gjengir her NIFUs sammenfatning om styring og ledelse.

Dette temaet berøres av de internasjonale ekspertkomiteene ved alle de fire universitetene. Ekspertpanelet som evaluerte Universitetet i Tromsø, understreket at det er behov for et mer beslutningsdyktig styre og tilsvarende handlekraftig ledelse for at universitetet skal nå sine mål. Komiteen anser videre den delte ledelsesstrukturen som problematisk og en årsak til at ledelsen internt framstår som svak. Komiteen anbefaler at man ansetter akademikere med forskerbakgrunn og lang ledelseserfaring som øverste leder på universitetene. Det vises her til eksempler fra Storbritannia, USA og Nederland.

Evalueringskomiteen for Universitetet i Bergen har ikke viet organisering veldig stor oppmerksomhet. Behovet for å styrke instituttlederfunksjonen framheves imidlertid. Komiteen utfordrer også Universitetet i Bergen til å utvikle en organisasjonsstruktur og -kultur som er formålstjenlig for å styre mot felles mål. Komiteen påpeker videre at det er behov for å være mindre dogmatisk og tradisjonsorientert i organisasjonsstruktur og i organiseringen av fagene for å møte nye utfordringer i tida framover. Det er bruk for nye og mer fleksible institusjonelle rammer som sikrer at langsiktige, nyskapende og kritiske perspektiver kan overleve innenfor den akademiske forskningen. Komiteen utpeker egen forskningsmelding fra instituttene og styrking av den faglige ledelsen på instituttnivå som de to sentrale virkemidlene som skal bidra til profilering og kvalitetsutvikling av universitetet.

NTNU har arbeidet aktivt med styrings- og ledelsesstrukturene, blant annet gjennom det såkalte Orgut-prosjektet. Siktemålet med prosjektet var å effektivisere og rasjonalisere universitetets virksomhet, frigjøre ressurser til primær oppgavene og øke kvaliteten og relevansen på de teknisk-administrative tjenestene, slik at NTNU kan tilby bedre betingelser for undervisning og forskning. Også evalueringskomiteen ønsker administrative ressurser frigjort til forskning og undervisning. Komiteen som evaluerte NTNU, beskriver den demokratiske styringsformen som ressurskrevende og mener denne er «et av de sterkeste hindre for rask og dynamisk tilpasning av universitetet i en omskiftelig verden». Komiteen anser ledelse som et verktøy for gode resultater og tilfredse medarbeidere og kunder. I den forbindelse anbefaler komiteen ansatt leder og enhetlig ledelse. Verktøy som måling av medarbeidertilfredshet, studenttilfredshet og tilfredshet

med forskningsvirksomheten bør også utvikles, i følge komiteen. Komiteen for NTNU har klare anbefalinger om endringer i organisasjons- og ledelsessystemet, men det begrunnes ikke eksplisitt ut fra kvalitet. Endringene er antatt å kunne gi bedringer med hensyn til informasjonsflyt, bedre beslutninger, en mer effektiv organisasjon og for å kunne legge forholdene til rette for tverrfaglighet.

Komiteen som evaluerte Universitetet i Oslo, påpeker at den nedadgående tendensen i forskningsproduktivitet ved universitetet krever handling. Ifølge komiteen er dette til en viss grad et spørsmål om akademisk ledelse, som av og til er for svak. Komiteen viser til de begrensede midlene til disposisjon til å utøve strategisk forskningsledelse og mange interne hindringer som må overkommes. Siden mesteparten av ressursene er bundet opp i lønninger, er deres styringsverktøy redusert til å formulere strategiske mål og å fordele mer eller mindre små, ofte symbolske incentiver, ifølge komiteen. Komiteen mener at en effektiv, strategisk forskningsledelse ved Universitetet i Oslo må være basert på bevisste prioriteringer. For at en strategi skal fungere på tvers i organisasjonen, vil et første steg være å etablere generelle suksesskriterier for all forskning, for alle enheter. Deretter må det utvikles forskningsplaner med mål som bør forhandles fram med hver enkelt enhet. Neste steg er å utvikle et overvåkingssystem og et kvalitetssikringssystem som dekker hele institusjonen. Universitetet i Oslo har per i dag ikke en styringsmekanisme i denne betydning.

Komiteen mente dessuten at Universitetet i Oslo ville tjent på å utvikle seg til en mer konsolidert organisasjon enn i dag, uten å ofre verken strategiske verdier eller tradisjonelle styrker.

Komiteen begrunner dette med endringer i universitetenes omgivelser, og at indikatorer viser at Universitetet i Oslo presterer dårligere enn forventet, og at dette er relatert til organisasjonsfaktorer. Skal Universitetet i Oslo nå sine ambisiøse mål, må det foreta valg med hensyn til retning og prioriteringer, noe som kan være vanskelig om organisasjonen ikke er mer samlet til ett hele. Komiteen mener videre at institusjonsnivåets posisjon bør styrkes, ikke minst på områder som resultatindikatorer, kvalitetssikring og personalpolitikk. Man mener Universitetet i Oslos styringsmodell vil vise seg å være for proteksjonistisk og lite effektiv i fremtiden. Den ekstreme graden av desentralisert makt- og organisasjonsstruktur som kjennetegner Universitetet i Oslo, er god når det gjelder å forsvare standarder og verdier, men mindre god når det gjelder endring og tilpasning til omgivelsene, ifølge komiteen.

NIFUs sammenfatning gjør klart at vurderingene fra internasjonale eksperter som har evaluert fagdisiplinene og universitetene som institusjoner, rimelig entydig understreker betydningen av faglig ledelse for kvaliteten på forskning og utdanning. De viser stor tiltro til dette som middel til å opprettholde og utvikle kvalitet. De peker generelt på at norske universiteter har svakt utviklete tradisjoner og betingelser for å utøve faglig lederskap – det snakkes om et *underskudd* på faglig lederskap. Disiplinevalueringene, der utvalget har nøydt seg med å vise til NIFU-rapporten, peker på dette forholdet på forskningsutførende nivå, mens institusjonsevalueringene, der NIFUs oppsummering er gjengitt over, i hovedsak henviser til mangel på lederskap og styring på institusjonsnivå.

Kapittel 6

Aktuelle organisasjonsformer for statlige høyere utdanningsinstitusjoner

6.1 Dagens ordning – organisering som forvaltningsorgan

6.1.1 Om forvaltningsorganer

Virksomhet som er organisert som del av staten som juridisk person, er underlagt Kongens (regjeringens) myndighet, innenfor de rammer som fastlegges av Stortinget. Forvaltningen har en hierarkisk oppbygging. I praksis er det de enkelte fagdepartementene som er overordnet myndighet for underliggende forvaltningsorganer i sine sektorer. Utdannings- og forskningsdepartementet er overordnet myndighet for de statlige universitetene og høyskolene.

Utgangspunktet er at departementet har full instruksjonsmyndighet overfor sine underliggende virksomheter, med mindre det i lov eller vedtak i Stortinget er bestemt noe annet. Den enkelte statsråd står konstitusjonelt (rettslig) og parlamentarisk (politisk) ansvarlig for den samlede virksomhet i underliggende virksomheter. Statsrådenes ansvar er imidlertid begrenset til det instruksjonsmyndigheten omfatter. Hvis det i lov er foretatt begrensninger i et departements instruksjonsmyndighet, vil statsrådets ansvar begrenses tilsvarende. Et eksempel her er universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 3 som fastslår at departementet ikke kan instruere statlige universiteter og høyskoler i faglige spørsmål.

Virksomheter som er organisert som forvaltningsorganer, er underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet, og således også Stortingets bevilgningsreglement. Utgangspunktet etter bevilgningsreglementet er at forvaltningsorganer er bruttobudsjetterte. Unntak er nå gjort for universiteter og høyskoler. Det innebærer at Stortinget i de årlige budsjettvedtak fatter vedtak som spesifiserer vedkommende organs inntekter og utgifter. Etter Grunnloven § 75 d tilligger det Stortingets myndighet å ta opp lån på statens vegne. De enkelte forvaltningsorganer har ikke selvsten-

dig myndighet til å ta opp lån i eget navn for å finansiere sin virksomhet. Forvaltningsorganer er også underlagt økonomireglementet i staten, som inneholder spesielle krav til økonomistyring, regnskap og budsjettprosessen.

Forvaltningsorganer er underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven med mindre annet er særskilt bestemt i lov, og de er underlagt Sivilombudsmannens kompetanse. Riksrevisjonen fører kontroll med at tilførte bevilgninger benyttes i samsvar med forutsetningene for tildelingene fra Stortinget.

Ansatte i forvaltningsorganer er offentlige tjenestemenn (tjenestemannsloven og tjenestetvistloven) og deres ansettelsesforhold faller inn under hovedavtalen i staten, statlige særavtaler og aktuelle lønnsregulativ. De enkelte departementer har forhandlingsansvaret som arbeidsgiver i sine sektorer, med mindre dette er delegert til underliggende etater.

6.1.2 Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter

De statlige universitetene og høyskolene er, etter de seneste endringene i universitets- og høyskoleloven, i dag kategorisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001). Det gjelder imidlertid ingen klar forvaltningsrettslig definisjon med hensyn til hva som nøyaktig ligger i dette begrepet.

Hermansenutvalget

I utredningen *En bedre organisert stat* (Hermansenutvalget)¹, beskrives forvaltningsorganer med særskilte fullmakter som statlige virksomheter der det er lagt til rette for at de løpende bevilgningene på statsbudsjettet skjer i form av en samlet uspesifisert overføring på såkalte 50-poster (net-

¹ NOU 1989:5.

tobudsjettering). Det ble videre vist til at slike virksomheter gjennom regelverk og budsjettmessig behandling har blitt tildelt en særlig selvstendig stilling, men slik at delegasjon av fullmakter foretas av Kongen, og ikke gjennom lov. Hermansenutvalget viste til de tidligere forskningsrådene som gode eksempler på hvordan vide faglige fullmakter kan kombineres med tilknytning til offentlig forvaltning og ulike former for rammestyring. Utvalget pekte imidlertid på at det ved organisering av statlig virksomhet som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter må klarlegges hvorvidt slike organer reelt sett er selvstendige rettssubjekter eller deler av staten, hvilke fullmakter de har og hvor langt disse rekker.

Mjøsutvalget

I et vedlegg til Mjøsutvalget² gir advokat Gudmund Knudsen en beskrivelse av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Knudsen viser til at dette er en uensartet gruppe av forvaltningsorganer, med forskjellige «særskilte» fullmakter. Knudsen avgrensner ikke begrepet til kun å gjelde institusjoner som er nettobudsjetterte, slik Hermansenutvalget gjorde. Eksempelvis nevner han universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 3, som også før siste lovendring begrenser departementets instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål, som et eksempel på slike særskilte fullmakter. Knudsen uttaler at en slik lovfestet uavhengighet reduserer statsrådets ansvar tilsvarende, men slik at virksomheten likevel, økonomisk og administrativt, vil være underordnet overordnet forvaltningsorgan (departementet). Knudsen viser til at grensen mellom forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og stiftelseslignende institusjoner, som ikke er en del av staten, i praksis kan være uklar og i enkelte tilfeller tvilsom.

Statskonsult

I en rapport fra Statskonsult³ fra oktober 2002 foretas det en gjennomgang av organisering av statlige virksomheter som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og det analyseres visse effekter av slik organisering. Statskonsult legger til grunn at forvaltningsorganer med særskilte fullmakter i hovedsak kan avgrensnes til forvaltningsorganer som er nettobudsjetterte, og som i

tillegg er gitt andre fullmakter og særordninger, og viser til Knudsens utredning til Mjøsutvalgets innstilling.

Statskonsult viser til at rammer for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er trukket opp gjennom en kombinasjon av generelt og spesielt lov- og regelverk. Det vises også til at med unntak av universiteter og høyskoler, har samtlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter egne vedtekter som er fastsatt av Kongen eller av overordnet fagdepartement. Det vises videre til at samtlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter har egne styrever, som normalt har ansvaret for å påse at virksomheten drives forsvarlig og i overensstemmelse med formålene.

Statskonsult viser til at en etablering av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter i utgangspunktet ikke formelt etablerer faglig og administrativ uavhengighet i forhold til overordnet myndighet. En slik organisering kan imidlertid markere et politisk ønske om å begrense den politiske styringen av virksomheten, og vil i de fleste tilfeller føre til en kulturendring med hensyn til slik styring. Dersom et departement skal avskjæres fra å instruere et forvaltningsorgan, kreves vedtak i Stortinget, som i tilfelle også begrenser statsrådets ansvar for virksomheten. Kongen eller et departement kan ikke selv avskjære sin myndighet.

Statskonsult peker etter sin kartlegging på at overgang til nettobudsjettering ikke har ført til store endringer i den enkelte virksomhets faglige frihet. En eventuell omdanning kan etter Statskonsults vurdering betraktes mer som en formalisering av en etablert praksis enn endring i faglig frihet. I rapporten pekes blant annet på at et alternativ for å sikre den faglige friheten, kan være en organisering utenfor staten.

Inntrykket til Statskonsult er at virksomhetene er positive til å bli ledet av et styre, men at det i mange sammenhenger vil være en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom styrene og departementet. Blant annet vil det forhold at et forvaltningsorgan er underlagt statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar, reelt legge begrensninger på hva departementet kan eller bør delegere til styret. Statskonsult mener gjennomgående at styrenes ansvar og rolle må tydeliggjøres og styrenes fullmakter bør presiseres.

Statskonsult viser for øvrig til at en overgang til nettobudsjettering har ført til økt brukerfokusering og til mer effektiv og profesjonell drift.

² NOU 2000:14, vedlegg 5.

³ Statskonsult – Rapport 2002:17 Nettobudsjetterte forvaltningsorganer – En kartlegging og analyse.

6.1.3 Statlige universiteter og høyskoler som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

6.1.3.1 Budsjettfullmakter

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) ble det foreslått at de statlige universitetene skulle omorganiseres til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. For å gi disse institusjonene økt frihet til å forvalte bevilgningene over statsbudsjettet på den mest hensiktsmessige måten, og for å skape økt handlingsrom for samhandling med andre aktører, ble det foreslått at disse institusjonene skulle gå over fra bruttobudsjettering til nettobudsjettering. Denne overgangen innebærer at institusjonene vil stå fritt til å beholde overskudd og prioritere bruk av midler i sin interne virksomhet. Overgangen til nettobudsjettering ble også forventet å skulle gi effektiviserings- og kostnadsgevinster. Stortinget sluttet seg til dette forslaget gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000–2001).

Fra 1. januar 2001 gikk universitetene over til nettobudsjettering, og fra 1. januar 2003 er, med unntak av noen få institusjoner, alle de statlige institusjonene under universitets- og høyskoleloven nettobudsjetterte. Dette innebærer at disse institusjonene nå får sine bevilgninger i form av en rundsum over en såkalt «50-post» på statsbudsjettet.

Som nevnt over under 5.2.1.7 og 5.6 har departementet med virkning fra 1. januar 2003 fastsatt nye retningslinjer⁴ for de statlige institusjonenes forvaltning av sin eksternt finansierte virksomhet. Disse institusjonene har nå fått utvidede fullmakter til å opprette selskaper i sin randsone, rett til å ta utbytte og kjøpe og selge aksjer i selskaper, og større frihet i å inngå samarbeidsavtaler med andre aktører. Fullmaktene innebærer ingen begrensning i departementets instruksjonsmyndighet i disse sakene, og fullmaktene kan trekkes tilbake av departementet dersom de ikke etterleveres. Det formelle grunnlaget for disse retningslinjene er gitt departementet av Stortinget, gjennom særskilt fullmakt i behandlingen av St. prp. nr. 1 (2002–2003).

I Statskonsults rapport om nettobudsjetterte institusjoner er det registrert få eller ingen endringer i detaljeringsgraden i statsbudsjettet og i departementets tildelingsbrev etter overgangen til nettobudsjettering. Dette innebærer at departementet, gjennom budsjettet, fremdeles foretar en forholdsvis detaljert styring av disse institusjo-

nene. Det er fra 1. januar 2002 også etablert et nytt incentiv- og resultatbasert finansieringssystem for de statlige institusjonene, jf. ovenfor under 5.2.2.3.

6.1.3.2 Endringer i lovverket

Gjennom Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) fikk institusjonene delegert flere nye fullmakter. Blant annet fikk institusjonene større faglige friheter til selv å opprette og legge ned fag, styret fikk frihet til å fastsette den interne organiseringen ved institusjonen uten å måtte innhente departementets forhåndsgodkjenning og større frihet i ansettelsessaker (åremålsansettelse).

6.1.3.3 Instruksjonsmyndighet under gjeldende lov

Departementet har etter dagens modell i utgangspunktet full instruksjonsmyndighet overfor universiteter og høyskoler, med de begrensninger som fremkommer av universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 3.

Også Mjøsutvalget⁵ legger til grunn at de statlige institusjonene er underlagt departementets instruksjonsmyndighet (som ordinære forvaltningsorganer), med unntak for lovens begrensning for faglige spørsmål. Mjøsutvalget viser også til at styret ved institusjonen har endelig beslutningsmyndighet på flere områder, særlig knyttet til klagebehandling og omgjøring av vedtak. Mjøsutvalget legger til grunn at statsrådets ansvar for beslutninger truffet av styret, til en viss grad må være begrenset, ettersom departementet ikke oppnevner alle styrets medlemmer.

I et vedlegg til Mjøsutvalget⁶ legger professor Jan Fridthjof Bernt til grunn at universitetene må anses som *uavhengige forvaltningsorganer*. Etter Bernts oppfatning er de alminnelige regler om styring og instruksjonsmyndighet speilvendt i forhold til det som ellers gjelder i forvaltningen, slik at universiteter og høyskoler bare er underlagt departementets styrings- og instruksjonsmyndighet i den utstrekning det gis uttrykkelig hjemmel for dette. Som begrunnelse for sitt syn anfører Bernt blant annet at lovens § 3 bestemmer at «institusjonen ledes av et styre», og at det i § 4 sies at «styret er det øverste organ ved institusjonen». Bernt anfører videre at det ikke hadde vært behov for en rekke bestemmelser i loven som legger myndighet til departementet, dersom det var

⁴ Rundskriv F-35-02.

⁵ NOU 2000:14 kap. 11.

⁶ NOU 2000:14 vedlegg 6.

meningen at departementet skulle ha instruksjonsmyndighet.

Bernts forståelse av departementets myndighet og ansvar overfor de statlige høyere utdanningsinstitusjonene er ikke i overensstemmelse med den tolking som blir lagt til grunn av departementet. Det synes også utfra lovens struktur å være vanskelig å hevde at universiteter og høyskoler i dag faller inn under en egen kategori kalt «uavhengige forvaltningsorganer». For eksempel vil bestemmelsen i lovens § 2 nr. 3, som begrenser departementets instruksjonsmyndighet i faglige spørsmål, være uten betydning dersom departementet ikke hadde en alminnelig instruksjonsmyndighet i utgangspunktet. Lovens § 4 nr. 1 og 2 presiserer også at styret har ansvar for at institusjonenes virksomhet drives i overensstemmelse med de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Dersom departementet ikke har en alminnelig instruksjonsmyndighet overfor de statlige institusjonene, vil departementet heller ikke kunne fastsette slike bindende rammer og mål for virksomheten.

6.2 Andre organisasjonsformer

6.2.1 Aksjeselskap

6.2.1.1 Generelt

Aksjeselskaper reguleres i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskap (aksjeloven) og lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven).

Et aksjeselskap er faktisk, rettslig og økonomisk skilt fra eier, som et selvstendig rettssubjekt. Eier hefter i utgangspunktet ikke personlig for selskapets forpliktelser overfor kreditorer utover den innskutte aksjekapitalen i selskapet. Eier rår heller ikke fritt over selskapets inntekter og formue. Uttak av midler i et selskap må skje etter de foreskrevne bestemmelser i aksjeloven.

Eierskap og styring med aksjeselskaper utøves i hovedsak gjennom selskapets generalforsamling. Reell utøvelse av eiermyndighet kan også utøves ved utforming av selskapets vedtekter og gjennom eventuell deltakelse i selskapets styre.

6.2.1.2 Aksjeselskap som organisasjonsform i staten

Aksjeselskapsformen er i hovedsak utformet med henblikk på virksomheter som har ervervsmessig formål. Dette gjenspeiles blant annet ved at det i

aksjeloven er et spesielt krav om at det i selskapets vedtekter skal presiseres dersom en virksomhet ikke har erverv som formål. For slike selskaper kan det eventuelt også vedtektsfestes at selskapet ikke skal utdele utbytte. Aksjeselskapsformen er også egnet for organisering av virksomhet som innebærer økonomisk risiko, ved at eiers ansvar er økonomisk begrenset. Blant annet viser dette seg ved at større virksomheter ofte organiseres i konsernmodeller med morselskaper og en rekke datterselskaper, der forretningsområder holdes økonomisk adskilt for å begrense den økonomiske risikoen. Samtidig gir konsernmodellen eierne mulighet til å samle virksomheter i ulike selskaper under ett hierarkisk styringssystem.

Aksjeselskapsformen har blitt benyttet ved flere omorganiseringer av statlig virksomhet, og Utdannings- og forskningsdepartementet har lagt til grunn at aksjeselskap som hovedregel skal benyttes dersom universiteter og høyskoler skal organisere sin eksternt finansierte virksomhet i egne rettssubjekter⁷. Dette var også tilrådingen fra Mjøsutvalget i deres delinnstilling⁸ om organisering av oppdragsvirksomhet.

I Sørensenutvalget⁹ ble det vist til at det ved organiseringen av Telenor, Statoil og NRK som aksjeselskaper, er gjort modifiseringer gjennom selskapets vedtekter, der staten er gitt noe større styringsmulighet i spørsmål av vesentlig samfunnsmessig betydning. Sørensenutvalgets flertall la til grunn at det ikke burde oppstilles noe forbud for fylkeskommuner eller staten mot å benytte aksjeselskapsformen for organisering av sykehuse. I Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) gikk imidlertid Helsedepartementet inn for en obligatorisk organisering av de statlige sykehus i egne helseforetak, regulert i egen lov – nå lov om helseforetak av 15. juni 2001 nr. 93.

6.2.1.3 Særregler for statlige heleide aksjeselskaper

I utgangspunktet gjelder de alminnelige reglene i aksjelovene også for selskaper der staten eier samtlige aksjer. Imidlertid er det i aksjeloven kap. 20 II oppstilt særlige regler for selskaper som er eiet 100 prosent av staten. Blant annet er det gitt bestemmelser som gir generalforsamlingen (statsråden) større kompetanse i forbindelse med oppnevning av styret. I tillegg er Kongen gitt en rett til å overprøve bedriftsforsamlingens beslut-

⁷ Rundskriv F-35-02.

⁸ NOU 1999:18.

⁹ NOU 1999: Hvor nært skal det være?

ninger dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. Generalforsamlingen er heller ikke bundet av styrets eller bedriftsforsamlingens forslag om utdeling av utbytte. Departementet som selskapet hører under, er gitt myndighet til å innkalle til generalforsamling, og kan også kreve at ekstraordinær generalforsamling skal holdes.

Riksrevisjonen er gitt en særskilt rett til å innhente de opplysninger den finner påkrevd fra selskaper der staten eier alle aksjer, og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen skal også varsles og har rett til å være til stede på generalforsamlingen og på møter i bedriftsforsamlingen i disse selskapene. I henhold til særskilt instruks fra Stortinget fører Riksrevisjonen kontroll med departementets forvaltning av statens interesser i aksjeselskaper. Riksrevisjonen gir Stortinget årlige rapporter om departementenes forvaltning av statlige eierinteresser i selskaper og foretak. Statsråden sender årlige beretninger til Riksrevisjonen i statlige selskaper der staten eier mer enn 40 prosent av aksjene eller på annen måte har en dominerende innflytelse over selskapene.

Økonomireglementet i staten § 22 krever også at hvert enkelt departement utarbeider egne retningslinjer for departementets forvaltning av statens eierinteresser i selskaper.

6.2.2 Statsforetak

Statsforetak er regulert i lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak.

Statsforetaksformen har fellestrekk med aksjeselskap, og er utformet etter modell av denne. Statsforetak kan imidlertid bare benyttes for virksomheter som eies av staten alene, og som Kongen (regjeringen) har bestemt at loven skal gjelde for. Foretaket er avtalepart i de avtaler som inngås, og er debitor for selskapets forpliktelser, ved at det svarer med egen formue. Statsforetakslovens formål er å danne et hensiktsmessig grunnlag for organisering og drift av forretningsmessig virksomhet som er etablert og/eller drives med sikte på realisering av bestemte, sektorpolitiske mål.

Statsforetakene er selvstendige rettssubjekter, og kan i utgangspunktet ikke undergis reguleringer av offentlige myndigheter, uten etter hjemmel i lov. Staten utøver sin eiermyndighet på foretaksmøtet og eventuelt gjennom styredeltakelse. Den ansvarlige statsråd vil være parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for forvaltningen av statens eierinteresser i foretaket. Statsrådets ansvar

er således begrenset til den mulighet for myndighetsutøvelse som ligger i foretaksmøtet. Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets forvaltning av eierinteresser i foretaket, etter samme instruks fra Stortinget, og på samme måte som ved forvaltning av eierinteresser i aksjeselskaper, jf. pkt. 6.2.2.

Ved en endring i loven¹⁰ som ble satt i kraft fra 1. januar 2003, ble bestemmelser som ga staten ansvaret for foretakets forpliktelser ved oppløsning av foretaket, fjernet, og det ble videre fjernet bestemmelser om at det ikke kan åpnes gjeldsforhandling og konkurs i et statsforetak. Bakgrunnen for disse endringene var at EFTAs overvåningsorgan (ESA) har lagt til grunn at disse bestemmelsene innebærer en statlig garantistillelse for foretakene, som ESA betraktet som en statsstøtteordning i strid med EØS-avtalens art. 61 nr. 1, ettersom foretakene hadde en slik garanti uten å betale en markedsmessig premie.

6.2.3 Stiftelse

Stiftelser er i dag regulert i lov 23. mai 1980 nr. 11 om stiftelser. Stortinget har vedtatt en ny lov om stiftelser¹¹, men denne er fremdeles ikke satt i kraft.

En stiftelse karakteriseres ved at en formuesverdi stilles til disposisjon for å fremme et bestemt formål, av ideell, humanitær, utdanningsmessig eller annen art. Stiftelsene er selveiende, det vil si at eierstyring ikke er mulig.

Selv om stiftelser ikke kan styres direkte gjennom eierstyring, kan stiftelser styres ut fra vedtekter, som kan angi nærmere mål og krav for virksomheten og kan for eksempel angi hvem som skal oppnevne styrets medlemmer m.m. I tillegg kan staten styre stiftelser gjennom vilkår ved tildelinger av statlig støtte. Stiftelser kan også styres gjennom spesiallovgivning som setter nærmere krav til den type virksomhet som drives i stiftelsene.

I St. meld. nr. 35 (1991-1992) uttaler Arbeids- og administrasjonsdepartementet at stiftelser ikke er egnet når staten har styringsinteresser av innholdsmessig karakter eller er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar. I Riksrevisjonens seneste gjennomgang av statens bruk av stiftelser¹², rettes det kritikk mot at staten i stor utstrekning bruker stiftelsesformen for virksomheter

¹⁰ Jf. Ot.prp. nr. 13 (2002-2003).

¹¹ Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser.

¹² Riksrevisjonens dok 3:6 (1998-1999).

som staten har styringsinteresser i. Riksrevisjonen peker på at dersom økonomiske ytelser fra staten utgjør en vesentlig del av stiftelsens inntekter, samtidig som offentlig myndigheter oppnevner styret, og virksomheten er en del av offentlige planer og/eller helt eller delvis styrt ved offentlige forskrifter for slik virksomhet, kan det stilles spørsmål om selvstendighetskriteriet i stiftelsesloven er oppfylt. Riksrevisjonens gjennomgang avdekket at hele 16 av 18 stiftelser var avhengig av tilskudd eller oppdragsinntekter fra staten for å oppfylle sine formål. Stortinget¹³ har bedt regjeringen følge opp de forhold som Riksrevisjonen viser til i sin rapport.

Med bakgrunn i Riksrevisjonens kommentarer har blant annet Utdannings- og forskningsdepartementet opprettet et nytt aksjeselskap for Universitetssenteret på Svalbard, hvor stiftelsen UNIS er oppløst og virksomheten overført til selskapet.

Ny stiftelseslov

Med bakgrunn i en utredning fra Woxholthutvalget¹⁴, ble det i 2001 vedtatt en ny lov om stiftelser, jf. Ot.prp. nr. 15 (2000–2001). Den nye loven legger sterkere vekt på å hindre misbruk av stiftelsesformen, og loven legger opp til sterkere vern av lovens krav til selvstendighet for at en stiftelse skal anses som et reelt selvstendig rettssubjekt.

Det er uvisst når denne loven trer i kraft. Bakgrunnen for at loven ikke er satt i kraft, er at det ikke er opprettet et eget stiftelsestilsyn, som ligger i den nye loven, og det er heller ikke avsatt midler til dette i inneværende statsbudsjett. Det er således ikke lovens materielle sider som har medført en utsettelse, men snarere organisatoriske forhold i forvaltningen.

6.2.4 Særlovsmodell

Særlovsselskaper er selvstendige rettssubjekter som er etablert ved egen lov. Ved utforming av en særlov er det vanlig å ta utgangspunkt i andre, generelle lovverk, og tilpasse disse til den konkrete virksomhetstypen. Dette åpner for at organiseringen og andre forhold ved virksomheten kan skreddersys egenart og målsetninger for virksomhetene.

Det er vanskelig å beskrive særlovsselskapene

som en ensartet gruppe, ettersom de enkelte lovgivningene er tilpasset den enkelte virksomhetenes spesielle forhold og bærer forskjellige organisatoriske løsninger. Bakgrunnen for at det velges en særlovsregulering, vil regelmessig være at staten ikke har funnet det formålstjenlig å legge helt spesielle virksomheter inn under den generelle lovgivningen i aksjeloven og statsforetaksloven. Eksempler på særlovsselskaper av forskjellige karakter er helseforetakene, Norsk Tipping, Vinmonopolet, Posten, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Statens jernbanetrafikk.

6.3 Valg av organisasjonsform for statlige universiteter og høyskoler – innledning

6.3.1 Utvalgets utgangspunkt og samstemmige vurderinger

Universitetene og de statlige høyskolene er i dag organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter i henhold til gjeldende universitets- og høyskolelov. Utvalget skal ut fra sitt mandat vurdere om det er ønskelig å endre tilknytningsformen for de statlige universiteter og høyskoler. Med uttrykket «endring av tilknytning» siktes i realiteten til om det er ønskelig å foreta en rettslig omorganisering av disse organisasjonene til egne rettssubjekter. Valg av organisasjonsform er – slik hele utvalget ser det – avhengig av hvilke hovedutfordringer organisasjonene står overfor, og hvilke problemer en ny lovregulering er ment å skulle løse. Utvalget har delt seg i et flertall på syv og et mindretall på tre når det gjelder spørsmålet om universitetene og høyskolene bør omdannes til egne rettssubjekter. Dersom det skal finne sted en omorganisering, må det tas stilling til en rekke enkeltspørsmål. Vurderingen av slike enkeltspørsmål, som kan være viktige nok i seg selv, må imidlertid ikke overskygge den overordnede vurdering.

Fremfor å spalte drøftelsen i enkeltspørsmål, ønsker både flertallet og mindretallet derfor å gi en sammenhengende redegjørelse for sitt syn i henholdsvis pkt. 6.4 og 6.5. Før dette vil imidlertid både flertallet og mindretallet her i pkt. 6.3 gi en samlet oversikt over de organisatoriske konsekvenser av å følge det ene eller det andre forslaget. Aller først vil utvalget også gi uttrykk for hvilke oppfatninger man står sammen om.

Utvalget er enig om at lovens formål må være tredelt; universiteter og høyskoler skal utføre høyere utdanning og forskning, samt bidra til den all-

¹³ Innst. S. nr. 117 (1998-1999).

¹⁴ NOU 1998:7 Om stiftelser.

menne dannelse ved å formidle kunnskap om akademisk forskning og vitenskapelige metoder til samfunnet for øvrig. Universiteter og høyskoler er viktige kulturbærere, og det har vært naturlig for utvalget at dette reflekteres i lovens formålsparagraf. Denne paragraf er viktig selv om den ikke i seg selv er direkte rettsnormerende. Formålsparagrafen skal bidra til å inspirere beslutningstagerne på alle nivåer, og vil være retningsgivende for beslutningsprosessene ved de enkelte institusjoner og hos de sentrale myndigheter. Dersom det oppstår tvil om hvordan lovens bestemmelser skal tolkes, eller om et vedtak ligger innenfor eller utenfor loven, vil formålsparagrafen også være retningsgivende for lovtolkningen og myndighetsutøvelsen.

Formålsparagrafen anviser den overordnede retning for samtlige adressater for loven. I tillegg har utvalget foreslått en bestemmelse om virkemidler, der man lister opp de arbeidsmåter og delmål som universiteter og høyskoler i dag rent praktisk må forfølge. Sentralt i både formålsparagrafen og virkemiddelparagrafen er at universiteter og høyskoler må utføre sitt oppdrag under hensyn til den regionale, nasjonale og internasjonale utvikling. Plikten til å sørge for at norske institusjoner holder internasjonalt nivå på alle måter, er i dag en av de viktigste utfordringer og en helt nødvendig inspirasjon for samtlige som arbeider innen høyere utdanning og forskning. I tillegg påhviler det institusjonene å ivareta regionale og nasjonale forsknings- og utdanningsmessige forpliktelser. Hvordan disse oppgavene vil utkrystallisere seg for den enkelte institusjon, forsker, lærer og student vil avhenge av vedkommendes akademiske og kunstneriske mandat, men grunnlaget er det samme. Virkemiddelbestemmelsen i lovutkastet er langt på vei selvforklarende; hensikten er å gi en praktisk opplisting av hvordan institusjonene forventes å innrette seg.

Utvalget er også samstemt når det gjelder betydningen av den akademiske og kunstneriske frihet. Uansett tilknytningsform kan det ikke komme på tale å åpne for et system der det enkelte lærested kan gis instruks eller pålegg av noen art om innholdet i undervisning eller forskning. Utvalget mener at lovrevisjonen bør benyttes til å klargjøre omfanget av den akademiske og kunstneriske frihet og utvide den ytterligere, ved at det også inntas bestemmelser om at institusjonen ikke kan gis pålegg om enkeltutnevnelser eller -ansettelser. Retten til å bestemme over egen

forskning og undervisning, samt retten til å knytte til seg de lærere som institusjonen selv ønsker, er fundamental for en høyere utdanningsinstitusjon. Kun slik frihet kan sikre fri forskning, ubundet utvikling av nye undervisningsformer og derigjennom sikre at ny innsikt vinnes for samfunnet. Forskningens søken etter innsikt, og undervisningens formidling av slik innsikt, er universitetenes og høyskolenes kjerneoppgaver. Kun med slik frihet for institusjonene kan universitetsansatte og studenter også delta i samfunnsdebatten som representanter for den frie, akademiske profesjon.

Utvalget vil derfor understreke betydningen av at institusjonene er uavhengige av staten i utførelsen av sine faglige oppgaver. Selv om flertallet og mindretallet mener at slik uavhengighet best kan sikres gjennom ulike tilknytningsformer, står man sammen om dette mål. Statens politiske styring – gjennomført ved bevilgninger og vedtak i lov, forskrifts og enkeltvedtaks form – må være begrenset til rammestyring. Det ligger i dette at det må være nasjonal styring og koordinering av overordnede spørsmål, som for eksempel etablering av nye fag og studier samt dimensjonering av opptak. Utførelsen av det faglige arbeid innen den enkelte institusjon, derunder den nærmere sammensetningen av fag og studier, kan imidlertid ikke overprøves av de politiske myndigheter, dersom man skal sikre en fri og uavhengig universitets- og høyskolesektor. Det er ikke tvilsomt at de politiske myndigheter må kunne kontrollere overholdelsen av lov, forskrifter og enkeltvedtak samt stille krav til at den enkelte institusjon rent faktisk bedriver slik forskning og undervisning som det ytes støtte til. Det vil imidlertid ikke være akseptabelt dersom lovgivnings-, vedtaks-, eierstyrings- eller bevilgningsmekanismer benyttes til å forsøke å overstyre utøvelsen av den faglige frihet. Når det gjelder de finansielle rammebetingelser, er det også nødvendig at de ligger fast over tid, slik at det blir mulig for institusjonene å foreta investeringer og forstandig planlegging.

Utvalget vil også understreke at universiteter og høyskoler er kompetanseinstitusjoner. Ledelse av slike institusjoner forutsetter høy grad av medvirkning fra ansatte og faglig legitimitet blant ledere. Det er også norsk tradisjon at studentene medvirker i institusjonenes ledelse. Det er ingen uenighet i utvalget om betydningen av at ansatte og studenter er representert i styrende organer, og det vises til gode erfaringer med dette.

6.3.2 Valg av tilknytningsform

Utvalget har delt seg når det gjelder valg av tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler. Flertallet går inn for at universiteter og høyskoler bør organiseres som selveiende institusjoner, mens mindretallet ønsker å beholde dagens organisasjonsform der institusjonene er forvaltningsorganer med særlige fullmakter.

Flertallets og mindretallets valg av tilknytnings- og organisasjonsform legger føringer på

hvordan en rekke spørsmål foreslås løst. Disse vil bli behandlet løpende i flertallets og mindretallets sammenhengende redegjørelse. Det er imidlertid nyttig alt her å ta inn en tabell som viser hvordan flertallet og mindretallet ønsker å løse nøkkel-spørsmål. Denne tabell representerer en klargjøring av de to hovedalternativer, hhv. selveiende institusjon med dertil hørende ledelsesprinsipper, og forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og de spesialtilpasninger som kan foretas innenfor denne modell.

Tabell: 6.1 Sammenligning av flertallets og mindretallets forslag

	Flertall	Mindretall
Rettslig status	Selveiende institusjon	Forvaltningsorgan
Styresammensetning	Flertall av eksterne medlemmer, som dog er utpekt av institusjonen selv.	Ingen gruppering har flertall.
Innflytelse fra ansatte og studenter	<ul style="list-style-type: none"> – Direkte styrerepresentasjon – Indirekte innflytelse gjennom utpeking av eksterne styremedlemmer og ansettelse av rektor – Lovfestet krav om intern behandling av strategiplan – Reglementfestet deltakelse i andre besluttende organer 	<ul style="list-style-type: none"> – Styring gjennom faglig legitimitet – De ansatte og studentene velger styreflertall og rektor (hovedregel) – Reglementfestet deltakelse i andre besluttende organer
Institusjonens ledelse	<ul style="list-style-type: none"> – Styret er øverste organ og har ansvaret for institusjonens ledelse – Rektor er daglig leder og rapporterer til styret – Rektor bør ansettes utfra så vel faglige som organisatorske kvalifikasjoner – Administrerende direktør rapporterer evt. til rektor 	<ul style="list-style-type: none"> – Styret har ansvar for institusjonens ledelse – Rektor er styrets leder (hovedregel) – Rektor velges blant faglig ansatte (hovedregel) – Administrerende direktør forestår den administrative ledelse og rapporterer til rektor og til styret (hovedregel)

Tabell: 6.1 Sammenligning av flertallets og mindretallets forslag

	Flertall	Mindretall
Juridisk og økonomisk handlefrihet	<p>Som eget rettssubjekt har institusjonen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ansvar for og rådighet over egne inntekter og utgifter – eget budsjett og eget regnskap – egen balanse og eiendomsrett til egne aktiva – juridisk kompetanse til å inngå avtaler i eget navn – juridisk kompetanse til å oppta egne lån og eie egne fond – juridisk kompetanse til å opprette egne selskaper og inngå samarbeidsavtaler 	<p>Som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter har institusjonen.</p> <ul style="list-style-type: none"> – rett til å disponere egne midler etter prinsippene for nettobudsjettering – eget budsjett og regnskap etter reglene for nettobudsjettering og statens økonomireglement – disposisjonsrett over eiendom og andre aktiva – delegert myndighet til å disponere over egne fond – delegert myndighet til å inngå nærmere bestemte avtaler på statens vegne – mulighet til å opprette randsoneselskaper etter fullmakt fra departementet
Rettslig beskyttelse	Lovfestet beskyttelse av institusjonens egennavn, eksamener, grader og visse stillingstitler.	Lovfestet beskyttelse av institusjonens egennavn, eksamener, grader og visse stillingstitler.
Ansattes rettsstilling	Reguleres av universitets- og høyskoleloven, samt arbeidsmiljøloven. Egne tariffavtaler må inngås. Tilpasning av ansettelsesforholdet for ansatte som er embetsmenn må foretas.	Reguleres av tjenestemannsloven og statens tariffavtaler.

Mindretallets lovforslag inneholder også en bestemmelse som åpner for at rektor kan ansettes dersom styret ønsker det. Rektor trer da ut av styret. Styrets leder velges da blant styrets øvrige medlemmer.

6.4 Flertallets syn

6.4.1 Hovedmålet: Styrking av universiteter og høyskoler som samfunnsinstitusjoner

Flertallet, bestående av *lederen Ryssdal* og *medlemmene Brautaset, Grund, Hestad, Kvam, Steine og von der Fehr*, fremmer forslag om at universiteter og høyskoler omdannes til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner. Styret blir institusjonens øverste organ. Ansatte og studenter er representert i styret, men flertallet består av eksterne medlemmer. Rektor blir institusjonens daglige leder. Rektor blir den øverste faglige og administrative leder og institusjonens ansikt og representant utad. Rektor bør ha faglig autoritet så vel som administrative kvalifikasjoner. Rektor ansettes av styret. Stillingen administrerende direktør bortfaller i sin nåværende form, men stillingsinnholdet ventes i grove trekk videreført ved at en administrativ leder utnevnes under rektor.

Departementet vil utføre tilsyn i kraft av særlige bestemmelser i flertallets forslag til ny lov. Departementet regnes imidlertid ikke som eier, og kan verken instruere direkte gjennom et foretaksmøte eller indirekte ved å utnevne flertallet av styremedlemmene. De eksterne styremedlemmer skal tvert om utpekes av institusjonen selv, blant personer med faglige og allmenne kvalifikasjoner som institusjonen vil knytte til seg.

Denne organisasjonsmodell vil best kombinere to hovedmålsetninger. For det første videreføres universitetenes og høyskolenes frie stilling som akademiske institusjoner, som verken kan instrueres eller overstyres i utøvelsen av sin virksomhet. For det andre bedres de organisatoriske muligheter for målrettet ledelse i en tid der institusjonene er stilt overfor store utfordringer. Universiteter og høyskoler vil gjennom iverksettelsen av Kvalitetsreformen og tilknyttede omlegninger møte vesentlige utfordringer:

- Etter Kvalitetsreformen er det overlatt til den enkelte institusjon å opprette og nedlegge faglige tilbud. Departementets overstyring av undervisningstilbudet bortfaller. NOKUT fører imidlertid tilsyn med institusjonenes faglige nivå, og kan nekte akkreditering eller trekke tidligere tildelte akkrediteringer tilbake.
- Reformen av finansieringssystemet og overgangen til nettobudsjettering innebærer at universitetene og høyskolene har stor selvbestemmelsesrett når det gjelder å fordele tildelte øko-

nomiske midler, og til å øke egne inntekter ved å bedre gjennomstrømmingen samt ved å søke ekstern finansiering.

Disse viktige reformer, som alt er vedtatt, innebærer at institusjonene i fremtiden trenger et øverste organ som kan foreta *prioriteringer* mellom fagtilbud, samt legge en overordnet strategi som tar utgangspunkt i institusjonens samlede utfordringer.

Kvalitetsreformen og endringene av budsjett- og finansieringssystemet utgjør de klart viktigste omlegninger av institusjonenes rammebetingelser. Også andre endringer i institusjonenes omgivelser vil imidlertid stille skjerpede krav til strategiarbeid og ledelse:

- Samtlige institusjoner er nå pålagt å ha egne kvalitetssikringssystemer. Utviklingen av slike systemer, og omverdenens oppfattelse av kvalitetsnivået, vil bli bestemmende for institusjonens faglige nivå og studenttilgang.
- Universiteter og vitenskapelige høyskoler, samt andre institusjoner med doktorgradsprogram, har en særskilt forpliktelse til å heve nivået på grunnforskning og utøve forskningsledelse innen de fag institusjonene tilbyr utdanning. Rekruttering av studenter og lærere har for mange institusjoner en internasjonal dimensjon. Institusjoner og forskningsmiljøer i flere land måles mot hverandre, og konkurrerer om studenter og lærere. Det er viktig at den enkelte institusjon selv settes i stand til å inngå slike allianser med andre norske institusjoner og institusjoner i andre land, som gjør institusjonen i stand til å fylle sin rolle.
- Høyskolene har en viktig forpliktelse til å bidra til utviklingen i sine regioner. Samspillet med andre offentlige institusjoner i regionen og med regionens næringsliv, vil bedres dersom høyskolen får anledning til å opptre på egne vegne, inngå egne avtaler, samt selv velge styremedlemmer med nødvendige kvalifikasjoner for å ivareta regionalt ansvar og nettverksbygging.
- De internasjonale evalueringer som er gjennomført av de norske universiteter, har hatt ulik oppbygning og siktemål. Hver på sin måte gir evalueringene imidlertid gode råd når det gjelder hvordan kvaliteten på institusjonsledelse og forskningsledelse kan bedres. Forutsetningen for å kunne iverksette de foreslåtte og andre forbedringsprogrammer, er imidlertid at institusjonene har en ledelse som kan foreta nødvendige valg og utføre omlegninger,

- og som er fullt ut ansvarlig for gjennomføringen av de reformer som vedtas.
- Norske universiteter og høyskoler har i dag en todelt ledelsesstruktur, som – i alle fall implisitt – bygger på at rektor (som er styreformann) sammen med resten av styret utfører en form for faglig ledelse, mens den administrative ledelse hensiktsmessig kan utskilles og ivaretas gjennom en annen funksjon – en administrerende direktør. Denne modell kan ikke forsvares utfra normale ledelsesprinsipper og er – ikke overraskende – på vikende front internasjonalt. I tråd med allmenne prinsipper for ledelse må institusjonene ha én ansvarlig daglig leder, som blir rektor. Flertallet ser det slik at det også i Norge er nødvendig å forene det faglige og administrative ledelsesansvar.
 - Sist, men ikke minst: Dagens ordning der institusjonene er forvaltningsorganer med såkalte «særskilte fullmakter», innebærer ingen reell sikkerhet mot innblanding fra departementet som overordnet forvaltningsnivå. Departementet mener i utgangspunktet å ha sedvanlig instruksjonsrett med de unntak som følger uttrykkelig av loven, departementet fører aktivt og til dels detaljert tilsyn med svært forskjellige deler av virksomheten fra klagesaker til opprettelse av randsoneselskaper, og Riksrevisjonen holder departementet fullt ut ansvarlig for hele virksomheten. Overføring til egne rettssubjekter vil avskjære slik innflytelse.

Behovet for å forbedre ledelsesfunksjonene, samtidig som man viderefører de sterke sider ved status quo ved institusjonene som selvstendige og uavhengige bærere av den akademiske tradisjon, begrunner etter dette forslaget om omdanning til selveiende institusjoner. I andre land understrekes ofte at institusjonenes akademiske frihet er understøttet av en fri rettslig stilling som selvstendige institusjoner. Dette blir igjen en forutsetning for at de kan være attraktive også som samarbeidspartnere.

Flertallets modell har følgende hovedtrekk:

Ved at universitetene får tilknyttet et flertall av eksterne styremedlemmer, inkludert universitetsstyrets leder, vil styrets arbeid som institusjonens øverste organ bli solid forankret i målsetningen om at styret skal arbeide for institusjonens beste. Fordelingsdiskusjoner mellom representanter for ulike fagområder vil ikke i en slik modell kunne dominere styrearbeidet. Prioritering mellom ulike fag vil måtte foretas ut fra objektive kriterier, samt forankres i institusjonens strategiske plan. Dette

gir god overordnet ledelse, mer stabile rammebetingelser internt ved institusjonen, og bedre mulighet til å utvikle forskningsmiljøene over tid enn en modell som dagens, der ingen gruppering har flertall, slik at beslutningsprosessen *per se* må preges av større usikkerhet. Fordelingsdiskusjoner kan føre til intern polarisering og tar tid og krefter bort fra den samlede innsats for å heve den enkelte institusjon. Motvilje mot å foreta nødvendige prioriteringer og vanskelige valg kan sette en institusjon vesentlig tilbake i en utfordrende tid.

Ledelse av universiteter og høyskoler som kompetanseinstitusjoner fordrer deltagelse fra ansatte og studenter. Sterk representasjon fra ansatte og studenter i styret vil sikre dette. Ledelse av kompetanseinstitusjoner fordrer også at den øverste *utførende* ledelse har solid forankring i institusjonens faglige miljø. Det å gjøre rektor til institusjonens øverste utførende leder, bidrar vesentlig i så måte. Rektorstillingen vil forene den faglige og den organisatoriske ledelse, og derfor være en krevende stilling å fylle. Styret må følgelig ha frihet til å kunne lete etter kandidater også utenfor institusjonenes egne rekker. Selvgulerende mekanismer vil imidlertid i praksis sikre at ingen rektorkandidat blir ansatt dersom hun eller han ikke har den nødvendige tillit blant samtlige av de grupperinger som sitter i styret – eksterne medlemmer, ansatte og studenter. Ytterligere vil det bli lagt opp til at rektor bør ansettes på åremål á fire år, og at ingen kan ansettes for lengre enn to perioder. At rektor blir administrerende direktør, er i tråd med den utvikling man ser i andre land – for eksempel i Sverige og Danmark. Utviklingen skyldes utvilsomt behovet for å gjøre den daglige ledelse handlekraftig, samtidig som det sikres at øverste leder også har faglig kompetanse. Stillingen administrerende direktør har vært en ren administrativ lederfunksjon. Det er utvilsomt viktig at universiteter og høyskoler har erfarne administratorer, men dagens ordning, der direktøren har en direkte kanal til det øvrige styret og rektor kun er styreformann, legger opp til dobbelrapportering og uklare ansvarsforhold. Den strider mot allment aksepterte prinsipper for ledelse. Dagens modell hindrer også at rektor får den sentrale plass som hun eller han etter flertallets syn bør ha, og tiden er inne til å forlate denne modellen også i Norge.

Flertallets modell legger opp til at de eksterne styremedlemmer må representere ledelsesinnsikt fra sektoren samt samfunnsinnsikt i bred forstand. Det er institusjonene selv som skal kunne

finne frem til eksterne medlemmer til styret, og det må utarbeides en egen vedtekt for den fremgangsmåte som skal følges. Departementet skal kun ta stilling til om de oppnevnte personer fyller lovens krav, på samme måte som departementet for øvrig fører legalitetskontroll. På denne måten styrkes institusjonenes frie stilling, samtidig som styrearbeidet tilføres verdifull, ekstern kompetanse. De ansattes innflytelse blir i realiteten sterkere enn i dag. Ansatte og studenter velger direkte sine egne representanter, men indirekte over de innflytelse ved at institusjonen selv utpeker de eksterne styremedlemmene. Fordi det nettopp vil bli stilt krav om at flertallet, inkludert lederen, er eksternt rekruttert, vil styret likevel kunne arbeide målbevisst til hele institusjonens beste.

Departementet vil ha et *soliditets- og legalitets-tilsyn* med virksomheten ved den enkelte institusjon. I tillegg kreves departementets samtykke for å endre institusjonenes vedtekter og for å foreta større investeringer eller vesentlig omlegning av virksomheten. Departementet må, med bakgrunn i de omfattende offentlige investeringer som er gjort i sektoren, kunne gripe inn mot et styre som opptrer i strid med lov eller som setter institusjonens økonomi på spill. Derimot vil departementet ikke gjennom noe overordnet selskapsorgan – en generalforsamling, et foretaks-møte eller lignende – kunne gi instruks i noen sak, og heller ikke indirekte påvirke ledelsen av institusjonen ved å utpeke styreflertallet. Flertallet peker på dette som en viktig grunn til at institusjonene må være selveiende og selv gis anledning til å finne frem til kandidater til de øverste organer. Universiteter og høyskoler skal – i motsetning til for eksempel helseforetakene – ikke utføre et bestemt «produksjonsoppdrag», men bidra til utviklingen av forskning, undervisning og akademisk frihet. Dersom man hadde valgt en foretaksmodell, ville det ikke vært mulig å opprette noen «brannmur» som en gang for alle kunne sikre at departementet som eier ikke la seg opp i institusjonens ledelse. Med den modell flertallet har valgt, vil det være styret som er institusjonens øverste organ. Foruten å ansette rektor, vedtar styret strategien, budsjettet og regnskapet og utfører den overordnede ledelsen.

Modellen klargjør også forskjellen mellom statens ulike roller i forhold til institusjonene. Som bevilgende myndighet kan departementet stille krav om etterlevelse av bevilgningers forutsetninger. Som bestiller av bestemte oppdrag, kan staten legge til rette for at samfunnsviktige oppdrag

utføres. Dersom det for eksempel skulle være slik at bestemte former for forskning og undervisning som samfunnet trenger ikke kan finansieres innenfor institusjonenes budsjett, vil det være en statlig oppgave å påse at en eller flere institusjoner får de bevilgninger som trengs for å utføre denne virksomheten. Det politiske system vil påse at departementet holdes ansvarlig for utførelsen av slike oppgaver.

Omorganiseringen gjennom ny lovregulering er ikke ment å tilføre universitetene og høyskolene realaktiva direkte. Det forutsettes at de enkelte universitetene og høyskolene får overført eiendomsmasse samt andre ressurser etter en konkret vurdering, og at det settes opp en åpningsbalanse som gjør institusjonen i stand til å utføre sitt oppdrag. Gjennom denne prosessen må departementet i samarbeid med vedkommende institusjon også ta stilling til om eiendomsretten til historiske bygninger (f.eks. universitetsbygningene i sentrum i Oslo, observatorier, museer osv.) bør overføres til vedkommende institusjon (f.eks. på bestemte vilkår om at de ikke kan avhendes, skal være åpne for allmennheten osv.), eller om institusjonen kun skal ha en (hel eller delvis) bruksrett. Hvilke aktiva institusjonen skal utrustes med, er et spørsmål som ikke kan løses av et lovutvalg. Det må finne sin løsning etter en konkret vurdering.

Den modell flertallet foreslår, har likhetstrekk med den alminnelige stiftelsesmodell. Bruk av stiftelser i den offentlige forvaltning har tidvis vært kritisert, men dette skyldes – slik flertallet vurderer det – at den alminnelige stiftelseslov er utformet for privat sektor, utfra andre behov, og at Norge også har beskjedne tradisjoner når det gjelder stiftelsers antall og størrelse. Når utvalget nå foreslår egne lovregler om universiteter og høyskoler som selveiende institusjoner, bortfaller denne innvending. Lovgiver har fullt herredømme over alle relevante parametre når det skrives en egen lov for en bestemt institusjonstype. Av denne grunn har flertallet også funnet det mest beskrivende å benytte betegnelsen «selveiende institusjoner» fremfor «stiftelser»; den form for egne rettssubjekter som utvalget går inn for, bygger på skreddersøm (i juridisk terminologi omtalt som *sui generis*). Fellesbetegnelsen foreslås å bli Statlig Høyere Utdanningsinstitusjon (SHU).

Flertallet har blant annet ansett det hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse etter mønster av den som i sin tid ble innført for NRK, om at overføringen av realaktiva til universitetene og høyskolene som selveiende institusjoner ikke skal

kunne forhindre at staten senere ved lov beslutter andre omdanninger uten at dette utløser ekspropriasjonsrettslig erstatningsvern under Grunnloven § 105.

Den modell flertallet har valgt, har fellestrekk med den modell som nylig er innført i Danmark. I Sverige har rektor ved Stockholms universitet nylig etterlyst muligheten til å omdanne universiteter og høyskoler til egne rettssubjekter. I flere andre land er ordningen med egne rettssubjekter allerede vel innarbeidet. Flertallet viser for eksempel til fremstillingen av forholdene i Storbritannia og USA. Flertallet tar hensyn til dette, og går inn for at også norske institusjoner bør få rammebetingelser som sikrer dem samme institusjonelle handlekraft som den tilsvarende akademiske institusjoner har i andre land. Rektorstillingen vil etter utvalgets modell forene faglig og organisatorisk utførende lederskap. Styresammensetningen vil etter flertallet forslag sikre institusjonen både overordnet ledelse og frihet fra enhver ytre innblanding fra staten (som eier).

Mindretallet har gått inn for å videreføre dagens ordning, som hevdes å fungere bra. Flertallet vil ikke bestride at dagens ordning i mangel av alternativer har kunnet fungere. Dette må imidlertid, etter det inntrykk flertallet har fått etter å ha gjennomgått sektoren, først og fremst skyldes sterk innsats fra enkeltpersoner som har utført faglige og administrative lederoppgaver innenfor de rammebetingelser som har eksistert til nå. At institusjonen har fungert er intet argument for at dagens modell er optimal, eller en gang nær optimal. Flertallet har for øvrig også merket seg at det er tegn på at systemet ikke alltid fungerer optimalt. Utenlandske ekspertpaneler har pekt på klare rom for forbedringer når det gjelder institusjonsledelse. Uenighet om enkeltsaker og strategier har også skapt vanskeligheter på enkelte institusjoner, vanskeligheter som departementet har måttet gripe inn for å løse.

I tiden fremover blir det nødvendig at institusjonene selv kan foreta klare prioriteringer og forplikte seg til å gjennomføre sine strategiske valg. Dagens modell er lite egnet til å sette institusjonene i stand til dette. Enkelte av de organisatoriske svakhetene ved dagens ordning er i dag så iøynefallende at det utvilsomt har vært behov for sterk personinnsats ved institusjonene, og tilsvarende innsats kombinert med tilbakeholdenhet i departementet, for at systemet har kunnet fungere. Det gjelder for eksempel styresammensetningen, der risikoen for stadig skiftende flertalls-

konstellasjoner mellom eksterne medlemmer og studenters og ansattes representanter gjør at ingen flertallsbeslutning vedtatt for å fremme institusjonens beste, har noen garanti for å ligge fast over tid. Det gjelder også det spaltede ledelsessystem, der styret kan motta innspill fra to ledere – direktør og rektor – som kan gå i ulik retning; og der de to har til dels overlappende mandat. Det gjelder ikke minst dagens forhold mellom institusjonen og departementet, der dialogen ofte har funnet sted mellom institusjonsledelsen og departementet direkte, uten at de eksterne styremedlemmer er koblet inn. Endelig gjelder det bruk, eller manglende bruk, av departementets instruksjonsrett, der de rettslige grenser er uklare.

Reform er også nødvendig for å forbedre institusjonenes juridiske handlekraft. Institusjonene er til tross for sine fullmakter en del av forvaltningen og har bare råderett over økonomiske ressurser innen de rammer som følger av statsbudsjettet og departementets utøvelse av sine kontroll- og styringsfullmakter. Institusjonene trenger også departementets fullmakt for å opprette eller delta i selskaper ved utøvelsen av eksternt finansiert virksomhet. Flertallet mener at denne organiseringen i utgangspunktet vil måtte stille statlige institusjoner dårligere enn private og utenlandske, idet de statlige institusjonens strategiske planlegning til enhver tid må hensynta og ta forbehold om at departementet kan vurdere hensiktsmessigheten av tiltak og avtaler annerledes enn institusjonen selv og trekke tilbake fullmakter og andre rettigheter, for eksempel når det gjelder deltakelse i selskaper og samarbeid med nærings- og organisasjonsliv.

Etter flertallets vurdering vil det være viktig at de norske institusjonene er utstyrt med fullmakter og har en uavhengig stilling som gjør det mulig å opptre i forpliktende samarbeid på lik linje med sine utenlandske samarbeidspartnere. Bruk av randsoneselskaper er etter flertallets oppfatning ikke et tilstrekkelig virkemiddel, fordi slike selskaper ikke skal brukes til å utvikle institusjonens kjernevirksomhet, som er det akademiske tilbudet.

Flertallets modell vil erstatte dagens uklare og/eller uheldige styringssystem med klare regler tuftet på allment aksepterte prinsipper for ledelse av egne rettssubjekter, samtidig som institusjonenes frie og uavhengige stilling gis et reelt rettslig vern.

6.4.2 Styrking av ledelsesfunksjonen

6.4.2.1 Universiteter og høyskoler som kompetanseinstitusjoner

Universiteter og høyskoler er kompetanseinstitusjoner med virksomhet som spenner over et vidt faglig spekter. Det er betydelige forskjeller fra institusjon til institusjon i størrelse og faglig portefølje, men felles for dem alle er at de arbeider med kompetanseutvikling som hovedformål. Myndighetene, studentene og samfunnet for øvrig har store forventninger til kvaliteten på undervisning og forskning, og gjennom opprettelsen av NOKUT vil institusjonene bli møtt med skjerpet fokus når det gjelder å sikre at kvaliteten holder høyt nivå. I tillegg vil myndighetene stille krav til at institusjonene, spesielt i en tid hvor budsjettssituasjonen er vanskelig, har en organisering og ledelse som er kostnadseffektiv.

Ny finansieringsmodell for de statlige institusjonene med delvis resultatbasert finansiering gjør at disse institusjonene i større grad enn tidligere er nødt til å konkurrere om midler til institusjonens drift. Ledelsen må sørge for at institusjonen opprettholder et tilbud som tiltrekker studenter, og som gir institusjonen tilfredsstillende uttelling under finansieringsmodellen hva gjelder uteksaminering av kandidater, studiepoengproduksjon og eksterne inntekter. Incentivene i finansieringssystemet innebærer at det stilles fornyede krav om nytenkning samt om en ny og mer profesjonell måte å drive institusjonene kostnadseffektivt, krav om å øke studentgjennomstrømningen, og krav om å utnytte supplerende eksterne finansieringskilder.

Samtidig som kravene til effektiv drift skjerpes, er det viktig å erkjenne at de statlige universitetene og høyskolene er store institusjoner som i kraft av sitt mangfold også stiller ledelsen overfor særlige faglige utfordringer. Erfaring viser at kompetanseinstitusjoner ikke kan administreres av ledere uten oppslutning blant institusjonens ansatte. Ledelsen ved store utdannings- og forskningsinstitusjoner vil derfor være helt avhengig av å ha forankret sin faglige legitimitet i organisasjonen, samt å inneha den nødvendige faglige kompetanse, for treffe de strategiske valg som institusjonene blir nødt til å ta.

For universiteter og høyskoler kommer i tillegg at deres samfunnsoppdrag ikke lett lar seg beskrive i tall eller i kroner og øre. Disse institusjonene har aldri hatt og bør aldri ha økonomisk profitt som formål. Det er viktig at institusjonene i sin ledelse holder de faglige idealer høyt, og dette

må også få konsekvenser for styringen av institusjonen. Samtidig som ledelsen må være profesjonell og være villig til å ta beslutninger som innebærer klare valg og klare prioriteringer, må ledelsen også ha en faglig ballast som gjør den i stand også til å ivareta institusjonenes faglige integritet og akademiske tradisjoner.

Gjennom Kvalitetsreformen har styrene ved institusjonene fått frihet til selv å fastsette den interne organiseringen og til å opprette og nedlegge fag. Hvorvidt dette begrenser departementets formelle instruksjonsmyndighet, er etter flertallets vurdering imidlertid noe uklart, jf. 6.1.3.3. Flertallet ser det uansett slik at en ny lov for sektoren bør skille klart mellom politikk og institusjonell ledelse. Flertallet vil markere dette ved at universitetene og høyskolene omdannes til selveiende institusjoner, som riktignok skal ha eksternt styreflertall, men der utpeking av eksterne medlemmer ikke skal skje av departementet, men av institusjonen selv. På denne måten ønsker flertallet å forene behovet for handlekraftig overordnet ledelse med vesentlig medinnflytelse fra institusjonen selv, samt legge til rette for videreføring og videreutbygging av institusjonenes uavhengige stilling som forvaltere av den akademiske og kunstneriske frihet.

Instrukser fra departementet når det gjelder utøvelsen av institusjonenes faglige oppdrag, vil i flertallets modell være utelukket, og indirekte påvirkning gjennom utnevning av et flertall av styret vil heller ikke være mulig. De ansatte og studenter sikres direkte medvirkning i de styrende organ gjennom valg av et mindretall av styremedlemmene. Institusjonen sikres videre indirekte innflytelse over styrets sammensetning ved at den selv utpeker sine eksterne styremedlemmer. På denne måten er det lagt til rette for en dobbel sikring av institusjonens faglige autonomi og kompetanse, slik denne reflekteres gjennom medvirkning fra de som har sitt virke ved institusjonen. Flertallet har her fulgt opp de prinsipper som lenge har ligget til grunn for styringen av akademiske institusjoner i andre land.

En mulig innvending mot flertallets modell kunne være at statens innflytelse på institusjonenes ledelse ble for svak, tatt i betraktning at institusjonene forvalter betydelige offentlige ressurser og hver for seg skal bidra til å utføre et oppdrag som er av største samfunnsmessige betydning. Flertallet legger imidlertid til grunn at hensynet til tung forankring av ledelsen i de faglige kompetansemiljøer må få førsteprioritet. Flertallet legger videre til grunn at departementets indi-

rette styringsmidler er tilstrekkelige til å oppnå de overordnede mål for sektorpolitikken. For det første foreslår flertallet at departementet skal føre tilsyn med institusjonen – (i) *legalitetstilsyn* med at styret overholder lover og regler, (ii) *soliditetstilsyn* med at styret ikke setter institusjonens økonomi på spill, og (iii) *kvalitetskontroll* med institusjonens vedtekter ved at disse må godkjennes av departementet for å være gyldige. I tillegg vil flertallet foreslå en lovregel om at store investeringer og vesentlig omlegging av virksomheten ved en institusjon krever departementets godkjenning.

Etter flertallets forslag vil den enkelte institusjons vedtekter bli et styringsinstrument av helt sentral betydning for institusjonenes virksomhet. Vedtektene må utformes utfra den enkelte institusjons behov, men det foreslås inntatt en lovbestemmelse som stiller krav til deres innhold. Flertallet ser det slik at denne lovteknikk er langt å foretrekke fremfor et forsøk på å utpensle de viktigste regler om valg, kvalitetssikring, faglig utvikling, investeringer etc. ved institusjonene i loven selv. Institusjonene har hver for seg ulike faglige utfordringer og ulike behov. Lovgivers oppgave bør derfor være å legge til rette for at institusjonen selv – i samarbeid med departementet – utformer vedtekter som gir et godt grunnlag for ledelse av institusjonen. Vedtektene vil selv gi anvisning på de planer og reglementer som skal være retningsgivende for institusjonens indre liv. Departementskontroll med vedtektenes innhold må først og fremst regnes som et bidrag til deres kvalitetssikring.

Departementet har også andre viktige virkemidler til disposisjon for å lede sektoren. Foruten å kunne fremme lovsaker for Stortinget (dersom det blir påkrevet med nye lovregler), kan departementet først og fremst sette vilkår for bevilgninger til institusjonenes drift og investeringer. Departementet kan også inngå rammeavtaler med særskilte institusjoner om at disse skal påta seg å utføre bestemte oppgaver, som for eksempel å utvikle forsknings- og undervisningstilbud som institusjonen ikke kan dekke over sine vanlige budsjetter. Departementet kan gjennom en slik bestillerfunksjon påse at smale fagfelt, nye fagfelt, utradisjonelle og tverrgående forskningsprosjekter og lignende ivaretas – i korthet ta ansvar for mangfoldet i norsk høyere utdanning og forskning. I forhold til kompetanseinstitusjoner er avtaler gjennomgående et mer egnet styringsmiddel enn instruks.

Flertallets forslag om styrets sammensetning og funksjon er utformet for å kombinere handle-

kraft og intern faglig legitimitet. Flertallets forslag om daglig ledelse tar sikte på å videreføre denne tanken ytterligere. I de senere år har det vært sterkt debatt om hvorvidt det på institusjonene skal være en enhetlig eller en todelt ledelse. Gjeldende universitets- og høyskolelov lovfester et todelt ledelsessystem på det øverste nivået, med rektor som «arbeidende styreformann» og virksomhetens øverste leder, og med administrerende direktør som ansvarlig for den samlede, administrative virksomhet. Etter flertallets vurdering er en slik lovfestet todeling av ledelsesstrukturen ikke hensiktsmessig. Den beste klargjøring av ansvar og myndighet oppnås gjennom et kollegialt styre som er overordnet én enkelt daglig leder, som må være institusjonens rektor.

Under gjeldende ordning, der administrerende direktør er ment å fylle en rent administrativ funksjon, men likevel rapporterer til styret, har ikke universiteter og høyskoler en daglig leder som forener faglig og administrativt ansvar. Todelingen av ledelsesfunksjonen kan skape uklarhet med hensyn til hvem som har det operative ansvaret for institusjonens ledelse. Slik flertallet ser det, kan systemet bare forstås og forklares ut fra historiske årsaker, – ved at den nå avviklede styringsstrukturen ved norske universiteter og høyskoler fortsatt gjenstår med en «rest» ved at rektor – som er ansatt ved institusjonen og valgt blant de ansatte – gjør tjeneste som styrets leder snarere enn som utførende, operativ leder. Denne funksjonen med rektor som «arbeidende styreformann» innebærer – slik flertallet ser det – i dag en hindring for at rektor utøver den sentrale lederoppgave han bør ha. Rektor må være institusjonens fremste leder innad og talsmann utad, og han må forene de faglige og organisatoriske ledelsesfunksjoner som organisasjonen trenger. Til dette trenger han de fullmakter som en daglig leder har. Styreformannsstillingen, som i formell henseende er viktig nok, er en mer beskjeden lederoppgave enn den stilling som bør innehas av en rektor.

I tillegg kommer at todelingen – der to ledere rapporterer til styret på hver sin måte – skaper uklare ansvarsforhold når det gjelder rapportering og utførelse. Ordningen legger også en unødvendig byrde på styrets øvrige medlemmer, som må forholde seg til to ledere. Det kan ikke utelukkes at ordningen har fungert, men dette må – som nevnt over – først og fremst skyldes sterk personlig innsats fra dem som har gjort tjeneste. En god organisasjonsmodell skal først og fremst oppfylle det krav at den skal oppstille de riktige incentiver og gi de riktige resultater også der man *ikke* kan

stole på at enkeltpersoner vil være i stand til å samarbeide seg frem til resultater og enighet om vesentlige spørsmål. Til dette trengs klar rollefordeling og klare ledelsesfullmakter. Flertallet har ikke sett noen argumenter som kan forklare hvorfor universiteter og høyskoler bør ledes på en annen måte enn andre viktige samfunnsinstitusjoner som for eksempel NRK, Kredittilsynet, helseforetak og kulturinstitusjoner, som alle er institusjoner med utpreget selvstendighet, finansiert av det offentlige og ledet av et kollegialt styre overordnet en utførende direktør med organisatorisk og faglig legitimitet. Flertallet har også merket seg at rektor både ved danske og svenske universiteter i dag innehar stillingen som daglig leder.

Flertallet mener også at den reform som her foreslås, er best i samsvar med de offentlige utredninger som alt er utført. Mjøsutvalget¹⁵ fremhever viktigheten av ledelsens faglige legitimitet og autoritet som sentrale suksesskriterier, og legger til grunn at prosedyrer for rekruttering og ansettelse av rektor må være med på å sikre slik faglig legitimitet. Mjøsutvalget legger også vekt på at medbestemmelse fra studenter og ansatte bør ha stor plass i styringen. Flertallet deler Mjøsutvalgets sterke vektlegging av behovet for ansattes og studenters medvirkning. Gjennom flertallets forslag til styresammensetningen forhindres det at det ansettes en rektor som ikke har tilstrekkelig oppslutning blant institusjonens egne ansatte. I tillegg vil flertallet lovfeste at styret er ansvarlig for at den enkelte institusjon utvikler en strategiplan, og at strategiplanen først kan vedtas etter at den er behandlet blant institusjonens ansatte. På denne måten sikres for det første at institusjonens ansatte medvirker ved sentrale beslutninger. I tillegg vil de to reformer gjøre det vanskelig for eksterne styremedlemmer å forfølge eventuelle særlige, personlige preferanser når det gjelder utviklingen av institusjonens akademiske profil eller ved rektoransettelser.

Andre organisasjonsspørsmål bør løses ved at det utarbeides slike organisasjonsreglementer som måtte passe den enkelte institusjon. De ansattes innflytelse på denne prosessen er sikret gjennom deres representasjon i institusjonens styre. Slike organisasjonsspørsmål – for eksempel ledelsesstrukturen på lavere nivåer i organisasjonen som fakulteter, institutter, tverrfaglige prosjektgrupper etc. – lar seg ikke hensiktsmessig løse i loven. Flertallet mener at det bør være opp til det enkelte styre å fastsette den interne organi-

sering som best er tilpasset institusjonens konkrete behov. Flertallet vil imidlertid understreke at styret ved fastsetting av den interne organiseringen må søke å ivareta en helhetlig ledelsesstruktur, som gjør det mulig for styret å ha et reelt organisatorisk grep om institusjonens faglige strategier og bestemme i hvilken retning institusjonen skal utvikles. Å synliggjøre styrets posisjon som institusjonens øverste organ og å fremheve styrets strategiske ansvar, har også vært sentrale målsetninger som har drevet frem store deler av lovendringene gjennom Kvalitetsreformen¹⁶.

6.4.2.2 *Autonomi og omstillingsevne*

En organisering av de statlige institusjonene som selveiende institusjoner vil gi institusjonene stor grad av rettslig forutsigbarhet med hensyn til organisatoriske rammebetingelser, og innebære at institusjonene får større handlingsrom enn de har i dag. En slik omorganisering vil også få betydning for plasseringen av det reelle ansvaret for institusjonenes virksomhet. Gjennom Kvalitetsreformen er tydeliggjøringen av styrets rolle som overordnet organ for institusjonene blitt spesielt fremhevet. Styrene har imidlertid ikke fått tildelt et formelt ansvar som tilsvarende den frihetsgraden det har vært hevdet at institusjonene nå har fått med hensyn til egen virksomhet. Så lenge ansvaret fremdeles ligger hos statsråden, vil også den formelle friheten for institusjonene måtte begrenses tilsvarende.

For å sikre reell, institusjonell autonomi, må ansvaret for virksomheten flyttes til virksomheten selv. Det er klar politisk enighet om at disse institusjonene nå bare skal styres på «armlengdes avstand», og da er det etter flertallets vurdering et klart paradoks at institusjonene faktisk har fått frihet uten endelig ansvar, ved at det er statsråden som i siste instans står ansvarlig for virksomheten ned på detaljplan. Reell autonomi sikret gjennom omdanning til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner, gir derfor etter flertallets syn den beste forutsetning for gjennomføring av nødvendige omstillinger.

Ved en organisering som selveiende institusjoner vil ansvaret på en tydelig måte legges til institusjonens styre. Det overordnede, sektorpolitiske ansvaret vil fortsatt ligge hos departementet, som må sørge for en tilfredsstillende finansiering, og vil ha rollen som regulant. Statsrådets ansvar for

¹⁵ NOU 2000: 14 kap 12.

¹⁶ Jf. Ot.prp. nr 40 (2001–2002).

virksomheten ved den enkelte institusjon vil imidlertid begrenses.

6.4.2.3 Styret

Ved en organisering av universiteter og høyskoler som selveiende institusjoner, med en overføring av det formelle ansvaret for virksomheten fra departementet til styrene, vil det stilles økte krav til ledelse og kreves ny tenking om styrets rolle og funksjon.

6.4.2.3.1 Styret som øverste og ansvarlig organ

Universitets- og høgskoleloven § 4 bestemmer at styret er institusjonens øverste organ, og angir styrets nærmere ansvar og kompetanse. Bestemmelsen etablerer imidlertid ingen reell ansvarliggjøring av styret som institusjonens øverste organ så lenge statsråden som overordnet forvaltningsmyndighet kan instruere universitetet som institusjon.

Ved en organisering av de statlige institusjonene som selveiende institusjoner, vil styret bli både øverste myndighet og det reelt ansvarlige organ for institusjonenes virksomhet. Styret vil ikke kunne instrueres av staten (som eier). Styret vil få utvidete fullmakter, oppgaver og ansvar i forhold til dagens organisering. Også i departementets formelle dialog med institusjonene som mottakere av statlige bevilgninger, vil det være styret som må konsulteres. I dag står departementet fritt i forhold til institusjonenes administrasjon og kan selv velge hvilket nivå den formelle dialogen skal skje på. Dette skaper uklare spilleregler, og medfører at styrets rolle som øverste organ på institusjonen blir utydelig. Dette viser seg i dag for eksempel i departementets etatsstyringsmøter med institusjonen, som i hovedsak skjer med institusjonens administrative ledelse og rektor, og ikke direkte med styret.

Den foreslåtte nye organisering vil etter utvalgets vurdering således styrke styrets posisjon som institusjonens øverste organ, og tydeliggjøre hvilket forhold institusjonen ved sitt styre skal ha til de politiske myndigheter.

6.4.2.3.2 Styremedlemmenes rolle

Ved en organisering til selveiende institusjon, er det også naturlig at det i lovs form stilles økte krav til styremedlemmenes personlige kompetanse, og at de gis reelt ansvar. Det vises i den anledning til at aksjeloven, statsforetaksloven og helseforetakslo-

ven inneholder ansvarsbestemmelser for styremedlemmer (og styreleder) for forsettelig eller uaktsom skadeforvoldelse eller brudd på lovens bestemmelser. Styremedlemmenes særlige ansvar som representanter for viktige samfunnsinstitusjoner bør tydeliggjøres på samme måte i en ny universitets- og høyskolelov.

Også i forhold til styremedlemmer oppnevnt eller valgt internt ved institusjonen, må styrets rolle som institusjonens styringsorgan presiseres, slik at det ikke blir betraktet som et forum for å fremme enkeltgruppers interesser.

Styremedlemmer som er oppnevnt eller valgt fra institusjonen selv, enten dette er representanter for de ansatte eller studenter, gir styret intern legitimitet. Disse medlemmene kjenner også best til de interne forhold og særegenheter ved institusjonen og hvilke konkrete utfordringer, behov og forventninger som oppleves blant de ansatte og studenter. Disse gruppers representasjon i styret sikrer også at studenter og ansatte får reell medbestemmelse over egen arbeids- og studiesituasjon.

Utvalgets inntrykk, etter møter med personer som sitter som eksterne styremedlemmer ved statlige institusjoner i dag, og med andre representanter fra de enkelte institusjoner, er at de eksterne medlemmene gjennomgående oppleves å yte et positivt bidrag til styrenes arbeid og sammensetning. Styremedlemmenes formelle mandat er gitt i loven og i institusjonens vedtekter, som det skal styres etter. De eksterne styremedlemmene kan også gi institusjonene nyttige innspill og vinklinger fra det øvrige samfunnsnivå, næringsliv og kulturliv, samt tilføre styret spesialkompetanse på enkelte områder. Eksterne styremedlemmer kan også bidra til at de sektorer institusjonen utdanner studenter mot, blir representert. De kan bidra til å identifisere relevante utfordringer knyttet til institusjonenes strategiske valg – både innen undervisning og forskning.

6.4.2.3.3 Sammensetning

I dag er styret sammensatt av elleve personer, med rektor som styrets leder. Styret er sammensatt slik at ingen enkeltgruppe har flertall alene. Det er fire eksterne medlemmer. Departementet kan i særskilte tilfeller fastsette en annen styresammensetning, også etter søknad fra institusjonene. Det vises til den nærmere redegjørelsen under 5.2.1.2.

Tradisjonelt har styrene ved de statlige institusjonene hatt et flertall bestående av ansatte og stu-

denter fra institusjonen, hvilket har gitt styret faglig legitimitet internt i virksomheten. Den store svakheten ved dette systemet er – slik flertallet ser det – at slike styrer kan bli arenaer for interne fordelingsdiskusjoner fremfor å fungere som overordnede organer som handlekraftig skal fremme institusjonens beste som helhet. Med de utvalgsmekanismer flertallet foreslår for de eksterne styremedlemmer, jf. straks under, vil det heller ikke være behov for å videreføre dagens ordning.

Flertallet mener at ved en organisering som selveiende institusjoner, bør et flertall av styrets medlemmer være eksterne. Dette er ordningen i flere andre land, og gir den beste forutsetning for overordnet ledelse til hele institusjonens beste. De eksterne styremedlemmene sikrer at institusjonens overordnede interesser blir retningsgivende for utarbeidelse og oppfølging av strategien. Samtidig bør oppnevningsprosessen for disse medlemmene sikre at det ikke er «politiske» representanter som oppnevnes, men kvalifiserte representanter for det øvrige samfunnsliv. Flertallet mener at det bør gjøres tydelig at de eksterne medlemmene ikke oppnevnes som eierrepresentanter med oppdrag fra departementet, men at de oppnevnes av institusjonen selv etter vedtektsfestede prosedyrer godkjent av departementet. De skal utpekes med bakgrunn i sin egen kompetanse og samfunnsmessige tilhørighet. Flertallet mener også at det er viktig at det i oppnevningen av eksterne styremedlemmer legges stor vekt på å sikre at styret, med eksternt flertall, har en faglig tyngde og sammensetning som gir tilstrekkelig legitimitet overfor institusjonens ansatte og studenter.

Etter flertallets vurdering bør ikke rektor være medlem av styret, men som øverste leder gis møte- og talerett og forestå saksfremlegg for styret.

Flertallet antar at styret ved statlige institusjoner som er organisert som selveiende institusjoner, for å være et effektivt styrende organ, gjennomgående kan ha en mindre sammensetning enn dagens elleve personer. Flertallet mener imidlertid at et styre på de større institusjoner bør kunne bestå av 11 medlemmer, hvor seks medlemmer er eksterne, tre medlemmer oppnevnes av de ansatte (to faglige og en administrativt ansatt) og to medlemmer oppnevnes fra studentene. Ved mindre institusjoner bør styret bestå av fra syv til ni medlemmer. Generelt argumenteres det fra studentenes side for at de alltid bør ha minst to medlemmer i styrende organer (jf. universitets- og høyskoleloven § 19), slik at disse medlemmene kan konsultere seg i mellom i van-

skelige saker. Flertallet vil forslå at dette hensynet kan ivaretas ved å gi studentene mulighet for deltagelse med en ekstra representant med observatørstatus dersom styrets størrelse for øvrig reduserer antall studentrepresentanter til én.

Etter flertallets vurdering bør det ikke i loven inntas krav om en fast styresammensetning for de statlige institusjonene. De overordnede kravene til studentenes og de ansattes representasjon vil følge av de alminnelige bestemmelsene om styrets sammensetning, som gjøres felles for statlige og private institusjoner, jf. pkt. 7.2.1.2. De nærmere krav til styresammensetning ved statlige institusjoner organisert som egne rettssubjekter, vil kunne reguleres tilfredsstillende i den enkelte institusjons vedtekter. Dette innebærer at styresammensetningen ved den enkelte institusjon kan tilpasses de lokale behov og størrelsen på institusjonen. Vedtektsfesting av kravet til styrets størrelse og sammensetning besluttet av institusjonens styre, og vedtektene godkjennes av departementet.

Flertallet mener for øvrig at det ved oppnevningen av eksterne representanter bør legges vekt på å oppnevne minst to eksterne medlemmer som tidligere har vært studenter ved institusjonen (*alumni*), for å sikre at de eksterne medlemmene både har kjennskap til institusjonens indre liv og forutsetningsvis spesiell interesse og engasjement for institusjonen. Styrets leder og nestleder bør oppnevnes blant de eksterne medlemmer.

Ettersom styret er institusjonens øverste organ, vil det også være styret som fastlegger de faglige strategiene for institusjonen. Flertallet vil imidlertid lovfeste at institusjonens strategiplan må behandles internt før den vedtas. Flertallet mener også at det er viktig at styrene på institusjonen etablerer faglige konsultative fora, for å sikre faglige konsultasjonsmekanismer for institusjonen som helhet, samt ved de enkelte fakulteter og institutter. Etter flertallets vurdering bør det imidlertid være opp til det enkelte styre å velge hvilken organisatorisk løsning som passer for den enkelte institusjon. Det bør derfor etter flertallets vurdering ikke lovfestes en obligatorisk ordning med faglige råd.

Institusjonens styre vil også ha ansvar for å utarbeide og vedta budsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. I praksis vil saksforbereder være rektor, men styret vil ha et selvstendig ansvar for å være forberedt til de sakene som tas opp. Dette kan innebære at styret selv må foreta informasjonsinnhenting og foreta utredninger i forhold til enkeltspørsmål.

6.4.2.4 Daglig ledelse – rektor

Dagens todelte ledelsesstruktur, med et lovfestet skille mellom administrativ og faglig ledelse, bidrar etter flertallets vurdering til å skape et uryddig formelt ansvarsforhold internt på institusjonen. Dersom universiteter og høyskoler blir selveiende institusjoner med eksternt styreflertall, er det – slik flertallet ser det – ubetinget nødvendig at det faglige og administrative utøvende ansvar forenes, ved at rektor ikke bare er institusjonens formelle frontfigur, men også tilføres alle de fullmakter som en daglig leder har.

Etter universitets- og høyskoleloven er administrerende direktør øverste leder for den samlede administrative virksomheten, mens rektor er styrets leder. Hun eller han har på styrets vegne det overordnede ansvaret for institusjonens virksomhet og ledelsen av institusjonen. Rektor er også institusjonens rettslige representant og institusjonens talsperson utad. Denne lovbestemte rollefordelingen mellom rektor og administrerende direktør er rettslig sett uklar. Loven gir administrerende direktør anvisningsmyndighet og legitimasjon til å inngå avtaler om institusjonens eieendommer. Samtidig er administrerende direktørs ansvar etter loven begrenset til å ligge innenfor «de rammer styret fastsetter». Når loven i tillegg bestemmer at rektor er institusjonens rettslige representant, er det uklart hvem som har det faktiske ansvaret for den utøvende ledelse på institusjonen. Rekkevidden av administrerende direktørs ansvar og legitimasjon er heller ikke avklart i forhold til styret. Det er i seg selv et problem for en kompetanseinstitusjon at direktøren, som ikke har faglig lederansvar, kan kreve å rapportere til styret ved siden av rektor. Som tidligere fremhevet, må dette todelte system avskaffes.

Dagens ordning for rekruttering av rektor er også utilfredsstillende. Videreføring av dagens hovedregel med internt valg av rektor kan riktignok gi en faglig legitimitet blant ansatte og studenter. Imidlertid er denne modellen vanskelig å forene med behovet for en tydelig og ubrutt ansvarslinje, ettersom rektor henter sin autoritet og legitimitet «nedenfra», og ikke fra styret. Dette kan etter flertallets vurdering bidra til å undergrave styrets autoritet. For å sikre at rektor har legitimitet overfor styret, og for å sikre en enhetlig ledelse, bør rektor derfor ansettes av styret. Ansettelse bør skje på åremål à fire år. For å finne frem til den beste kandidat, er det også viktig å gi rom for at styret kan hente en person utenfra institusjonen. Når formålet er å finne frem til den

beste person som leder for institusjonen, representerer ordningen med intern rekruttering en unødvendig begrensning av tilfanget av kandidater. Rektors faglige legitimitet internt vil stå og falle med vedkommendes kvalifikasjoner, ikke bero på hvor hun eller han tidligere har arbeidet.

Rektor bør ha et solid faglig grunnlag for sitt virke. Det vil være en utfordring å finne frem til kandidater som kombinerer de krav til økonomisk-administrative ferdigheter som vil stilles til en rektor i en selveiende institusjon, med de nødvendige krav om faglig forankring. Det vil være av stor betydning at den som ansettes som rektor, er en person som har faglig oppslutning. Styret må derfor selv kunne fastsette retningslinjer for hvordan rektor skal rekrutteres, som tar hensyn til alle behov – herunder også styrets behov for å gjennomføre en forsvarlig rekrutteringsprosess i forhold til aktuelle kandidater. Styret og rektor må sammen påse at institusjonens ledelse samlet dekker den kompetanse som er nødvendig for å lede et universitet eller en høyskole. Det vil imidlertid være rektor som har ansvar overfor styret for den daglige ledelse, både i faglige og administrative spørsmål. Rektor vil være den viktigste person for institusjonens profil og tillit utad, og vil være en viktig kulturbærer og frontfigur overfor omverdenen.

Rektor vil være ansvarlig overfor styret som institusjonens øverste organ. Ansvaret innebærer organisering, planlegging og forvaltning av økonomiske og personellmessige ressurser, herunder fordeling av ledelsesansvar, ressurser og fullmakter til de ulike delene av organisasjonen, samt løpende styring gjennom planer og enkeltstående beslutninger. Som påpekt over, forutsetter dette at rektor ansettes, ikke velges. Dersom rektor skal være ansvarlig overfor styret, tilsier dette at rektor ikke bør være medlem av styret. Dagens dobbeltrolle for rektor, som styreformann og institusjonens leder, legger også uheldige bindinger på rektors habilitet som virksomhetens øverste leder. Rektor må imidlertid som daglig leder ha møte- og talerett i styret. Rektor må etter denne modellen kunne forplikte institusjonen juridisk og være dens representant utad. Styret vil dessuten kunne delegerer myndighet til å fatte ulike beslutninger til rektor, og fastsette instruks for rektor. Samlet sett vil rektor etter denne modellen være institusjonens daglig leder.

Flertallets foreslåtte modell er ikke til hinder for at det ved institusjonene opprettholdes en ordning med administrerende direktør. Tvert om viser erfaringene etter den tilsvarende omorgani-

sering i Sverige at administrerende direktør fortsatt vil bli en helt sentral administrativ leder ved større institusjoner. Administrerende direktør vil imidlertid etter en slik modell rapportere til rektor, og vil utføre sine oppgaver etter delegasjon fra rektor. Det formelle ansvaret for institusjonens daglige ledelse og overfor styret vil måtte ligge hos rektor. Dette skaper klare ansvarlinjer i institusjonens daglige ledelse.

6.4.3 Juridisk og økonomisk handlefrihet

De viktigste ressurstilganger for universiteter og høyskoler er personell og realkapital. Organisering som selveiende institusjon vil etter flertallets vurdering gi institusjonen større fleksibilitet på organisasjonssiden og større fullmakter i sin disponering av personal- og økonomiressurser. Slik organisering vil etter flertallets vurdering gi virksomheten økte muligheter til å foreta reelle prioriteringer mellom de ulike satsningsområdene.

Flertallet forutsetter at omdanningen av institusjonene bør skje i to trinn: Først stiftes vedkommende selveiende institusjon. Dernest overføres aktiva og personell som en ordinær virksomhetsoverdragelse. Det innebærer at den virksomhet staten eier, overføres til det nye rettssubjekt. De eendeler, rettigheter, offentlige tillatelser og forpliktelser som er knyttet til virksomheten, overføres til institusjonen, uten at fordringshavere eller øvrige rettighetshavere kan motsette seg å få den selveiende institusjonen som kreditor i stedet for staten.

6.4.3.1 Kontroll med egne budsjetter

De fleste institusjonene er i dag nettobudsjetterte, slik at en overgang til selvstendige rettssubjekter ikke vil innebære vesentlige endringer i deres frihet til å disponere inntekter i forbindelse med en overgang til regnskapsprinsippet, jf. 6.4.3.3 nedenfor. Imidlertid vil en overgang til regnskapslovens¹⁷ system innebære at institusjonene selv vil ha kontroll over egen økonomiske balanse, gjennom aktivering av kapital i balanseregnskapet. Gjennom avskrivningsmuligheter på investeringer og gjennom muligheten for å oppta lån, vil institusjonene i større grad enn i dag kunne planlegge og disponere over egne budsjetter.

Etter flertallets vurdering vil en økt kontroll med egne budsjetter gi institusjonene et vesentlig større handlingsrom enn under dagens system. Med større økonomisk frihet vil institusjonene

kunne planlegge mer langsiktig og strategisk, uten å være avhengige av først å ha på plass en statlig finansiering av alle enkeltprosjekter over statsbudsjettet. Gjennomføring av konkrete prosjekter gjennom forslag i den ordinære budsjettprosessen kan ofte ta meget lang tid, og de reelle mulighetene vil være usikre. Med større kontroll over egen økonomi vil institusjonene kunne realisere enkeltprosjekter innenfor sine «interne budsjetter». Institusjonene har allerede en viss frihet på dette området i forbindelse med disponering av inntekter fra andre finansieringskilder (eksternt finansiert virksomhet), men dette handlingsrommet vil øke med en organisering som egne rettssubjekter.

6.4.3.2 Mulighet for å prioritere og inngå avtaler

Ved at styrets posisjon som øverste organ gjøres tydelig, vil også styrets ansvar for institusjonens helhetlige strategi styrkes. Dette har vært et meget sentralt punkt i Kvalitetsreformen, og bør også kunne føre til en bedret omstillingsevne for institusjonen, ettersom institusjonens prioriteringer og veivalg tydeliggjøres som en av styrets viktigste oppgaver.

Ved en ny organisering vil institusjonen også få rettslig kompetanse til å inngå forpliktende avtaler med ulike samarbeidspartnere. Ettersom institusjonen ikke lenger vil måtte inngå avtaler innenfor statsrådets ansvarsområde, vil handlingsrommet være større, og institusjonene kan ikke instrueres i sine enkelte økonomiske prioriteringer. Når institusjonen heller ikke vil være underlagt Stortingets myndighet til å ta opp lån på statens vegne, jf. Grunnloven § 75b, vil styret også kunne ta opp lån på institusjonens vegne innen vedtektsfestede rammer for låneopptak. Institusjonen vil også kunne bygge opp fond i eget navn, som kan høste avkastning til institusjonen selv. Både lån og fond vil kunne være viktige finansieringskilder når institusjonen for eksempel skal realisere større prosjekter, utenfor de budsjettrammer som stilles til disposisjon fra staten.

6.4.3.3 Rett ressursbruk: Driftskostnader mot investeringer

Ved en omorganisering av institusjonene til selveiende institusjoner, vil som utgangspunkt regnskapsloven gjelde. De viktigste endringene som vil følge av regnskapsloven, er overgang fra kontantprinsippet til regnskapsprinsippet og kravet om at kapital skal aktiveres i balanseregnskapet. Innføring av nettobudsjettering innebærer en til-

¹⁷ Lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.

nærming til regnskapsprinsippet. Institusjonene har fått unntak fra bruttoprinsippet, og følger et kontantprinsipp som kan suppleres med andre prinsipper i den interne regnskapsføringen (avsetninger m.m.). Ettersom nær samtlige institusjoner i dag er nettobudsjetterte, vil en overgang til regnskapsprinsippet ikke innebære vesentlige endringer her. Flertallet viser for øvrig også til innstillingen fra Andreassen-utvalget¹⁸, der det forslås at regnskapsprinsippet innføres for forvaltningen som helhet.

Kravet i regnskapsloven om aktivering av kapital i balanseregnskapet vil derimot bety en større omlegging fra dagens system. Aktivering av kapital innebærer at realkapital vil bli avskrevet i virksomhetens resultatregnskap over realkapitalens økonomiske levetid. Dette vil etter utvalgets vurdering gi et riktigere og mer fullstendig bilde av virksomhetens ressursbruk. Regnskapet vil dokumentere de reelle kostnadene av institusjonens investeringer. Aktivering av kapital innebærer at realkapital som institusjonene forvalter, må verdifastsettes, slik at den kan inngå i institusjonens åpningsbalanse. Slik verdifastsetting har hittil ikke vært nødvendig i forvaltningen, og vil innebære et omfattende arbeid. Det vil være naturlig å se hen til de prinsippene som har blitt valgt for helseforetakene når det gjelder verdifastsettelse og regler for avskrivning av kapital.

Det vil være en nær sammenheng mellom hvilke inntekter institusjonene får fremover og omfanget av den realkapital som de vil være i stand til å bære kostnadene ved. I praksis vil inntektsomfanget, de forutsetninger som legges til grunn for realkapitalens levetid og øvrige forutsetninger være viktige premisser for verdsettingen av realkapitalen. Inntekter som kan dekke kapitalkostnader er en ny inntektskomponent, og utgangspunktet bør være at disse defineres når institusjonen omdannes. Hvorvidt inntektene initialt skal settes så høyt at de gir grunnlag for en oppgradering av realkapitalen, eller det i de kommende år skal skje en økning av inntektene med en slik begrunnelse, vil måtte være temaer som behandles i de ordinære budsjettprosesser. Det skal understrekes at institusjonenes inntekter ikke vil være øremerkede.

6.4.3.4 Statsbudsjettet og andre inntektskilder

Hoveddelen av institusjonenes inntekter kommer i dag over statsbudsjettet. I de senere år har imid-

lertid større deler av institusjonens inntekter kommet fra eksternt finansiert virksomhet (oppdragsforskning, etter- og videreutdanning m.m.). Institusjonene stilles således i sin finansiering overfor forholdsvis store krav til å generere inntekter utover den grunnbevilgningen som tildeles over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjettkapitler.

Kravene til å skaffe inntekter fra andre finansieringskilder innebærer at institusjonene i stor grad må delta i konkurransen om midler med andre aktører. Dette kan være i form av søknader om forskningsmidler fra Norges forskningsråd, prosjektmidler fra andre sektordepartement, internasjonale organisasjoner eller overfor private finansieringskilder. Mange har uttrykt kritikk mot en finansiering av statlige institusjoner som innebærer at disse i større grad enn tidligere må konkurrere om midler, og at dette innebærer at institusjonene fjerner seg fra de akademiske idealene om fri forskning og faglig frihet.

Flertallet bemerker at det er grunn til å påpeke at konkurransen om midler i hovedsak dreier seg om kvalitet. Eksempelvis vil det være kvaliteten på prosjektsøknader og forskningsnivået ved den enkelte institusjon som i hovedsak vil være avgjørende for tildeling fra Norges forskningsråd. Samtidig mener flertallet at det vil kunne svekke institusjonens faglige integritet dersom det i stadig større grad legges press på institusjonene til å hente inn midler fra private aktører. Det er også svært uheldig om økt fokus og press på ekstern inntjening går på bekostning av omfanget og finansieringen av grunnforskningen ved institusjonene. Institusjonene må ha et klart vern mot «private instruksjoner» i bestillinger av oppdragsforskning, slik at den faglige integriteten ivaretas.

Etter flertallets vurdering vil en organisering av institusjonene som selvstendige rettssubjekter gi et større handlingsrom også i forhold til eksternt finansiert virksomhet. Med mer robuste fullmakter til å inngå samarbeid med andre og til selv å opprette egne selskap, vil institusjonene kunne bli bedre rustet til å inngå forpliktende samarbeid med eksterne aktører. Institusjonen vil også stå friere til å planlegge og oppsøke ekstern finansiering fra slike kilder som måtte anses forsvarlige utfra institusjonenes særpreg. Like viktig er det imidlertid at organisering som egne rettssubjekter vil gi styret et klart ansvar for å si kraftig fra dersom statlige bevilgninger reduseres slik at virksomheten trues.

¹⁸ NOU 2003:06

6.4.3.5 Finansiering av samfunnspålagte oppdrag

I det omfang staten inngår avtale med institusjonene om bestemte samfunnsoppdrag, vil ansvaret for en tilfredsstillende finansiering hvile på staten. Dette prinsippet gjelder i utgangspunktet uavhengig av hvilken tilknytningsform en institusjon har til staten. En organisering av institusjonene som selveiende vil imidlertid i større grad kunne synliggjøre statens finansieringsansvar for de samfunnspålagte oppdrag også i forhold til de selveiende institusjonene. Dette er fordi også disse institusjonene gjennom legalitetsprinsippet vil være beskyttet mot direkte pålegg. Statens styring vil måtte skje mer oversiktlig. Staten kan kun påvirke institusjonen gjennom forutsetninger for bevilgninger over statsbudsjettet, gjennom inngåelse av avtale eller gjennom (vedtak med hjemmel i) lov.

6.4.3.6 Åpningsbalansen

Åpningsbalansen for institusjoner organisert som selvstendig rettssubjekt vil være et tema av stor betydning i forbindelse med en omorganisering. Institusjonens kapitalbase vil være avgjørende for det økonomiske handlingsrommet og for den reelle mulighet til å ta opp lån. Åpningsbalansen vil vise institusjonens egenkapital, eiendeler og gjeld ved opprettelsen (som vil være skjærings tidspunktet i forhold til periodiseringsprinsippet i regnskapsloven).

Organiseringen av eierskap til bygg i sektoren er i dag underlagt vesentlige forskjeller. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene står i hovedsak som forvaltere av sine bygninger. Dette innebærer at disse institusjonene selv har forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsansvar knyttet til sine eiendommer. Det er relativt store forskjeller når det gjelder standarden på bygningsmassen ved de forskjellige universitetene. Universitetet i Oslo, som var den av institusjonene som under studentveksten på 1990-tallet opplevde størst press, har i dag et stort etterslep i vedlikehold. NTNU og UiB har en relativt sett bedre vedlikeholdt bygningsmasse. Varierende kvalitet på vedlikeholdsnivået kan også skyldes ulik kultur og oppfølging fra institusjonenes side, og derav ulike prioriteringer. I 1992 ble Statsbyggs husleieordning innført for de statlige høyskolene som inntil da hadde forvaltet sine egne bygg. Husleieordningen innebærer at Statsbygg har ansvar for vedlikehold mot at høyskolene betaler en årlig husleie.

Flertallet mener at institusjonene som selv-

stendige rettssubjekter, i utgangspunktet bør gis full råderett over sin eiendomsmasse. Flertallet mener derfor at den eiendomsmassen staten eier, og institusjonene i dag benytter, bør overføres til institusjonene til eie. Det samme bør gjelde for arbeidskontrakter, løsøre, immaterialrettigheter og offentlige tillatelser. Hvilke aktiva som bør overdras, krever en grundig utredning for hver enkelt institusjon. Eventuelle begrensninger, som for eksempel kan være aktuelle for fredede bygninger og bygninger av særlig nasjonal interesse, kan og bør nedfelles enten i institusjonenes vedtekter, eller ved at det inngås avtaler som hindrer avhendelse, eventuelt avtale om (hel eller delvis) bruksrett for institusjonen mens eiendomsretten forblir hos staten.

Dagens kontantfinansieringssystem gir etter flertallets vurdering dårlig informasjon og lite inspirasjon til kostnadseffektiv bruk av realkapital (bygninger og utstyr). Det legges ikke godt nok til rette for at institusjonene selv kan bestemme hvilke type kostnader som best understøtter oppgaveløsningen, f. eks. ved at man selger bygninger og utstyr som ikke brukes eller som brukes med liten effekt og dermed frigjør ressurser som kan brukes på bedre måte. Et av siktemålene ved innføring av regnskapsloven er at det etableres oversikt over den realkapital som institusjonene har til disposisjon, enten denne er i aktiv bruk eller ikke, og at institusjonene selv kan bestemme om ressursene ønskes brukt på annen måte, eventuelt at det ønskes brukt mer kapitalressurser på bekostning av andre typer innsatsfaktorer. Innføring av regnskapslovens prinsipper er således et tiltak for myndiggjøring av institusjonene. Etablering av åpningsbalanse ved at institusjonenes utstyr og bygninger kartlegges og verdsettes, er et nødvendig tiltak for at denne myndiggjøringen skal skje.

Det kan tenkes flere prinsipper for vurdering av eiendeler, gjeld og egenkapital i en åpningsbalanse. For vurdering av eiendeler og gjeld er *historisk kost* hovedprinsippet etter regnskapsloven. Unntaket fra historisk kost er aksjer i børsnoterte selskaper (*markedsverdi*). Det kan eventuelt også legges til grunn gjenstandenes markedsverdi eller kostnader ved gjenanskaffelse.

Andreassenutvalget¹⁹ har påpekt at ved bruk av vurderingsprinsippet *historisk kost* ved etablering av åpningsbalansen, vil verdien av statens eiendeler kunne undervurderes. Dette er fordi

¹⁹ NOU 2003:6 «Hva koster det? – bedre budsjettering og regnskapsføring i staten».

det kan ha funnet sted prisstigning, oppgradering og vedlikehold etter at eiendelene ble anskaffet. Andreassenutvalget påpeker også at det kan være ressurskrevende å fremskaffe informasjon om historisk anskaffelseskost for deler av statens eiendeler.

Ved fastsettelsen av åpningsbalansen kan det etter flertallets vurdering tenkes at også kostnader ved gjenanskaffelse og markedsverdi kan benyttes i verdifastsettelsen, eller at alle de tre prinsippene benyttes i den grad det er nødvendig for å få presentert de reelle, underliggende verdiene av eiendommer og andre eiendeler. Etter flertallets vurdering er det viktig at departementet ved en slik verdifastsetting legger til grunn de reelle verdiene som skal utgjøre det økonomiske fundament for institusjonenes handlingsrom. Det bør legges inn premisser som korrigerer for at bygninger eller andre eiendeler, som på grunn av sin beskaffenhet, særlige restriksjoner gjennom vedtekter, avtale eller gjennom fredning eller andre særlige begrensninger, ikke gir institusjonene anledning til fri forvaltning.

Den nærmere vurderingen av prinsippene som skal legges til grunn for verdifastsettelse og den nærmere utredningen knyttet til de enkelte institusjoner, må være en oppgave for departementet i samråd med den enkelte institusjon. Dette er en stor oppgave, som vil kreve arbeid over lengre tid, og flertallet har innenfor sitt tidsperspektiv derfor ikke kunnet gå nærmere inn på disse spørsmål. De erfaringene som er gjort i forbindelse med fastsetting av åpningsbalansen for helseforetakene, vil gi departementet viktige innspill til dette arbeidet.

6.4.3.7 Statens ansvar for institusjonens forpliktelser

På samme måte som for andre statsinstitusjoner, er staten i dag fullt ut økonomisk ansvarlig for de forpliktelser universiteter og høyskoler måtte pådra seg overfor tredjemann. Statsinstitusjoner har imidlertid ikke anledning til å ta opp lån eller på annen måte frivillig påta seg forpliktelser utover den ramme som følger av de midler som til enhver tid stilles til disposisjon for virksomheten.

Organisering av statlig virksomhet som selvstendige rettssubjekter har ofte vært begrunnet med at man har ønsket å gi virksomhetens styre og daglige ledelse større selvstendighet i økonomiske spørsmål. Motstykket til denne selvstendighet for ledelsen har igjen vært at man har valgt en organisasjonsform som innebærer at staten som eier (det vil si statskassen) ikke hefter for virk-

somhetens forpliktelser. Dette innebærer i mangel av særbestemmelse at virksomhetene kan gå konkurs dersom de ikke makter å betjene sine forpliktelser.

Etter utvalgets vurdering vil det være rettslig mulig å innføre en konkursbegrensning eller statlig garantiordning, under forutsetning av at det gjennom loven oppstilles klare regler om at det ikke skjer en krysssubsidiert i de delene av virksomheten som retter seg mot et kommersielt marked. Etter flertallets vurdering vil det også være hensiktsmessig med en særlig statlig garantiordning for universiteter og høyskoler organisert som selveiende institusjoner. Flertallet legger i denne forbindelse vekt på at statlige, selveiende institusjoner i praksis ikke vil råde over andre midler av vesentlig betydning enn dem som er tilført av staten. Det gjelder både midler til dekning av løpende drift og realaktiva i form av eiendomsmasse og utstyr, som enten er overført fra staten i og med omdanningen, eller vil bli løpende finansiert gjennom statlige bevilgninger til investeringer.

Selv om det legges opp til at universiteter og høyskoler også skal søke ekstern finansiering, synes det innen et realistisk tidsperspektiv rimelig klart at den alt overveiende del av budsjettene vil måtte finansieres over statsbudsjettet. Det fremstår da som et kunstgrep å legge opp til at institusjonene skal kunne gå konkurs. Konkursinstituttet er først og fremst et virkemiddel for disiplinering mot og sanering av uforansvarlig belåning i privat sektor, der kredittilførselen er markedsstyrt. At også heleide, næringsdrivende statsforetak skal kunne gå konkurs, følger av deres posisjon som fullverdige konkurrenter i markedet. Selveiende, høyere utdanningsinstitusjoner under tilsyn av departementet og finansiert over statsbudsjettet, står i en annen stilling.

Statlige universiteter og høyskoler vil også i fremtiden utføre et offentlig oppdrag, der det bør være klart at det er staten som i siste instans har den økonomiske risiko. Selv om institusjonen er selveiende, vil den økonomiske avhengighet av staten i realiteten være så klar at det ikke sees noen grunn til å påføre institusjonene den ekstra kredittkostnad som følger av en ordning der institusjonen skal kunne gå konkurs. Flertallet anser det videre helt urealistisk at institusjoner av denne karakter vil kunne følge en vanlig konkursprosedyre. Deres samfunnsoppdrag, den særlige sammensetning av deres aktivamasse, deres arbeidsgiveransvar, og ikke minst deres ansvar for det til enhver tid store antall studenter, gjør at enhver økonomisk krise utvilsomt vil måtte hånd-

teres av staten uansett. Å legge til rette for en konkursprosedyre i loven fremstår etter dette som et unødvendig og tilslørende kunstgrep.

Flertallet har etter dette foreslått lovfestet at staten i siste instans er ansvarlig overfor institusjonenes kreditorer. Det er imidlertid lagt til rette for en avviklingsprosedyre som staten i samråd med kreditorene vil kunne velge å følge før staten sørger for endelig oppgjør. Loven bør legge til rette for en slik ordnet avvikling, der kreditorene først gis anledning til å få sine krav innfridd helt eller delvis av institusjonen selv, før staten dekker resten. Med bakgrunn i statens ansvar for institusjonens forpliktelser, skal departementet blant annet fastsette institusjonenes lånerammer og godkjenne store byggeprosjekter, og kan i ytterste konsekvens avsette et styre dersom styret bringer institusjonens videre virksomhet i fare. Departementet skal videre varsles dersom institusjonens egenkapital er lavere enn forsvarlig ut fra virksomhetens omfang og karakter. Departementet må med utgangspunkt i disse virkemidlene utvikle en samlet tilsyns- og kontrollstrategi som gir tilstrekkelig sikkerhet for at det ikke får utvikle seg økonomiske hendinger som tvinger fram statlige bevilgninger ut over det som ville ha fulgt av ordinære budsjettprosesser.

6.4.3.8 Statens eiendomsrett – forholdet til Grunnlovens § 105

Som det vil ha fremgått over, vil flertallet av et antall ulike grunner foreslå at universiteter og høyskoler organiseres som selveiende institusjoner. Denne organisasjonsformen har likhetstrekk med privatrettens stiftelser, men reguleres som en egen organisasjonsform (*sui generis*) direkte i universitets- og høyskoleloven. Det er videre på det rene at det er staten som har finansiert, og fortsatt vil finansiere, aktiva og drift ved universiteter og høyskoler. Av denne grunn må det gjøres klart at den organisasjon som flertallet foreslår, ikke er ment å utløse noen form for erstatningsrettslig vern i medhold av Grunnlovens § 105 dersom staten ved senere lovendring måtte vedta slik omorganisering som eventuelt måtte anses ønskelig. I forhold til Grunnlovens § 105 vil flertallets forslag til omorganisering fortsatt bygge på at institusjonenes aktiva anses som en del av statsformuen, som senere kan omorganiseres uten at det utløses erstatningskrav fra de selveiende institusjoner som nå foreslås opprettet.

Flertallet antar at denne løsning ville blitt ansett som mest nærliggende selv om man ikke

hadde ofret problemstillingen særlig oppmerksomhet. Flertallet antar videre at den trinnvise omdanning som foreslås ved at institusjonene først opprettes formelt, og deretter får overført de realaktiva som behøves, kunne løst spørsmålet simpelthen ved at staten tok et forbehold om rett til senere omorganisering uten at det skulle utløse krav om erstatning i de avtaler som inngås med den enkelte institusjon. Flertallet har likevel valgt å foreslå en uttrykkelig lovregel. Problemstillingen er kjent fra tidligere lovsaker. Det vises til Ot.prp. nr. 31 (1986-87) Friere stilling for Norsk rikskringkasting, der NRK ble omdannet til en stiftelse. I § 4 nr. 3 het det at «Kongen kan bestemme at stiftelsens aktiva vederlagsfritt skal tilbakeføres til staten». Begrunnelsen for lovstedet er gitt i proposisjonen på s. 11:

«Departementet foreslår at det i loven tas inn en hjemmel for Kongen til å bestemme at stiftelsens aktiva vederlagsfritt skal kunne tilbakeføres til staten. Dette vil kunne bli aktuelt dersom det i fremtiden skulle bli valgt andre organisasjonsformer for NRK, eller det av andre grunner skulle bli aktuelt å vedta å oppløse stiftelsen.»

Gitt at statlige universiteter og høyskoler historisk har vært finansiert fullt ut av staten, vil flertallet foreslå at det tas inn en likelydende bestemmelse i nærværende lov.

6.4.4 Ansettelsesforhold

6.4.4.1 Innledning

Samlet sett vil en organisering av universiteter og høyskoler som selveiende institusjoner etter normale arbeidsrettslige prinsipper medføre en endring av lovreguleringen av ansattes arbeidsforhold. Dette er imidlertid ingen rettslig nødvendighet. For flertallet er det viktig å understreke at en eventuell endring av de ansattes arbeidsforhold fra å være statstjenestemenn, til å omfattes av tariffavtaler og ansettelsesavtaler inngått med den enkelte institusjon, ikke er noen nødvendig forutsetning for den omlegning som foreslås. Det klart viktigste er at omorganiseringen kan gjennomføres for å legge til rette for bedre ledelse og større reell autonomi for universitetene og høyskolene.

Flertallet vil imidlertid bemerke at det for institusjonene også vil være en fordel å fristilles i forhold til de sentrale, statlige tariffavtaler samt tjenestemannslovens reguleringer. Forutsetningen er imidlertid at det også i den nye universitets- og høyskoleloven inntas bestemmelser om

åremålsansettelser, og om tidsbegrensede ansettelser i forskerstillinger med videre som ivaretar de behov som i dag er dekket gjennom uttrykkelig regulering. Flertallet tar derfor opp slike forslag.

For øvrig vil flertallet bemerke at en endring av de universitets- og høyskoleansattes ansettelsesforhold kan gi viktige bidrag til institusjonens omstillingsevne og mulighet for bedre ressursutnyttelse. Gjennom et selvstendig arbeidsgiveransvar vil ledelsen få økt mulighet til fleksibel bruk av personalressurser og mulighet for lokalt tilpassede løsninger. Dette vil blant annet kunne være positivt for rekrutteringen. Ledelsen vil også få et nytt virkemiddel gjennom direkte forhandlingsansvar. Tilknytning til en arbeidsgiverorganisasjon vil kunne styrke ledelsens kompetanse og handlingsevne i personalsaker.

Utskilling av utdanningsinstitusjonene fra statsforvaltningen og overføring av personale til egne rettssubjekter vil reguleres av lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (arbeidsmiljøloven) kap. XII A om virksomhetsoverdragelse. Hele virksomheten overføres, og de ansatte har rett og plikt til å følge med sine arbeidsoppgaver over til det nye rettssubjektet. Overføringen av ansettelsesforholdet skjer automatisk som følge av loven og beslutningen om overføring, og krever ikke at de nåværende avtaler sies opp. Dersom noen av de ansatte ikke skulle akseptere tilbud om ansettelse i den nye virksomheten, kan deres ansettelsesforhold bringes til opphør ved oppsigelse. En oppsigelse vil i så tilfelle utløse fortrinnsrett til ny statsstilling i inntil ett år. De oppsagte vil ikke ha rett til ventelønn.

6.4.4.2 Avtalefestede rettigheter

Etter arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 2 skal det nye rettssubjektet opprettholde de individuelle rettigheter/plikter som følger av inngåtte tariffavtaler, inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en egen tariffavtale inngått av den nye virksomheten. Statens hovedavtale, hovedtariffavtalen, øvrige tariffavtaler og særavtaler vil løpe ut tariffperioden, med mindre de blir erstattet av nye avtaler før dette. Det er altså først etter overgangen at den nye institusjonen vil oppta forhandlinger og etter hvert få på plass nye tariffavtaler. Det skjer ingen automatisk endring i den enkeltes rettigheter etter tariffavtalene i forbindelse med overgangen til selveiende institusjon.

6.4.4.3 Plassering av arbeidsgiveransvar

Hvis virksomhetene skal skilles ut i egne rettssubjekter og føres inn under arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven, må institusjonene få en ny arbeidsgivertilknytning løsrevet fra staten. I forbindelse med sykehusreformen er det fastslått at det skal være én felles arbeidsgivertilknytning for foretakene. Ved kongelig resolusjon er det bestemt at dette skal være NAVO.

Regjeringen har uttalt at: «Statlige, fristilte virksomheter skal være tilknyttet en arbeidsgiver-sammenslutning, men kan selv velge hvilken».²⁰ En obligatorisk tilknytning til en bestemt arbeidsgiverorganisasjon vil gi mindre frihet for institusjonene, fordi universitetene og høyskolene er svært forskjellige både i størrelse og profil, og deres behov kan være forskjellige. Staten vil kunne påvirke arbeidsgivertilknytningen gjennom lovgivning dersom dette skulle vise seg ønskelig.

Flertallet mener på denne bakgrunn at den enkelte institusjon i utgangspunktet selv bør ha frihet til å bestemme sin arbeidsgivertilknytning.

6.4.4.4 Tjenestemannsloven/arbeidsmiljøloven

Generelt

Ansatte ved statlige universiteter og høyskoler er i dag omfattet av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn (tjenestemannsloven) og deler av arbeidsmiljøloven, jf. tjenestemannsloven § 1, og lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven). Normalsituasjonen for ansatte ved statlig eide, selvstendige rettssubjekter er at de ansattes rettigheter og plikter reguleres av arbeidsmiljøloven og lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister (arbeidstvistloven).

Når det gjelder oppsigelse/avskjed på grunn av arbeidstakerens eget forhold vil fast ansatte tjenestemenn med mer enn to års sammenhengende tjenestetid og midlertidig ansatte tjenestemenn med mer enn fire års sammenhengende tjenestetid ha et sterkere oppsigelsesvern etter tjenestemannsloven enn arbeidstakere som omfattes av arbeidsmiljøloven. Forskrifter gitt med hjemmel i tjenestemannsloven gir imidlertid forholdsvis vid hjemmel til midlertidig ansettelse i utdanningsstillinger og for vitenskapelig personale, jf. forskriftenes §§ 3 og 5. Denne forholdsvis vide adgangen til midlertidig ansettelse innebærer at færre innenfor universitets- og høyskolesektoren vil være

²⁰ Brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet 10. april 2002.

omfattet av det sterke oppsigelsesvernet enn innenfor andre sektorer. Tjenestemannsloven har bestemmelser om fortrinnsrett og ventelønn ved oppsigelse. Retten til ventelønn inntreder dersom arbeidsgiver ikke klarer å skaffe annet, passende arbeid. Enkelte stillinger, blant annet åremålsansettelser, er unntatt fra reglene om fortrinnsrett og rett til ventelønn. Rettighetene gjelder kun tjenestemenn med sterkt oppsigelsesvern.

I en særlov om ny organisering vil man kunne fastsette regler som avviker fra arbeidsmiljølovens bestemmelser, og flertallet har tatt opp slike forslag.

Fortrinnsrett og ventelønn

Overgangen fra tjenestemannsloven til arbeidsmiljøloven innebærer at fortrinnsretten og retten til ventelønn etter tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til 6 i tilfelle oppsigelse bortfaller. Det er imidlertid gitt særskilte regler om fortrinnsrett i arbeidsmiljøloven § 67.

Bortfall av fortrinnsrett og rett til ventelønn vil bare få konsekvenser dersom den «nye» arbeidsgiveren – det selvstendige rettssubjektet – ønsker å gå til oppsigelse for eksempel på grunn av driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringstiltak.

Basert på praksis fra blant annet statsforetaksloven og lov om helseforetak har regjeringen fattet et prinsippvedtak om fortrinnsrett og rett til ventelønn i en periode på tre år for dem som er ansatt ved overføringstidspunktet. Ventelønnskostnadene dekkes av selskapene selv gjennom refusjonsplikt.

Flertallet foreslår at tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til 6 om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn fortsatt skal gjelde i en overgangsperiode på tre år fra opprettelsen av nye rettssubjekter.

6.4.4.5 Særlig om embetsmenn

Professorer utnevnt før 1. januar 1990 har status som embetsmenn. Ved en omorganisering må det derfor følges et opplegg som tar hensyn til dette. Slik flertallet ser det, er det imidlertid klart at en ellers ønsket og nødvendig omorganisering av viktige samfunnsinstitusjoner ikke kan forstyrres av det forhold at enkelte ansatte er embetsmenn. Man må finne frem til en forhandlingsløsning som tar vare på de ansattes ønske om å fortsette i tilsvarende stillinger ved de selveiende institusjonene. Flertallet viser for øvrig til den ordning som er gjennomført i forbindelse med omorganiseringen av politietaten²¹. I og med at ingen av de funksjonene embetsmennene ved institusjonene utfø-

rer, er ment å skulle saneres bort, antar flertallet at nærværende omorganisering ikke vil reise på langt nær så mange overgangsspørsmål.

6.4.4.6 Tjenestetvistloven/arbeidsmiljøloven

Tjenestetvistloven omfatter i utgangspunktet bare arbeidstakere som er ansatt i fast organisert statsstilling. Arbeidstvistloven omfatter enhver arbeidstaker som ikke er omfattet av tjenestetvistloven. Det er en del forskjeller mellom de to lovene. Blant annet har lovene ulike regler om partsforhold og konfliktløsning.

I saker etter tjenestetvistloven er staten part på arbeidsgiversiden. For virksomheter som faller innenfor arbeidstvistloven, er enhver som sysselsetter en eller flere arbeidstakere arbeidsgiver. Som hovedregel vil arbeidsgiver være tilknyttet en arbeidsgiverorganisasjon. Som nevnt ovenfor, anbefales det at institusjonene selv bestemmer sin arbeidsgivertilknytning.

Etter tjenestetvistloven er hovedsammenslutningene part i Hovedtariffavtalen og binder medlemsorganisasjonene, slik at den enkelte organisasjon ikke kan gå til arbeidskamp dersom flertallet i hovedsammenslutningen er enig i forhandlingsresultatet. Innenfor arbeidstvistlovens område er den enkelte arbeidstakerorganisasjon part og har selvstendig konfliktrett. Arbeidsgiver som er tilknyttet en arbeidsgiverorganisasjon, vil normalt være bundet av organisasjonens vedtekter vedrørende forhandlingsresultatet.

Behandling av tvister ved universiteter og høyskoler som egne rettssubjekter vil måtte skje etter arbeidstvistlovens regler.

6.4.4.7 Pensjonsspørsmål

Generelt

Ansatte ved universiteter og statlige høyskoler er i dag omfattet av tjenstepensjonsordningen i Statens Pensjonskasse (SPK). Formelt har de rett og plikt til medlemskap i SPK på de vilkår som er gitt i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse. Rettighetene er garantert av staten.

Universiteter og høyskoler organisert som egne rettssubjekter og deres ansatte, vil ikke automatisk verken ha rett eller plikt til medlemskap i SPK. Pensjonsforhold er ikke tariffestet i staten, og faller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse. Medlemskap i en pensjonsordning er derfor ikke rettigheter som har

²¹ NOU 1999:10.

krav på videreføring ved virksomhetsoverdragelsen (arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 3).

I tillegg til selve pensjonsordningen tilbys alle medlemskap i SPK lån på de vilkår som er fastsatt for låneordningen, AFP (avtalefestet pensjon) og gruppelivsordning. De to siste er tariffestede ordninger. SPK administrerer også yrkesskadeforsikringen for universiteter og høyskoler.

Hvilke løsninger finnes?

Pensjonsordningene kan enten være innskuddsbaserte eller ytelsesbaserte.

En innskuddsbasert ordning er kjennetegnet ved at det er premieinnbetalingen som er avtalt i forsikringsavtalen. Innskuddsbaserte pensjonsordninger leveres av alle livsforsikringsselskaper (utenom SPK).

De ytelsesbaserte ordningene er enten brutto- eller nettoordninger. En bruttoordning forholder seg til faktisk folketrygd, hvilket innebærer en garanti om at eventuelle reduksjoner i folketrygden skal kompenseres ved økt ytelse fra tjenestepensjonsordninger. I SPK er det en slik bruttoordning. En nettoordning forholder seg til beregnet folketrygd og har ingen slike garantier hvis det skjer endringer i folketrygdens ytelsesnivå.

Netto ytelsesbaserte pensjoner leveres av alle livsforsikringsselskaper (utenom SPK) eller gjennom etablering av egen pensjonskasse.

Brutto ytelsesbaserte pensjoner er i hovedsak knyttet til offentlig sektor og leveres av:

- SPK hvor ordningen er lovbestemt. Ordningen er ikke fondsbasert, men staten garanterer rettighetene. For virksomheter hvor ansatte ikke er statstjenestemenn, kan Arbeids- og administrasjonsdepartementet innvilge medlemskap. Særlovsselskap som beskrevet under pkt. 2, vil erfaringsmessig få anledning til å opprettholde sitt medlemskap.
- Kommunal Landspensjonskasse (KLP) hvor ordningen er tariffestet. Pensjonsproduktet er i hovedsak det samme som for SPK. KLP er imidlertid et livselskap som i motsetning til SPK har fonderte finansieringsløsninger.
- Andre livsforsikringsselskaper som har etablert bruttoliknende produkter. Disse produktene finnes i dag i første rekke på kommunesektoren og i konkurranse med KLP.

De strategiske valgmulighetene – noen premisser og vurderinger

Mellom de offentlige pensjonsordninger (SPK,

KLP og selvstendige kommunale pensjonskasser) er det etablert en overføringsavtale som innebærer at opptjente pensjonsrettigheter i en ordning under avtalen blir tatt hensyn til i den siste ordning. Dersom institusjonene opprettholder sitt medlemskap i SPK, vil de automatisk være med under overføringsavtalen.

Mellom de private pensjonsordninger er det fastsatt regler (Flytteforskriften) som regulerer flytting av rettigheter. Generelt må en kunne si at dette gir tilfredsstillende fleksibilitet.

Mellom offentlige bruttoordninger og private pensjonsordninger er fleksibiliteten liten. Det forhold at SPK ikke er en fondsbasert pensjonsordning, bidrar til å begrense fleksibiliteten for denne ordningen.

Dersom institusjonene velger å videreføre bruttoordningen, vil det fortsatt kunne etableres konkurranse med hensyn til valg av leverandør. Hvis det skal kunne velges andre leverandører enn SPK, og institusjonene skal være med under overføringsavtalen, vil dette betinge at staten hefter for institusjonenes forpliktelser, eller at det foreligger en annen og tilstrekkelig statsgaranti.

Den avtalefestede pensjonsordningen (AFP) er en tariffestet ordning. På vanlig måte vil ordningen videreføres frem til de tariffavtaler som gjelder på omdanningstidspunktet utløper. Deretter må partene regulere fremtidig AFP i en ny tariffavtale. Tilsvarende gjelder for gruppelivsforsikring.

6.4.5 Statens rolle i styring av høyere utdanning

Etter flertallets syn innebærer statens overordnede rolle at det virkemiddelet som lovgivningen utgjør, må benyttes til å legge forholdene til rette for at det kan skje best mulig undervisning og forskning ved norske universiteter og høyskoler. Det er også en hovedoppgave for staten å påse at de økonomiske ressurser som samfunnet stiller til rådighet for dette formål, forvaltes på en mest mulig effektiv måte, og at den faglige kompetanse i forsknings- og utdanningssektoren organiseres og utnyttes slik at det utvikles sterke og bærekraftige fagmiljøer. Det er endelig viktig å sikre et desentralisert institusjonsmønster, både av hensyn til kompetansebehovet i distriktene og for å gi et godt tilbud til ungdom med anlegg for høyere utdanning og forskning over hele landet.

Den modell flertallet går inn for, lovfester gode prinsipper for institusjonsledelse samtidig som institusjonene, og den akademiske og kunst-

neriske frihet institusjonene forvalter, gis et effektivt rettslig vern mot politisk overstyring.

I den grad staten finansierer institusjonenes aktivitet, må det selvsagt påregnes at det vil bli oppstilt klare budsjettforutsetninger med hensyn til hvilke mål som skal nås, men vilkårene må heller ikke her gå så langt at de berøver institusjonene den lovfestede frihet til å styre sin egen, indre organisering og bestemme sin ytre profil. Flertallet vil understreke viktigheten av at statsbudsjettet og budsjettets fullmakter til departementet ikke benyttes til å påvirke innhold og faglig innretning av forskning og undervisning. Dette gjelder for øvrig både i forhold til private og statlige institusjoner.

Slik flertallet ser det, må en tidsmessig, politisk ledelse av universitets- og høyskolesektoren forutsette at departementets styring hovedsakelig skjer gjennom bruk av generelle styringsmidler – lov og forskrifter, samt ved tildeling av bevilgninger over statsbudsjettet (til drift, investeringer og særlige tiltak). Den tid er forbi da politiske myndigheter ut fra overordnede målsettinger kunne regne med å planlegge seg frem til det best mulige resultat for sektoren som helhet, og nøye seg med å overlate implementeringen til den enkelte institusjon. Den politiske styring må i dag være rammestyring, der det settes krav til institusjonen når det gjelder utdanningskapasitet, gjennomstrømningshastighet, utnyttelse av finansieringstilskudd og lignende, men der det overlates til den enkelte institusjon å utvikle sine egne faglige tilbud innen forskning og undervisning, allokere nødvendige ressurser, samt inngå de allianser institusjonen ser seg tjent med. Dette er ikke et spørsmål om å gå inn for noen form for «liberalisering» av utdanningssektoren. I Norge som i andre OECD-land vil ventelig den alt overveiende del av finansieringen også i fremtiden, direkte eller indirekte, hentes over statsbudsjettet. Derimot dreier det seg om en myndiggjøring av den enkelte institusjon til å utføre sitt samfunnsmessige oppdrag.

Gjennom en organisering av universitetene og høyskolene som eget rettssubjekt vil man på overordnet forvaltningsnivå også få mer fokus på andre styringsformer enn styring gjennom instruksjon. Departementet vil samtidig som man har mindre direkte ansvar for virksomhetene ved institusjonene, kunne rette et skarpere fokus mot overordnede sektorpolitiske spørsmål. En slik dreining vil også gå i samme retning som utviklingen i den øvrige sentralforvaltning, der departementenes rolle i større grad endres fra å være utø-

vende enheter til å bli sekretariater for den politiske ledelse.

Endelig bemerkes at flertallets modell vil medføre en endelig ansvarsoverføring fra staten til institusjonen selv også i forhold til Grunnloven. En fullstendig rettslig fristilling er ikke mulig innenfor dagens organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Grunnloven § 19 gir Kongen (regjeringen) ansvar for forvaltningen av statens eiendommer. Dette ansvaret kan ikke fratas regjeringen overfor universiteter og høyskoler organisert som forvaltningsorganer. Ansvaret kan riktignok presiseres gjennom lovverket, men det er vanskelig å tenke seg at en fullstendig avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet på økonomifeltet vil være forenlig med Grunnloven § 19. Derimot er det mulig å foreta en mer fullstendig fristilling ved å omorganisere universiteter og høyskoler til egne rettssubjekter. Det er på det rene at staten kan opprette egne institusjoner med selvstendig ansvar for virksomheten, og at statsrådets ansvar og myndighet i så fall blir begrenset til å føre slikt tilsyn loven legger opp til.

6.4.6 Flertallets oppsummering

Flertallets utgangspunkt er at universiteter og høyskoler vil stå overfor skjerpede utfordringer, og at det både for institusjonene og samfunnet vil ha betydelige negative effekter dersom de ikke makter å møte utfordringene. Stikkordsmessig kan utfordringene plasseres i tre kategorier:

- Erkjennelsen av at det dreier seg om ekstreme kunnskapsorganisasjoner som er svært krevende å lede, men med stort behov for at lederskap utøves.
- Skjerpede krav til effektivitet og kvalitet.
- Den skjerpede konkurransesituasjonen.

Flertallet legger til grunn at studentene i årene fremover i tiltakende grad vil velge lærested ut fra kvalitetsvurderinger, både nasjonalt og internasjonalt. I og med at statlige midler etter gjeldende finansieringsordning dels følger studentene, vil læresteder som studentene velger seg bort fra, umiddelbart møte økonomiske problemer. I en globalisert hverdag vil det være et problem for det norske samfunnet dersom studentstrømmen primært går fra Norge til utlandet. Tilsvarende vil det bli en skjerpet kamp om kompetansearbeidskraften, idet det må forventes at den kvalifiserte arbeidskraften vil stille skjerpede krav til institusjonene der de skal arbeide. Også her kan altså institusjonene risikere å bli valgt bort med

dertil hørende negative effekter. Lite velfungerende universiteter og høyskoler vil være noe langt mer enn et problem bare for de aktuelle institusjonene. Først og fremst vil det være et samfunnsproblem fordi det norske samfunnet da ikke vil motta de ønskede bidrag til kunnskaps- og verdiskapning og realiseringen av de øvrige samfunnsmessige formål som institusjonene skal ivareta.

Det man må søke, er derfor en organisatorisk løsning som kan understøtte et høyt ambisjonsnivå i utdanning og forskning ved universitetene og høyskolene.

Flertallet anser at det i hovedsak er enighet om mål og strategiske forutsetninger for universitetene og høyskolene. Dette gjelder målene i forhold til kunnskaps- og verdiskapning, demokrati og «dannelsesutvikling». Det er videre enighet om at institusjonene skal ha autonomi og at denne skal være lovfestet. Det synes også å være enighet om at det ikke er noe mål at det skal gjøres mer bruk av markedsmekanismer i den forstand at betalende aktører (næringsliv, særskilt betalende offentlige aktører m.v.) skal få noen oppgradert maktposisjon i forhold til universitetene og høyskolene. Det er heller ingen uenighet om hvilke oppgaver institusjonene skal utføre. Endelig er det enighet om kjernen i strategien som skal møte utfordringene. Det dreier seg om utvikling av kvalitet, slik det er nedfelt i Kvalitetsreformen, som også er en premiss for utvalgets arbeid.

Valg av tilknytningsform dreier seg etter dette primært om hvilken organisatorisk løsning som best understøtter de målene som er satt, og den kvalitetsstrategi som Stortinget har valgt for universiteter og høyskoler. Det synes også å være enighet om hvilket hensyn som skal veie tyngst ved valg av organisatorisk løsning, nemlig at det må skje en utstrakt grad av delegering til institusjonene – altså at disse blir myndiggjort. Institusjonene står overfor så store utfordringer at det etter flertallets syn ikke vil være mulig å møte dem hvis institusjonene ikke på en tydelig måte er myndiggjort og kan møte utfordringene på en slagkraftig måte. De spørsmål der det er uenighet, oppstår når den konkrete løsning skal velges:

På den ene side kan det hevdes at det med utgangspunkt i dagens forvaltningsorganisering og utstrakt bruk av fullmakter vil være mulig å oppnå den fullmakts- og maktposisjon som man ønsker å gi til institusjonene.

På den annen side, og det er der utvalgets flertall har samlet seg, står den oppfatning at universitetenes og høyskolenes mål blir bedre ivaretatt

ved å gjøre institusjonene til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner.

Flertallets utgangspunkt er at universitetene og høyskolene er helt avhengige av å ha ledende organer som ut fra klare ansvars- og fullmaktsposisjoner kan lage gode, helhetlige strategier, og som har forutsetninger for å kunne gjennomføre disse med tilstrekkelig kraft – herunder raskt å kunne foreta tilpasninger når dette er nødvendig. Flertallet minner her også om at institusjonene er svært ulike, og om at de nødvendige valg må treffes desentralt – på den enkelte institusjon. Dagens uhensiktsmessige organisering, regelverk og uklarhet med hensyn til relasjonen til statlige myndigheter kan svekke forutsetningene for at strategiarbeid og ledelse utøves med den nødvendige styrke. Det samme gjelder de uheldige virkningene av den todelte ledelsesstruktur. Omorganisering til selvstendige rettssubjekter i form av selveiende institusjoner styrt i henhold til hevdvunne ledelsesprinsipper, legger derimot til rette for rollemessig klarhet, særlig gjennom følgende egenskaper:

For det første følger det direkte av den foreslåtte modell at institusjonene fullt ut styrer og forvalter egne ressurser, både personell- og kapitalressursene. De styrer tariffavtaler og investeringer. Det er viktig for virksomhetskulturen at det nedfeller seg forståelse for og aksept av denne komplette styringen av ressursbruken, og at styringen ikke framstår som en blanding av bruk av institusjonsfullmakter og styringsdialog med departementet.

Styresammensetningen og utøvelsen av styrefunksjonen vil være nøkkelfaktorer under den foreslåtte organisering. Det er helt avgjørende at styret får en sammensetning som gir tilstrekkelig grad av tillit i forhold til de ulike interessegruppene – vitenskapelig personale, andre medarbeidere og berørte samfunnsgrupper. Det må oppleves at styret har kompetanse til å ta ansvar og utøve styring for å nå de overordnede mål som er oppstilt, og det må være trygghet for at styret og styremedlemmene har integritet slik at det ikke kan reises tvil om hvilke mål og hensyn som styrer virksomheten. Videre må styret evne å eksponere vanskelige problemstillinger overfor den statlige oppdragsgiver og finansieringskilde når dette er nødvendig.

For det andre følger det av den foreslåtte modell at faglig og organisatorisk lederskap forenes. For at de enkelte institusjoner skal kunne befeste og utvikle sin stilling, fordres det stadig kvalitetsinnsats for å forbedre forskning og under-

visning. Det akademiske program er hovedvirke-middelet for å tiltrekke studenter og dyktige ansatte. Rektor vil som institusjonens fremste talsmann ha et dobbelt ansvar – for det første skal rektor legge til rette for at organisasjonen fungerer, og for det andre skal hun eller han i kraft av sin egen, daglige ledelse og gjennom sin saksforberedelse og oppdragsutførelse for styret, sikre at et forsvarlig akademisk perspektiv anlegges på all virksomhet ved institusjonen. Til å gjennomføre sitt omfattende oppdrag kan rektor gjerne knytte til seg administrative ledere (herunder en administrerende direktør), men ansvaret må være rektors. Rektor er institusjonens fremste talsmann utad, og hun eller han står som garantist for både faglig og organisatorisk kvalitet.

For det tredje sikrer omdanningen til selveiende institusjoner, der institusjonene selv har vesentlig innflytelse over styresammensetning og rektoransettelse, mot at statlige universiteter og høyskoler utsettes for noen form for politisk overstyring i sin faglige innsats. Omdanningen til eget rettssubjekt innebærer ikke bare en teknisk overføring av ressurser og personell til en rettslig form der det kan inngås egne avtaler, oppstilles egne budsjetter og føres egne regnskaper. Omdanningen gir institusjonene det samme vern mot innblanding fra statlig virksomhet som det private institusjoner har. Legalitetsprinsippet slår inn med full tyngde. Der loven ikke åpner for departemental overstyring, har institusjonene selv det endelige ord. Dette har ikke bare symbolsk betydning, men innebærer etter grunnleggende norske konstitusjonelle prinsipper et reelt rettslig vern.

Stykkevis og delt kan den type hensyn som er nevnt over, kanskje ivaretas gjennom å organisere institusjonene som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Flertallet mener imidlertid at en slik kunstig forvaltningsmodell med nødvendighet må inneholde så mange unntak og presiseringer at grunnformen – som egentlig er utviklet for tradisjonell myndighetsutøvelse og ikke den form for tjenesteyting som universiteter og høyskoler utfører – blir svært dårlig fungerende, i tillegg til at modellen synes å passe dårlig med Grunnlovens forutsetninger om statsrådets ansvar.

6.4.7 Flertallets vurderinger av de alternative organisasjonsformer

6.4.7.1 Kort om aksjeselskap og statsforetak

Etter flertallets oppfatning er en ren aksjeselskapsmodell uegnet for institusjoner som ikke har overskudd som formål. Statsforetaksformen frem-

står ofte som hensiktsmessig for etablering av enheter utenfor forvaltningen, men de mange særtrekk ved utdanningssektoren, slik som hensynet til akademisk frihet og behovet for spesiell styresammensetning, gjør at det er behov for så vesentlige særtilpasninger at flertallet anser også dette alternativet lite aktuelt.

6.4.7.2 Kort om særlovforetak

Flertallet har vurdert om man på dette samfunnsområdet burde benytte samme organisasjonsmodell som for helseforetakene. Gjennom lov om helseforetak har staten opprettet en egen form for foretak til å styre produksjonen av de helsetjenester samfunnet trenger. Helseforetakene har et politisk styrt oppdrag, og her er det et poeng ved det statlige eierskapet at dette styringsbehovet nettopp kan ivaretas. Flertallet har imidlertid konkludert med at en slik særlovsforetaksform ikke passer for statlige universiteter og høyskoler. I denne forbindelse legger flertallet vesentlig vekt på at universiteter og høyskoler ikke bare skal utdanne kandidater og tilveiebringe forskning, men være arnesteder for fri akademisk yrkesutøvelse, og virke som kulturbærer for en kritisk og uavhengig akademisk og kunstnerisk tradisjon. Flertallet har på denne bakgrunn merket seg at man vanskelig kan tenke seg en særlovforetaksorganisering uten at staten som eier utøver øverste myndighet i selskapet (gjennom et foretaksmøte eller en generalforsamling), og uten at staten tillegges det eieransvar det er å utpeke et flertall eller vesentlig antall av styremedlemmene. Man kunne riktignok i en lov forsøke å ta inn sikkerhetsforanstaltninger mot at staten benyttet disse styringsmekanismer til å gripe inn i institusjonenes utøvelse av sin faglige frihet, men det synes i praksis så å si umulig å konstruere en fungerende brannmur mellom et foretak og dets eier.

Selv om aktiv utøvelse av en statlig eierrolle ville være i strid med dagens praksis og den alminnelige forståelse av ansvarsforholdene i sektoren, ville det i realiteten være lite som rent rettslig hindret departementet i å benytte valget av styremedlemmer eller andre former for eierinnflytelse til å styre virksomheten, dersom statsråden skulle ønske det. Det er vanskelig å se hvordan man skal kunne praktisere et system der styremedlemmene på den ene side ikke skulle anses som eierrepresentanter, mens eierskapet på den annen side nettopp skulle utøves i foretaksmøter og annen kontakt med styret, og være et «styringsmessig sikkerhetsnett». Faktisk kunne en

utskillelse i egne statsforetak medføre sterkere fokus på eierrollen og hvordan den kan utnyttes for å oppnå politiske målsettinger.

6.4.7.3 *Selveiende institusjoner*

Flertallet er blitt stående ved å foreslå en organisasjonsform der de statlige universitetene og høyskolene gjøres til egne rettssubjekter. For å sikre institusjonenes uavhengighet, bør de organiseres som selveiende institusjoner. Denne organisasjonsform balanserer best hensynene til uavhengighet og samfunnsmessig styring av de offentlige utdanningsinstitusjonene. Et av hovedformålene med de seneste reformer innenfor høyere utdanning har vært å utvide og sikre institusjonene frihet til å styre og organisere sin virksomhet. Dette har vært gjort for å gi institusjonene fleksibilitet til å møte skiftende behov for utdanning og forskning, men også for å beskytte den tradisjonelle, akademiske uavhengighet. Det er bred enighet om at en slik frihet er avgjørende for å sikre kvaliteten i høyere utdanning og forskning. I andre land er det i debatten også understreket at reell uavhengighet for institusjonene er en forutsetning for at de kan være attraktive samarbeidspartnere.

Det bør derfor velges en tilknytningsform som eksplisitt ivaretar den autonomi institusjonene har og skal ha. En organisasjonsform der universiteter og høyskoler er selveiende institusjoner, er den tilknytningsform som ligger nærmest denne praksis. Ved å signalisere institusjonell autonomi og integritet vil denne organisasjonsformen bidra til å gi organiseringen legitimitet innad i sektoren. Samtidig innebærer naturligvis ikke organisasjonsformen at staten fraskriver seg formelle muligheter til overordnet styring. Gjennom lover og forskrifter, budsjettvedtak og avtaler har myndighetene tilstrekkelige virkemidler til å nå sine samfunnsmessige mål. Imidlertid fjernes den rollekonflikt som oppstår når staten skal ivareta eierskap og samtidig opptre som bestiller og regulant.

At institusjoner er selveiende, egne rettssubjekter er heller ikke til hinder for at institusjonene skal kunne bære det større økonomiske ansvar som følger av gjennomførte reformer, og som må forventes å øke ytterligere i fremtiden. Mange av de private og utenlandske utdanningsinstitusjonene som er organisert på tilsvarende måte, er utsatt for vesentlig økonomisk risiko, som de later til å håndtere uten nevneverdige problemer.

6.4.7.4 *Bør omorganisering være frivillig?*

Etter mandatet skal utvalget vurdere om omorganisering til eget rettssubjekt bør være frivillig, slik at enkelte institusjoner kan fortsette som forvaltningsorgan med særlige fullmakter. Flertallet ser det imidlertid slik at omorganisering til den modell flertallet går inn for, vanskelig kan sies å ha slike ulemper at den bør være frivillig.

Riktignok kunne det anføres at det å gjøre omdanningen til et frivillig anliggende på den enkelte institusjon ville utvide handlingsrommet ytterligere for institusjonen og dens ansatte. En prosess der institusjonen grundig vurderte spørsmålet om omdanning ville også gi institusjonens standpunkt til spørsmålet bred forankring blant de ansatte. Når flertallet likevel er kommet til at omorganisering ikke kan være frivillig, skyldes det følgende forhold:

Slik flertallet ser det, ligger den foreslåtte modell midt i det spor som allerede er trukket opp gjennom gjeldende lovgivning, der universiteter og høyskoler gradvis er gått over fra å være tradisjonelle forvaltningsorganer til forvaltningsorganer med utvidede fullmakter. Omdanningen til selveiende institusjoner, der institusjonene selv får det endelige herredømmet over sin virksomhet, må kun anses som en naturlig endestasjon for den utvikling som i det alt vesentlige allerede for lengst er satt i gang. De hensyn som tidligere har vært anført til fordel for stadig friere stilling, taler nå med like stor tyngde for fullstendig fristilling i form av omorganisering til selveiende institusjoner.

I tillegg kommer at det på sikt vil være lite formålstjenlig å ha to tilknytningsformer innenfor en sektor som tross alt er politisk og institusjonelt avgrenset. Med to tilknytningsformer ville statsrådets ansvar overfor Stortinget arte seg forskjellig for de ulike institusjoner, selv om de alle er finansiert med statlige midler, underlagt de samme kvalitetskrav, og finansiert etter de samme finansieringsmodeller. Det kan anføres at staten alt i dag aksepterer de private institusjoner som en del av den akademiske familie, uten at statsråden har konstitusjonelt ansvar for deres virksomhet. Poenget her er imidlertid at situasjonen må stille seg annerledes for institusjoner som er grunnlagt og fullt ut finansiert som en del av staten.

Det som etter flertallets syn derimot er av stor betydning, er at de organisatoriske regler tar hensyn til hver enkelt institusjons særlige behov og utfordringer. Men til dette trengs ikke ulike regler om tilknytningsform. Som det vil ha fremgått av

flertallets gjennomgang, vil så vel institusjonens vedtekter som styresammensetning bestemmes ut fra den enkelte institusjons behov. På samme måte vil staten måtte tilføre de realressurser som den enkelte institusjon trenger. Behovet for skreddersøm kan altså ivaretas ved disse viktige styringsinstrumenter, og flertallet kan ikke se at det er nødvendig med alternativer når det gjelder den bakenforliggende organisasjonsform.

Flertallet vil imidlertid peke på at en omorganisering uansett vil måtte arte seg som en gradvis innfasing av en ny tilknytningsform. Departementet vil måtte ta hensyn til den enkelte institusjons behov, og institusjonen må selv forberede vedtekter, styresammensetning etc. Det må også legges til rette for overgangsordninger, der det avtales i det enkelte tilfelle hvor lenge sittende rektor og styre skal fortsette å gjøre tjeneste. Det synes derfor mest naturlig at departementet først beslutter omorganisering for de institusjoner som selv aktivt søker det, høster erfaring gjennom denne prosessen, og lar omorganiseringen av ytterligere institusjoner skride gradvis frem. På sikt må målet imidlertid være at samtlige statlige universiteter og høyskoler kan nyte de fordeler som en omorganisering til selveiende institusjon vil gi.

6.4.7.5 Kort om mindretallets forslag – «uavhengige forvaltningsorganer»

Mindretallet foreslår at dagens modell – forvaltningsorgan med særlige fullmakter – videreføres for de statlige institusjoner. Mindretallet foreslår at det presiseres i lov at de statlige universitetene er *uavhengige forvaltningsorganer*. Flertallet viser til sin redegjørelse over, der det fremgår at denne modell ikke etablerer den selvstendighet og den ledelsesstruktur som institusjonene trenger for å håndtere de utfordringer de nå står overfor. Dagens modell er for øvrig et historisk resultat av en rekke enkeltendringer foretatt over tid. Den er ikke formet ut fra en overordnet plan. Det er nå et klart behov for å trekke også de organisatoriske konsekvenser av de omfattende reformer sektoren har gjennomgått og de utfordringer som må håndteres. Verken ut fra behovet for å ivareta universitetenes og høyskolenes frie stilling som akademiske institusjoner, eller ut fra behovet for å sikre en ledelsesstruktur der det foretas reelle prioriteringer og utformes helhetlige strategier, kan det anføres noen selvstendig faglig begrunnelse for den «blandingsmodell» man i dag er nødt til å benytte seg av. Tvert om vil en omdanning til selveiende institusjoner best videreføre institusjone-

nes tradisjonelle frihet og uavhengighet i en tid der rammebetingelsene undergår store – og antakelig irreversible – forandringer.

Flertallet viser til sin løpende redegjørelse over når det gjelder de enkelte elementer i begrunnelsen for hvorfor forvaltningsorganmodellen nå bør legges til side. Her skal bare kort fremheves enkelte sentrale svakheter, slik flertallet ser dem:

For det første er det, og vil fortsatt være, uklart hvordan beslutningsmyndighet skal være fordelt mellom institusjonene og departementet i en rekke viktige saker. På den ene siden forutsettes stor grad av selvstendighet for institusjonene. Samtidig forutsettes imidlertid behov for nasjonal planlegging og koordinering, og det siste utgjør en viktig del av begrunnelsen for at institusjonene bør bestå som forvaltningsorganer. Mindretallets forslag ser her ut til å legitimere politisk styring av den enkelte institusjon i en helt annen utstrekning enn flertallets modell. Etter flertallets modell kan departementet ikke instruere institusjonene i noen sak. Initiativet ligger hos institusjonene, men et begrenset antall beslutninger krever departementets samtykke.

Denne modell hviler også tungt på en rekke særlige fullmakter som utformes ved behandlingen av statsbudsjettet, der Stortingets myndighet iht. Grunnloven ikke kan bindes opp gjennom utformingen av en lov. Det gjelder fullmakter til nettobudsjettering, fullmakter til å opprette randsoneselskaper og fullmakter til å ta opp lån. Dersom lovforslaget om forvaltningsorgantilknytning vedtas, vil det innebære at institusjonene også i fremtiden vil være sterkt avhengig av den til enhver tid sittende politiske ledelse i en rekke viktige enkeltsaker. I begrunnelsen for forvaltningsorganmodellen er det – i naturlig forlengelse av dette – også uttrykkelig fremhevet at institusjonene bør nektes såkalt «økonomisk autonomi». For flertallet er det derimot grunnleggende at institusjonene må ha reell selvbestemmelsesrett på både det faglige og det økonomiske området for å utføre sitt oppdrag.

Endelig tar forslaget om forvaltningsorgantilknytning ikke høyde for at den internasjonale utvikling går i retning av å fristille universiteter og høyskoler også organisatorisk. Modellen *selveiende institusjon* er intet norsk eksperiment, men en modell utbredt og kjent i en rekke andre land. Flertallet viser til kapittel 5 om dette – det har i seg selv vært nyttig for utvalget å kunne trekke på erfaringer fra andre land. I tillegg kommer at dette utsynet viser at det internasjonalt i økende

grad forventes at universiteter og høyskoler skal være helt fristilt fra staten. Kravene til reell selvstendighet, uavhengighet og delegasjon av ansvaret for (desentralisert) utvikling av den enkelte institusjon får i stadig flere land også organisatoriske konsekvenser. (Slik omdanning finner også sted i EU-land, og reiser ikke særspørsmål mht. berettigelse til statsstøtte av fellesskapsrettslig eller WTO-rettslig karakter.) Når det nå skal utformes en ny norsk lov, ville det etter flertallets syn være et skritt i klart gal retning å stadfeste institusjonenes avhengighet av staten, slik inntrykket vil bli dersom institusjonene forblir statsorganer. Tvert om trenger norske universiteter og høyskoler like rammebetingelser, og en tilsvarende uavhengig tilknytningsform som sine samarbeidspartnere i andre land. I denne forbindelse bemerkes også at det i en rekke andre land er helt vanlig med eksternt styreflertall – utpekt av institusjonen selv iht. vedtektsfestede prosedyrer – kombinert med en sterk rektor med fullmakter som daglig leder. Dette anses ikke som noen trussel, men tvert om som en garanti for institusjonenes faglige legitimitet og kvalitet. Det bidrar også til å sikre god forvaltning av de betydelige ressurser samfunnet har tilført institusjonene.

6.5 Mindretallets syn

6.5.1 Sammenfatning

Mindretallet, bestående av medlemmene *Austgulen*, *Benjaminsen* og *Pettersen*, fremmer forslag om at statlige universiteter og høyskoler opprettholdes som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter, med visse presiseringer. Styret blir institusjonens øverste ledelse. Styret består av ansatte, studenter og eksterne representanter, med en sammensetning der ingen av grupperingene har flertall. Rektor blir institusjonens styreleder og dermed øverste leder, og velges av og blant institusjonens ansatte og studenter, slik ordningen er i dag. Alternativt *kan* institusjoner som ønsker det, velge en ordning der rektor ansettes som administrerende direktør. Dette alternativ innebærer at rektor ikke er medlem av styret, og at styrets leder velges blant styrets medlemmer. Styret skal, om en slik ordning velges, fortsatt være sammenlagt slik at ingen gruppering har flertall alene.

NOKUT fører tilsyn med institusjonens faglige nivå, og akkreditering er en forutsetning for å få statlige bevilgninger til et utdanningstilbud. Statlige utdanningsinstitusjoner skal bare kunne kreve egenbetaling fra studenter i forbindelse

med videre- og etterutdanning, og private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar statlig støtte til et utdanningstilbud, kan bare kreve egenbetaling i den grad dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av slik støtte.

Forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter

De norske universitetene og høyskolene har de siste tretti årene vært inne i omfattende omorganiserings- og omstillingsprosesser med en sterk økning i studenttall og store faglige utfordringer. Slik disse medlemmer ser det, må det legges til grunn at institusjonene har håndtert disse utfordringene på en god måte. Norsk utdanning kommer godt ut i sammenligninger med andre land, spesielt fremheves godt samsvar mellom utdanning og de krav som stilles til kandidatene i den yrkesaktive fase. Når det gjelder norsk forskning, viser ulike kvalitetsindikatorer en positiv utvikling de senere år. Disse medlemmer regner det som sannsynlig at den påviste bedringen i forskningsaktivitet og -kvalitet har sammenheng med den økningen i ressurstilgang som samtidig har funnet sted. Det vises også til at flere høyskoler gjennom målrettet strategisk arbeid og klare faglige prioriteringer er i ferd med å oppnå de kvaliteter som kreves for å oppnå status som universiteter. De svakheter som kan påvises, er ikke større enn man må vente innenfor et stort forvaltningssystem med uensartede oppgaver og rammebetingelser.

Mjøsutvalget²² konkluderte i sin innstilling med at de statlige institusjonene burde gis større selvstendighet, en konklusjon som på mange måter samsvarte med institusjonenes egen oppfatning av situasjonen på det tidspunkt. Etter at Mjøsutvalget leverte sin innstilling, er det imidlertid innført en rekke endringer som har økt institusjonenes faglige, økonomiske og organisatoriske friheter. Disse ligger til grunn for begrepet «forvaltningsorgan med særskilte fullmakter». De svakheter som institusjonene påpekte da sektoren var underlagt mer tradisjonell forvaltningsorganisering, er langt på vei korrigert gjennom siste års endringer og reformer.

Da helsereformen med foretaksorganisering av sykehusene ble innført i 2000, var begrunnelsen todelt. Mange års erfaring med svak budsjettstyring på fylkesnivå og dårlig nasjonal koordinering motiverte den utforming reformen fikk. Disse svakheterne måtte *spesielt* adresseres. Helse-

²² NOU 2000: 14

sektorens problemer kan dermed ikke anvendes som referanse for universitets- og høyskolesektoren. Når det gjelder universitets- og høyskolesektoren, er det fortsatt forhold som kan forbedres. Mindretallet kan imidlertid ikke se at det er dokumentert så avgjørende svakheter ved dagens system at det kan forsvares å føre institusjonene inn i en slik omfattende organisatorisk prosess som den flertallet foreslår.

Styring og ledelse

Norske universiteter og høyskoler har i dag et styre som øverste ledelsesorgan. Styret er sammensatt av eksterne representanter utpekt av departementet, representanter valgt av vitenskapelig ansatte, studenter og teknisk/administrativt personale. Ingen gruppe har flertall. Institusjonene har gode erfaringer med denne sammensetningen, som på en balansert måte sikrer styret de erfaringer og den kompetanse som er nødvendig for å lede kompliserte kunnskapsorganisasjoner. Mindretallet går derfor inn for at dagens sammensetning av styret opprettholdes.

Motivert av ønsket om målrettet ledelse går flertallet inn for at det skal være et flertall av eksterne representanter i styret. For mindretallet fremstår det som et paradoks at institusjonens øverste fagstrategiske organ skal ha eksternt flertall. Mindretallet mener at en slik ordning vil svekke styrets faglige kompetanse og legitimitet. I tillegg vil en slik sammensetning kunne gi uheldige signaler om måldefineringen av institusjonens virksomhet og retning, og vil kunne disponere for beslutninger med uønskede konsekvenser for institusjonens faglige utvikling og kvalitet.

I dag oppnevnes de eksterne representanter av departementet, etter forslag fra institusjonen. I utvelgelsen legges det vekt på å sikre et mangfold. Flertallets forslag innebærer at institusjonen selv, dvs. styret, skal oppnevne nye eksterne representanter. Det vil si at flertallet i styret rekrutteres ved selvsupplering. Mindretallet er bekymret for at styrer med den type rekruttering etter hvert vil kunne miste det mangfold som er betydningsfullt for god ledelse av universiteter og høyskoler.

Ifølge dagens ordning står rektor, som styreleder, sammen med resten av styret for den faglige ledelse på institusjonens sentrale styringsnivå, mens den administrative ledelse ivaretas gjennom universitets- eller høyskolelederen. Rektor velges av og blant institusjonens ansatte og har dermed faglig legitimitet. Universitets- eller høysko-

lederen ansettes av styret. Slik mindretallet oppfatter dagens lov, innebærer den todelte ledelsesstrukturen at det skilles mellom beslutende og utførende nivå, hvor rektor i kraft av sin posisjon som styrets leder representerer det beslutende nivå når styret ikke sitter sammen. Dette er ikke prinsipielt annerledes enn det man vil kunne møte i private bedrifter med arbeidende styreformann. Det forhold at administrerende direktør har en representasjonsfullmakt og legitimasjon, endrer ikke dette. Det ligger ingen selvstendig beslutningsmyndighet i dette. Det som er spesielt ved universitets- og høyskolemodellen, er i første rekke at man fastslår i lovs form at verken styret, rektor eller andre styringsorganer har noen direkte instruksjonsmyndighet overfor administrativt ansatte. Disse opptrer på direktørens vegne, og denne kan selv overta saken eller instruere sine underordnede innenfor de rammer som ligger i vedtak av styre eller rektor. Denne ledelsesmodellen uttrykker institusjonenes særlige samfunnsoppdrag ved å legge det øverste ledelsesansvar til en leder utpekt blant de faglig ansatte, samtidig som den ivaretar behovet for en profesjonell administrativ ledelse. Mindretallet vil vise til at den lovfestede todelte ledelsesstruktur er en veletablert modell ved våre universiteter, og at erfaringene med rolle- og arbeidsfordelingen på institusjonenes sentrale styringsnivå i hovedsak er positive. Etter mindretallets oppfatning er det ikke dokumentert avgjørende svakheter ved denne modellen som tilsier at den bør avskaffes.

Mindretallets lovforslag åpner for at institusjonen *selv* kan velge om rektor skal velges eller ansettes. For institusjoner som opplever at dagens lov i praksis kan innebære uklarheter i rollefordelingen mellom rektor og universitets- eller høyskolelederen, kan rektor ansettes. Dette alternativet forutsetter at ansettelsesprosessen innebærer stor medvirkning fra ansatte, og at ingen av grupperingene i styret har flertall. I en slik modell velges styrets leder blant og av styrets medlemmer.

Egenbetaling

Mindretallet ønsker å fastslå det såkalte «gratisprinsippet» i lovs form. Det innebærer at statlige institusjoner bare kan kreve egenbetaling av studenter for videre- og etterutdanning. Når det gjelder private institusjoner, kan disse bare kreve egenbetaling fra studenter i den grad dette er fastsatt i forbindelse med tildeling av statlig støtte til utdanningstilbud. For både statlige og private institusjoner gjelder det at akkreditering av

NOKUT er en forutsetning for å være kvalifisert for statlig støtte.

6.5.2 Forskning og utdanning i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv

Utdanningsnivået i den norske befolkningen er høyt i internasjonal målestokk, og veksten i utdanningskapasiteten var spesielt kraftig på 1990-tallet ved en fordobling av antall studenter i universitets- og høyskolesektoren fra midten av 1980-tallet. Det innebar at utdanningsoppgavene tok en relativt sett økende andel av ressursene som ble tilført universiteter og høyskoler. I europeisk målestokk har Norge et høyt utdanningsnivå i befolkningen og høy studietilbøyelighet. På disse områdene er de nordiske land ledende i verden, og mindretallet tolker det dithen at det offentlige samfunnsoppdrag er godt ivaretatt.

Mindretallet vil peke på at utdanningsnivå og studietilbøyelighet er ujevnt geografisk fordelt i Norge, og at det følgelig fortsatt vil være behov for en statlig fordelingspolitikk. Dersom ressursfordelingen i høyere utdanning i større grad skal bestemmes av etterspørselskriterier og selvstendige utdanningsaktører som ikke inngår i et samlet nasjonalt utdanningsnettverk, vil dette kunne få uheldige konsekvenser for prinsippet om høyere utdanning som et samfunns gode for alle.

Norske universiteter og høyskoler står for en relativt stor andel av norsk forskning. Den raske veksten i utdanningskapasiteten på 1990-tallet har vært krevende, og forskningsaktiviteter ble mindre tilgodesett med ressurser under utbyggingen av utdanningstilbudet.

Det siste tiår har dette endret seg, og i denne perioden har tilførselen av ressurser til forskning i universitets- og høyskolesektoren steget prosentvis mer enn økningen i de nasjonale bevilgninger til forskning. Det vil si at sektoren har økt sin betydning som forskningsstrategisk aktør. Men fortsatt ligger forskningsbevilgningene i Norge lavt, og under gjennomsnittlig OECD-nivå. Likevel har Norge de siste år oppnådd gjennomsnittlige resultater ut fra internasjonale forskningsparametre, både kvalitativt og kvantitativt. Stramme økonomiske forhold reflekteres også i Forskningsrådets årlige søknadsrunder med mange kvalifiserte søkere og lav innvilgelsesprosent. Til tross for dette har Norge klart å markere seg i fronten på den internasjonale forskningsarena innenfor en rekke fagfelt.

I følge NIFUs rapport fra juni 2003, om «Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt

perspektiv», kan forskningen i norsk universitets- og høyskolesektor karakteriseres slik i et internasjonalt perspektiv: Artikkelproduksjonen har økt kraftig fra 1981 til 2002. I 2002 ble for første gang norske tidsskriftartikler sitert over verdensgjennomsnittet. Norsk universitetsforskning på de fagområdene som er evaluert, er av gjennomgående god faglig kvalitet i internasjonal målestokk. Innenfor enkelte fagfelt finnes flere miljø som er i internasjonal toppklasse. Norske doktorgradsavhandlinger får gjennomgående gode karakterer.

Ifølge samme rapport fra NIFU skårer norsk høyere utdanning høyt på relevanskvalitet i en komparativ studie av forholdet mellom utdanning og arbeidsmarked i Europa. Kunnskap og ferdigheter brukes og kommer til nytte i arbeidslivet i større grad i Norge enn i de øvrige europeiske land. Studentene synes å være fornøyd med faglig kvalitet, og spesielt høyskolene kommer positivt ut med hensyn til utdanningskvalitet. Imidlertid synes utdanningsevaluering og kvalitetssikring å være sent introdusert i Norge, og produktivitet definert som gjennomstrømning og tidsbruk har klare forbedringspotensialer.

Bedringen i ressurstilgangen, spesielt med tilførsel av 1/3 av avkastningen fra forskningsfondet, til universitets- og høyskolesektoren, har bidradd til en økning i forskningsaktiviteten ved institusjonene. Tilgangen på ressurser har også gitt institusjonene handlingsrom for strategiske valg og satsinger, strukturering av forskerutdanningen, stimulering til samarbeid og skjerpede krav til resultater og dokumentasjon.

Mindretallet vil vektlegge at den nye gradsstrukturen forutsetter et akkrediteringssystem som sikrer kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning. NOKUTs rolle vil være sentral når det gjelder kvalitetssikring og utbedringer av kvalitetssvikt som avdekkes i de internasjonale evalueringer. I den nye studiestrukturen vil det bli gitt mer veiledning og oppfølging av studentene og alle studiene er delt opp i mindre eksamensener. Det forventes derfor høyere produktivitet. Den nye finansieringsmodellen er delvis produksjonsbasert. Dette vil gi institusjonene incitament til å øke kandidat- og studiepoengsproduksjonen. Mindretallet mener at dette vil bidra til å bringe norsk høyere utdanning på nivå med OECD-standarder. Endringene i selve grads- og karaktersystemet vil dessuten lettere føre til internasjonal mobilitet både blant studenter og yrkesaktive. Disse kvalitetsforbedringene i norsk høyere utdanning er ikke avhengig av spørsmålet om institusjonenes tilknytningsform til staten.

De internasjonale evalueringer som er gjort av styring og ledelse, viser at norsk universitets- og høyskolesektor hittil har utviklet svake tradisjoner for å utøve faglig lederskap, og det etterlyses strategisk planlegging og virksomhetsprofilering. Mindretallet vil her peke på at Kvalitetsreformen er implementert etter at disse evalueringene er gjort. I forbindelse med denne reformen er det gitt institusjonene virkemidler som skal styrke de faglige ledelsesfunksjoner, herunder mulighet til å ansette faglig/administrativ leder i åremålsstillinger på avdelings- og grunnenhetsnivå. Institusjonsstyrene er dessuten gitt et tydeligere strategisk ansvar for virksomheten og ansvar for å sikre kvalitet i utdanning og forskning. Det foregår i dag et omfattende arbeid ved institusjonene for å utarbeide interne kvalitetssikringssystemer.

Disse endringene er gjennomført innenfor dagens tilknytningsform, og mindretallet mener at dette viser at eksisterende tilknytningsform åpner for å gjennomføre sterkere styring og strategisk planlegging i sektoren. Institusjonene har vist evne til å ta i bruk de nye fullmaktene. Nye ledelsesformer er innført, randsoneselskaper etablert og flere av høyskolene driver målrettet arbeid for å oppnå universitetsstatus. De lovendringer som har skjedd de senere år, har medført at institusjonene nå utarbeider forpliktende strategier og foretar de nødvendige prioriteringer og veivalg. Mjøsutvalget (2000) foreslo at de statlige institusjonene skulle gis større selvstendighet. Mindretallet erfarer at utvalgets råd er blitt tatt til følge, og universitets- og høyskolesektoren har de siste år fått økt faglig, økonomisk og organisatorisk frihet til å møte de internasjonale utfordringer. Mindretallet legger vekt på at institusjonene uttrykker sin tilfredshet med det nye handlingsrommet.

Mindretallet mener derfor at de siste års statistikker viser at norsk forskning er vesentlig styrket, både kvalitativt og kvantitativt. Det er sannsynliggjort at dette skyldes økte forskningsbevilgninger til sektoren, økt faglig og økonomisk frihet og de strategiske valg institusjonene selv har foretatt. Mindretallet vil påpeke at disse endringene har skjedd innenfor dagens tilknytningsform.

6.5.2.1 *Universiteter og høyskoler som samfunnsinstitusjoner*

Mindretallets utgangspunkt er at høyere utdanning og forskning er sentrale og strategiske samfunns- og statsoppgaver som det vil være et behov for å styre politisk. Dette må være utgangspunktet

når hensiktsmessigheten med hensyn til valg av organisasjonsform/tilknytningsform skal vurderes.

Med det vide samfunnsoppdrag er det vanskelig å forutse hvilke områder som er nødvendig å underlegge politisk styring, og i hvilke situasjoner det vil være behov for politiske myndigheters inn gripen. Dette er ikke til hinder for at høyere utdanning og forskning er en sektor som normalt skal ha stor grad av frihet og selvstendighet i utøvingen av selve virksomheten. Det er organisatorisk fullt ut mulig å forene stor grad av faglig frihet med en vidtgående rammestyring og konkrete føringer fra de politiske myndigheter. Det er på rammenivå politisk styring bør utøves. På virksomhetsnivå – slik som f.eks. faglig innhold i undervisning og forskning – må institusjonene ha full frihet. Mindretallet mener at behovet for overordnet politisk styring og institusjonenes behov for faglig frihet heller ikke i dag er problematisk. Den lov og den praksis som er utviklet i de senere år, viser at eksisterende tilknytningsform, kombinert med finansieringsordninger og ekstern kvalitetsstyring, er hensiktsmessige for å sikre styring av sentrale samfunnsmessige oppgaver innen sektoren.

Norsk forskning og høyere utdanning må ses som et nasjonalt anliggende hvis målsetting skal være å øke den samlede aktivitet og kvalitet på utdanning og forskning. Mindretallet vil her legge til grunn at det eksisterer et sektorovergripende og offentlig fordelingspolitisk ansvar når det gjelder anvendelse av statlige ressurser. En fragmentert modell hvor institusjonene er selvstendige rettssubjekter, fremmer ikke en nasjonal tilnærming til framtidens utfordringer. En utvikling i retning av selvstendige utdanningsaktører medfører at markedsmekanismer regulerer utviklingen innenfor høyere utdanning og offentlig forskningsvirksomhet, og dette vil etter mindretallets oppfatning være et risikabelt eksperiment. Det er høyst usikkert om utfallet innebærer en styrking av norske miljøers posisjon i den internasjonale forskningsfronten. I tillegg vil en deregulering av sektorens offentlige samfunnsansvar, hvor det offentliges interesser kun indirekte representeres gjennom for eksempel bevilgningsansvar, sette mindre institusjoner i en svært utsatt posisjon. En slik modell kan også invitere til en utvikling hvor gratisprinsippet over tid vil bli utfordret.

Universitetene og høyskolene i Norge bør i størst mulig grad ses som deler av et nasjonalt forsknings- og utdanningssystem med institusjonell, men ikke full økonomisk autonomi, slik prak-

sis er etter dagens lov. I stedet for å fokusere på økonomisk autonomi gjennom stiftelseslignende tilknytningsformer, bør man konsentrere oppmerksomheten om å utvikle en koordinert og målrettet statlig styringsstrategi gjennom finansielle virkemidler, rammestyring og faglig fristilling. Slik sett mener mindretallet at den omorganisering flertallet legger opp til, ikke er et adekvat svar på de utfordringer universitets- og høyskolesektoren står overfor. Sektorens utfordringer løses ikke gjennom en fragmentering og autonomisering av det institusjonelle ansvar. Mindretallet mener at perspektivet må flyttes. 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, kan bygge på nasjonale strategier ut over snevre institusjonsperspektiver. Mindretallet vil fraråde endringer som kan innebære at det nasjonale styringsperspektiv fragmenteres. En faglig selvstendighet kan oppnås med dagens modell supplert med fullmakter til institusjonene. I flertallets argumentasjon for særlovsorganisering, med elementer fra andre rettslige organisasjonsformer, synes betydningen av kommersialisering og nærlingslivstilpasning av høyere utdanning og forskning å være underkommunisert i argumentasjonen.

6.5.2.2 *Statens rolle i styring av norsk utdanning og forskning*

Mindretallet mener at en viktig premiss for lovregulering i universitets- og høyskolesektoren er å ivareta nasjonal koordinering av forskning og utdanning. Det er i dag en eksplosiv vekst i kunnskapstilfang og kompleksitet innen alle fagområder. For små land som Norge blir det stadig vanskeligere å opprettholde faglig bærekraftige miljøer og fullverdige utdanningstilbud på et tilstrekkelig bredt antall områder. Det betyr at tilgjengelige økonomiske og menneskelige ressurser må utnyttes optimalt og vurderes i en samfunnsøkonomisk sammenheng. Dette er dermed ikke bare et spørsmål om effektivitet ved den enkelte institusjon, men like mye om i hvilken utstrekning man makter å se virksomheten ved de enkelte institusjoner i sammenheng. Viktige utfordringer blir å unngå fragmentering av den faglige innsatsen på de enkelte fagområdene og sikre at fagmiljøene bringes sammen i et forpliktende samarbeid. Gjennom en helhetlig politikk og god arbeidsfordeling kan det skapes nasjonale forskningsmiljøer

og nettverk som er sterke nok til å hevde seg i internasjonal sammenheng.

Etter mindretallets oppfatning vil en tilknytningsform, basert på ulike varianter av en særlovsorganisering, ha en grunnleggende svakhet når det gjelder hvordan behovet for nasjonal koordinering av forskning og utdanning skal ivaretas. Mindretallet mener at dagens styringssystem gir faglig legitimitet innad og legger godt til rette for nasjonal styring og koordinering av høyere utdanning og forskning. Mindretallet mener at gjeldende styringssystem har vist seg omstillingsdyktig og robust over tid, og viser til at utdanningskapasiteten har blitt doblet i løpet av ca ti år, gradssystemet og studiestrukturen er nå tilpasset EUs standarder, og gjennom Kvalitetsreformen er eksamens- og undervisningssystemet blitt kvalitativt forbedret.

En eventuell særlovsmodell vil etter mindretallets oppfatning også representere et klart tilbakeskritt i forhold til ambisjonen om å ivareta institusjonenes uavhengighet, og vil ikke være egnet til å skape verken rettslig eller parlamentarisk klarhet når det gjelder kompetanse og ansvarsforhold.

Diskusjonen om behovet for økt handlefrihet for institusjonene har i praksis vært knyttet til et ønske om større økonomisk og faglig handlefrihet. De siste lovendringer og innføring av nettobudsjettering har vært avgjørende skritt i riktig retning her. Det samme gjelder reglementet om adgang til å etablere randsonestitusjoner som inngår som integrerte elementer i institusjonenes egen virksomhet, men med de økonomiske brannvegger som er nødvendige blant annet av hensyn til EØS-reglene om konkurranse.

Det kan også legges skranker for sentrale myndigheters styringsrett over forvaltningsorganer, slik det er gjort i forhold til NOKUT, se for eksempel Universitets- og høyskoleloven § 13 nr. 3 hvor det heter: «Departementet kan ikke gi organet pålegg utover det som er hjemlet i lov eller fastsettes av departementet i forskrift, og kan ikke overprøve organets akkrediteringer». I nyere lovgivning har tilsvarende begrensninger i departementets instruksjons- og overprøvingsmyndighet vært et tema i forhold til Konkurransetilsynet. Det er også alminnelig enighet om at det gjelder en slik begrensning i forhold til universitetene og høyskolene når det gjelder det faglige innhold i undervisningen og forskningen, samt det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid, se universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 3.

Mindretallet vil ellers bemerke at flertallets henvisning til legalitetsprinsippet som skranke for statens myndighet, ikke kan ses å gi viktige bidrag til diskusjonen. Legalitetsprinsippet gjelder primært i forhold mellom staten og borgerne. Det innebærer at i mangel av annet særlig kompetansegrunnlag, i praksis avtale, samtykke eller eierrådighet, kan det offentlige ikke utøve myndighet som innebærer inngrep i borgernes rettsposisjon eller handlefrihet uten særskilt hjemmel i lov. Dette prinsippet gjelder også i forhold til private juridiske personer, herunder selskaper.

Et eventuelt forslag om omgjøring av institusjonene til selvstendige stiftelser kan innebære at den norske stat blir ansett som avskåret fra, ut fra en senere og mer ekspansiv forståelse av EØS-avtalen, å favorisere egne institusjoner i konkurranse med utenlandske institusjoner som ønsker å gi tilbud på det norske marked. Når utdanningsinstitusjonene er organisert som egne rettssubjekt, er de i større grad eksponert for EØS/EU-regler. Disse perspektivene er bekymringsfulle, ikke minst for de ikke-statlige institusjonene som med dette kan miste muligheten for å bli tatt inn under en statlig paraply ved særavtale i medhold av en lov etter dagens modell.

Norsk forskning og høyere utdanning må ses som et samlet nasjonalt anliggende hvis Norge skal ha muligheter til å øke aktiviteten og kvaliteten på utdanning og forskning. En fragmentert modell hvor institusjonene registreres som selvstendige institusjoner, fremmer ikke en nasjonal tilnærming til utfordringer som måtte komme i sektoren. Et forslag som innebærer at det i større grad inviteres til konkurranse institusjonene imellom, medfører altså fragmentering. Å regulere kvaliteten på forskning og høyere utdanning gjennom større grad av konkurranseeksponering er, etter mindretallets oppfatning, et risikabelt eksperiment. Det er høyst usikkert om utfallet innebærer en styrking av norske miljøers posisjon i den internasjonale forskningsfronten. I tillegg vil slike endringer sette mindre institusjoner i en svært utsatt posisjon. En slik modell kan også invitere til en utvikling hvor gratisprinsippet over tid vil bli utfordret.

6.5.2.3 Akademisk frihet/faglig autonomi

Kravet om faglig autonomi er en grunnleggende akademisk verdi. Den faglige frihet er sikret ved at dagens universitets- og høyskolelov beskytter de statlige institusjonene mot inngripen fra politiske myndigheter. Staten som eier kan styre gjen-

nom budsjett, men detaljeringsgraden i departementets styring har avtatt betydelig de siste årene. Eier kan stille krav til kvalitet, men ikke til innhold og faglig retning. Det synes å være en klar politisk forståelse for at det er institusjonene selv som bestemmer sine egne faglige prioriteringer og utdanningens og forskningens innhold og profil.

Mindretallet anser at den faglige autonomi i universitets- og høyskolesektoren sikres ved at universitetene og høyskolene fortsatt organiseres som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter. Mindretallet foreslår at det i tillegg lovfestes en uavhengig status for disse institusjonene. Disse medlemmer vil vise til at dette rent faktisk er den modell i alle fall deler av universitets- og høyskolesektoren mener eksisterer i dag, og denne forståelsen har ikke vært utfordret før i Mjøsutvalgets innstilling. Mindretallet legger avgjørende vekt på at det nå er flere eksempler på at den institusjonelle autonomien for universitetene og høyskolene både i Norge og i andre land utfordres både fra politisk og administrativt hold. I denne situasjon er det viktigere enn før å bygge holdbare brannvegger mellom institusjonene og politisk styringslyst. Dette er hensyn som kommer til uttrykk i den finske grunnlovs § 123 hvor det fastslås som alminnelig overordnet prinsipp at «Universiteten har selvstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag». I Universitetslag 27.6.1997/645 § 2 gjentas at «Universiteten har selvstyrelse», samtidig som det fastslås i § 11 at «Universitetets högsta beslutande förvaltningsorgan är styrelsen».

Det er neppe aktuelt å grunnlovsfeste uavhengigheten til norske universiteter og høyskoler. Mindretallet mener imidlertid at det er viktig at dette prinsippet slås fast i lovs form. Etter disse medlemmers syn er en modell hvor staten styrer i kraft av en eierrådighet med en vag begrensning mot «faglige spørsmål» eller lignende, ikke tilstrekkelig til å trygge institusjonenes og fagenes uavhengighet mot politisk overstyring i en kritisk situasjon.

Mindretallet er ikke enig i at det eksisterer vesentlige uklarheter knyttet til ansvarsfordeling mellom statsråden og institusjonen innenfor dagens styringsmodell, og vil påpeke at statsråden, innenfor lovens rammer, er politisk ansvarlig for virksomheten ved institusjonene, uavhengig av tilknytningsform.

Slik mindretallet ser det, vil en eventuell organisering av norske statlige utdanningsinstitusjoner etter en organisering som eget rettssubjekt

medføre en klar og vesentlig svekkelse av institusjonenes autonomi i forhold til politiske myndigheter. Disse medlemmer konstaterer at juridiske fagpersoner er uenige om hvor langt institusjonenes autonomi går etter dagens lovverk, men legger imidlertid til grunn at det er et uttrykt ønske fra Stortinget om å styrke institusjonenes uavhengige status for å ivareta faglig autonomi og interne beslutningsprosesser. Et eventuelt forslag om å organisere institusjonene etter en tillempet versjon av dagens regler for statsforetak vil innebære at institusjonene underlegges den til enhver tid sittende fagstatsråd som øverste besluttsende organ. Det betyr at statsråden alltid vil ha mulighet til å overprøve beslutninger ved institusjonene om indre organisering og drift. Med det vil institusjonene også kunne instrueres og holdes ansvarlig for sine handlinger. Disse medlemmer merker seg at man kan forutsette at statsråden vil være tilbakeholden med å benytte seg av denne styringsmyndigheten. Det er grunn til å anta at det vil være forholdsvis få saker hvor politisk ledelse finner det nødvendig å benytte sin instruksjonsmyndighet i foretaksmøte. Dette må ses på bakgrunn av flere forhold, for eksempel modeller ved at a) departementet kan oppnevne flertallet av medlemmene i styret for institusjonene, og b) departementet har tilbakekallingsrett når det gjelder oppnevningen av disse. Det innebærer at statsråden med denne formelle kompetanse og med en eventuell lov som fremhever statens eierskap som grunnlag for bestemmende myndighet, ytterst sjelden vil ha behov for å benytte denne formelle fremgangsmåte for å utøve myndighet.

Mindretallet mener følgelig at statlige universiteter og høyskoler bør organiseres som forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter, og at uavhengigheten til disse institusjonene også bør lovfestes.

6.5.2.4 *Forskningsstrategi og forskningsledelse*

Universitets- og høyskolesektoren har vært evaluert av internasjonal ekspertise i løpet av de siste årene, se kapittel 4.3. Evalueringen av universitetene har ulik karakter, men behovet for sterkere strategisk styring og ledelse er omtalt i evalueringen av enkelte av institusjonene. Ifølge Norges forskningsråds fagevalueringer er behovet for økt ressurstilgang og styrking av forskningsstrategi og forskningsledelse gjennomgående tema. Mindretallet har observert at institusjonene har tatt evalueringspanelenes vurdering av sterkere forskningsledelse alvorlig, og i kjølvannet av kritikken

har institusjonene implementert gjennomgående strategiprosesser, horisontalt og vertikalt i organisasjonen.

Mindretallet er enig i at gode forskningsmiljøer gjerne kjennetegnes av god ledelse, slik det fremgår av Norges Forskningsråds fagevalueringer. God ledelse innen forskning innebærer et sterkt element av fagkunnskap, inspirasjon og kreativitet. Ledelse og organisasjon i forskningsmiljø innebærer å finne konstruktive utløp for den kreativitet som finnes, og i gode forskningsmiljøer samspiller de ulike kvalitetselementene i dynamiske prosesser. Ledelse, organisering og god forskning er gjensidig avhengige, og hvor ledelse ikke nødvendigvis er en forutsetning for kvalitet. Gode forskningsresultat kan gjerne ses på som innsatsfaktor for god ledelse, og dermed kan den positive utviklingen være selvforsterkende.

Mindretallet er innforstått med betydningen av god forskningsledelse. Erfaringsmessig vokser denne gjerne fram i den dynamiske dialogen i forskningsmiljøene, og kan vanskelig framtvinges gjennom organisatoriske håndgrep. De gjennomgripende strategiske endringsprosesser som den senere tid er satt i gang ved institusjonene, vil sannsynligvis medføre en tydeligere og styrket faglig ledelse på alle nivå i institusjonene. Disse medlemmer kan derfor ikke si seg enige med flertallet i at en endring av institusjonenes tilknytningsform representerer et adekvat tilsvarende på de forskningsmessige ledelsesutfordringene i universitets- og høyskolesektoren i årene framover.

6.5.3 **Alternative tilknytningsformer for statlige universiteter og høyskoler**

6.5.3.1 *Forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter*

Mindretallet vil på bakgrunn av de forhold som er omtalt ovenfor tilrå at en ny lov om universiteter og høyskoler bygger videre på prinsippet om å organisere disse som uavhengige forvaltningsorganer. Det bør trekkes klare grenser i loven mellom saker som departementet skal føre tilsyn og kontroll med, og forhold som gjelder institusjonens indre anliggender. Et slikt skille bør ta utgangspunkt i dagens praksis på området, hvor institusjonene er gitt vide fullmakter dels i selve loven, og dels ved innføringen av nettobudsjettering og reglement om randsoneraktivitet.

I motsetning til utvalgets flertall foreslår mindretallet at universitetene og høyskolene fortsatt skal organiseres som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter. For å sikre autonomien foreslår mindretallet at det i tillegg lovfestes en uav-

hengig status for disse institusjonene. Mindretallet legger avgjørende vekt på at det nå er flere eksempler på at den tradisjonelle institusjonelle autonomien for universitetene og høyskolene, både i Norge og i andre land, utfordres.

Mindretallet mener imidlertid at det er viktig at dette prinsippet lovfestes. Etter mindretallets syn er en modell hvor staten styrer i kraft av en eierrådighet med en vag begrensning mot «faglige spørsmål» eller lignende, ikke tilstrekkelig til å trygge institusjonenes og fagenes uavhengighet mot politisk overstyring i en kritisk situasjon. Mindretallet vil også vise til at universiteter og høyskoler gjennomgående har velutviklede og gode systemer for forvaltning av tildelte bevilgninger og at budsjett disiplinen er god.

Mindretallet har merket seg at flertallet synes å legge til grunn at Grunnlovens § 19 vil avskjære mulighetene for å etablere universiteter og høyskoler som uavhengige forvaltningsorgan, uten instruksjonsmyndighet for regjering og departement. Mindretallet vil peke på at de to forslag som ligger på bordet, organisering som uavhengige forvaltningsorgan eller stiftelser, ikke skiller seg fra hverandre i vesentlig grad, verken med hensyn til økonomisk styring eller institusjonell uavhengighet. Disse medlemmer finner det derfor vanskelig å tro at begrepsvalg og betegnelse vil være avgjørende for grunnlovsmessigheten.

Mindretallet er uenig med flertallet når det gjelder spørsmålet om uklarheter knyttet til ansvarsfordeling mellom statsråden og institusjonen innenfor dagens styringsmodell, og vil påpeke at statsråden alltid vil være politisk ansvarlig for virksomheten ved institusjonene, uavhengig av tilknytningsform.

Mindretallet mener at statlige universiteter og høyskoler bør organiseres som forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter, og at uavhengigheten til disse institusjonene bør lovfestes.

6.5.3.2 *Organisering som eget rettssubjekt*

Mindretallet er enig i at en organisering av institusjonene som egne rettssubjekter vil gi ryddigere forhold mellom institusjon og departement enn en ordning basert på en forvaltningsmessig organisering. Mindretallet vil imidlertid understreke at den juridiske forskjell mellom eierskapsstyring i et statsforetak eller selskap og forvaltningsmessig styring i siste instans vil være rent prosessuell.

Mindretallet mener at en tilknytningsmodell hvor departementet utøver sin styringsmyndighet i kraft av eierrådighet, vil medføre at styringsan-

svaret vil bli mer uklart enn med dagens modell. Styrets styringsoppdrag er knyttet til et sammensatt sett av lite sammenlignbare verdier; økonomiforvaltning, faglighet og lokal strategitenkning. Staten som eier vil ikke kunne forholde seg passivt til eventuelle valg som måtte gå på tvers av nasjonale prioriteringer og strategier.

Mindretallet vil peke på at det verken er realistisk eller ønskelig at institusjoner som finansieres løpende over statsbudsjettet for å ivareta viktige samfunnsoppgaver, gis fri adgang til å lånefinansiere sin virksomhet eller treffe andre beslutninger med store konsekvenser for institusjonens fremtidige økonomi og handlefrihet.

Diskusjonen om behovet for økt handlefrihet for institusjonene har i praksis vært knyttet til et ønske om større økonomisk handlefrihet. Mindretallet er av den mening at innføring av nettobudsjettering har vært et avgjørende skritt i riktig retning her. Det samme gjelder reglementet om adgang til å etablere randsonestitusjoner som inngår som integrerte elementer i institusjonenes egen virksomhet. Det er ikke noe i veien for at det også under dagens lovverk etableres systemer hvor slike transaksjoner kan gjennomføres i kraft av delegert beslutningsmyndighet til institusjonene, på samme måte som ved randsonereorganisering. Noen fullstendig frihet for styrene ved institusjonene i slike anliggender vil det uansett ikke være tale om å gi, verken som forvaltningsorgan eller som selvstendig rettssubjekt. På denne bakgrunn er det uklart hva gevinsten ved en omorganisering av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren til selvstendige rettssubjekt vil være. De endringer som ønskes, kan oppnås med særlige bestemmelser i økonomireglementet for institusjonene med dagens tilknytningsform. Om ønskelig, kan endringene gis særlig hjemmel i lov.

Mindretallet vil også peke på at en omlegging til regnskapsprinsippet, som vil være én konsekvens av en eventuell overgang til selvstendig rettssubjekt for statlige universiteter og høyskoler, vil medføre store administrative kostnader. Det vises her til sykehussektoren der innføring av regnskapsprinsippet som et ledd i overgangen til foretaksmodell, har vært både kostbar og tidkrevende.

Flertallets forslag om omgjøring av institusjonene til selvstendige rettssubjekt kan innebære at den norske stat blir ansett som avskåret fra, ut fra en senere og mer ekspansiv forståelse av EØS-avtalen, å favorisere egne institusjoner i konkurranse med utenlandske foretak som ønsker å gi tilbud på det norske marked. Når utdanningsinsti-

tusjonene er organisert som foretak, er de i mindre grad eksponert for EØS/EU-regler.

Norsk forskning og høyere utdanning må ses som et samlet nasjonalt anliggende hvis Norge skal ha muligheter til å øke aktiviteten og kvaliteten på utdanning og forskning. En fragmentert modell hvor institusjonene registreres som selvstendige rettssubjekt, fremmer ikke en nasjonal tilnærming til utfordringer som måtte komme i sektoren. Flertallets forslag innebærer at det i større grad inviteres til konkurranse institusjonene imellom. Å overlate til markedsmekanismer å høyne kvaliteten på forskning og høyere utdanning, er etter mindretallets oppfatning risikabelt.

6.5.3.3 *Organisering som foretak*

Foretaksmodellen setter ikke noen rettslige grenser for statsrådets instruksjonsmyndighet i foretaksmøte, med unntak av faglig innhold i forskning og undervisning. Dermed er det også uklart hva som i en gitt situasjon kan utløse et parlamentarisk ansvar for mangelfull utøving av statens eierrådighet. Begge deler innebærer at en slik organisasjonsmodell kan være egnet til å øke usikkerheten om kompetanse- og ansvarsforhold mellom styre og departement. I tillegg vil statens ansvar for en helhetlig nasjonal forsknings- og utdanningspolitikk bli utydeliggjort.

Slik mindretallet ser det, vil en organisering av norske statlige universiteter og høyskoler som innebærer en overgang til selvstendig rettssubjekt, kunne medføre en klar og vesentlig svekkelse av institusjonenes autonomi i forhold til politiske myndigheter. Mindretallet konstaterer at juridiske fagpersoner er uenige om hvor langt institusjonenes autonomi går etter dagens lovverk, men legger til grunn at det er et uttrykt ønske fra Stortinget om å styrke institusjonenes uavhengige status for å ivareta faglig autonomi og interne beslutningsprosesser.

En foretaksmodell vil etter mindretallets oppfatning representere et klart tilbakeskritt i forhold til ambisjonen om å ivareta institusjonenes uavhengighet, og vil ikke være egnet til å skape verken rettslig eller parlamentarisk klarhet når det gjelder kompetanse og ansvarsforhold. Kombinasjonen av et departementsoppnevnt styreflertall og eiendomsrett som legitimeringsgrunnlag for kompetanseutøving fra statsrådets side, medfører at det blir lagt til rette for en detaljert og omfattende styring av institusjonene fra eiers side. En organisering av institusjonene som foretak vil innebære at institusjonene underlegges den til

enhver tid sittende fagstatsråd som øverste besluttede organ.

6.5.3.4 *Organisering som stiftelse eller stiftelseslignende organ*

Flertallet foreslår en særlovsorganisering av universiteter og høyskoler som kombinerer flere ulike elementer fra andre rettslige organisasjonsformer. Forslaget innebærer en særlovsorganisering som balanserer selvstendighet og styring, men institusjonene skal være selveiende. Mindretallet vil vise til at universiteter og høyskoler har omfattende fullmakter innenfor dagens forvaltningsmodell, og at de kan få ytterligere fullmakter innenfor denne modellen dersom det er ønskelig. Budsjettstyring er statens viktigste styringsredskap, og finansieringsordningene vil bestå uavhengig av organisasjonsform.

Mindretallet mener at det er et betydelig behov for å sikre nasjonal styring og koordinering av universitets- og høyskolesektoren. Styringsbehovene vil ligge i de ytre rammer for virksomheten, herunder ressursbruk og prioritering mellom fag- og forskningsfelt. Sektorens strategiske betydning når det gjelder å tilføre alle deler av landet kompetent arbeidskraft og forskningsresultater, men også sektorens betydning i forhold til innovasjon og næringsutvikling samt regional utvikling, legitimerer behovet for nasjonal koordinering og ytre styring av sektoren som helhet. En fristilling av institusjonene kan gjøre det vanskelig å videreføre en nasjonalt koordinert politikk for forskning og utdanning. Mindretallet vil videre vise til at en framtidig organisering av universitets- og høyskolesektoren også må legge til rette for at de likhets- og rettferdighetsidealer som har preget norsk utdanningspolitikk, fortsatt ivaretas.

Flertallet foreslår en stiftelseslignende særlovmodell som er ment å skulle gi rom for en viss grad av politisk styring. Det forutsettes at departementet skal kunne instruere institusjonene på visse områder. Dersom det er slik, bør konsekvensen være at institusjonene organiseres som forvaltningsorganer, og ikke som selveiende stiftelseslignende organisasjoner.

Et sentralt spørsmål er om stiftelse eller lignende organisering er hensiktsmessig for universiteter og høyskoler. Mindretallets utgangspunkt er at høyere utdanning og forskning er sentrale samfunns- og statsoppgaver som bør forvaltes og utvikles i en helhetlig nasjonal sammenheng. Det vil derfor være behov for fleksible og ulike styringsformer uten at det berører institusjonenes

faglige og lovfestede frihet og selvstendighet i utøvingen av selve virksomheten. Det er organisatorisk fullt mulig å forene stor grad av faglig frihet med en vidtgående rammestyring som gjør at institusjonene kan fungere koordinert og i en nasjonal utdannings- og forskningspolitisk kontekst.

Flertallets forslag innebærer at institusjonen skal være selveiende og få eiendommer overført, men samtidig foreslås det at staten skal kunne ta disse tilbake. Det vises til tilsvarende bestemmelser for NRK. Mindretallet vil peke på at overføringer til stiftelser er ment å skulle være endelige. Tilbakeføringsklausuler kan tolkes dit hen at det ikke er opprettet en stiftelse eller selveiende institusjon. Institusjonene skal ikke kunne gå konkurs. Mindretallet er enig i dette, men finner at det illustrerer kompleksiteten ved å velge en selvstendig form. Dersom den statlige finansieringen etter hvert trappes ned og/eller suppleres sterkt av ekstern finansiering, kan resultatet bli at et konkurransforbud/garanti må anses å være en statsgaranti og en statsstøtte og ulovlig i henhold til EØS-avtalen art. 61. Dersom den statlige finansieringen opprettholdes fullt ut som i dag, vil dette antakelig bli akseptert som en solidarisk finansiering, jf. EØS-avtalen art. 59 nr. 2.

Mindretallet vil avslutningsvis peke på at den faglige selvstendighet flertallet ønsker å oppnå gjennom stiftelseslignende organisasjonsformer, kan oppnås gjennom dagens organisasjonsform supplert med fullmakter.

6.5.3.5 *Autonomi og omstilling*

Det er viktig å sikre universiteter og høyskoler en stor grad av autonomi i årene som kommer. Et samfunn i rask og kontinuerlig endring krever at institusjonene har et handlingsrom som gir mulighet for å innfri ønsker og behov fra omgivelsene og oppdragsgivere, samtidig som institusjonenes uavhengige stilling i samfunnet er sikret.

Universiteter og høyskoler har i dag som uavhengige forvaltningsorganer full faglig frihet til å møte de utfordringer som årene framover vil bringe. Den nye grads- og studiestrukturen gir mulighet til å utvikle institusjonene etter egne behov og foreta de strategiske valg for forskning, fagutvikling og utdanning som er nødvendig for den enkelte institusjon. Dette gir rom for nærhet mellom problemområde og beslutningstaker, og behovet for fleksible og lokale løsninger er dermed ivare tatt. NOKUT, som er gitt en viktig rolle i styringen av høyere utdanning, vil sørge for at

overordnet styring, koordinering og kvalitetssikring balanserer mot behovet for frihet og ansvar for den enkelte institusjon. Nettobudsjettering og nytt rammeverk for randsonevirksomheten gir nødvendig frihet på det økonomiske området.

Mindretallet frykter at en organisering av institusjonene som selvstendig rettssubjekt over tid vil kunne føre til at institusjonenes strategier innen forskning og utdanning i stor grad gjøres avhengige av eksterne finansieringskilder. En slik utvikling vil svekke institusjonenes uavhengige stilling i samfunnet.

Omfanget av de høyere utdanningsinstitusjonene, både i form av aktiviteter og resultater, har økt betydelig de siste tiårene. Økningen i rekrutteringen til høyere utdanning var uventet stor på 1990-tallet. Økte bevilgninger over statsbudsjettet, sammen med evne og vilje til store tilpasninger fra institusjonenes side, gjorde det mulig å øke antall studenter fra 90.000 til 180.000 over en tiårsperiode. I samme periode ble også realkompetansereformen gjennomført, og institusjonene økte satsningen innenfor pedagogisk forsøksvirksomhet, fjernundervisning og etter- og videreutdanning. I samme tidsrom har det også vært gjennomført kontinuerlige prosesser for å utvikle og bedre styrings- og ledelsesordninger ved institusjonene. Mindretallet mener derfor at en organisering av institusjonene som forvaltningsorganer med lovfestet uavhengighet best vil ivareta autonomi og omstillingsevne ved institusjonene.

6.5.4 **Ledelsesfunksjonen ved statlige universiteter og høyskoler**

6.5.4.1 *Utfordringer for institusjonenes styreorganer og ledelse*

Fellesskapet investerer i dag betydelige beløp i høyere utdanning og forskning. Det overordnede behov for høyere utdanning vil sannsynligvis holde seg stabilt i årene som kommer, og vi ser en økende etterspørsel når det gjelder videre- og etterutdanning. Ressurstilgangen til forskning har bedret seg, og aktiviteten har økt. Men fellesskapet vil kreve å få noe igjen for disse investeringene, og det er derfor grunn til å tro at det vil stilles økte krav til kvalitet og relevans i videste forstand.

Den økende nasjonale og internasjonale konkurranse om utdanningstilbud og kompetanse innebærer at institusjonene må håndtere stadig skiftende krav og utfordringer. Institusjonene – og da spesielt universitetene – skal ha en primær forpliktelse overfor den langsiktige grunnforskning

gen, samt ivareta viktige oppgaver innen anvendt og næringsrettet forskning. De siste årene har det vært en økning i institusjonenes virksomhet som er finansiert av andre oppdragsgivere, og det er grunn til å tro at institusjonene i stadig større grad må basere sine inntekter på ekstern finansiering oppnådd gjennom samhandling og konkurranse, selv om den offentlige basisfinansiering fortsatt vil utgjøre hovedtyngden av institusjonenes inntektsgrunnlag.

Situasjonen krever at institusjonene skjøtter sine langsiktige kjerneoppgaver på en kvalifisert måte. Samtidig som det etableres arenaer for samspill med samfunnet, må det utvikles en beredskap for å oppfatte signaler fra utenverdenen og handlekraft til å foreta nødvendige omstillinger. Dette tilsier at institusjonene vil ha bruk for styringsorganer med en sammensatt kompetanse.

6.5.4.2 *Institusjonens styre*

Styret er institusjonenes øverste organ. Styret har et overordnet ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, og i henhold til universitets- og høyskoleloven er de statlige utdanningsinstitusjonene gitt faglig autonomi. Styret har ansvar for institusjonens overordnede strategi og utvikling, for intern organisering og ledelse og for at virksomheten drives effektivt. Videre har styret ansvar for at institusjonens økonomiske ressurser disponeres i samsvar med forutsetninger og retningslinjer gitt av departementet eller Stortinget.

6.5.4.3 *Styremedlemmenes rolle*

Styremedlemmene skal til sammen ivareta de forskjellige hensyn som er beskrevet i det komplekse oppdraget universiteter og høyskoler er gitt. Det innebærer at de enkelte styremedlemmene bidrar med ulike perspektiver i styrearbeidet. Representantene for de vitenskapelig ansatte bidrar med kunnskap om institusjonen og kompetanse i utdannings- og forskningsspørsmål. Videre skal disse representantene sikre den faglige legitimitet. Representantene for studenter og de teknisk-administrativt ansatte bidrar med kjennskap til institusjonen som arbeids- og studie-sted. De eksterne representantene ivaretar samfunnets ønsker og krav om innsyn i virksomheten og kan representere et korrektiv i forbindelse med intern organisering, styring og ledelse.

Etter dagens universitets- og høyskolelov velges representantene for de vitenskapelig ansatte, studenter og øvrige ansatte blant sine respektive

grupper, mens de eksterne representantene utpekes av departementet etter forslag fra institusjonens styre. Ordningen med ekstern representasjon i styret får gjennomgående god evaluering av institusjonene. De eksterne representantene har bidratt til å «flytte» samfunnet inn i styrerommet og dreie fokus i styrets arbeid over på overordnede perspektiver.

6.5.4.4 *Sammensetning av styret*

Etter dagens ordning består styret totalt av 11 medlemmer; fire eksterne representanter, fire vitenskapelig ansatte (inkludert rektor og prorektor), to medlemmer valgt av studentene og ett medlem valgt blant de teknisk-administrativt ansatte. Dermed har ingen av enkeltgruppene flertall alene.

Mindretallet er av den oppfatning at denne styresammensetningen har fungert godt. Institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er store og komplekse organisasjoner som krever et bredt sammensatt styre. Med dagens sammensetning er det overordnede kravet om effektiv styring, beslutningsdyktighet og ønske om medvirkning fra samfunnets side ivaretatt. Den faglige legitimitet er sikret gjennom representanter fra de vitenskapelige ansatte med fagkunnskap og kjennskap til institusjonens særegne natur. I tillegg er ønsket om innflytelse fra ansatte og studenter imøtekommet. Etter mindretallets erfaring har bidraget fra de ulike grupperinger vært godt balansert til en hensiktsmessig helhet.

Disse medlemmer vil sterkt understreke at eksterne medlemmer har vært et verdifullt bidrag til styring og ledelse av universiteter og høyskoler, men er uenige i flertallets forslag om en styringsordning der eksterne representanter utgjør et flertall av styret. En slik ordning gir uheldige signaler om måldefineringen av institusjonenes virksomhet og virksomhetens innretning. En slik svekkelse av styrets faglige kompetanse og legitimitet vil etter disse medlemmers oppfatning bidra til å svekke styrets mulighet til å fungere som et effektivt fagstrategisk organ og en garanti for den faglige kvalitet ved institusjonen. Mindretallet er også bekymret for at en slik sammensetning vil kunne bidra til kortsiktige løsninger på krav og utfordringer som måtte være i tiden. Underminering av den langsiktige tenkning som styring og ledelse av denne type kunnskapsorganisasjoner forutsetter, kan bli resultatet. En slik utvikling vil kunne bidra til å øke avstanden mellom topp og

bunn i institusjonene, med uheldige konsekvenser for det faglige engasjement.

Med et eksternt styreflertall velger man å vektlegge hensynet til samfunnets krav om påvirkning og innsyn sterkere enn behovet for faglig kompetanse, strategisk langsiktighet og faglig autonomi. Mindretallet er innforstått med at et eksternt styreflertall kan medføre flere og raskere beslutninger, men er samtidig bekymret for at retningen på det faglige arbeidet blir uforutsigbart og raskt skiftende.

Flertallet går inn for en ordning der de eksterne representantene oppnevnes av institusjonen selv, etter regler godkjent av departementet. Det er uklart hvilket innhold slike regler vil kunne få, og det er følgelig også uklart hvilken innflytelse departementet vil kunne sikre seg gjennom et eksternt styreflertall. Idealet om universiteter og høyskoler som uavhengige samfunnsinstitusjoner med et minimum av styring fra statlig hold i den interne og faglige virksomheten, lar seg vanskelig forene med en vesentlig statlig innflytelse i spørsmålet om styrets flertall. Denne uklarheten i flertallets forslag til oppnevning av eksterne representanter omfatter derfor et punkt av vesentlig prinsipiell betydning. Samtidig innebærer en styresammensetning hvor departementet, med stor eller mindre innflytelse, bidrar til flertallets oppnevning, at forestillingen om styret som det øverste faglige organ ved institusjonen blir lite troverdig.

Mindretallet ønsker å videreføre dagens sammensetning av styret der ingen gruppering har flertall alene.

6.5.4.5 Daglig ledelse

Styret ledes av rektor. Dette gir rektor et særskilt og overordnet ansvar. Rektor har i utgangspunktet ikke noen utøvende myndighet i institusjonen (kun formell beslutningsmyndighet sammen med resten av styret). Enkelte spørsmål kan styret likevel delegerer til rektor. Rektor er valgt av og blant institusjonens ansatte og studenter.

Institusjonens direktør er gitt et særskilt ansvar for den samlede administrasjonen ved institusjonen. Styret foretar selv utlysning og ansetter direktør. Slik har man et forhold mellom styre og direktør som minner mye om en alminnelig selskapskonstruksjon.

Slik mindretallet oppfatter dagens lov, er det tale om et skille mellom besluttende og utførende nivå, hvor rektor i kraft av sin posisjon som styrets leder representerer det besluttende nivå når

styret ikke sitter sammen. Dette er ikke prinsipielt annerledes enn det man vil kunne møte i private bedrifter med arbeidende styreformann. Det forhold at administrerende direktør har en representasjonsfullmakt og legitimasjon, endrer ikke dette. Det ligger ingen selvstendig beslutningsmyndighet i dette. Det som er spesielt ved universitets- og høyskolemodellen er i første rekke at man fastslår i lovs form at verken styret, rektor eller andre styringsorganer har noen direkte instruksjonsmyndighet overfor administrativt ansatte. Disse opptrer på direktørens vegne, og denne kan selv overta saken eller instruere sine underordnede innenfor de rammer som ligger i vedtak av styre eller rektor.

Mindretallet finner ikke at de formelle betraktningene når det gjelder rektorvalg, bør veie tynge enn de positive erfaringene man har med en modell med en valgt rektor. Denne utvelgelsesmåten gir institusjonsledelsen et ansikt og en intern legitimitet på en helt annen måte enn alternative oppnevningmåter. Rektorvalget vil også være en viktig arena for intern debatt ved institusjonen om dennes strategi og innretning. Valg av rektor, og rektors ansvar overfor alle velgergrupper, utgjør en betydningsfull innflytelseskanal. Avstanden mellom dem som skal ledes og ledelsen blir overkommelig, og den faglige legitimitet sikres.

Mindretallet vil vise til at den lovfestede todelte ledelsesstruktur er en veletablert modell ved våre universiteter og høyskoler. Mindretallet deler ikke vurderingene av at det etter dagens lov er en uklar rollefordeling mellom rektor og administrerende direktør. Denne ledelsesmodellen uttrykker institusjonenes særlige samfunnsoppdrag ved å legge det øverste ledelsesansvar til en leder utpekt blant de faglig ansatte, samtidig som den ivaretar behovet for en profesjonell administrativ toppledelse. Etter disse medlemmers oppfatning er det ikke dokumentert avgjørende svakheter ved denne modellen som tilsier at den bør avskaffes.

I tråd med de positive erfaringer som er anført foran, foreslår mindretallet at dagens ordning med valg av rektor blant og av institusjonens ansatte og studenter videreføres. Likeså foreslås videreført ordning med rektor som styreleder og universitets- eller høyskoleledelse med særskilt ansvar for administrasjonen.

Mindretallet er imidlertid kjent med at noen av institusjonene opplever at dagens lov i praksis kan innebære uklarheter i rollefordelingen mellom rektor og administrerende direktør. Mindretallet mener derfor at institusjonene selv bør få

anledning til å velge utforming av sin ledelsesstruktur og ledelsesfunksjon på institusjonsnivå, slik de i dag er overlatt ansvaret for den interne organisering, styring og ledelse på avdelings- og grunnenhetsnivå. Dagens lov åpner allerede for en slik mulighet gjennom § 2a (forsøksvirksomhet som omfatter organisatoriske forsøk), men da først etter innstilling fra styret og godkjenning av departementet. Mindretallet foreslår at institusjonenes frihet til og ansvar for å velge ledelsesstruktur og -funksjon på sentralt styringsnivå fastsettes i lovs form. Denne valgfriheten inngår i mindretallets lovutkast.

Institusjoner som opplever dagens ordning med todelt ledelsesstruktur som unødige komplisert, kan velge alternativet der rektor er institusjonens faglige og administrative toppleder. En slik rektor må anses av styret. Styret selv må kunne fastsette retningslinjer for hvordan rektor skal rekrutteres. Dette gjelder både prosedyrer i ansettelsesprosessen og hvilke krav som skal stilles til eventuelle kandidater. Dersom rektor skal anses, må det være en forutsetning at prosessene sikrer betydelig medvirkning og innflytelse fra institusjonens ansatte og studenter. Av hensyn til den faglige legitimitet bør rektor ha en faglig kompetanse svarende til professornivå, i tillegg til den erfaring innen ledelse og administrasjon som en slik stilling krever. En ansatt rektor vil være ansvarlig overfor styret som det øverste beslutende organ. I en slik modell bør rektor ikke være medlem av styret. Styrets leder og nestleder velges av og blant styrets medlemmer.

Mindretallet vil imidlertid sterkt understreke at dagens sammensetning av styret, med balansert representasjon av alle grupperinger, bør opprettholdes, også ved institusjoner som velger å ansette rektor.

Med ansatt rektor vil det totale ansvar for institusjonens daglige ledelse og overfor styret bli lagt til rektor. De institusjonene som ønsker det, kan fortsatt velge å ha en universitets- eller høyskole-direktør som rapporterer til rektor, og utfører sine oppgaver etter delegasjon fra rektor.

Mindretallet legger derfor fram et lovutkast som overlater til institusjonene selv å velge sin ledelsesstruktur og ledelsesfunksjon på institusjonsnivå, inkludert om rektor skal være valgt eller ansatt.

6.5.5 Ansettelsesforhold

Mindretallet går inn for at universiteter og høyskoler fortsatt skal være organisert som lovhem-

let uavhengige forvaltningsorganer. Det følger av dette at tjenestemannslovens regler fortsatt må gjelde for ansatte ved disse institusjonene, med de særregler som angis i nærværende lov. Disse medlemmer vil også peke på at det styrkede stillingsvern og større økonomiske trygghet som følger av forankring i tjenestemannsloven, er viktig for statlige institusjoners evne til å tiltrekke seg attraktive søkere og beholde godt kvalifisert personell i konkurranse med private aktører som gjennomgående vil kunne tilby bedre lønnsvilkår.

6.5.6 Private institusjoner i norsk forskning og utdanning

Mindretallet slutter seg til flertallets innstilling og lovforslag når det gjelder private institusjoner, og den overordnede intensjonen i det foreliggende lovforslag om å tildele alle institusjonene i sektoren like rettigheter og plikter.

Mindretallet ønsker imidlertid å presisere følgende:

Lov om universiteter og høyskoler gir ingen rettigheter til den enkelte institusjon når det gjelder finansiering av forskningsaktiviteten og utdanningstilbudet. Lovens system er at de institusjonene som oppfyller lovens vilkår og de kvalitetskrav som oppstilles av NOKUT, vil komme i betraktning ved tildeling i den grad Stortinget, ut fra et helhetlig syn på det nasjonale behov, finner at det er økonomisk grunnlag og faglig behov for det aktuelle utdanningstilbudet.

Dagens privathøyskolelov oppstiller følgende vilkår for at den enkelte private institusjon skal få statsstøtte:

1. den må være opprettet av religiøse eller etiske grunner, eller
2. være opprettet som et faglig, pedagogisk alternativ, eller
3. utfylle det offentlige utdanningstilbud på felter hvor det er et udekket behov

I lovutkastet som foreligger, er ikke denne type vilkår for statsstøtte lenger spesifisert. Stortinget vil kunne velge hvilke utdanningstilbud som skal motta statlig finansiering. I et lite land som Norge er det imidlertid nødvendig med nasjonal koordinering og effektiv utnyttelse av utdanningskapasitet og -midler. Mindretallet vil advare mot at eksisterende betalingsvilje blant utdanningssøkende automatisk tolkes som dokumentert behov. Det kan konstrueres en rekke «moteriktige» tilbud som utdanningssøkende ungdom er villige til å betale for, men det er ikke dermed sagt at slike til-

bud bør inngå i det nasjonale, statlige utdannings-tilbud – sett ut fra en behovsbasert og faglig vurdering.

For å unngå økonomiske gråsoner og «kryss-subsidiering» i institusjoner som tilbyr både statlig finansierte undervisningstilbud og tilbud som baserer seg på egenbetaling fra studentene, inneholder mindretallets lovforslag bestemmelser som regulerer institusjonenes adgang til å kreve egenbetaling fra studentene. Lovforslaget innebærer at en eventuell rett til å ta egenbetaling skal fastsettes i forbindelse med den statlige tildeling.

6.5.7 Utdanning som et samfunns gode – «Gratisprinsippet».

Lik rett til utdanning har til nå stått sentralt i norsk utdanningspolitikk. Dette er nedfelt i det såkalte «gratisprinsippet»; grunnutdanning er et samfunns gode som skal være gratis med lik tilgang for alle borgere.

Verken i dagens universitets- og høyskolelov eller i privathøyskoleloven er det lovfestet bestemmelser som regulerer institusjonenes adgang til å ta egenbetaling fra studentene. Departementet har utarbeidet et eget rundskriv om egenbetaling til de statlige institusjonene. Hovedprinsippet i dagens reglement er at institusjonene ikke kan ta egenbetaling for studietilbud hvor de mottar statsstøtte, og som retter seg mot enkeltstudenter. Etter- og videreutdanningstilbud, som ikke er finansiert over statsbudsjettet, vil institusjonene ha full adgang til å kreve egenbetaling for.

Mindretallets lovforslag slår fast at gratisprinsippet fortsatt skal gjelde innen norsk høyere utdanning. Det innebærer at statlige institusjoner bare kan kreve egenbetaling fra studenter for etter- og videreutdanning. Private institusjoner som mottar statlig støtte til et utdanningstilbud, kan bare kreve egenbetaling i den grad dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av statlig støtte.

I flertallets lovforslag § 7-1 om egenbetaling heter det at: *Høyere utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert av staten, eller det ikke gjennom forutsetninger for tildeling av midler fra offentlige myndigheter eller andre er forutsatt at virksomheten skal være gratis*. I merknadene heter det at: «Bestemmelsen lovfester et «gratisprinsipp» for norsk høyere utdanning, i den grad staten finansierer virksomheten».

Når spørsmålet om egenbetaling knyttes til graden av finansiering fra staten, slik flertallet

foreslår, innføres et nytt prinsipp i norsk høyere utdanning. Flertallet henviser til at slike regler er nødvendige i en felles lov for statlige og private utdanningsinstitusjoner, og viser til at tilsvarende regler også eksisterer i *den danske universitetsloven*.

Når det gjelder de statlige institusjonene, har den egenfinansierte andelen av aktiviteten økt de siste årene. Denne utviklingen er ønsket, og vil sannsynligvis fortsette i årene som kommer. Kombinasjonen av økt egenfinansiering og organisering av de statlige institusjonene som stiftelser, vil medføre kompliserte gråsoner knyttet til spørsmålet om institusjonenes rett til å ta egenbetaling fra studentene. Stiftelsesorganiseringen gir redusert statlig innsyn og påvirkningsmulighet. I institusjoner som har både statlige og eksterne inntekter, vil det ryddigste alternativ være å separere aktivitetene, slik det praktiseres ved statlige institusjoner i dag.

Mindretallet mener at kombinasjonen av flertallets organisasjonsmodell og forslaget om gradert egenbetaling vil kunne uthule prinsippet om gratis grunnutdanning. I et slikt system vil muligheten for å identifisere og øremerke midler til bestemte formål være vanskelig, og institusjonene vil kunne vise til statlig underdekning og kreve egenandeler av studentene. Et slikt krav vil vanskelig la seg tilbakevise. Dermed kan egenandeler innføres under henvisning til flertallets lovforslag.

Mindretallet frykter at innføring av særlovsmodell vil innebære at gratisprinsippet i økende grad vil bli utfordret, og at det på sikt kan bli innført studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler.

6.5.8 Internasjonale regler – uklarheter omkring konsekvenser for norsk utdanning

Som beskrevet i kapittel 4 har Norge forpliktet seg fullt ut til GATS-avtalen (General Agreement on Trade in Services). Også EØS-avtalen kan få innvirkning på høyere utdanning. Når de høyere utdanningsinstitusjonene involverer seg i kommersiell virksomhet i konkurranse med private, vil disse internasjonale reglene måtte hensyntas. Fordi utdanningsinstitusjoner i mange land i økende grad er henvist til å skaffe seg inntekter i konkurranse med andre, vil det kunne bli satt spørsmålsteget ved de statlige overføringene. Det blir nødvendig å sikre at offentlige midler ikke får konkurransevridende virkninger. Mindretallet er

enig i at disse konkurransemessige spørsmål vil få en økt oppmerksomhet når utdanning og forskning i tillegg til å finansieres over statsbudsjettet, også finansieres fra kommersielle kilder. Det vil for eksempel være nødvendig at institusjonene fører separate regnskap for de kommersielt pregede aktivitetene og for kjernevirksomheten. Dette vil gjelde uavhengig av institusjonenes organisasjonsform. Mindretallet innser at det kan være vanskelig å forutse konsekvensene av dette, men mindretallet antar at dagens forvaltningsorganisering vil gjøre det lettere å skille mellom hhv. statlig og kommersiell virksomhet, og at statlige universiteter og høyskoler vil være mindre eksponert for EØS-reglene med en slik tilknytningsform. Mindretallet ønsker ikke å bidra til at det utvikles arenaer på universitets- og høyskolesektoren der nasjonale og internasjonale interesser kommer på kollisjonskurs.

Flertallets forslag om omgjøring av institusjonene til egne rettssubjekter kan innebære at den norske stat blir ansett som avskåret fra, ut fra en senere og mer ekspansiv forståelse av EØS-avtalen, å favorisere egne institusjoner i konkurranse med utenlandske foretak som ønsker å etablere seg på det norske marked. Når utdanningsinstitusjonene er organisert som egne rettssubjekter, er de i større grad eksponert for EØS/EU-regler.

6.5.9 Kort vurdering av flertallets forslag

Flertallet foreslår en stiftelsesorganisering av universiteter og høyskoler som kombinerer flere ulike elementer fra andre rettslige organisasjonsformer. Det innebærer en stiftelseslignende særlovsmo- dell, som skal balansere selvstendighet og styring. Institusjonen skal være selveiende og få eiendommer overført.

Flertallets stiftelsesmodell gir rom for en viss grad av politisk styring. Dette innebærer at departementet skal kunne instruere institusjonene på visse områder. Mindretallet er av den oppfatning at denne type lovgivning er en indikasjon på at styringsbehovet overfor de statlige institusjonene er så stort at stiftelsesorganisering ikke er en hensiktsmessig modell. Modellen gir skinn av friheter som i praksis ikke lar seg realisere.

Mindretallets utgangspunkt er at høyere utdanning og forskning er sentrale samfunns- og statsoppgaver som bør forvaltes og utvikles i en helhetlig nasjonal sammenheng. Det vil derfor være behov for fleksible og varierende styringsformer uten at det berører institusjonenes faglige og lovfestede frihet og selvstendighet i utøvingen

av selve virksomheten. Mindretallet mener at det er et betydelig behov for å sikre nasjonal styring og koordinering av universitets- og høyskolesektoren. Styringsbehovene vil ligge i de ytre rammene for virksomheten, herunder ressursbruk og prioritering mellom fag- og forskningsfelt. Budsjettstyring er statens viktigste styringsredskap, og finansieringsordningene vil bestå uavhengig av organisasjonsform. Mindretallet vil vise til at universiteter og høyskoler har omfattende fullmakter innenfor dagens forvaltningsmodell, og at de kan få ytterligere fullmakter innenfor denne modellen dersom det er ønskelig. Organisering som forvaltningsorgan med utvidede fullmakter vil derfor være mer i samsvar med de oppgaver som skal løses i sektoren, og det statlige styringsbehov som faktisk eksisterer.

Mindretallet har merket seg at flertallet synes å legge til grunn at Grunnlovens § 19 vil avskjære mulighetene for å etablere universiteter og høyskoler som uavhengige forvaltningsorganer, uten instruksjonsmyndighet for regjering og departement. Mindretallet vil peke på at de to forslag som ligger på bordet, organisering som uavhengige forvaltningsorgan eller stiftelser, ikke skiller seg vesentlig fra hverandre, verken med hensyn til økonomisk styring eller institusjonell uavhengighet. Disse medlemmer finner det derfor vanskelig å tro at begrepsvalg og betegnelse vil være avgjørende for grunnlovsmessigheten, men vil vise til at slike hensyn i alle fall vil være ivarettatt ved en bestemmelse som gir Kongen i statsråd adgang til å gi instruksjoner når det gjelder forvaltningen av institusjonenes formuesmasse. Ved at denne kompetansen legges til Kongen i statsråd, uten delegasjonsadgang, beskyttes institusjonene mot departemental overstyring og detaljregulering, samtidig som Staten har det nødvendige virkemiddel mot klart uforsvarlige disposisjoner.

Flertallet foreslår at institusjonens styre skal ha et flertall av eksterne representanter, og at leder/nestleder skal velges blant disse. Disse medlemmer vil understreke at eksterne medlemmer har vært et verdifullt bidrag til ledelsen av universiteter og høyskoler, men med et eksternt styreflertall velger man å vektlegge hensynet til samfunnets krav om påvirkning og innsyn og hensynet til en sterk bedriftsøkonomisk styring sterkere enn den faglige innsikt, langsiktighet og autonomi. Styrets faglige legitimitet og mulighet til å fungere som et effektivt fagstrategisk organ svekkes. Mindretallet er også bekymret for at en slik sammensetning vil bidra til kortsiktige løsninger på krav og utfordringer som måtte dukke opp,

med en underminering av den langsiktige tenkning som ledelse av denne type kunnskapsorganisasjoner forutsetter. Avstanden mellom topp og bunn i institusjonene vil sannsynligvis øke, med uheldige konsekvenser for det faglige engasjement.

Flertallet går inn for en ordning der de eksterne representantene oppnevnes av institusjonen selv, etter regler nærmere angitt av departementet. Det er uklart hvilket innhold slike regler vil kunne få, og det er følgelig også uklart hvilken innflytelse departementet vil kunne sikre seg gjennom et eksternt styreflertall. Denne klarheten i flertallets forslag til oppnevning av eksterne representanter omfatter derfor et punkt av vesentlig prinsipiell betydning. En styresammensetning hvor departementet, med stor eller mindre innflytelse, bidrar til flertallets oppnevning, gjør at forestillingen om styret som det øverste faglige organ ved institusjonen blir lite troverdig. Den motsatte ytterlighet, at styret nærmest er selvsupplerende, vil på den andre siden neppe være egnet til å sikre nytenkning og legitimitet for ledelsen. Under begge forutsetninger er det grunn til å frykte at et styre med eksternt flertall vil stå for fjernt i forhold til den faglige virksomhet ved institusjonen til å kunne være en effektiv dynamisk kraft i utviklingen av denne.

Flertallet foreslår at rektor ansettes, i rolle som administrerende direktør. Mindretallet vil vise til at den lovfestede ordningen med valgt rektor og todelt ledelsesstruktur er en veietablert modell ved våre universiteter og høyskoler. Mindretallet deler ikke vurderingene av at det etter dagens lov er en uklar rollefordeling mellom rektor og administrerende direktør. Mindretallets lovforslag overlater spørsmålet om valg eller ansettelse av rektor til institusjonen selv. Institusjoner som opplever dagens ordning, med lovfestet skille mellom administrativ og faglig ledelse, som unødig komplisert, kan velge en ordning med ansatt rektor.

I flertallets lovforslag § 7-1 Egenbetaling heter det at: *Høyere utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning virksomheten ikke er fullfinansiert av staten, eller det ikke gjennom forutsetninger for tildeling av midler fra offentlige myndigheter eller andre er forutsatt at virksomheten skal være gratis*. Og i merkna-dene heter det: «Bestemmelsen lovfester et «gratisprinsipp» for norsk høyere utdanning, i den grad staten finansierer virksomheten»

Når spørsmålet om egenbetaling knyttes til graden av finansiering fra staten, slik flertallet leg-

ger opp til, innføres et nytt prinsipp i norsk utdanning. Virksomheten ved de statlige institusjonene er i dag finansiert dels med offentlige midler, og dels med ekstern finansiering. I forvaltningsorgan med utvidede fullmakter forutsettes det et skarpt skille mellom de to ulike finansieringstypene. Stiftelsesorganiseringen gir redusert statlig innsyn og påvirkningsmulighet. Muligheten for å identifisere og øremerke midler til bestemte formål er ekstremt vanskelig i en slik modell, og institusjonene kunne vise til statlig underdekning og kreve egenandeler av studentene. Mindretallet mener at kombinasjonen av organisasjonsmodell og forslaget om gradert egenbetaling vil kunne uthule prinsippet om gratis grunnutdanning, og at det på sikt vil bli innført studieavgift for ordinære grunnstudier ved universiteter og høyskoler.

Flertallet peker på at innføring av regnskapsprinsippet legger bedre til rette for å skaffe oversikt over og forvaltning av institusjonenes realkapital. Mindretallet viser til at regnskapsprinsipper ikke er problemet i forhold til forvaltning av bygg i sektoren. Hovedproblemet har vært en sterkere vekst i aktivitetsnivå enn i infrastruktur i en årrekke. Det vises videre til at universitetene har innført internhusleie samt gode systemer for forvaltning, drift og vedlikehold av eiendommer. Dette legger godt til rette for oversikt over realkapital samt synliggjøring av verdier og kostnader. Det vises også til at universitetene i dag, som en del av kontantprinsippet, gjennom årlige romertallsvedtak fra Stortinget, er gitt fullmakt til å avhende bygg mot at salgsinntekter nyttes til reinvestering i bygg.

Mindretallet kan heller ikke se at innføring av regnskapsprinsippet i sykehussektoren har løst problemene med forvaltning av realkapitalen på en måte som er bedre enn hva som er tilfellet i universitets- og høyskolesektoren i dag.

6.5.10 Mindretallets oppsummering

Slik mindretallet ser det, må det legges til grunn at norske universiteter og høyskoler ser ut til å forvalte sine samfunnsoppdrag til sektorens beste. Sektoren har klart omstillings- og omorganiseringsprosessene de siste tiårene bra, og møter dagens utfordringer med adekvate tiltak. Universitetene og høyskolene har utviklet gode systemer for forvaltning av tildelte bevilgninger, og budsjett disiplinen er god. De svakheter som påvises, er ikke større enn det må forventes innenfor et stort forvaltningssystem med uensartede oppgaver og rammebetingelser.

Mindretallet legger vekt på at universitets- og høyskolesektoren har fordoblet utdanningskapasiteten på 1990-tallet, og at norsk forskning også de senere år er blitt styrket både kvalitativt og kvantitativt. Denne utviklingen og disse resultatene er oppnådd innenfor dagens tilknytningsform. Mindretallet vil på bakgrunn av de forhold som er omtalt, tilrå at en ny lov om universiteter og høyskoler bygger videre på prinsippet om å organisere disse som uavhengige forvaltningsorganer.

Universitetene og høyskolene i Norge bør i størst mulig grad ses som deler av et nasjonalt forsknings- og utdanningssystem med institusjo-

nell, men ikke full økonomisk autonomi, slik praksis er etter dagens lov.

Mindretallet vil på bakgrunn av de forhold som er beskrevet ovenfor, tilrå at en ny lov om universiteter og høyskoler bygger videre på tradisjonen om å organisere disse som uavhengige forvaltningsorganer. Det må trekkes klare grenser i loven mellom saksforhold der departementet skal ha hjemmel for tilsyn og kontroll, og forhold som gjelder institusjonens indre anliggender. Et slikt skille bør ta utgangspunkt i dagens praksis på området, hvor institusjonene er gitt vide fullmakter dels i selve loven, og dels ved innføring av nettobudsjettering og reglement om randsonевirkosomhet.

Del III
Felles lovverk for
høyere utdanning i Norge

Kapittel 7

Hva bør reguleres i en felles lov?

I dette kapitlet drøftes og gjennomgås problemstillinger knyttet til lovfesting av felles lovbestemmelser for statlige og private høyskoler. Utvalget legger frem forslag som innebærer at det skal være én felles lov, i stedet for to separate lover som i dag.

Utvalgets konkrete vurderinger er innarbeidet under de enkelte tematiske underkapitlene. Nærmere begrunnelse for utformingen av lovbestemmelser følger dessuten av merknadene til de enkelte paragrafer i lovforslaget.

7.1 Lovens formål og virkeområde

I et felles lovverk for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner er det innledningsvis nødvendig å presisere hva som skal være lovens overordnede formål, med en angivelse av de overordnede krav som skal stilles til virksomheten, uavhengig av disse institusjonenes tilknytning til staten.

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere lovens stedlige virkeområde, noe som ikke er regulert i de to aktuelle lovene i dag.

7.1.1 Lovens virkeområde

7.1.1.1 Saklig virkeområde

Universitets- og høyskoleloven spesifiserer at loven gjelder *statlige* høyere utdanningsinstitusjoner. Loven angir den faktiske institusjonsstrukturen, samtidig som den gir Kongen myndighet til å fastsette institusjonsstruktur. Universitets- og høyskoleloven gir også hjemmel for Kongen til å bestemme at loven skal gjelde delvis også for andre statlige institusjoner. Dette siste er nå aktuelt for Forsvarets høyskoler.

Privathøyskoleloven gjelder i dag for private høyskoler som er institusjonsakkreditert, får statlig tilskudd eller gir godkjent eksamen.

En felles lov for statlige og private institusjoner bør etter utvalgets vurdering sondre mellom institusjoner som er utstyrt med vide faglige full-

makter gjennom en institusjonsakkreditering fra NOKUT, og institusjoner som kun er godkjent for enkeltksamener. Institusjoner som ønsker en akkreditering av institusjonen, med vide faglige fullmakter, vil i vesentlig grad kunne skille seg fra institusjoner som kun har eksamensrett for ett eller få studietilbud. I lovens angivelse av det saklige virkeområdet (altså hvilke institusjoner loven skal gjelde for) vil det etter utvalgets vurdering likevel ikke være nødvendig å foreta en slik sondering mellom institusjonstyper. Dette kan reguleres i egne bestemmelser i loven. Det saklige virkeområde bør derfor etter utvalgets vurdering i utgangspunktet kunne avgrenses til høyere utdanningsinstitusjoner som har institusjonsakkreditering eller gir eksamen godkjent etter loven.

Fastsettelsen av de nærmere angivelsene av krav til forskjellige institusjonskategorier (universitet/vitenskapelig høyskole/høyskole) bør etter utvalgets vurdering fremdeles være lagt til Kongen (regjeringen), men slik at det lovfestes at det er NOKUT som skal forestå den faglige akkrediteringen, og at det således er NOKUT som avgjør hvilken institusjonskategori den enkelte institusjon skal kunne innplasseres i.

Dagens universitets- og høyskolelov har også en bestemmelse som gir Kongen hjemmel til å bestemme at deler av loven skal gjelde for andre statlige institusjoner. Denne bestemmelsen har blitt benyttet for å innlemme Forsvarets høyskoler under loven og vil nå også kunne være aktuell hjemmel for Politihøyskolen¹. Etter utvalgets vurdering bør det i loven inntas et krav om at NOKUT også skal forestå den faglige akkrediteringen og vurderingen av om loven også skal kunne gjelde delvis for slike institusjoner. Utvalget mener at det i en felles lov også kan tenkes private institusjoner som loven bør kunne gjelde

¹ Politihøyskolen sorterer under Justis- og politidepartementet. Utdannings- og forskningsdepartementet har i eget brev gitt anbefaling om at Politihøyskolen skal gis full uttelling ved institusjoner under universitets- og høyskoleloven.

delvis for, og mener derfor at begrensingen som ligger i «statlige» bør fjernes.

7.1.1.2 Stedlig virkeområde

Spørsmålet om stedlig virkeområde har blant annet vært oppe i den såkalte «Atlantissaken»², der staten ved departementet ble pålagt å tildele Atlantis Medisinske Høgskole eksamensrett for medisin grunnfag med studiested Marbella, Spania. Dommen slo fast at dagens privathøgskolelov ikke er begrenset til virksomhet som utøves i Norge.

Avgrensningen av lovens stedlige virkeområde vil i stor grad være et spørsmål om i hvilken grad institusjonen skal ha frihet til å tilby utdanning der de selv måtte ønske det, og er etter utvalgets vurdering spesielt aktuelt i forhold til studier som mottar norsk statsstøtte. Spørsmålet om stedlig virkeområde er også aktuelt i forhold til NOKUTs rolle som tilsynsorgan, og deres mulighet for å skaffe seg innsikt i de aktuelle institusjonenes virksomhet.

Spørsmålet om stedlig virkeområde er lite problematisert, og det er få eksempler i praksis på at dette skaper problemer. En utvikling mot en større grad av internasjonalisering og faglig samarbeid om grader (blant annet «joint degrees») på tvers av landegrensene, aktualiserer imidlertid en diskusjon om institusjonens fullmakter til å tilby studier og tildele norske grader utenfor Norges grenser.

Dersom loven ikke har et stedlig begrenset virkeområde, åpner dette etter utvalgets vurdering i praksis for at også utenlandske institusjoner, uten noen form for tilknytning til Norge, vil ha rett til å søke om godkjenning av institusjonen eller rett til å tildele grader etter norsk lov. I et internasjonalt perspektiv kan for eksempel en slik godkjenning være aktuell for å dokumentere kvalitet. NOKUT kan således få en uønsket rolle som et internasjonalt akkrediteringssystem. Dette vil også være lite ryddig, og vil kunne komme i direkte konflikt med andre lands nasjonale systemer for kvalitetssikring av studietilbud innen høyere utdanning.

Etter utvalgets vurdering bør lovens stedlige virkeområde avgrensnes til institusjoner som er etablert og registrert i Norge. Dette vil likevel ikke være til hinder for at norske institusjoner vil kunne etablere studietilbud i andre land, innenfor de lovmessige rammer som gjelder for høyere

utdanning i de aktuelle land. Det vil heller ikke være til hinder for at deler av undervisningen ved norske institusjoner, som leder frem til norske grader, vil kunne organiseres i utlandet.

Med Kvalitetsreformens økte krav til tilrettelegging for at norske studenter skal gis tilbud om deler av studiet i utlandet, og finansieringsmodellens incentiver i forhold til utveksling av studenter og ansatte, er egenverdien av en internasjonal orientering fremhevet fra de politiske myndigheter. Institusjonene vil være avhengig av å være attraktive samarbeidspartnere med utenlandske aktører, og må i større grad enn tidligere jobbe aktivt for å inngå bilaterale avtaler med utenlandske institusjoner og aktivt benytte seg av de mulighetene som ligger i de internasjonale utvekslingsprogrammene. Etter utvalgets vurdering er det derfor viktig at institusjonene gis fleksible rammevilkår i finansieringen, med hensyn til bruk av midler også til aktiviteter utenfor landets grenser. Spørsmålet om bruk av statlige midler til å etablere egen virksomhet i utlandet, er etter utvalgets vurdering et spørsmål som må vurderes ved Stortingets budsjettbehandling, gjennom de forutsetningene som legges til grunn for bevilgningene.

7.1.2 Lovens formål – arbeidsdeling og overordnede krav

Universitets- og høgskoleloven har en detaljert bestemmelse (§ 2) som beskriver institusjonenes formål og overordnede krav til institusjonenes virksomhet. Privathøgskoleloven har en kort formålsbestemmelse, som henviser til det faglige nivået ved de statlige institusjonene.

7.1.2.1 Formål

Overordnet mål for samtlige institusjoner som tilbyr høyere utdanning må, etter utvalgets vurdering, være å tilby utdanning, forskning og utviklingsarbeid innenfor sine fagområder som holder et høyt internasjonalt nivå, og som kan møte de utfordringer som den økende graden av internasjonalisering medfører. Etter utvalgets vurdering må disse overordnede mål gjelde uavhengig av institusjonens status og faglige fullmakter, og således være mål som settes for all høyere utdanning som tilbys med hjemmel i loven.

Samtidig som dette er formulerte mål for disse virksomhetene, vil det også være et samfunnsmessig krav at institusjonene leverer resultater av høy kvalitet og relevans, spesielt i den grad disse institusjonene er finansiert av staten eller akkredi-

² Jf. dom fra Oslo byrett 10. oktober 2000.

tert av NOKUT. Slike formålsbestemmelser vil i utgangspunktet ha liten selvstendig rettslig realitet, ettersom det i liten grad vil være aktuelt å knytte konkrete rettslige sanksjoner til overholdelse av disse bestemmelsene (utover akkrediteringsbestemmelser). Formålet vil imidlertid styre lovtolkningen og skjønnsutøvelsen, både fra de offentlige myndigheters side og for de institusjonene loven gjelder for. Formålsbestemmelsene vil således primært være viktig som rettesnorer for institusjonene, og for å dokumentere de faktiske krav samfunnet setter til akkrediterte eller statlig finansierte institusjoner.

Det er viktig å understreke at så vel høyere utdanning som forskning må holde internasjonal standard. Samtidig er det viktig at institusjonenes regionale og nasjonale ansvar tydeliggjøres. Formålsbestemmelsene vil langt på vei være retningsgivende som en norm for hva som kreves av disse institusjonene, og en etterlevelse av disse bør etter utvalgets vurdering i større grad være bestemmende i forbindelse med finansieringsnivået. I dag legges det til rette for å la slike forutsetninger spille en større rolle enn tidligere, blant annet ved at det er innført et eget kvalitetstilsyn (NOKUT) og en finansieringsmodell som i en viss utstrekning både premierer uteksaminering av studenter og formidling av forskning og utviklingsarbeid.

Utvalget vil på bakgrunn av dette foreslå en forenkling av lovens formålsparagraf. Formålet foreslås å være forskning og utdanning av høyeste internasjonale nivå, samt formidling av kunnskap og metoder til samfunnet for øvrig.

7.1.2.2 *Virkemidler – overordnede krav og arbeidsdeling*

Til dels overlappende med institusjonens formål bør det kunne stilles visse overordnede krav til virksomheten ved universiteter og høyskoler, med en angivelse av deres faktiske ansvar og med hvilke virkemidler institusjonene skal nå sitt formål. Gjennom Kvalitetsreformen har det blant annet kommet økt fokus på universiteters og høyskoleers rolle som formidler av kunnskap og ideer til samfunns- og næringsliv, og på institusjonens samarbeid med relevante aktører. Spesielt fokus har vært rettet mot å synliggjøre disse institusjonenes ansvar for landets samlede innovasjonsevne. I en fremtid hvor nasjonaløkonomien og landets konkurransevne i stadig større grad vil være avhengig av kunnskapsintensive virksomheter, og i mindre grad kan basere seg på store olje-

inntekter, blir oppfølgingen av dette ansvaret særlig viktig. Universitetene og høyskolene vil således i stor grad være samfunnets garanti for at nasjonen som helhet besitter den kompetanse som vil være nødvendig for at Norge skal være i forkant i den internasjonale konkurransen. Etter utvalgets vurdering er det derfor nødvendig å lovfeste de virkemidler institusjonene skal bruke for å realisere de overordnede samfunnsmessige forventningene til virksomhetene. I utvalgets lovtolkning er det tatt inn en virkemiddelbestemmelse som langt på vei er selvforklarende; hensikten er å gi en praktisk opplisting av hvordan institusjonene forventes å innrette seg.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal også ha en viktig rolle som samfunnskritiske og balanserende aktører i den nasjonale samfunnsdebatten. Disse institusjonene har gjennom sin finansiering over statsbudsjettet og i forvaltningen av den nasjonale «kunnskapsbanken» en særlig plikt til å delta i samfunnsdebatten, gjennom både sine studenter og ansatte. Utvalget mener at også dette bør nedfelles i loven.

Høyere utdanningsinstitusjoners roller som oppdragende institusjoner og skapere av den alminnelige dannelsen, forståelsen for kunst og kultur og ivaretagelse av den nasjonale kulturarven bør komme tydelig frem som en del av disse institusjonenes samfunnsoppdrag.

Arbeidsdeling

Gjeldende universitets- og høyskolelov § 2 nr. 2 bestemmer at institusjonene skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid. Samtidig legger § 2 nr. 7 et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning på universiteter og vitenskapelige høyskoler.

Gjennom de seneste endringene i universitets- og høyskoleloven er det nå mulig for flere institusjoner å få akkreditering som vitenskapelig høyskole eller universitet. Utvalget er kjent med at flere av høyskolene, både statlige og private, har ambisjoner om å oppnå status som vitenskapelig høyskole eller universitet. Etter utvalgets vurdering vil en lovfesting av et særlig nasjonalt ansvar for grunnforskning for disse institusjonskategoriene synliggjøre et særlig statlig finansieringsansvar for forskningsaktiviteten ved disse institusjonene. Gjennom behandlingen av Kvalitetsreformen har Stortinget³ uttalt at det ikke er rom for

³ Innst. S. nr. 337 (2000–2001).

flere klassiske universiteter i Norge, i tråd med regjeringen Stoltenbergs framlegg i St.meld. nr. 27 (2000–2001) og Mjøsutvalgets utredning⁴. Det synes således å være en relativt klar politisk enighet om at etablering av nye universiteter og vitenskapelige høyskoler ikke skal få konsekvenser for det særlige ansvaret som ligger til dagens universiteter og vitenskapelige høyskoler.

Etter utvalgets vurdering er ikke dagens lov i tilfredsstillende grad presis når det gjelder plassering av det nasjonale ansvaret for grunnforskningen. Det er en selvfølge at institusjoner som har doktorgradsrett også har et solid forskningsmiljø og et tydelig ansvar for forskerutdanning på sine fagområder, og dette vil også være en forutsetning for en akkreditering fra NOKUT. En spredning av allerede knappe forskningsmidler på flere institusjoner vil kunne være uheldig for kvaliteten på forskningen i et liten nasjon som Norge, og det er derfor lite hensiktsmessig at det i loven gis signaler om at institusjonens kategori plassering vil være bestemmende for graden av statlig finansiering av forskningsaktivitet.

Samtidig vil det faktum at nye institusjoner blir akkreditert som universiteter og vitenskapelige høyskoler være mer enn en formell plassering i nye kategorier. En slik akkreditering vil synliggjøre at en institusjon både i kvalitet og omfang har dokumentert en stabil forskning og forskerutdanning, som holder høy kvalitet, og som vil være viktig både i et nasjonalt og et regionalt perspektiv. I forbindelse med regjeringens og Stortingets målsetting om å få norsk forskningsfinansiering opp på et gjennomsnittlig OECD-nivå innen 2005, mener utvalget at disse institusjonene vil kunne ha legitimert et større behov for finansiering til sine særskilte forskningsfelt.

Utvalget mener departementet i sin finansieringsmodell bør vurdere omfanget av basisfinansieringen til grunnforskning ved de enkelte institusjonene, og hvorvidt akkreditering av institusjoner i kategoriene universitet og vitenskapelig høyskole bør gis uttelling i form av en økt basisfinansiering, som en dokumentasjon på høy kvalitet. Dette bør ikke gå på bekostning av basisfinansieringen til grunnforskningen ved dagens universiteter og vitenskapelige høyskoler.

Etter utvalgets vurdering bør den enkelte institusjon ha et særskilt ansvar for en tilfredsstillende grunnforskning på de områder institusjonen har rett til å tildele doktorgrad. Fordeling av forskningsmidler vil i utgangspunktet heller ikke

tilfredsstillende kunne reguleres gjennom lov, da det vil være Stortinget og regjeringen som vil foreta de endelige prioriteringer gjennom statsbudsjettet. Etter utvalgets vurdering bør det imidlertid fra politisk hold gis klare signaler om at det særlige nasjonale ansvaret for grunnforskning i bredt omfang i utgangspunktet skal ligge til de institusjoner som i dag innehar dette ansvaret, men slik at både kvalitet i forskerutdanning og formidling av forskningsresultater vil være bestemmende for finansiering av forskningen i fremtiden.

De nærmere krav til omfang av forskning og andre spesielle krav til virksomheten i de enkelte institusjonskategorier kan fastsettes av departementet i forskriftene som regulerer NOKUTs faglige tilsyn og standarder for de enkelte institusjonskategoriene.

Formidlingsansvaret – samarbeid med eksterne aktører

Universitets- og høyskoleloven oppstiller et særskilt formidlingsansvar for de statlige institusjonene, til å spre kunnskap om virksomheten og forståelse for og anvendelse av vitenskapens metoder og resultater. I tillegg skal institusjonene samarbeide med regionale myndigheter, samfunns- og næringsliv. Privathøyskoleloven oppstiller i dag ikke slike krav for de private høyskolene.

Etter utvalgets vurdering er dette et ansvar som bør ligge på samtlige institusjoner som tilbyr høyere utdanning, uavhengig av om dette er statlige eller private institusjoner. Fra alle høyere utdanningsinstitusjoner som finansieres over statsbudsjettet vil det være berettiget å kreve et forholdsmessig samfunnsmessig bidrag gjennom formidling av de resultater som produseres, som en avkastning på investeringer av fellesskapets midler. Slik sett vil både statlige og private institusjoner, som en del av et overordnet samfunnsoppdrag, være forpliktet i den utstrekning de mottar statsstøtte. I den grad samfunnet i økende grad også vil være avhengig av at universitetene og høyskolene både bidrar i uteksaminering av høyt kvalifiserte studenter, og til å sikre Norge som en ledende kompetansenasjon gjennom innovativ forskningsaktivitet, er det etter utvalgets vurdering viktig at staten stiller økte krav og forventninger til de resultater som frembringes på disse institusjonene.

Selv om slike ansvarsbestemmelser i hovedsak vil ha et politisk innhold, vil det være viktig for å synliggjøre de forpliktelsene som ligger i å drive

⁴ NOU 2000:14 kap. 14.

virksomhet som finansieres av staten. En overholdelse av et slikt ansvar vil også tjene som en rettesnor for bevilgende myndighet, og synliggjøre i hvilken grad bevilgningene fra staten kommer til anvendelse på en måte som er i samfunnets interesse. Dette gjenspeiles blant annet ved at det i eksisterende finansieringsmodeller, både for statlige og private institusjoner, til en viss grad gis uttelling for publisering.

Formåls- og kostnadseffektivitet

Etter utvalgets vurdering må det også være et sentralt poeng at institusjonene i størst mulig grad også skal vektlegge å tilby slik utdanning og forskning både kostnadseffektivt og i takt med etterspørselen etter utdanning og forskning i arbeidsmarkedet og samfunnet for øvrig, herunder etter- og videreutdanning. Et krav om at statlige tildelinger forvaltes på en effektiv måte bør derfor inntas i loven.

Bibliotek og museer

Universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 7 gir universitetene og de vitenskapelige høyskolene et særlig ansvar for å bygge opp og drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker og museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger. Privathøyskoleloven har i dag ingen egne bestemmelser om dette.

Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig å pålegge disse institusjonene et slikt ansvar i loven. Ved etablering av nye universiteter og vitenskapelige høyskoler er det ikke sikkert det vil være like aktuelt at disse nye institusjonene skal eller bør ha et slikt utvidet ansvar. Et slikt ansvar kan staten etablere på annen måte enn gjennom lov, ved for eksempel egne avtaler med de institusjoner som skal tillegges særlige oppgaver på dette feltet, med tilhørende midler gjennom statsbudsjettet. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsene om dette i loven endres slik at enkelte institusjoner kan gis et særlig nasjonalt ansvar for forskningsbiblioteker og museer. Det vil således være opp til de politiske myndigheter å avgjøre hvilke institusjoner som skal ivareta de nasjonale behov på disse områdene. Dette forutsetter at departementet i større grad regulerer de enkelte institusjoners særlige ansvar gjennom konkrete avtaler, som beskriver omfang og forpliktelser, eller ved at det særlige ansvaret inntas i institusjonens vedtekter.

Utvalget viser for øvrig til at plikten til å ha

egne fagbibliotek følger av de standardene⁵ som departementet har satt opp for akkreditering av institusjoner som høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet, og som vil inngå som en del av det grunnlaget NOKUT fatter sine vedtak om akkreditering etter. Særlige krav til forskningsbibliotek ved universiteter og vitenskapelige høyskoler kan derfor eventuelt inntas i disse standardene. For statlige institusjoner som er organisert som selveiende institusjoner, kan et slikt særskilt ansvar eventuelt nedfelles i institusjonens vedtekter.

7.1.2.3 Vern om akademisk frihet

Viktigheten av den «akademiske frihet» understrekes ofte. Universiteter og høyskoler har et klart behov for slik frihet for å sikre institusjonens faglige integritet, og at forskningen er uavhengig av uttalte politiske mål og meninger. Det eksisterer ingen presis definisjon av begrepet akademisk frihet og hva som ligger i et slikt begrep. Utvalget legger her til grunn en forståelse av begrepet akademisk frihet hvori det ligger at institusjonene ikke kan instrueres i faglige spørsmål og herunder har frihet til selv å bestemme strategien for og innholdet i grunnforskningen. Det vil også være slik at den enkelte vitenskapelige ansatte har en personlig utvidet frihet til å ytre seg om innhold i forskning og undervisning og i samfunnsspørsmål, utover det som følger av Grl. § 100.

Universiteter og høyskoler nyter stor faglig frihet, og har gjennom Kvalitetsreformen fått nye og utvidede fullmakter til å etablere og legge ned fag. Den faglige uavhengigheten av det overordnede politiske nivået gir institusjonene stor grad av autonomi, og setter institusjonene og de som er ansatt på institusjonen i en posisjon hvor yringsfriheten er vid. Også internt på institusjonene nyter de enkelte miljøer stor grad av frihet til selv å fastlegge det faglige innholdet i undervisning og forskning, og således også frihet til å legge sine egne faglige strategier og foreta bygging av egen faglig profil m.m.

Gjennom universitets- og høyskoleloven er de statlige institusjonene beskyttet mot inngripen fra politiske myndigheter. Loven legger til Kongen å fastsette hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, men dette dreier seg kun om den overordnede nasjonale gradsstrukturen. Det

⁵ Jf. forskrift av 2. januar 2003 om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler.

er en klar politisk forståelse for at det er institusjonene selv som bestemmer sine egne faglige porteføljer og sin egen faglige profil. Ved utbygging av nye studietilbud vil imidlertid institusjonene være avhengig av en statlig finansiering, men også dette spørsmålet er nedtonet gjennom den nye finansieringsmodellen som legger opp til at institusjonene selv må foreta prioriteringer ut fra egen produksjon av kandidater med mer, jf. 5.2.2.3.

«Akademifunksjonen»

En av de viktigste rollene universiteter og høyskoler har i samfunnet, er å bidra med en kritisk forståelse i samfunnsmessige spørsmål. Dette gjelder i den oppdragende virksomheten overfor studenter, ved utviklingen av en generell «akademisk dannelse», samt ved utviklingen av særlige kunnskaper innenfor gitte fagområder. Det gjelder også for den mer samfunnsopplysende og samfunnskritiske rollen der lærere og studenter gir sine bidrag, gjennom forskning, publisering og deltakelse i den offentlige debatten.

Universitetene og høyskolene er samlet å regne som en egen «statsmakt», som står sentralt i samfunnslivet, og som har til oppgave å utvikle intellektuell kapital og bidra til meningsbryting og nyutvikling. Gjennom institusjonene og bidrag fra enkeltpersoner har academia en samfunnsplikt til å ta del i den overordnede samfunnsdebatten, og til å ha et kritisk og nyansert blikk overfor endringer i samfunnsutviklingen og på utviklingen innenfor vitenskap og forskning.

Utvalget vil understreke betydningen av at man – uavhengig av tilknytningsform og organisasjonsmodell – holder fast ved den enkelte ansattes frihet i faglige spørsmål. Institusjonens ledelse må ikke kunne instruere sine ansatte i faglige spørsmål.

På den annen side må også institusjonen stå fritt i forhold til de overordnede politiske behov. Utvalget vil derfor foreslå at institusjonens akademiske og kunstneriske frihet lovfestes og presiseres til å omfatte frihet til å bestemme læreinholdet i undervisning og innhold i forskning og frihet til å foreta ansettelser og utnevnelser. Innenfor de rammer som er fastsatt i lov eller forskrift, bør den enkelte institusjon heller ikke kunne instrueres nærmere om de vurderinger som legges til grunn ved opptaket av studenter. Institusjonene kan således ikke gis instruksjoner eller pålegg om at enkelte personer eller grupper av personer skal tas opp ved institusjonen.

Betydning for faglig utvikling

Faglig frihet for den enkelte vitenskapelige ansatte og for det enkelte miljø internt på institusjonene er også av avgjørende betydning for den faglige utviklingen innenfor de enkelte fagmiljøene. Institusjonene bør utvise stor forsiktighet i å utfordre og konkretisere innholdet i det som i dag oppfattes som en fri grunnforskning, med frihet for den enkelte ansatte til selv å definere hva som er interessant og relevant. Det må imidlertid understrekes at det ikke er noen selvfølge at grunnforskning er mer relevant eller faglig utviklende enn oppdragsforskning. En økende vekt på eksternt finansiert forskning vil derfor ikke i seg selv være noen trussel mot den enkelte forskers faglige utvikling.

Selv om institusjonens styre gjennom Kvalitetsreformen har fått presisert et langt større ansvar for helhetlig styring og strategiutforming, må det foreligge en erkjennelse av viktigheten av akademisk frihet også ved den enkelte institusjon. Styrets rolle må etter utvalgets vurdering være å gi de faglige miljøene vide rammer til å foreta faglige valg innenfor de overordnede veivalg styret tar for institusjonen som helhet.

Akademisk og kunstnerisk frihet for institusjonene

Universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 3 oppstiller det generelle prinsippet om de statlige institusjonenes akademisk frihet, ved at disse institusjonene ikke kan gis pålegg om læreinnholdet i undervisningen og *innholdet* i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet. Privathøyskoleloven har ingen tilsvarende bestemmelse, men vil generelt være avskåret fra statlig instruksjon gjennom legalitetsprinsippet (kravet om hjemmel i lov). En annen ting er at private institusjoner vil kunne være underlagt faglig instruksjonsmyndighet fra sine eiere gjennom eierstyring i generalforsamling, vedtekter med mer.

Etter utvalgets vurdering bør det i en felles lov nedfelles en tilsvarende akademisk og kunstnerisk frihet som i dag er nedfelt for de statlige institusjonene, som bør gjelde for alle høyere utdanningsinstitusjoner uavhengig av tilknytningsform til staten. I praksis vil dette si at den faglige styringen og de faglige prioriteringene vil ligge til institusjonenes øverste styringsorgan, og ikke til de politiske myndigheter. Myndighetene vil selvsagt kunne ha en dominerende innflytelse på en institusjons faglige utvikling i den grad staten har økonomisk kontroll med virksomheten, men vil være

avskåret fra å gi konkrete instruksjoner om det faglige *innholdet*. En slik bestemmelse vil ha en klar politisk betydning ved at den gir klare signaler til de politiske myndigheter om hvor langt det kan gås i å gi detaljerte føringer i faglige spørsmål, både gjennom statsbudsjettet og gjennom eierstyring.

Den faglige styringen bør etter utvalgets vurdering i størst mulig grad overlates til de enkelte fagmiljøene ved institusjonen. Styrets oppgave bør derfor i utgangspunktet konsentrere seg om de overordnede spørsmål knyttet til strategi.

I tillegg mener utvalget det bør inntas en bestemmelse som utvider institusjonens faglige uavhengighet til også å gjelde avgjørelser i ansettelsessaker.

Akademisk og kunstnerisk frihet for den enkelte ansatte

Også den enkelte ansatte i undervisnings- og forskerstilling skal ha en akademisk og kunstnerisk frihet. Institusjonens ledelse skal ikke gi instruksjoner i forhold til den enkeltes forskningsmetoder og -resultater eller kunstneriske arbeid. Det vil være institusjonens oppgave å stake ut den overordnede strategi institusjonen skal ha i sitt utvalg av fagområder og hvilke områder det skal satses på. Etter utvalgets vurdering er den enkelte vitenskapelige ansattes akademiske og kunstneriske frihet en garanti for at den forskning og det utviklingsarbeid som skjer ved institusjonene, har en tilstrekkelig faglig integritet, og at resultatet er basert på en forskning som ikke er styrt med hensyn til vitenskapelige metoder med mer. Den enkelte ansattes frihet bør i så henseende derfor ikke betraktes som rettigheter for den enkelte ansatte, men som en nødvendig forutsetning for at institusjonene skal kunne utføre sitt samfunnsoppdrag på en faglig betryggende måte.

Den enkelte ansatte ved universiteter og høyskoler vil i utgangspunktet være underlagt de alminnelige regler om lojalitetsplikt i arbeidsforhold. Imidlertid er det klart at ansatte i undervisnings- og forskerstillinger både vil ha en rett og en plikt til å uttale seg også om interne faglige forhold, som vil kunne gi videre yringsfrihet enn det som følger av en alminnelig lojalitetsplikt i andre stillinger.

Fordeling av tid på forskning og undervisning

I henhold til særavtale om lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillinger ved univer-

sitetene og høyskolene⁶ skal fordelingen av arbeidspliktene til den enkelte vitenskapelige ansatte skje etter de retningslinjer som er trukket opp i departementets tidligere rundskriv F-93-92. I henhold til dette rundskrivet skal det ved universiteter og vitenskapelige høyskoler i utgangspunktet være en fordeling på 50 prosent til undervisning og 50 prosent til forskning. For høyskolene er det forutsatt at forskningsnivået ved den enkelte institusjon på avtaletidspunktet (1992) legges til grunn, slik at det reelle innholdet i fordelingen av tid mellom undervisning og forskning ved disse institusjonene vil variere fra institusjon til institusjon.

Hovedregelen om 50 prosent av tiden til forskning innebærer ikke at den enkelte ansatte selv fritt vil kunne bestemme hva innholdet i forskningstiden skal fylles med. Det vil være opp til institusjonens ledelse, og ledelsen på det enkelte fakultet eller institutt, å fastsette den nærmere strategi for forskningen og hvilke fagområder det skal forskes innen og i hvilket omfang. Etter utvalgets vurdering er dagens avtaleverk utydelig og lite oversiktlig med hensyn til de ansattes rettigheter og institusjonens styringsrett på dette området. Utvalget mener derfor at departementet eller eventuelt en arbeidsgiverorganisasjon for institusjoner som er organisert utenfor staten, og de ansattes organisasjoner bør søke å gjøre dette avtaleverket tydeligere under en ny lov.

7.1.2.4 Kvalitetssikring

Universitets- og høyskoleloven § 2 nr. 8 oppstiller et krav om at institusjonen skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring. Etter § 46 nr. 6 kan departementet trekke institusjonens faglige fullmakter tilbake dersom NOKUT finner at systemene ikke er tilfredsstillende. Privathøyskoleloven § 10a tredje ledd oppstiller et tilsvarende krav for private høyskoler som er akkreditert med fullmakter som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet. For private høyskoler som ikke er akkreditert, men har godkjenning for å tilby enkeltksamener, er det ikke oppstilt et tilsvarende krav om kvalitetssikringssystemer.

Etter utvalgets vurdering vil det være av avgjørende betydning for den faglige kvaliteten på institusjonens studietilbud at det er etablert systemer som tilfredsstillende dokumenterer rutiner for kvalitetssikring og eventuell svikt i kvalitet. At

⁶ Avtalen gjelder fra 1. august 1999, jf. departementets rundskriv F-043-99.

institusjoner som tildeles vide, faglige fullmakter til selv å opprette og legge ned fag pålegges å ha slike systemer er, etter utvalgets vurdering, en selvfølge. Det er også naturlig at institusjoner som misligholder et slikt ansvar mister de faglige fullmaktene de har fått under disse forutsetningene. Evaluering av og tilsyn med institusjonenes kvalitetssikringssystem er også fremhevet som NOKUTs fremste oppgave i sikring av kvaliteten i sektoren generelt.

Etter utvalgets vurdering bør plikten til å ha tilfredsstillende kvalitetssikringssystem utvides til også å gjelde institusjoner som kun har godkjenning for enkelteksamener. NOKUT bør således foreta reelle institusjonsevalueringer av disse institusjonene på lik linje med og innenfor de samme sykluser som for akkrediterte institusjoner. Gjennom evalueringer av disse institusjonenes systemer for kvalitetssikring vil NOKUT kunne få indikasjoner på om institusjonene kan avdekke sviktende kvalitet og eventuelt forbedre kvaliteten. Forskjellen mellom disse institusjonene og de akkrediterte institusjonene vil da primært ligge i rekkevidden av de faglige fullmaktene som følger med en institusjonsakkreditering.

7.1.2.5 *Institusjonens verdigrunnlag*

Privathøyskoleloven § 11 bokstav a til c oppstiller spesielle vilkår for statsstøtte, jf. 5.3.1.5. Etter gjeldende rett må private høyskoler for å motta statsstøtte enten være opprettet av religiøse eller etiske grunner eller som et faglig-pedagogisk alternativ eller for å utfylle det offentlige utdanningstilbud på felter hvor det er et udekket behov. I dag er det i stor grad akseptert at de private institusjonene fyller et udekket behov i den utstrekning disse institusjonene mottar søking fra studenter, uavhengig av om dette er egenbetalingsstudier eller studier som i sin helhet er finansiert av staten.

Etter utvalgets vurdering er det i en felles lov grunn til å fremheve institusjonens eiers rett, innenfor rammene av loven og lovens formål, til å utforme institusjonens eget verdigrunnlag eller særlige formål. Det vil gjelde om institusjonen representerer et faglig alternativ eller om den er opprettet med et religiøst eller etisk grunnlag. Dette vil være en kodifisering av gjeldende praksis etter privathøyskoleloven. Det er etter utvalgets vurdering imidlertid viktig å fremheve at en sentral begrensning i en institusjons frihet i en slik sammenheng må være at institusjonens særlige verdigrunnlag eller formål ikke må gå på

bekostning av det vitenskapelige innholdet i undervisning og forskning.

I de senere år har det vært flere saker knyttet til ansettelse ved private utdanningsinstitusjoner som har ført til politisk debatt om hvor stor frihet institusjonene skal ha til selv å fastsette særskilte regler for sin virksomhet. Utgangspunktet etter arbeidsmiljøloven (aml.) § 55A er at institusjonene, ved ansettelse i stillinger som er relevante for å fremme virksomhetens formål, kan legge vekt på om søkeren deler det livssynet eller formålet som virksomheten skal fremme, og hvordan søkeren stiller seg til institusjonens syn i for eksempel religiøse spørsmål. Begrunnelsen bak utformingen av aml. § 55A har blant annet vært å verne om den institusjonelle frihet og visse institusjoners rett til å utforme sitt eget formål, ved å gi romslige rammer i loven. Ved senere revisjoner av aml. § 55A er det også presisert at målet med bestemmelsene er å fjerne all rimelig tvil om at politiske, religiøse og kulturelle organisasjoner skal kunne drive sin virksomhet fullt ut i samsvar med deres egenart og formål.

Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å skulle sette konkrete grenser for hvor vid frihet en institusjon skal kunne ha før dette går utover grenser for hva et politisk system og samfunnet for øvrig kan akseptere. Etter utvalgets vurdering vil aml. § 55A i utgangspunktet oppstille det vern den enkelte har behov for mot usaklige forhold ved ansettelse ved institusjoner innenfor høyere utdanning. Utvalget legger da vekt på at aml. § 55A blant annet er utformet i samsvar med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), og at den enkelte, som eventuelt mener at ansettelsesforhold ved en institusjon er i strid med norsk rett, vil kunne få prøvet dette for domstolene.

7.2 Organisatoriske bestemmelser

7.2.1 Institusjonens ledelse

7.2.1.1 *Generelt*

Universitets- og høyskoleloven har detaljerte bestemmelser om institusjonens ledelse i kapittel 2 og 4. § 4 slår fast at styret er det øverste organet ved institusjonen, med det overordnede ansvaret for virksomheten. Rektor er styrets leder og institusjonens representant utad. I tillegg er det lovfestet spesielle regler om administrerende direktør, som leder for den samlede administrative virksomheten. Administrerende direktørs rolle begrenses av

de rammer styret fastsetter. Forholdet mellom rektor og administrerende direktør i universitets- og høyskoleloven innebærer et rettslig skille mellom faglig og administrativ ledelse, og således et tosporet ansvars- og rapporteringssystem.

Privathøyskoleloven har i kapittel 2 oppstilt generelle organisatoriske krav til private institusjoner. § 3 bestemmer at institusjonen skal ha et kollegialt styre som ansvarlig organ. Dersom styret ikke har deltakelse fra de ansatte og studentene, er institusjonen pålagt å ha et høyskoleråd, sammensatt av medlemmer utpekt av studentene og de ansatte. Høyskolerådet skal ha et flertall av faglige ansatte, og skal gi uttalelser om institusjonens faglige virksomhet, stillingsbehov m.m. Høyskolerådet er ikke etter loven tillagt selvstendig ansvar eller beslutningsmyndighet, og har således kun en rådgivende rolle.

Den detaljerte reguleringen av institusjonens ledelse i universitets- og høyskoleloven bærer i sin utforming i stor grad preg av offentlig eierstyring i detaljeringsgraden. Privathøyskoleloven er i større grad utformet med minimumsbestemmelser, som legger stor grad av frihet til institusjonens eier til å utforme en hensiktsmessig organisering av virksomheten.

7.2.1.2 Styrets rolle og sammensetning

Gjennom Kvalitetsreformen har det blitt lagt stor vekt på styrenes funksjon som institusjonenes strategiske styringsorgan, og endringer i universitets- og høyskoleloven er ment å tydeliggjøre styrets rolle som det øverste organ på institusjonene.

En likestilling av statlige og private institusjoner i en felles lov og med hensyn til like faglige fullmakter tilsier etter utvalgets vurdering at også krav til styrets sammensetning bør gjøres mest mulig tilsvarende.

Private institusjoner

Etter utvalgets vurdering bør det stilles økte krav til representativ deltakelse fra berørte grupper i styret ved private institusjoner. I dag er ikke private institusjoner forpliktet til å ha verken studenter eller ansatte med i styret, så lenge institusjonen har opprettet et konsultativt råd med deltakelse fra disse gruppene. Etter utvalgets vurdering er det uheldig at så sentrale, berørte aktører ikke har innflytelse over institusjonens utvikling. Spesielt i en sammenlikning med de statlige institusjonene som har lange tradisjoner for deltakelse av begge disse gruppene.

Utvalgets inntrykk etter møter med representanter fra både institusjonenes ledelse, ansattes organisasjoner og studentene, er at de ansattes og studentenes deltakelse i institusjonens styrende organ gir positive bidrag til institusjonens ledelse. Deltakelse fra disse gruppene sikrer styret en økt legitimitet internt på institusjonen, og skaper en større intern forståelse for de vedtak som treffes i styret. I tillegg representerer disse gruppene stor kunnskap om både faktiske behov og realistiske beskrivelser av situasjonen i organisasjonen. Disse gruppenes deltakelse i styret gir også staten en viss «garanti» for at viktige sider ved institusjonens forpliktelser etterleves og at brukergruppenes interesser ivaretas.

Utvalget mener derfor at det bør lovfestes, som en obligatorisk ordning for private høyskoler, at studenter og ansatte skal gis rett til deltakelse i styret. Med bakgrunn i den store variasjonen i størrelse og profil på institusjoner mener utvalget imidlertid at det ikke bør lovfestes en fast størrelse på styret, slik at dette av institusjonens eier kan tilpasses de lokale forholdene. Som en konsekvens av at studenter og ansatte foreslås som en obligatorisk del av styret, bør ordningen med alternative høyskoleråd utvikles som lovbestemt ordning. Dette tilsvarer det som gjelder for statlige institusjoner under dagens lov. Det blir imidlertid anbefalt både for private og statlige institusjoner at styret har konsultative fora (møter, råd eller lignende) for å sikre at faglige hensyn ivaretas.

Statlige institusjoner

Når det gjelder de krav som bør stilles til de statlige institusjonene, vises det til vurderingene under kap. 6.4 og 6.5.

7.2.1.3 Institusjonens daglige ledelse – rektor

Når det gjelder den daglige ledelse ved de statlige institusjonene, vises det til flertallets og mindretallets lovforslag, og vurderingene i 6.4 og 6.5.

Forholdet mellom daglig ledelse og styret ved de private institusjonene vil reguleres av spesiallovgivning for den type organisasjon den enkelte institusjon representerer, eller av institusjonens vedtekter. Utvalget mener det er lite hensiktsmessig å regulere i lovs form nærmere krav til organiseringen av den daglige ledelsen ved disse institusjonene, og mener at det bør være opp til den enkelte institusjonseier å velge den mest hensiktsmessige organisatoriske løsningen.

7.2.1.4 Konklusjon

Utvalget foreslår etter dette at samtlige institusjoner under loven, uavhengig av om de er private eller statlige, skal ha et styre som institusjonens øverste ansvarlige organ.

7.2.2 Ansettelser

For ansatte ved de statlige institusjonene gjelder tjenestemannsloven med forskrifter, med de presiseringer og unntak som følger av universitets- og høyskolelovens spesialbestemmelser. For ansatte ved private institusjoner gjelder arbeidsmiljølovens generelle bestemmelser. Dersom statlige institusjoner organiseres som egne rettssubjekter, vil arbeidsmiljøloven som utgangspunkt gjelde for de ansatte også ved disse institusjonene.

Universitets- og høyskoleloven kapittel 8 har en rekke bestemmelser som regulerer forhold ved ansettelse. Blant annet er det egne hjemler for åremålsansettelse, og prosedyrer for ansettelse i vitenskapelige stillinger.

Privathøyskoleloven § 5 oppstiller et generelt krav om at faglige ansatte skal ha de samme kvalifikasjoner som faglige ansatte ved statlige institusjoner. I praksis betyr dette at universitets- og høyskolelovens kriterier (departementets retningslinjer) i hovedsak også «gjelder» for de private institusjonene.

Universitets- og høyskoleloven har i dag hjemmel for åremålsansettelse av vitenskapelige ansatte som skal delta i prosjekt, åremålsansettelse av leder for avdeling eller grunnenhet (fakultet/institutt), åremålsansettelse av administrerende direktør og åremålsansettelse av rektor (under forutsetning av at departementet har godkjent at rektor kan ansettes, i stedet for valg som er normalordningen etter loven). I tillegg har også tjenestemannsloven med forskrifter vide åpninger for åremålsansettelser. En slik adgang til midlertidig tilsetning har i dag ikke de private institusjonene gjennom arbeidsmiljøloven.

7.2.2.1 Ansettelse i undervisnings- og forskerstilling

Universitets- og høyskoleloven § 30 har bestemmelser om ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger. Etter loven er ansettelsesmyndigheten lagt til styret eller etter styrets beslutning til særskilt ansettelsesutvalg. Bestemmelsen er revidert gjennom Stortingets behandling av Kvalitetsreformen.

Utvalget mener at universitets- og høyskolelovens prinsipper for ansettelse kan gjøres gjel-

dende også for private høyskoler og for statlige institusjoner som organiseres som egne rettssubjekter. Etter utvalgets vurdering er det viktig at de private høyskolene underkastes de samme krav og gis de samme frihetene som de statlige institusjonene, for å sikre at institusjonenes rammevilkår og mulighet for omstilling er de samme. De private høyskolene er i prinsippet også i dag underlagt de samme faglige kompetansekrav som stilles for ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger ved statlige institusjoner.

Bakgrunnen for at Stortinget åpnet for å gi de statlige institusjonene videre fullmakter til ansettelse på åremål, var å gi institusjonene mulighet for å bedre sin omstillingsevne. I Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) viser departementet til at institusjonene har store omstillingsbehov, samtidig som store deler av budsjettene er bundet opp i faste lønnskostnader. Utvalgets *flertall* mener at de tilsvarende hensyn til institusjonens omstillingsevne tilsier at en slik hjemmel videreføres for statlige institusjoner som skal organiseres som selvstendige rettssubjekter.

En organisering som selvstendige rettssubjekter vil etter *flertallets* vurdering i seg selv medføre at institusjonene vil få økte muligheter til å omstille seg, men det vil likevel være viktig at etablerte rammevilkår på dette området videreføres. Det vises i den sammenheng til at stadig større deler av virksomheten ved universitetene organiseres i tidsbegrensede prosjekter, og at det således synes å være et vedvarende og til dels økende behov for å kunne ansette i slike midlertidige stillinger.

En anvendelse av universitets- og høyskoleloven § 30 for private høyskoler innebærer at disse institusjonene vil få en utvidet rett til å ansette i vitenskapelige stillinger på åremål når den ansatte skal delta i prosjekt. Etter arbeidsmiljøloven § 58A nr. 1 første ledd bokstav d kan kun en virksomhets øverste leder ansettes på åremål. I praksis innebærer denne bestemmelsen at det i dag kun er rektor ved de private høyskolene som kan ansettes på åremål.

Ved ansettelse i undervisnings- og forskerstilling er det viktig at ansettelsesprosessen er både transparent og etterprøvbart, og at berørte grupper er representert i ansettelsesutvalg. Spesielt gjelder dette ved ansettelser som kommer inn under unntaket i aml. § 55A. Med bakgrunn i at flere slike saker har blitt gjenstand for offentlig debatt, mener utvalget det vil være spesielt viktig å sikre en åpenhet omkring både vilkår for ansettelse og den nærmere ansettelsesprosessen.

Utvalget foreslår, som i dag, at departementet kan gi de nærmere bestemmelser om kriterier for ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger. Det vil sikre en nasjonal samordning av de formelle kvalifikasjonskrav for de enkelte vitenskapelige stillingsgruppene. Utvalget legger imidlertid til grunn at departementet må gjennomgå de nasjonale retningslinjer som i dag eksisterer, med sikte på en forenkling av regelverket. Departementet bør i den sammenheng vurdere om større myndighet til å fastsette særskilte kvalifikasjonskrav med mer bør overføres til den enkelte institusjon. I forhold til de institusjoner med særskilte krav ved ansettelse som kommer inn under unntakshjemmelen i aml. § 55A, bør departementet vurdere om dets eget regelverk må tilpasses for å skape et rom for en slik praksis som i dag er etablert ved enkelte av de private institusjonene.

7.2.2.2 Ansettelse/valg av rektor og daglig leder

Universitets- og høgskoleloven § 10 har regler om valg av rektor og prorektor. Etter § 10 nr. 5 kan departementet, etter forslag fra styret, fastsette at rektor skal ansettes på åremål for fire år. Privat-høgskoleloven har ingen tilsvarende bestemmelse.

Utvalgets *flertall* mener det bør være institusjonens styre som velger fremgangsmåten ved rekruttering av rektor, og at det i loven bør oppstilles en bestemmelse om at rektor kan ansettes på åremål ved statlige høyere utdanningsinstitusjoner. For å sikre en viss dynamikk i institusjonens ledelse, foreslås (som i dag) at ingen kan fungere i stilling som rektor i en periode på mer enn åtte år. Styret vil selv kunne bestemme på hvilke måte rektor skal rekrutteres, om dette skal skje gjennom utlysning av stilling eller gjennom rekruttering på annen måte – valg m.m. Uavhengig av om rektor skal ansettes på ordinære måte, gjennom utlysning, eller om styret bestemmer at det skal foretas andre rekrutteringsprosedyrer, vil det være viktig at både studentene og de ansatte gis anledning til å være representert i innstillingsutvalg eller som en del av valgkretsen. *Flertallet* foreslår at en slik rett for studentene og de ansatte lovfestes.

For de private institusjonene foreslår *flertallet* at styret selv bestemmer hvorvidt rektor/daglig leder skal ansettes på åremål, og hvor lang en eventuell åremålsperiode skal være.

Ved ansettelse eller valg av rektor er det viktig at rektor innehar den nødvendige tilliten og inn-

sikten i de spørsmål vedkommende skal være ansvarlig for som institusjonens øverste leder. Som hovedregel bør rektor ved universiteter og vitenskapelige høyskoler være en person som besitter professorkompetanse. Under enhver omstendighet bør rektor ved samtlige institusjoner ha en særlig kompetanse knyttet til både faglig og administrativ ledelse av institusjoner innenfor høyere utdanning. Det er i dag tradisjon for at rektor har slik kompetanse. At rektor har en faglig kompetanse sikrer også rektor en nødvendig faglig legitimitet i forholdet til de vitenskapelig ansatte på institusjonen. Etter utvalgets vurdering vil det ikke være hensiktsmessig å låse et slikt kompetansekrav i en felles lov. Det enkelte styre vil selv best kunne vurdere hvilket ledelsesbehov institusjonen har.

Mindretallet viser til at dagens ordning med valgt rektor sikrer faglig legitimitet, og bør videreføres. Rektor er styrets leder i normalmodellen. For institusjoner som ønsker det, må det være mulig å ansette rektor. Rektor trer da ut av styret. *Mindretallet* viser for øvrig til de særlige vurderinger i 6.5.

7.2.2.3 Andre ansettelser

Ansettelse av leder for avdeling eller grunnenhet har stått i en særstilling. Før de seneste endringer gjennom Kvalitetsreformen, har det ved de statlige institusjonene vært en etablert todelt ledelse også på disse nivåene. Avdelingsleder og grunnenhetsleder har vært valgte faglige ledere, mens det gjennomgående i tillegg også har vært en administrativ leder. Det er nå opp til institusjonens styre å fastsette om det skal være valgt eller ansatt leder for avdeling eller grunnenhet.

Etter implementeringen av Kvalitetsreformen er det tegn på at flere institusjoner helt eller delvis er i ferd med å gå over fra ordningen med valgte avdelingsledere til en ordning hvor disse lederne ansettes på åremål. Ansettelse i disse stillingene sikrer at institusjonene kan rekruttere personer med de nødvendige kvalifikasjoner til å ivareta behovet for ledelse og faglig kompetanse.

Etter *flertallets* vurdering bør leder for avdeling eller grunnenhet være disse enhetenes administrative og faglige leder. En slik samling av faglig og administrativt lederskap skaper ryddige rapporterings- og ansvarslinjer i institusjonens helhetlige organisasjon, og etablerer en formell styringslinje opp til rektor. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid ikke hensiktsmessig å lovfeste dette som en obligatorisk modell. Det bør

overlates til styret ved den enkelte institusjon å skreddersy den organisatoriske løsning som passer best i forhold til institusjonens størrelse og administrative behov.

Mindretallet mener at det må være opp til den enkelte institusjon å avgjøre om man skal ha valgte eller ansatte ledere på grunn- og avdelingsnivå.

Ansettelse i teknisk eller administrativ stilling

Ansettelse i annen teknisk eller administrativ stilling vil, både for de private institusjonene og for statlige institusjoner organisert som egne rettssubjekter, måtte skje etter reglene i arbeidsmiljøloven. Det foreslås ikke at det inntas egne bestemmelser om ansettelse i slike stillinger i loven. *Mindretallet* viser til sitt forslag om at de statlige institusjonene fortsatt skal være organisert som forvaltningsorganer. Tjenestemannslovens bestemmelser vil følges gjelde.

7.2.2.4 Likestillingshensyn

Universitets- og høyskoleloven § 30 nr. 3 bestemmer at styret kan bestemme at en undervisnings- eller forskerstilling kan utlyses for det underrepresenterte kjønn. I en dom 24. januar 2003 slo EFTA-domstolen fast at Norge, ved å tillate at et antall akademiske stillinger øremerkes utelukkende for et underrepresentert kjønn, har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen. Domstolen har slått fast at et avvik fra retten til likebehandling i nasjonale regler og praksis bare kan tillates dersom det sikrer en balanse mellom behovet for å fremme det underrepresenterte kjønn og muligheten for kandidater av det annet kjønn til å få en objektiv vurdering av sine kvalifikasjoner. Øremerking gir ingen fleksibilitet, og er derfor etter EFTA-domstolens syn ikke forholdsmessig.

Utvalget har mottatt et brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet, der departementet viser til at regjeringen vil rette seg etter EFTA-domstolen, og at departementet vil vurdere lovendringer ved neste revisjon av loven. Departementet viser også til at de statlige institusjonene er orientert om at praksis med å utlyse stillinger kun for det underrepresenterte kjønn, må opphøre straks. Departementet har bedt utvalget i sitt arbeide vurdere dommen og foreslå nødvendige endringer i loven som en konsekvens av EFTA-domstolens avgjørelse.

Utgangspunktet etter likestillingsloven⁷ er at direkte forskjellsbehandling mellom kjønnene

ikke er tillatt. Loven har imidlertid unntak om adgang til særbehandling av det ene kjønn når dette fremmer likestilling mellom kjønnene. Såfremt det ikke finnes en åpenbar grunn til det kan heller ikke en stilling utlyses for kun det ene kjønn. Likestillingsloven gir altså generelt rom for såkalt moderat kjønnskvolterering. I praksis vil dette si at en arbeidsgiver vil kunne velge å ansette en av det underrepresenterte kjønn dersom det er to søkere som er likt kvalifisert. EFTA-domstolen viser også i sine premisser til at regler som fraviker prinsippet om likebehandling mellom kjønnene kun kan godtas dersom de er så fleksibelt utformet at de sikrer en balanse mellom behovet for å fremme det underrepresenterte kjønn og mulighetene for kandidater av det annet kjønn til å få en objektiv vurdering av sine kvalifikasjoner. Prinsipielt må det bestå en mulighet for at den best kvalifiserte søkeren får stillingen.

I et vedlegg til rapporten «Likestilling i kvalitetsreformens tid»⁸ foretar likestillingsrådgiver Lise Christensen ved Universitetet i Oslo (UiO) en gjennomgang av det arbeidet som er gjort i forbindelse med likestilling innenfor vitenskapelige stillinger ved UiO. Christensen viser til at det ved UiO siden 1990 har vært en overvekt av kvinnelige hovedfagsstudenter, og at det samlede tallet på doktorgradskandidater og stipendiater har vært jevnt fordelt mellom kvinner og menn siden midten av 1990-tallet. Samtidig har utjevningen på professornivå mellom kjønnene vært meget liten. Christensen viser til at UiO, gjennom en egen handlingsplan for likestilling, har satt mål om at 30 prosent av nyansatte professorer skal være kvinner. For 2000/01 har UiO hatt en måloppnåelse i forhold til denne planen. Interne undersøkelser på UiO viser imidlertid at moderat kjønnskvolterering benyttes i liten grad ved utlysninger og ansettelser ved de enkelte fakultetene og instituttene.

Kvinneandel i universiteter og høyskoler i Norge, 2001

- Professor 14 %
- Førsteamanuensis 31%
- Stipendiater 43%
- Studenter 55%

Etter utvalgets vurdering er det viktig at det i universitets- og høyskolesektoren jobbes aktivt for å

⁷ Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene.

⁸ Rapporten ligger tilgjengelig på www.kvalitetsreformen.no

øke den kvinnelige andelen i vitenskapelige stillinger. Rapporteringsdataene viser at institusjonene fremdeles har en meget lav andel kvinner i slike stillinger. Spesielt gjelder dette i stillinger på førsteamanuensis- og professornivå.

Etter utvalgets vurdering bør det i loven fremdeles være bestemmelser som synliggjør disse institusjonenes forpliktelser til å få til en økt representativ likestilling mellom kjønnene i vitenskapelige stillinger. Utvalget tar til etterretning at EFTA-domstolen har lagt til grunn at praktisering av dagens hjemmel for øremerking er i strid med EØS-forpliktelsene, og at denne bestemmelsen således bør fjernes i loven. Utvalget foreslår at det i loven inntas en bestemmelse som gir styret et særlig ansvar for å sørge for at institusjonene følger opp arbeidet med likestilling, gjennom handlingsplaner og andre tiltak.

Etter utvalgets vurdering vil det være særlig viktig at institusjonene jobber aktivt med likestillingsproblematikken, og tar tak i de særlige utfordringene som ligger i dagens underrepresentasjon av kvinner i vitenskapelige stillinger. Ved utlysning av nye vitenskapelige stillinger bør således institusjonen ha slike ambisjoner, og ha et likestillingsperspektiv ved utforming av kriterier for stillingene. Institusjonene bør også regelmessig oppfordre kvinner til å søke slike stillinger særskilt, og i utlysning vise til at kvinner vil bli foretrukket dersom det er flere søkere med tilsvarende kvalifikasjoner.

I dommen fra EFTA-domstolen ble det blant annet vist til betydningen av retningslinjene for vurderingen av en kandidats kvalifikasjoner, og det ble understreket at det i en slik vurdering vil kunne være rom for å ta i betraktning de faktorene som erfaringsmessig later til å bringe kvinnelige kandidater i en ufordelaktig stilling sammenlignet med mannlige kandidater. Kvinners og menns akademiske karriere fortoner seg ofte forskjellig. På grunn av svangerskap og omsorgsforpliktelser vil kvinner gjerne starte sin forskningskarriere på et senere tidspunkt i livet enn menn. Dersom den maskuline akademiske varianten med tidlig start settes opp som ideal og mal, vil kvinner lett falle gjennom i konkurransen om faste vitenskapelige stillinger. Det kan derfor være gode grunner til at bedømmelsen av kvinnelige og mannlige akademiske løp bør differensieres. Videre er det en tendens til at kvinnelige forskere, i større grad enn mannlige, interesserer seg for tverrfaglige problemstillinger. Kvinnes forskningsfelt vil derfor kunne ha et bredt nedslagsfelt. Tradisjonelt vurderes forskning etter

fokusering og dybde, noe som innebærer at enkelte kvinner vil stå i fare for å bli lavere rangert. Dagens komplekse virkelighet tilsier at en tverrfaglig tilnærming kan være nødvendig for å hente ut gyldig informasjon, og dette aspektet bør vektlegges tyngre i fagfelt der dette er relevant. I denne sammenheng uttalte EFTA-domstolen at utjevningen mellom kvinner og menn i vitenskapelige stillinger kan fremmes ved at oppmerksomheten rettes mot disse faktorene. Domstolen viser videre til at kvinnelig livserfaring, i flere akademiske disipliner, kan være relevant ved vurderingen av om kandidaten er egnet og kvalifisert for en høyere akademisk stilling.

Etter utvalgets vurdering bør det være et klart ansvar for institusjonene å orientere seg mot og følge opp de retningslinjer som oppstilles gjennom EFTA-domstolens domspremisser, for å sikre en høyere grad av likestilling mellom menn og kvinner i vitenskapelige stillinger. Utdannings- og forskningsdepartementet vil ha et særlig ansvar for å følge opp disse sakene spesielt, og stille krav til dokumentasjon av likestillingsarbeid ved arbeidet med forslag til statsbudsjett og de mål og forventningene som nedfelles der, og gjennom særlige rapporteringskrav i de årlige tildelelsesbrevene til institusjonene.

7.2.2.5 Forholdet til tjenstemannsloven og arbeidsmiljøloven

For de statlige institusjonene vil en overgang til organisering som selvstendige rettssubjekter innebære en overgang fra tjenstemannsloven til arbeidsmiljøloven. Når det gjelder konsekvenser for ansatte ved disse institusjonene, samt overgangsordninger vises det til flertallets vurderinger under 6.4.4. Mindretallet viser til at det fremmer forslag om at tjenstemannsloven fortsatt må gjelde, jf. 6.5.5.

For de private institusjonene vil det ikke være noen slik forskjell i forhold til lovtilknytning. En lovfesting av gjeldende regler for ansettelse i statlige institusjoner, herunder utvidede muligheter for ansettelse på åremål, vil imidlertid medføre til dels vesentlige endringer for de private institusjonens muligheter for utnyttelse av sine personalressurser, ved at de gis en rekke nye muligheter for ansettelse på åremål. For fast ansatte på disse institusjonene vil et slikt forslag i utgangspunktet ikke få noen konsekvenser. Forslaget vil først og fremst kunne få konsekvenser for rekruttering til nye stillinger, og da i hovedsak stillinger som organiseres i tidsbegrensede prosjekter. Utvalget

viser til at det også etter arbeidsmiljølovens alminnelige bestemmelser vil være anledning til å ansette midlertidig, og at bortfall av arbeidsoppgaver/inntekter, for eksempel ved et prosjekts avslutning, i dag vil kunne være en saklig oppsigelsesgrunn. En hjemmel for åremålsansettelse vil gi ansatte som i realiteten kun skal jobbe i tidsbegrensede prosjekter, et sterkere stillingsvern i åremålsperioden.

7.2.3 Studentenes forhold

Gjennom Kvalitetsreformen er det vedtatt endringer i studentenes rettigheter, både i universitets- og høgskoleloven og i privathøgskoleloven. For private høyskoler er det likevel ikke innført lovbestemmelser som garanterer studentenes innflytelse og rettigheter i like stor grad som det har blitt gjort for de statlige institusjonene. Utvalget registrerer like fullt at det ved de private høyskolene pågår et omfattende arbeid på dette feltet, og at det er stor vilje til å gi også studenter ved disse institusjonene de samme rettigheter og rammer som studenter ved statlige institusjoner.

Utvalget mener generelt at institusjonene ved en likestilling med hensyn til faglige fullmakter, finansierungsgrad og -system også bør gis det samme lovpålagte ansvaret overfor studentene.

7.2.3.1 Studentdeltakelse i styrende organer

Universitets- og høgskoleloven § 19 nr. 2 gir studentene krav på minst 20 prosent og aldri mindre enn to av medlemmene i alle kollegiale organer som tildeles beslutningsmyndighet, hvis ikke det delegerende organ enstemmig bestemmer noe annet. Privathøgskoleloven har ingen tilsvarende bestemmelse.

Slik utvalget vurderer det, vil en fast angivelse av at studentene aldri skal ha mindre enn to av medlemmene, i praksis være bestemmende for de styrende organs størrelse og sammensetningen for øvrig, og medføre at det ved institusjonen etableres besluttende organer som får en unødvendig stor sammensetning. Utvalget mener det er viktig at studentene er representert i relevante beslutningsprosesser og således gis innflytelse over innholdet i egen studiehverdag. Noe av begrunnelsen for å gi studentene rett til minst to representanter, har vært å gi studentene mulighet for å kunne samrå seg.⁹ I tillegg er det en selvstendig begrunnelse at studentrepresentantene

kun oppnevnes for ett år av gangen, og at en slik rett derfor bidrar til å sikre kontinuitet i styrearbeidet. Utvalget mener slike hensyn kan ivaretas ved at det i loven inntas en rett for studentene til å alltid kunne møte med to eller flere personer, men slik at dette ikke trenger å bety at de gis stemmerett for mer enn én person. I større organer ved institusjonen bør studentene regelmessig gis rett til å møte med flere stemmeberettigede. Det kan være hensiktsmessig at studentrepresentantene/observatører i styret velges i forskjellig semester, ettersom disse sitter bare ett år av gangen og det vil være viktig å opprettholde kontinuiteten fra ett år til et annet.

Utvalget foreslår at ordlyden i bestemmelsen endres slik at studentene gis rett til å være representert i organer som har bestemmende myndighet eller innflytelse over forhold som angår studentenes interesser. Utvalget foreslår også at studentene skal gis rett til å møte og bli hørt i mer uformelle organer på institusjonen. Dette kan være faglige konsultative organer eller lignende, som ikke har en dominerende innflytelse over studentenes interesser, men hvor studentene likevel vil kunne ha en legitim interesse i å holdes orientert og kunne uttale seg. Studentene vil likevel ikke ha rett til å møte med stemmerett i slike organer.

Utvalget mener at slike bestemmelser må gjelde for studenter ved både statlige og private institusjoner.

7.2.3.2 Studentorganer

Universitets- og høgskoleloven § 27 har bestemmelser om studentenes rett til å opprette studentorgan, som skal ivareta studentenes rettigheter og fremme deres synspunkter. Studentorganet skal høres i alle saker som angår studentene. § 28 i loven har bestemmelser om konstituering av studentorgan. Privathøgskoleloven § 10g har en bestemmelse som i hovedsak tilsvarende universitets- og høgskoleloven § 27.

Etter utvalgets vurdering er studentenes rett til å opprette studentorgan og institusjonens plikt til å legge forholdene til rette for slik virksomhet, grunnleggende for den studentmedvirkningen vi i dag har i universitets- og høyskolesektoren. Det er derfor viktig at disse rettigheter og ansvaret videreføres i en ny felles lov. Etter utvalgets vurdering er disse bestemmelsene i universitets- og høgskoleloven unødvendig detaljerte. Det bør ikke være nødvendig å innta bestemmelser om konstitusjon, vedtekter og valgform. Dette er

⁹ Jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002).

bestemmelser som studentorganet bør kunne fastsette selv eller i samråd med institusjonen.

Universitets- og høyskoleloven bestemmer at retten til å opprette egne studentorganer skal gjelde også for den enkelte avdeling eller grunn-enhet. Etter utvalgets vurdering vil behovet for studentorganer være forskjellig fra institusjon til institusjon, og fra enhet til enhet ved den enkelte institusjon. Utvalget mener det vil være lite hensiktsmessig å lovfeste et ansvar for institusjonen til å finansiere egne studentorgan ved hver enkelt organisatorisk enhet. Slik utvalget vurderer det vil studentenes behov dekkes gjennom den noe mer fleksible standarden «tilfredsstillende». Hva som vil være «tilfredsstillende» vil kunne variere med institusjonens eller avdelingens/grunnenhetens størrelse, fagområder, studentmasse med mer. Det bør være opp til institusjonens styre og det øverste studentorganet ved institusjonen å komme frem til hva som vil være tilfredsstillende for den enkelte institusjon.

Utvalget foreslår at det nærmere kravet til og omfanget av institusjonens tilrettelegging for studentorganene skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonens styre og det øverste studentorganet. Styret må ved utformingen av en slik avtale sørge for at visse minimumskrav med hensyn til representativ sammensetning i studentenes organer og rettferdig fordeling av midler til slik virksomhet ved enheter på institusjonen, ivaretas gjennom studentenes organisering av slik virksomhet.

7.2.3.3 Læringsmiljø

Universitets- og høyskoleloven § 44 gir institusjonene et detaljert ansvar for studentenes læringsmiljø. Etter lovendring 9. juli 2003 skal Arbeidstilsynet føre tilsyn med at institusjonene følger opp dette ansvaret. Privathøyskoleloven § 10f gir styret det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø. Høyskolens ledelse skal, i samarbeid med studentsamskipnaden, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet. Det er således en relativt stor forskjell i det lovmessige ansvaret for de private og de statlige institusjonene.

Etter utvalgets vurdering bør en tilsvarende ansvarsbestemmelse som oppstilt i universitets- og høyskoleloven § 44 innarbeides i en felles lov. Dette innebærer at styret ved de private institusjonene pålegges et utvidet ansvar i forhold til dagens lov. Etter utvalgets vurdering vil det ut fra alminnelige rettssikkerhetsbetraktninger være betenkelig at ansvaret er oppstilt på et så overord-

net plan som det er i gjeldende privathøyskolelov. I den grad staten finansier studieplasser ved de private institusjonene, vil det også, fra et samfunnsmessig synspunkt, være uheldig at dette ansvaret gis forskjellig innhold.

Utvalget viser for øvrig til at Stortinget ved behandlingen av Ot.prp. nr. 65 (2003-2004), i komiteens merknader, har bedt regjeringen om å la universitets- og høyskoleloven § 44 gjelde også for de private institusjonene.

7.2.3.4 Rett til fødselspermisjon for studenter

For studenter som får barn under studiene, er det verken i universitets- og høyskoleloven eller i privathøyskoleloven gitt bestemmelser om studentenes rett til permisjon og krav på å få studieplassen tilbake etter en periode med omsorg for barn. I henhold til forskrift til lov om utdanningsstøtte kan studenter som får barn under studier få stipend i 42 uker, hvorav tre uker før fødsel og seks uker etter fødsel er forbeholdt barnets mor. Dette tilsvarende de generelle regler for fødselspenger for arbeidstakere etter folketrygden.

I arbeidsmiljøloven § 31 er det bestemmelser som gir gravide rett til permisjon inntil 12 uker under svangerskapet og permisjon til omsorg for barnet etter fødselen.

Etter utvalgets vurdering bør det inntas en bestemmelse i en felles lov som gir studenter rett til permisjon ved fødsel, og som gir disse studentene krav på å fortsette studiene ved lærestedet etter endt omsorg for barnet. Etter utvalgets vurdering kan arbeidsmiljøloven § 31 gis anvendelse så langt den passer for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner, og institusjonene bør pålegges et ansvar for å legge forholdene til rette for at slik permisjon ikke skal føre til unødige utsettelse av studentens utdanningsløp. Utvalget viser for øvrig til at slik permisjon regelmessig vil bli gitt også under dagens system, men mener hensynet til forutsigbarhet tilsier at et slikt ansvar bør tydeliggjøres i loven.

7.2.3.5 Studentsamskipnadene

Generelt

I lov 18. juni 1996 om studentsamskipnader § 2 heter det at alle institusjoner som omfattes av lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler skal være tilknyttet en studentsamskipnad. For private høyskoler er det innført en dispensasjonsbestemmelse som gjør det mulig med unntak hvis institusjonen har andre tilfredsstill-

lende velferdsordninger. Selve ordningen med studentsamskipnader, og en eventuell revisjon av studentsamskipnadsloven, ligger i utgangspunktet utenfor utvalgets mandat. Ved etableringen av et felles lovverk for statlige og private institusjoner er det imidlertid grunn til å knytte enkelte kommentarer og vurderinger til enkelte sider av dagens ordning.

Styret ved de statlige institusjonene har det overordnede ansvar for læringsmiljøet, herunder studentvelferd. Dette ansvaret er nedfelt i universitets- og høgskoleloven § 44 nr. 1. Her heter det: «*Institusjonenes ledelse skal, i samarbeid med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet.*» Et tilsvarende ansvar er lagt til styret ved de private høyskolene etter privathøgskoleloven § 10f. Det operative ansvaret for studentvelferden er imidlertid i lovs form gitt til samskipnadene.

Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig, ved en samling av lovverket innen høyere utdanning, å ha bestemmelser om organiseringen av studentvelferden i en egen lov (studentsamskipnadsloven). Selv om det i utgangspunktet faller utenfor utvalgets mandat å foreta en gjennomgang av studentsamskipnadsloven, vil utvalget likevel påpeke at departementet bør foreta en konkret gjennomgang av studentsamskipnadsloven og vurdere hvorvidt denne loven også kan innarbeides i en felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. En slik samling av lovverket vil klargjøre institusjonenes samlede forpliktelser overfor studentene, og vil gjøre lovverket mer oversiktlig og pedagogisk for de som anvender dette.

Obligatorisk tilknytning

Utdanningsinstitusjoner konkurrerer om studentene, og vil med eksisterende finansieringsmodell være nødt til å fokusere på å tiltrekke seg og uteksaminere studenter. Etter implementeringen av Kvalitetsreformen, med større frihet og større selvstendig ansvar for institusjonene når det gjelder studentenes læringsmiljø, oppfølging av studentene og studentvelferden mer generelt, kan det være slik at enkelte institusjoner vil kunne se fordeler ved selv å inneha det operative ansvaret for studentvelferden. Dette kan gjøres gjennom kjøp av tjenester fra samskipnader eller andre tilbydere, eller gjennom etablering av egne tilbud. Dersom enkelte institusjoner selv ønsker å ha

ansvar for studentvelferden, mener utvalget at dette bør være mulig.

Samskipnadslovens § 2 gir mulighet for å unnta private høyskoler fra kravet om å være tilknyttet en samskipnad dersom de på egen hånd kan gi et tilfredsstillende velferdstilbud. Utvalget foreslår at denne dispensasjonsadgangen, for å gi statlige og private institusjoner samme frihet og handlingsrom, gjøres gjeldende for samtlige institusjoner som tilbyr høyere utdanning.

Søknad om unntak fra samskipnadsloven bør avgjøres av departementet, slik ordningen er for private høyskoler. Beslutning bør fattes på grunnlag av en saksframstilling fra den aktuelle institusjon, hvor det gis en beskrivelse av velferdstilbudet på stedet. Søknad om dispensasjon bør være forankret også i vedtak i studentorganene.

7.2.3.6 Annullering av eksamen, bortvisning og utestenging

Universitets- og høgskoleloven og privathøgskoleloven har nær sagt identiske regler om annullering av eksamen og utestenging på grunnlag av fusk og øvrige bestemmelser om institusjonenes adgang til å bortvise og utestenge studenter. Dette er bestemmelser som er viktige for institusjonene, for å utøve en viss orden på institusjonen og for å sikre samfunnets interesser ved at uskikkede kandidater lukes ut. Legalitetsprinsippet krever at institusjonene har eksplisitt hjemmel i lov for å foreta slike inngrep overfor enkeltstudentene. Utvalget foreslår derfor at disse bestemmelsene videreføres i en felles lov. Vedtak om bortvisning og utestenging vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med rett til å påklage vedtaket til en egen klagenemnd, jf. 7.2.4.

7.2.3.7 Studenters taushetsplikt

Universitets- og høgskoleloven § 41 og privathøgskoleloven § 10h har identiske bestemmelser om studenters taushetsplikt, hvor en student som i studiesammenheng får kjennskap til noens personlige forhold, etter egenerklæring underlegges taushetsplikt etter de regler som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde.

Slike bestemmelser er viktige, spesielt for utdanninger med stor grad av praksisstudier som innebærer pasientbehandling eller gir studentene informasjon om noens personlige forhold. Utvalget foreslår derfor at disse bestemmelsene videreføres i en felles lov.

De ansattes taushetsplikt vil følge av forvaltningsloven og eventuelt bestemmelser som gjelder for særskilt yrkesutøvelse.

7.2.4 Klagesystem – forholdet til forvaltningsloven

Etter universitets- og høgskoleloven gjelder forvaltningsloven fullt ut for den virksomheten som utøves ved de enkelte institusjonene. For de private institusjonene gjelder reglene i forvaltningsloven for visse angitte vedtak etter loven. Reglene om klage over vedtak vil i praksis og i hovedsak gjelde vedtak knyttet til studentenes forhold.

Etter universitets- og høgskoleloven er det i dag etablert et særegent forvaltningsrettslig system, ved at det er hjemmel for en behandling i to instanser innen ett og samme forvaltningsorgan. Etter universitets- og høgskoleloven § 5 nr. 4 avgjør styret klage over vedtak truffet av andre som har fått delegert myndighet, i den utstrekning klagebehandling ikke er delegert til en egen klagenemnd oppnevnt av styret. Tilsvarende avgjør avdelinger/fakultet klage over vedtak truffet av grunnenhet/institutt. Dette systemet innebærer at departementet er klageinstans i de saker der styret fatter vedtak som førsteinstans. I dag behandler blant annet departementet klage over enkelte vedtak knyttet til fusk, bortvisning og ute-stenging. Ved private høyskoler avgjøres klage over alle enkeltvedtak av egen klagenemnd som er uavhengig av styret.

En felles lov bør etter utvalgets vurdering oppstille like bestemmelser med hensyn til klage og krav til forsvarlig saksbehandling. Utvalget foreslår at det i en felles lov etableres et klagesystem som tilsvarende det som i dag gjelder for de private institusjonene. Dette innebærer at det etableres en klagenemnd som avgjør alle klager over vedtak fattet ved institusjonen, også vedtak fattet av styret. Dette innebærer videre at det ikke vil være slik at klagenemnden opererer på vegne av styret, men behandler alle saker med endelig virkning. Et slikt system vil også medføre at departementet ikke lenger vil få vedtak fra institusjonene til klagebehandling. Dette tydeliggjør et skille mellom institusjonenes forvaltning og departementets rolle som overordnet politisk myndighet.

7.3 Faglige bestemmelser

I henhold til utvalgets mandat ligger de endringer som er foretatt gjennom Kvalitetsreformen fast.

Dette innebærer at systemet med faglig tilsyn og akkreditering gjennom NOKUT skal videreføres i en felles lov. Utvalget har imidlertid forslag til visse justeringer i den nasjonale ordningen og inn-deling av institusjoner i kategorier med tilhørende faglige fullmakter.

7.3.1 Faglige fullmakter for akkrediterte institusjoner

7.3.1.1 Institusjonskategorier – akkrediterte institusjoner

Universitets- og høgskoleloven (§ 1) gjelder for universiteter, vitenskapelige høyskoler, statlige høyskoler og kunsthøyskoler. Privathøyskoleloven (§10a) opererer med kategoriene universiteter, vitenskapelige høyskoler og akkrediterte høyskoler.

I departementets forskrift om akkreditering og evaluering¹⁰ opereres det med kategoriene universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole. Kunsthøyskole er ingen egen kategori. Dette innebærer at kunsthøyskolene i dag i praksis er å anse som høyskoler med hensyn til deres faglige fullmakter.

Etter utvalgets vurdering er kunsthøyskolene i en særstilling i forhold til øvrige institusjoner innenfor universitets- og høyskolesektoren. Disse institusjonene kjennetegnes blant annet ved at de ikke har ordinær forskerutdanning, og de er derfor ikke direkte sammenlignbare med vitenskapelige høyskoler når det gjelder innholdet i utdanningen og utviklingsarbeidet som utføres på institusjonen. Stortinget har ved flere anledninger understreket at de eksisterende kunsthøyskolene skal ha et nasjonalt ansvar tilsvarende de vitenskapelige høyskolene. Dette gjenspeiles i dag ikke i kunsthøyskolenes fullmakter, der kunsthøyskolene må søke NOKUT om akkreditering av sine mastergradstilbud, mens de vitenskapelige høyskolene og andre høyskoler selv kan opprette og legge ned mastergrader på de områder der de har doktorgrad.

For kunsthøyskolene er det fra 2003 opprettet et eget, nasjonalt stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid. Dette programmet er ment å være en parallell til doktorgradsprogrammene, med ansettelse i treårige stipendiatstillinger ved institusjonene. Gjennomføring av programmene

¹⁰ Jf. forskrift 2. januar 2003 om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler.

skal gi førsteamanuensiskompetanse på lik linje med doktorgradsprogrammene.

Etter utvalgets vurdering bør det åpnes reelle muligheter for at kunsthøyskolene kan akkrediteres med faglige fullmakter på linje med det som gjelder for vitenskapelige høyskoler og øvrige institusjoner som har doktorgrader. Det foreslås derfor at det for kunsthøyskolene åpnes for en akkreditering av egne stipendprogram som tilsvarende doktorgradsutdanning, slik at kunsthøyskolene gis faglige fullmakter på linje med de vitenskapelige høyskolene, jf. lovforslagets § 2-3 første ledd. Etter utvalgets vurdering er dette rimelig i den utstrekning institusjonen har utdanningstilbud og produserer kandidater på et nivå som både i tidsmessig og faglig omfang tilsvarende kravene til doktorgrad, men som har et innhold som er tilpasset kunsthøyskolenes særlige ståsted. Dette forslaget forutsetter at departementet foretar tilsvarende endringer i forskriften om akkreditering og evaluering. Forslaget innebærer at dagens kunsthøyskoler kan søke NOKUT om akkreditering for stipendiatprogrammene som «tilsvarende doktorgrad», og oppnå fullmakter tilsvarende dagens vitenskapelige høyskoler.

7.3.1.2 Faglige fullmakter

Når det gjelder faglige fullmakter, skiller universitets- og høgskoleloven mellom universitetene og de øvrige institusjonene. Statlige institusjoner som er akkreditert som universiteter har fullmakt til å opprette og nedlegge studietilbud på alle nivåer. For de øvrige institusjonene (høyskoler og vitenskapelige høyskoler) er det i loven gitt fullmakt til å opprette og legge ned studietilbud på alle nivåer innenfor de fagområder der de har rett til å tildele doktorgrad.

Etter privathøyskoleloven har universiteter kun selvstendig fullmakt til å etablere nye studietilbud på mastergradsnivå innenfor de fagområder der de har rett til å tildele doktorgrad. Etter privathøyskoleloven er det altså intet reelt skille mellom høyskoler og universiteter med hensyn til faglige fullmakter. Forskjellen ligger nå i første rekke i den uformelle status som følger med en innplassering i universitetskategorien, samtidig som en slik akkreditering er synlig bevis på dokumentert kvalitet, bredde og stabilitet.

Opprinnelig hadde departementet fremmet forslag¹¹ om et tilsvarende system som nå gjelder for de private institusjonene, også for de statlige

institusjonene, men slik at det ble etablert et skille mellom «gamle» og «nye» universiteter. De «gamle» universitetene ble foreslått gitt full frihet til å etablere og legge ned tilbud på alle områder, mens de «nye» universitetene kun ville få slike fullmakter der de har doktorgradsrett. Ved Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 40 gikk komiteen inn for at det ikke skulle være et slikt skille i loven. Utvalget kan ikke se at Stortinget har gitt noen særskilt begrunnelse for at dette prinsippet ikke ble lagt til grunn også for private universiteter.

Etter utvalgets vurdering er det galt å gi institusjoner fullmakter til å opprette og legge ned studietilbud på alle nivå, på fagområder der de ikke har en etablert en intern kompetanse som holder det nivået som må ligge til grunn for å kunne tilby forskerutdanning. Hele logikken bak det nye akkrediteringssystemet synes etter utvalgets vurdering å bygge på at institusjonene skal gis faglige fullmakter innenfor de fagområder der de har en tilfredsstillende fagkompetanse, og fullmaktene skal rekke like langt som kompetansen strekker seg i nivå. Etter utvalgets vurdering er ikke denne logikken fulgt opp i lovens fullmaktsbestemmelser. Gjeldende system innebærer også en faglig forskjellsbehandling mellom statlige og private institusjoner som utvalget mener vil kunne få urimelige utslag. Den enkelte institusjons mulighet for å kunne foreta raske faglige omstillinger og tilpassing av den faglige porteføljen i samsvar med etterspørselen fra studentene, vil kunne bli stor. Dette vil gi de statlige universitetene et fortrinn i konkurransen om studentene.

Etter utvalgets vurdering bør de faglige fullmaktene, for samtlige institusjoner, være utledet av den dokumenterte, faglige kompetansen på de enkelte fagområdene. Utvalget foreslår derfor at de faglige fullmaktene for alle institusjoner skal styres av de fagområder der institusjonen har rett til å tildele doktorgrad, eller har utdanningstilbud på nivå med doktorgrad. Dette forslaget innebærer at samtlige institusjoner, også dagens fire universiteter, må søke NOKUT om akkreditering av nye doktorgradsprogrammer.

7.3.1.3 Godkjenning av annen utdanning

Universitets- og høgskoleloven §§ 48 og 49 har bestemmelser om godkjenning av utdanning fra utenlandske institusjoner og institusjoner som ikke faller inn under loven.

§ 48 gir NOKUT myndighet til å gi såkalte generelle godkjenninger, det vil si godkjenninger som angir nivået på annen utdanning sammenlig-

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002)

net med det generelle nivå på tilsvarende norsk høyere utdanning. En godkjenning fra NOKUT skal angi en uttelling i studiepoeng, og vil være retningsgivende for institusjonenes skjønn ved innpassing i forhold til institusjonens grader og utdanninger. Den enkelte utdanningsinstitusjon avgjør selv søknader om godkjenning som faglig jevn god med grad eller utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon.

§ 49 gir institusjonene rett og plikt til å gi fritak for eksamen eller prøve når det godtgjøres at tilsvarende eksamen eller prøve er avlagt tidligere, enten ved samme institusjon eller ved en annen institusjon. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak.

Privathøyskoleloven § 10b tredje ledd bestemmer at private høyskoler som er akkreditert av NOKUT, med faglige fullmakter til selv å opprette og legge ned studietilbud, kan få fullmakter etter universitets- og høyskoleloven §§ 48 og 49.

Etter utvalgets vurdering er det lite hensiktsmessig at fullmakter etter universitets- og høyskoleloven §§ 48 og 49 skal følge en institusjonsakkreditering. Etter utvalgets vurdering er dette bestemmelser som bærer større preg av rettigheter for studentene enn faglig utvidede fullmakter for institusjonene. Slik privathøyskoleloven står i dag, har ikke institusjoner med kun eksamensrett for enkeltfag rett til å gi fritak for eksamen eller prøve som studenten har avlagt ved annen institusjon tidligere. Etter utvalgets vurdering virker dette sterkt urimelig overfor den enkelte student. Det vil etter utvalgets vurdering også være slik at det er den enkelte institusjon som tilbyr den relevante utdanningen, som vil være best kvalifisert til å foreta godkjenning av en utdanning fra utlandet. Utvalget foreslår derfor at hovedprinsippene i universitets- og høyskoleloven §§ 48 og 49 videreføres i en felles lov, men slik at det ikke gjøres avhengig av institusjonens fullmakter for øvrig.

7.3.2 Godkjenning av enkelteksamener

Privathøyskoleloven § 9 har bestemmelser som gir institusjoner rett til å søke om godkjenning for kun enkelteksamener, med rett til å tildele grader og titler. Godkjenningsmyndigheten er lagt til NOKUT. Vilkårene for slik godkjenning er at de er på faglig nivå med utdanning som tilbys av institusjoner under universitets- og høyskoleloven, og at lovens minimumskrav til styre, opptak, eksamensreglement med mer er oppfylt.

Utvalget foreslår at dette systemet videreføres, slik at det vil være mulig for institusjoner å

søke om eksamensrett for enkelteksamener etter tilsvarende system som i dag. Minimumskravene vil da være de organisatoriske og faglige krav som oppstilles i loven for samtlige institusjoner som tilbyr høyere utdanning. Forskjellen på slike institusjoner og akkrediterte institusjoner vil formelt sett ligge i de utvidede faglige fullmakter som gis til akkrediterte institusjoner.

7.3.3 Beskyttelse av tittel, grader og egennavn

Universitets- og høyskoleloven § 45 gir Kongen rett til å fastsette hvilke grader og yrkesutdanninger institusjonen kan gi, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. I loven er det oppstilt straffansvar for den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel som er beskyttet etter § 45. I praksis er det i hovedsak de overordnede gradsbetegnelsene bachelor og master som er beskyttet med grunnlag i loven. Enkelte grader og titler, som er gitt unntak fra ny gradsstruktur, har særskilt beskyttelse, sammen med enkelte spesielle grader som av særlige grunner krever beskyttelse for hele betegnelsen (f.eks. master i rettsvitenskap). Privathøyskoleloven har tilsvarende bestemmelse i lovens § 10.

Etter universitets- og høyskoleloven § 1 fastsetter Kongen institusjonens navn. Det er imidlertid ikke oppstilt noen egen rettsbeskyttelse for disse institusjonenes egennavn. Privathøyskoleloven § 10c bestemmer at bare institusjon som har fått godkjenning som vitenskapelig høyskole eller universitet, etter loven kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen akkreditert høyskole har tilsvarende beskyttelse. Den som forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse, straffes med bøter.

Etter utvalgets vurdering er det gode grunner for å oppstille en rettslig beskyttelse av høyere utdanningsinstitusjoners egennavn. Først og fremst vil hensynet til å beskytte de akkrediteringer som gis av NOKUT, begrunne en slik beskyttelse. For å gi sikkerhet for at en institusjon faktisk innehar den faglige akkrediteringen som gis av NOKUT, foreslår utvalget derfor at en tilsvarende beskyttelse som er nedfelt i privathøyskoleloven, føres videre i en felles lov. Høyere utdanningsinstitusjoner bør selv ha rett til å fastsette institusjonens egennavn, som kan gjenspeile den spesielle profil den enkelte institusjon har. Egennavnet bør imidlertid som et minimum beskrive

hvilken institusjonskategori institusjonen tilhører. Utvalget foreslår at forsettlig eller uaktsom bruk av et egennavn som er registrert eller som lett kan forveksles med et slikt egennavn, bør straffes med bøter.

Institusjoner som i dag bruker et slikt beskyttet egennavn, bør kunne søke departementet om dispensasjon for bruk av egennavn som er innarbeidet og benyttet over lenger tid.

Utvalget foreslår at myndigheten til å fastsette grader og titler og rettslig beskyttelse for disse overføres fra Kongen til departementet, men slik at dagens system i hovedsak videreføres.

7.3.4 Opptak

Universitets- og høyskoleloven kapittel 9 (§§ 37-40) har detaljerte bestemmelser om opptak og rett til å gå opp til eksamen. Privathøyskoleloven § 7 bestemmer at private høyskoler skal ha et reglement for opptak av studenter, og at den studieforberedende utdanning i omfang og nivå i alt vesentlig skal svare til kravene ved statlige universiteter og høyskoler. Departementet kan gjøre unntak.

Etter utvalgets vurdering er dagens regelverk for opptak ved de statlige institusjonene unødig detaljert. Det gjelder i hovedsak de forskrifter departementet har gitt med hjemmel i loven, knyttet til rangering, spesielle opptakskrav med mer. Utvalgets generelle vurdering er at dette er regler som bør gjøres enklere, der større fullmakter bør kunne gis til den enkelte institusjon. Utvalget mener imidlertid at det er hensiktsmessig at det er nasjonal samordning på dette feltet, og foreslår derfor at det systemet som i dag er nedfelt i lov for de statlige institusjonene, i hovedsak bør videreføres i en felles lov. Hensynet til studentenes rettsikkerhet og muligheten for å ha et system som i størst mulig grad er felles for samtlige institusjoner, og således lette arbeidet med sentrale opptak med mer, taler etter utvalgets vurdering for en slik løsning.

Utvalgets forslag innebærer at de private institusjonene vil kunne pålegges å delta i det sentrale opptaket gjennom Samordna opptak.

7.3.5 Eksamen

Universitets- og høyskoleloven har detaljerte bestemmelser om krav til eksamen i § 50, og bestemmelser i §§ 51 og 52 om rett til begrunnelse for og klage over sensur og rett til klage på formelle feil ved eksamen. Privathøyskoleloven

§ 6 bestemmer at private høyskoler skal ha egne eksamensreglementer, herunder regler om klage på sensur. Reglementet skal i det alt vesentlige svare til ordningen for statlige universitets- og høyskoleeksamener. Med privathøyskolelovens henvisning til ordningen for de statlige institusjonene, innebærer dette at reglene for både statlige og private institusjoner i dag skal være omtrent de samme.

Bestemmelsene om eksamen er realitetsvurdert av både departementet og Stortinget ved den seneste revisjonen av universitets- og høyskoleloven i forbindelse med Kvalitetsreformen. Utvalget foreslår at gjeldende regelverk for de statlige institusjonene i hovedsak videreføres i en felles lov. Imidlertid er det i gjeldende bestemmelse i § 50 ikke tatt inn formuleringer som gjenspeiler at institusjonen nå i større grad skal innføre alternative vurderingsformer til den tradisjonelle slutteksamen, og at dette vil være likestilt med eksamen. Utvalget mener derfor at det for å synliggjøre dette bør inntas en formulering om «tilsvarende evaluering» som en parallell der bestemmelsene i dag bare bruker uttrykket «eksamen».

7.3.6 Vitnemål

Universitets- og høyskoleloven § 53 gir studentene krav på vitnemål ved fullført utdanning. Privathøyskoleloven har ingen tilsvarende bestemmelse.

Etter utvalgets vurdering kan de prinsipper som er nedfelt i universitets- og høyskoleloven § 53, videreføres i en felles lov. Når det gjelder institusjonenes plikt til å utstede diploma supplement (vitnemålstillegg), viser utvalget til at NOKUT er gitt ansvaret for den nasjonale oppfølgingen av institusjonenes bruk av dette. Utvalget mener derfor det vil være hensiktsmessig å gi NOKUT myndighet til å fastsette eventuelle retningslinjer for utformingen av diploma supplement, for å sikre at samtlige studenter får en tilfredsstillende dokumentasjon på sin utdanning, og etter de samme prinsipper.

7.3.7 Lærerutdanning

Universitets- og høyskoleloven har i kap 10a egne bestemmelser om lærerutdanning, med nærmere angivelse av formål og innhold i de enkelte lærerutdanningene.

Utvalget mener det er unødvendig med egne bestemmelser knyttet til innholdet i lærerutdan-

ningene. Etter utvalgets vurdering bør nærmere krav til enkelte utdanninger eventuelt knyttes til spesiallovgivning for yrkesutøvelse eller tas inn i de nasjonale rammeplaner, og ikke i en lov som skal regulere høyere utdanningsvirksomhet generelt. Gjennom det nye nasjonale kvalitetssikringssystemet, med NOKUT som faglig tilsyn, vil det også være mekanismer som sikrer at lærerutdanningen ved de enkelte institusjoner får en tilfredsstillende oppfølging. Gjennom departementets arbeid med rammeplaner og forskrifter til rammeplaner fastsettes de nærmere krav til faglig innhold, omfang med mer. Etter utvalgets vurdering vil rammeplanenes nærmere krav i tilstrekkelig grad sikre en nasjonal samordning av innholdet i lærerutdanningen, og utvalget foreslår derfor at dette kapittelet fjernes fra loven. Utvalget viser for øvrig til at departementet har signalisert¹² at det vil vurderes å oppheve de gjeldende lovbestemmelsene om lærerutdanning ved neste lovrevisjon.

7.4 Kvalitetssikring – faglig tilsyn

7.4.1 NOKUTs rolle

Opprettelsen av NOKUT var en helt sentral del av Kvalitetsreformen, med dens fokus på kvalitet og kvalitetssikring. NOKUT er i dag hjemlet i universitets- og høyskoleloven kap. 3. Opprettelsen av et eget nasjonalt organ for kvalitetssikring og akkreditering er en oppfølging av de forpliktelser som ligger i Bologna-prosessen. De fleste europeiske land har enten opprettet eller er i ferd med å opprette tilsvarende nasjonale organer. Systemene for kvalitetssikring og de enkelte akkrediteringsorganenes oppgaver varierer en del fra land til land.

I henhold til utvalgets mandat skal et felles lovverk utarbeides innenfor rammene av Kvalitetsreformen. Dette betyr at systemet med NOKUT, og de nærmere arbeidsoppgaver NOKUT er gitt gjennom lov, i utgangspunktet ligger fast.

Utvalget har vurdert om reglene om NOKUT bør legges i en egen lov, men er blitt stående ved at hensynet til en oversiktlig sektorlovgivning tilsier plassering i en ny, felles lov for universiteter og høyskoler. Utvalget foreslår lovbestemmelser som i hovedsak viderefører gjeldende rett etter dagens to lover, med noen mindre språklige og lovtekniske endringer.

Utvalget ønsker imidlertid å påpeke viktighe-

ten av at NOKUT blir et reelt tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning. De nye finansieringsmodellene for både statlige og private institusjoner, som i større grad er gjort resultatbaserte og knyttet til avleggelse av studiepoeng, forutsetter at det føres tilsyn med at disse institusjonene ikke lar produksjonshensyn gå foran hensynet til kvaliteten. Det er også forutsatt at etableringen av NOKUT til en viss grad skal virke balanserende i forhold til de «fristelser» som ligger i finansieringssystemet. Etter utvalgets vurdering er det viktig at NOKUT skaper en legitimitet for sitt arbeid i den samlede universitets- og høyskolesektoren. Samtidig er det viktig at NOKUT synliggjør den myndighet de har til å trekke tilbake akkrediteringer, helt eller delvis, og signaliserer for sektoren at man vil utøve reell myndighet dersom det er indikasjoner på sviktende kvalitet.

7.5 Egenbetaling

Det er verken i universitets- og høyskoleloven eller privathøyskoleloven lovfestet bestemmelser som regulerer institusjonenes adgang til å ta egenbetaling fra studentene.

7.5.1 Sammenheng med statsstøtte

For de statlige institusjonene er departementet (gjennom Stortingets særskilte vedtak til statsbudsjettet) gitt fullmakt til å fastsette nærmere retningslinjer for disse institusjonenes rett til å ta egenbetaling. Dette har departementet gjort i et eget rundskriv om egenbetaling¹³. Hovedprinsippet i dette reglementet er at institusjonene ikke kan ta egenbetaling for studietilbud som de mottar statsstøtte til, og som retter seg mot enkeltstudenter. Etter- og videreutdanningstilbud som ikke er finansiert over statsbudsjettet, vil institusjonene ha full adgang til å kreve egenbetaling for.

For de private institusjonene ligger det mer som en stilltiende forutsetning for de årlige tildelingene at det ikke tas egenbetaling fra studentene i den grad institusjoner mottar statsstøtte for studieplassene. De private høyskolene er således forutsatt ikke å ha ervervsmessig formål der det ytes statlig finansiering til konkrete studietilbud.

Den danske universitetsloven¹⁴ § 26 har bestemmelser om institusjonenes rett til å kreve egenbetaling fra studentene. I den danske loven

¹² Jf. St.meld. nr. 16 (2001–2002).

¹³ Rundskriv F-006-00.

¹⁴ Lov om universiteter ble vedtatt av Folketinget 8. mai 2003.

er institusjonenes rett til å kreve egenbetaling av studentene knyttet til graden av finansiering fra staten. I den utstrekning institusjonen mottar statsstøtte for de enkelte studier, kan ikke institusjonen kreve egenbetaling fra studentene. Den danske loven fastsetter at institusjonene kan kreve full egenbetaling fra privatister for disses deltakelse i prøver eller annen bedømmelse. Det danske Videnskapsministeriet har hjemmel til å fastsette nærmere regler for utarbeidelse av institusjonenes beregningsgrunnlag for egenbetaling.

Etter *flertallets* vurdering bør det i en felles lov for statlige og private høyskoler i Norge innføres tilsvarende lovbestemmelser som i den danske universitetsloven. En slik regulering garanterer at institusjonene ikke tar egenbetaling for studier som er forutsatt dekket av statlige tildelinger. Prinsippet bør etter flertallets vurdering bygge på at i den utstrekning staten fullfinansierer enkeltstudier, bør ikke institusjonene ha rett til å kreve betaling. Et slikt prinsipp vil kunne være spesielt viktig i en tid hvor finansieringen til både statlige og private institusjoner i langt mindre grad enn tidligere er øremerket og knyttet til spesielle forpliktelser, men i stedet gis som rundsumsbevilgninger. Et slikt prinsipp lovfester også i utgangspunktet et «gratisprinsipp» for studentene, i den grad staten fullfinansierer studietilbudene som retter seg mot enkeltstudenter fullt ut. Et slikt prinsipp vil også i større grad enn dagens system gi de private institusjonene mer konkrete rammer for hvordan tildelingene fra staten skal benyttes. Institusjonene må fastsette et beregningsgrunnlag for eventuell egenbetaling, og departementet fastsetter nærmere regler om dette.

Etter utvalgets vurdering er det viktig at et slikt prinsipp om at det er nivået på den statlige finansieringen som avgjør rett til å ta egenbetaling, lovfestes for både statlige og private institusjoner. Dette prinsippet vil sikre mot krav om egenbetaling for utdanning der staten yter tilskudd. I dag er det ingen slik beskyttelse i lovverket. Et slikt prinsipp vil forplikte institusjonen samtidig som det beskytter studentene. Hvor stor grad av tilskudd staten vil yte over statsbudsjettet vil være avhengig av skifter i konjunkturer og demografiske forhold. Lovregelen vil imidlertid ikke gi institusjonene frihet til å ta egenbetaling ut fra egne økonomiske behov.

Etter flertallets vurdering bør departementet, tilsvarende som etter den danske universitetsloven, kunne fastsette det konkrete beregningsgrunnlaget for institusjonenes rett til å ta egenbe-

taling. De prinsipper som er nedfelt i dagens reglement for egenbetaling ved de statlige institusjonene, bør være retningsgivende for dette arbeidet.

Mindretallet viser til sin merknad til § 7-1 i eget lovforslag. Mindretallet mener det er grunnleggende viktig å holde fast ved gratisprinsippet for grunnutdanning ved statlige høyere utdanningsinstitusjoner, og foreslår at at dette fastslås uttrykkelig i loven.

7.5.2 Kjernevirksomhet

Etter utvalgets vurdering bør den statlige finansiering av høyere utdanning, som i dag, prioritere grunnutdanningene og de ordinære studier på master- og ph.d.-nivå. Tilbudene av slik utdanning er institusjonenes kjernevirksomhet, og det bør derfor oppstilles klare rammer for institusjonenes rett til å kreve egenbetaling for slike studier. Forskerutdanning vil være et særlige viktig satsingsområde i årene fremover, både for å møte det generasjonsskiftet som nå er i ferd med å finne sted for undervisnings- og forskerstillinger ved universiteter og høyskoler, og for å dekke opp behovet for kvalifiserte forskere i en tid med økt internasjonal mobilitet. Også for private institusjoner bør det i denne forbindelse være klarere retningslinjer for hvilken frihet institusjonene skal ha i disponeringen av midler som er tildelt over statsbudsjettet, spesielt i forhold til hvilke studietilbud som forutsettes finansiert gjennom tildelingene og institusjonenes rett til å allokere statsmidler i den interne virksomheten.

7.5.3 Etter- og videreutdanning

Institusjonene vil i henhold til lovens formål ha et særskilt ansvar for å tilby etter- og videreutdanning på sine fagområder. Dette er studietilbud som i hovedsak vil rette seg mot bedrifter eller studenter som allerede er i arbeid, med bedre muligheter for å finansiere deler av sin utdanning. Selv om staten også har et betydelig ansvar i finansieringen av slik utdanning, mener utvalget at det her vil være større rom for å kreve egenbetaling, men fremdeles slik at det vil være det statlige finansieringsnivået som bestemmer retten til å kreve egenbetaling.

7.5.4 Privatister

Universitets- og høyskoleloven § 40 sikrer privatister en rett til å gå opp til eksamen ved de stat-

lige institusjonene. § 40 nr. 4 bestemmer at institusjonene kan fastsette at eksamenskandidater som ikke er tatt opp som studenter til vedkommende studium, skal betale et vederlag som dekker institusjonens merutgifter ved å holde eksamen for denne gruppen. Studenter som følger utdanningsplan skal ikke betale slikt vederlag.

Dette prinsippet vil i utgangspunktet kunne videreføres i den grad det ikke er fastsatt egenbetaling for studiene. For studier der det på grunn av nivået på den statlige finansieringen er fastsatt egenbetaling, vil det etter utvalgets vurdering være urimelig om privatister skal kunne kreve å få gå opp til eksamen uten å betale egenandel. En slik rett for privatister vil kunne gi uheldige utslag i forhold til studenter som har betalt full egenbetaling.

Privatistene bør imidlertid sikres en rett til å gå opp til eksamen, uavhengig av om dette er en statlig eller privat institusjon, men det bør da tas inn i loven at institusjonen kan kreve at studenten betaler eventuell egenbetaling som er fastsatt for studiet eller faget.

7.5.5 Andre tjenester

Kopiering og andre mer servicebaserte tjenester som ikke er en integrert del av et studietilbud, bør det i noen tilfeller kunne tas betaling for i den grad dette ikke er finansiert over statsbudsjettet. Dette vil i så fall følge hovedprinsippet om at det er det statlige finansieringsnivået som vil være bestemmende for institusjonens rett til å kreve betaling. Dette er i dag et problemfylt rettsområde, der det blant annet er reist tvil om institusjonene har rett til å kreve betaling fra studentene. Det må etter utvalgets vurdering være opp til den enkelte institusjon å påse og dokumentere at det ikke tas betaling fra studentene for tjenester som er forutsatt dekket av tildelingene over statsbudsjettet.

7.6 Forholdet til annen lovgivning

7.6.1 Forvaltningsloven og offentlighetsloven

Både forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for virksomheten i forvaltningsorganer og for andre rettssubjekter som utøver offentlig myndighet.

For private institusjoner er det i en egen bestemmelse i privathøyskoleloven (§ 14) presisert at forvaltningsloven gjelder ved behandling

av visse angitte saker etter loven (blant annet opp-tak, bortvisning m.m.). Dersom statlige institusjoner skal organiseres som egne rettssubjekter, vil det måtte presiseres spesielt hvilke deler av virksomheten som faller inn under forvaltningsloven og hvilke deler som eventuelt faller utenfor, men som av særlige grunner burde følge reglene i forvaltningsloven.

Spørsmålet om hvorvidt enkelte deler av virksomheten ved private institusjoner og statlige institusjoner organisert som egne rettssubjekter faller inn under forvaltningsloven og offentlighetsloven, vil i mange tilfeller kunne være rettslig uklart, og det vil derfor etter utvalgets vurdering være viktig å avklare slike spørsmål i en felles lov.

Etter utvalgets vurdering bør offentlighetsloven gjelde for alle høyere utdanningsinstitusjoner. Tilsvarende bør forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak gjelde for disse institusjonene. Den virksomhet som skjer ved både statlige og private institusjoner, er reelt en forvaltning av statlige oppgaver med statlige midler, og innebærer i stort omfang også utøvelse av offentlig myndighet. Spesielt gjelder dette i forhold til studenter. Dette tilsier etter utvalgets vurdering at forvaltningslovens bestemmelser om klage bør følges, uavhengig av disse institusjonenes tilknytning til staten.

Etter *flertallets* vurdering bør ikke forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak komme til anvendelse ved ansettelse og andre personalsaker. En anvendelse av forvaltningsloven i full bredde i disse sakene vil etter *flertallets* vurdering gi en tungrodd og byråkratisk personalforvaltning ved institusjonene. Utvalget foreslår at det i loven gis en positiv angivelse av de bestemmelsene i forvaltningsloven som skal gis anvendelse for høyere utdanningsinstitusjoner. *Mindre-tallet* viser til sitt forslag om at statlige universiteter og høyskoler skal organiseres som forvaltningsorganer med lovfestede rettigheter. Det følger av dette at forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for disse institusjonene.

7.6.2 Likestillingsloven

Likestillingsloven § 21 har særbestemmelser om representasjon av begge kjønn i offentlige utvalg. Det er noe uklart hvorvidt disse bestemmelsene i likestillingsloven vil gjelde for statlige organisasjoner organisert som selvstendige rettssubjekter.

Etter utvalgets vurdering bør viktige samfunnsinstitusjoner som universiteter og høyskoler, både statlige og private, ha et særlig ansvar for

likestilling mellom kjønnene. Når disse institusjonene i tillegg, enten helt eller for en vesentlig del, er finansiert av staten, mener utvalget at reglene om offentlige utvalg i likestillingsloven bør gjelde for alle høyere utdanningsinstitusjoner. Dette innebærer blant annet at alle utvalg, styre, råd, nemnder med mer som har mer enn fire medlemmer, skal ha fra minst 40 prosent representasjon hvert kjønn. Utvalget erkjenner at dette, for enkelte institusjoner og ved ulike nivåer på institusjonene, kan skape praktiske problemer i forbindelse med oppfyllelse av de lovmessige krav. Utvalget mener likevel at det er viktig at bestemmelsen gis anvendelse, og at institusjonene bestreber seg på å oppfylle det mål om balanse mellom kjønnene som ligger til grunn for loven.

7.6.3 Arkivloven

Arkivloven har regler om offentlige arkiv og plikt til forsvarlig dokumentasjon og oppbevaring.

I hvilken grad arkivloven vil kunne gjelde for selvstendige rettssubjekter, er noe uklart, etter som denne loven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale institusjoner eller enheter, jf. arkivloven § 2 bokstav g. Det er ikke klart verken i selve loven eller i lovens forarbeider hvorvidt selvstendige rettssubjekter vil være omfattet av denne loven i den utstrekning de utøver offentlig myndighet.

Etter utvalgets vurdering bør arkivlovens bestemmelser gis anvendelse for både statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. Hensynet til studentenes behov for at deres saker (søknader, eksamensbesvarelser m.m.) oppbevares på en akseptabel måte, og samfunnets interesse i at virksomheten ved disse institusjonene dokumenteres for ettertiden, tilsier at loven bør gjelde for alle disse institusjonene.

Utvalget viser for øvrig til at arkivloven § 19 gir riksarkivaren myndighet til å fastsette at lovens bestemmelser om offentlige arkiv helt eller delvis skal gjelde også for private rettssubjekter med faste offentlige driftstilskudd, eller myndighet til å treffe enkeltvedtak eller utarbeide forskrifter.

7.6.4 Målloven

Også mållovens rekkevidde i forhold til selvstendige rettssubjekter er noe uklar. De statlige institusjonene er underlagt denne loven nå. Etter målloven § 1 skal private rettssubjekter regnes som et offentlig organ i de tilfelle de treffer enkeltvedtak

eller gir forskrifter. Etter lovens § 2 annet ledd gjelder loven bare den administrative delen av virksomheten ved institusjoner som driver med undervisning.

Utvalget mener det i loven bør presiseres at loven gjelder for samtlige høyere utdanningsinstitusjoner. Utvalget viser for øvrig til at det i den utstrekning det kan vises til særlige grunner for at loven ikke bør gjelde for vedkommende institusjon, helt eller delvis, kan Kongen gjøre unntak fra loven, jf. målloven § 3.

7.7 Finansiering – rett til statsstøtte

Utvalget mener at en større grad av likestilling mellom statlige og private institusjoner med hensyn til faglige fullmakter, finansiering og institusjonell frihet, tilsier at de generelle overordnede krav og formål med virksomheten bør være mest mulig like. Dette for å sikre at det ikke reelt etableres konkurransevridende elementer under ellers like vilkår. Dette spørsmålet står imidlertid i prinsippet uavhengig av den konkrete finansieringen av institusjonene, som til enhver tid vil være et spørsmål om statens finansieringsevne og -vilje. Nivået på den statlige finansieringen vil for øvrig i stor grad være bestemmende for en institusjons evne til å tiltrekke seg studenter og i oppbyggingen av en solid faglig organisasjon.

En økt likestilling i loven vil gi de private institusjonene forpliktelser som vil ha økonomiske konsekvenser, som Stortinget må være forberedt på å dekke i form av økte bevilgninger til de private institusjonene gjennom statsbudsjettet. Det vises for øvrig til vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser i kap. 9.

Etter gjeldende lovgivning må det vurderes hvorvidt søkeren oppfyller de krav som oppstilles i lov om private høyskoler § 11, som det redegjøres nærmere for i 5.3.1.5. For å få tilskudd må søkeren tilfredsstillende følge følgende kumulative krav:

- Institusjonen må oppfylle kravene i lovens kapittel 2 (krav til styrende organer og faglig personale ved institusjonen med mer).
- Institusjonen må ha vært i drift i minst ett år.
- Institusjonen må oppfylle ett av følgende vilkår:
 - a) Være opprettet av religiøse eller etiske grunner,
 - b) Være opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, eller
 - c) Utfylle det offentliges utdannelsesstilbud på felter hvor det er et udekket behov.

Det mest aktuelle spørsmålet i relasjon til GATS er hva som ligger i kriteriet «udekket behov» i privathøyskoleloven § 11 (1) bokstav c. I Ot.prp. nr. 69 (1984-85) blir kriteriet «udekket behov» omtalt slik: «Etter forslag til bokstav c vil kravet være oppfylt hvis det offentliges utdannelses tilbud ikke omfatter det fagfelt den private høyskole omfatter og det er behov for den private høyskoles utdanning. Kravet er også oppfylt hvis det offentliges utdannelses tilbud ikke kan dekke etterspørselen på det fagområde den private høyskole underviser». I Innst. O. nr. 58 (1985-86) uttalte komiteen at det er dens forutsetning at det er de offentlige myndigheters vurdering av behov som legges til grunn. Begrepet «udekket behov» ble også nevnt i Innst. O. nr. 71 (2001-2002) i forbindelse med nytt finansieringssystem: «Ved vurderinger av tilskudd til ulike utdanninger vil departementet legge vekt på nasjonale utdannings- og forskningspolitiske målsettinger, økonomiske rammer og studentenes etterspørsel».

Departementet må altså antas å ha vid skjønnsmessig adgang til å vurdere hvorvidt det foreligger et «udekket behov», og situasjonen må forstås slik at departementet nok har en større grad av frihet til å avslå nye søknader om statsstøtte som begrunnes ut fra § 11 første ledd bokstav c enn hva som er

tilfelle for a og b. Tilsvarende vil det trolig være lettere å miste statsstøtte tildelt på grunnlag av kriteriet i bokstav c. Her må det også minnes om at GATS-avtalens regel om ikke-diskriminering legger begrensninger på de hensyn som staten kan vektlegge ved fordelingen av statsstøtte. Norge er forpliktet til å gi utenlandske WTO-tilbydere like god behandling som norske.

Utvalgets *flertall* ser imidlertid ikke her behov for noen bestemmelse i den nye loven om vilkårene for statsstøtte – verken til norske private eller utenlandske institusjoner. Staten bør kunne benytte sin bevilgningskompetanse på en fleksibel måte til å gi støtte til de institusjoner som bidrar til å oppfylle de sektorpolitiske mål staten har. Under slike sektorpolitiske mål vurderes også den menneskerettstenkningen som kom til uttrykk i privathøyskoleloven § 11. Det er imidlertid verken nødvendig eller hensiktsmessig at denne vurderingen i dag bindes opp med en lovtekst om vilkår for statsstøtte.

Mindretallet viser til merknadene under § 7-1 i eget lovforslag. Disse medlemmene mener det, før det gis statsstøtte til studietilbud ved private institusjoner, må være avklart i hvilken grad og på hvilket nivå man tenker seg at studentene skal betale for studietilbudet.

Kapittel 8

Utkast til lov om universiteter og høyskoler

I dette kapitlet presenteres utvalgets forslag til lov med merknader til de enkelte bestemmelsene. Utvalget er samlet i synet på at det bør være én felles lov for statlige og private institusjoner, i stedet for to separate lover som i dag. Utvalget er videre samlet om hovedtrekkene for hva som skal reguleres i en felles lov, dog med enkelte særforslag fra et mindretall på tre av utvalgets medlemmer.

Utvalget er delt i et flertall på syv og et mindretall på tre i spørsmålet om hvilken organisasjonsform som best kan sikre de statlige institusjonenes uavhengighet. Utvalget står samlet om at en sikring og presisering av institusjonenes uavhengighet i forhold til politiske myndigheter må være det overordnede mål, uavhengig av tilknytningen til staten. *Flertallet* foreslår at de statlige institusjonene etableres som egne rettssubjekt – *selveiende institusjoner* – utenfor staten. *Mindretallet* foreslår at institusjonene fortsatt skal organiseres innenfor staten, men at deres stilling som *uavhengige* forvaltningsorganer tydeliggjøres i loven.

I det følgende vil flertallets og mindretallets forslag bli presentert hver for seg.

8.1 Flertallets forslag til lov

8.1.1 Del I Fellesbestemmelser

8.1.1.1 Kapittel 1: Lovens formål og virkeområde

§ 1-1 Lovens formål

Denne lov har følgende formål:

1. Legge til rette for høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.
2. Fremme forskning på høyt internasjonalt nivå.
3. Formidle kunnskap fra høyere utdanning og forskning, herunder om vitenskapelige metoder og resultater, til samfunnet for øvrig.

§ 1-2 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner med virksomhet i riket. Kongen avgjør om loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Loven gjelder ikke for virksomhet som utføres utenfor riket. Kongen kan bestemme at slik virksomhet skal omfattes av loven, og av det offentlige tilsyn som utføres under loven.

Etter avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon kan lovens virkeområde utvides. Etter slik avtale kan lovens virkeområde innskrenkes for et begrenset felt.

§ 1-3 Lovens saklige virkeområde – høyere utdanningsinstitusjoner

Loven gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner. Med høyere utdanningsinstitusjoner menes institusjoner som gir utdanningstilbud godkjent etter denne lov eller som har oppnådd faglig akkreditering (jf. § 2-1) som:

1. Universitet eller vitenskapelig høyskole
2. Høyskole

Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, avgjøres av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) på grunnlag av sakkyndig vurdering.

Kongen kan på grunnlag av en uavhengig, sakkyndig vurdering bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Institusjoner under denne lov har rett til å utforme sitt eget faglige og verdimeslige grunnlag, innenfor de rammer som er fastsatt i lov og institusjonens vedtekter.

§ 1-4 Virkemidler

Høyere utdanningsinstitusjoner skal arbeide for å fremme lovens formål, blant annet med følgende virkemidler:

1. Tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.
2. Legge til rette for at det utføres forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid innenfor institusjonens virkeområde.

3. Forvalte tilførte ressurser effektivt, og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser.
4. Bidra til spredning og formidling av forskningens resultater.
5. Bidra til innovasjon og verdiskapning basert på forskningens resultater.
6. Legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten og utføre offentlige utredningsoppdrag.
7. Påse at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.
8. Samarbeide med andre høyere utdanningsinstitusjoner, og tilsvarende institusjoner i andre stater, regionalt og lokalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.
9. Tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.

§ 1-5 Særlig ansvar for enkelte institusjoner

Høyere utdanningsinstitusjoner har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder de har rett til å tildele doktorgrad.

Departementet kan gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning og/eller undervisning på bestemte fagområder. På samme måte kan departementet gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker, kunnskapsbanker og databaser samt museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger for særskilte fagområder.

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om:

1. læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.
2. individuelle ansettelser eller utnevnelser.
3. utvalget av studenter.

§ 1-7 Kvalitetssikring

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring som skal bidra til å sikre en høy kvalitet på utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid. Studentevalueringer skal inngå i systemene for kvalitetssikring.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift.

8.1.1.2 Kapittel 2: Faglige bestemmelser

§ 2-1 Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT

Staten fører tilsyn med kvaliteten på virksomheten ved høyere utdanningsinstitusjoner gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

NOKUTs oppgaver skal være:

- a) Evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring.
- b) Akkreditering av institusjoner.
- c) Akkreditering av studietilbud.
- d) Revidering av akkreditering som allerede er gitt.
- e) Evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan pålegge organet å foreta slike evalueringer.
- f) Godkjenning av utdanning fra institusjoner som ikke går inn under denne lov.

NOKUT skal utføre sitt oppdrag slik at institusjonene kan dra nytte av virksomheten ved eget kvalitetssikrings- og utviklingsarbeid.

Med akkreditering forstås i denne lov en faglig bedømmelse av om en høyere utdanningsinstitusjon og/eller de studier og grader som tilbys, fyller fastsatte nasjonale og internasjonale krav til høyere utdanning og forskning. Akkreditering av vedkommende institusjon er et vilkår for utøvelse av faglige fullmakter iht. § 2-3.

Styret for NOKUT oppnevnes av Kongen og består av syv medlemmer og tre varamedlemmer, hvorav ett medlem og ett varamedlem skal være student. Departementet oppnevner styrets leder. Departementet gir forskrift om NOKUTs styrende organer, saksbehandling og hvilke standarder som skal legges til grunn ved akkreditering av institusjoner. Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra bestemmelsene om klage i forvaltningsloven kap. VI.

Departementet kan ikke gi NOKUT pålegg utover det som hjemles i lov eller fastsettes i forskrift. Departementet kan ikke overprøve NOKUTs akkrediteringer.

NOKUT fastsetter i forskrift de standarder som skal legges til grunn ved akkreditering av studietilbud.

Dersom NOKUT finner at en høyere utdannings- og forskningsinstitusjon ikke lenger oppfyller vilkårene for akkreditering skal det gis frist for

å rette forholdene. Hvis det ikke utføres tilfredsstillende retting, skal NOKUT trekke vedkommende akkreditering helt eller delvis tilbake.

Alle akkrediteringer og evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige, og organet skal bidra til at disse gjøres kjent.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for NOKUTs virksomhet.

§ 2-2 Gradsstruktur og titler

Departementet bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan tildele, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. Departementet kan fastsette forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.

Departementet kan fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad.

Departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.

En institusjon som har rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende, kan på de samme fagområder tildele graden æresdoktor (*doctor honoris causa*) for betydningsfull vitenskapelig eller kunstnerisk innsats, eller fremragende arbeid til gagn for vitenskapen eller kunsten.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av titler som uriktig gir inntrykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet etter første eller andre ledd, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med disse.

Den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel, alene eller som del av en annen tittel, uten å ha rett til dette etter første eller andre ledd, eller i strid med bestemmelse gitt i medhold av femte ledd, straffes med bøter.

§ 2-3 Faglige fullmakter

Innenfor rammen av institusjonens formål og vedtekter bestemmer akkrediterede universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for lavere grad eller yrkesutdanning fastsatt med hjemmel i § 2-2. Innenfor de fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, bestemmer de selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for øvrige grader eller yrkesutdanninger fastsatt med

hjemmel i § 2-2. For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, fastsetter departementet slike bestemmelser.

Styret fastsetter i forskrift en studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatoriske kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer.

Myndighet etter første ledd kan trekkes tilbake av NOKUT dersom institusjonene ikke har tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring, jf. § 1-7.

§ 2-4 Godkjenning av annen utdanning

Utdanning fra en institusjon som går inn under denne lov, skal godskrives studenten ved de andre institusjonene med samme antall studiepoeng. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold.

NOKUT avgjør søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon, eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Første ledd gjelder tilsvarende.

Høyere utdanningsinstitusjoner avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av annen høyere utdanning som faglig jevn god med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittel som er fastsatt for den utdanningen det er jevnført med.

I helt spesielle tilfelle kan godkjenning gis helt eller delvis på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn ved eksamen eller likestilt evaluering.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang.

§ 2-5 Krav for opptak til høyere utdanning

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

Høyere utdanningsinstitusjoner kan selv regulere adgangen til de enkelte studier. En student som er opptatt ved en institusjon på grunnlag av generell studiekompetanse har rett til adgang til åpne studier ved institusjoner under loven på de vilkår som gjelder for disse studier.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan fastsette spesielle opptakskrav til enkelte studier når hen-

synet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra opptakskravet i første ledd for søkere som i opptaksåret er over 25 år og som på grunnlag av realkompetanse dokumenterer de nødvendige kvalifikasjoner for vedkommende studium.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha eget opptak til høyere grads studier. Institusjonene kan fastsette særlige faglige minstekrav for slikt opptak.

Vedkommende institusjon avgjør i hvert tilfelle om opptakskravet er oppfylt. Avgjørelsen er enkeltvedtak.

Departementet kan gi forskrift om opptak til høyere utdanning. Forskriften kan inneholde nærmere krav til generell studiekompetanse, unntak fra krav om generell studiekompetanse, rangering av søkere, klagebehandling og utveksling av informasjon om søknader og søkere og pålegg om obligatorisk deltakelse for høyere utdanningsinstitusjoner i nasjonal samordning,

§ 2-6 Undervisning

Studieåret er normalt 10 måneder. Styret fastsetter undervisningsterminene. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng.

Forelesninger er som hovedregel offentlige. Når forelesningenes art tilsier det, eller det er fastsatt egenbetaling for det aktuelle fag eller studium, kan styret likevel bestemme at visse forelesninger bare skal være for institusjonens studenter eller visse grupper av studenter.

§ 2-7 Fritak for eksamen eller prøve

Fritak for eksamen eller prøve skal gis når det godtgjøres at tilsvarende eksamen eller prøve er avlagt ved samme eller annen institusjon. Det kan også gis slikt fritak på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak. Styret bestemmer om vedkommende avdeling eller særskilt organ ved institusjonen skal avgjøre saker om fritak. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksis.

§ 2-8 Eksamen

Høyere utdanningsinstitusjoner skal avholde eksamen eller likestilt evaluering som vilkår for godkjenning av fullført studieløp, og tildeling av grad/yrkestittel eller tilsvarende akademisk eller

kunstnerisk bevitnelse. Vurderingen skal sikre det faglige nivå ved vedkommende studium. Det skal være ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene.

Slik eksamen eller evaluering skal gå ut på betryggende prøvelse av at studenten oppfyller de krav til utdanning og forskning som er fastsatt for det enkelte fag eller studium.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal oppnevne sensor ved eksamen eller likestilt evaluering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende fag eller studium. Det skal være minst to sensorer, hvorav minst en ekstern, ved bedømmelse av kandidatenes selvstendige arbeid i høyere grad.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal i forskrift fastsette eksamensreglement som skal inneholde de nærmere vilkårene for å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering. Eksamensreglementet skal også inneholde vilkårene for rett for studenter som ikke er opptatt ved vedkommende fag eller studium til å avlegge eksamen. Avgjørelse av en students rett til å gå opp til eksamen er enkeltvedtak.

Den muntlige del av eksamener og prøver skal være offentlig med mindre hensynet til gjennomføringen av eksamenen eller prøven tilsier noe annet. Høyere utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen i det enkelte tilfelle etter ønske fra vedkommende eksamenskandidat, når tungtveiende hensyn taler for det.

Sensuren skal foreligge innen tre uker hvis ikke særlige grunner gjør det nødvendig å bruke mer tid. Styret selv kan gjøre unntak for enkeltksamener og kan i midlertidig forskrift fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe det antall kvalifiserte sensorer som er nødvendig for å avvikle sensuren på tre uker. Styret selv kan i forskrift fastsette lengre frist for avhandlinger og tilsvarende større skriftlige arbeider.

Vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering skal være bestått/ikke bestått eller en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått.

§ 2-9 Rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering

Den som oppfyller kravene til opptak etter § 2-5, og andre fastsatte krav for å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering i vedkommende fag eller studium, jf. § 2-2 tredje ledd og § 2-3 annet ledd, har rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering

ring. Dersom studenten ikke er opptatt ved faget eller studiet kan institusjonen kreve at studenten betaler eventuell egenbetaling fastsatt for studiet eller faget. Dersom det ikke er fastsatt slik egenbetaling kan institusjonen kreve at studenten betaler eventuelle merutgifter institusjonen får ved å avholde av eksamen eller likestilt evaluering.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan fastsette nærmere regler om adgangen til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering uten å være opptatt som student, og kan fastsette særskilt oppmeldingsfrist for slik eksamen eller evaluering. Oppmelding til eksamen eller likestilt evaluering etter første ledd kan nektes dersom en kandidat ikke har fulgt obligatorisk undervisning eller gjennomført obligatorisk praksis.

§ 2-10 Vitnemål

En student som har avlagt eksamen eller likestilt evaluering, skal tildeles vitnemål.

Vitnemålet skal bl.a. inneholde vedkommende institusjons navn, den studieplan som er fullført, den eksamen, grad, tittel og karakter som er tildelt, samt studentens navn.

En student som har fullført del av studieplan, som utgjør en egen og avgrenset fagkrets eller har deleksamen eller likestilt evaluering, skal på forespørsel gis utskrift av eksamensprotokollen. Annet ledd gjelder tilsvarende så langt det passer.

Vitnemål og utskrift kan utstedes på norsk, latin eller annet språk. Avgjørelse om utstedelse av vitnemål er enkeltvedtak. Sammen med vitnemålet skal det utstedes et særskilt tillegg (Diploma Supplement). NOKUT kan gi retningslinjer for innholdet i vitnemålstillegget.

For en kandidat som går opp til eksamen som privatist etter § 2-9 skal det angis på vitnemål eller karakterutskrift dersom kandidatens kunnskaper og ferdigheter er prøvet på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet.

Institusjonen skal tildele autorisasjon for helsepersonell, i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.

8.1.1.3 Kapittel 3: Studentenes rettigheter og plikter

§ 3-1 Studentorgan

Studentene ved høyere utdanningsinstitusjoner kan opprette et studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre.

Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og det øverste studentorgan.

Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå.

§ 3-2 Utdanningsplan

Mellom institusjonen og studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer, skal det utarbeides en utdanningsplan. Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter.

§ 3-3 Læringsmiljø

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et læringsmiljø som er fullt forsvarlig utfra hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

I utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet skal det, så langt det er mulig og rimelig, sørges for:

- a) at lokaler, adkomstveier, trapper m.v. er dimensjonert og innredet for den virksomhet som drives.
- b) at lokalene har gode lys- og lydforhold og forsvarlig inneklima og luftkvalitet.
- c) at lokalene blir vedlikeholdt og er rene og ryddige.
- d) at lokalene er innredet slik at uheldige fysiske belastninger for studentene unngås.
- e) at virksomheten er planlagt slik at skader og ulykker forebygges.
- f) at tekniske innretninger og utstyr er forsynt med verneinnretninger og blir vedlikeholdt slik at studentene er vernet mot skader på liv og helse.
- g) at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger er utformet på en slik måte at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen.
- h) at læringsmiljøet er innrettet for studenter av begge kjønn.
- i) at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravene i første og annet ledd overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel XIII om tilsyn og tvangsmidler m.v. gjelder tilsvarende så langt det passer. Departementet kan gi forskrift

§ 3-4 Læringsmiljøutvalg

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et læringsmiljøutvalg. Læringsmiljøutvalget skal delta ved planlegging av tiltak som får betydning for læringsmiljøet, og overvåke at institusjonens regelverk overholdes. Læringsmiljøutvalget skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet. Læringsmiljøutvalget kan gi uttalelser om disse forholdene. Læringsmiljøutvalget skal gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer. Studentene og institusjonen velger hver halvparten av medlemmene i utvalget. Utvalget velger selv sin leder, hvert annet år vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter.

Læringsmiljøutvalget skal avgi årlig rapport til styret. Dokumentasjon av institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal inngå i institusjonens interne system for kvalitetssikring, jf. § 1-7.

§ 3-5 Studentenes representasjon i institusjonens organer

I alle organ ved institusjonen som har bestemmende myndighet eller innflytelse over forhold som angår studentenes interesser, skal studentene alltid ha rett til å møte med to representanter hvorav minst en skal møte med stemmerett.

Institusjonene skal legge til rette for at studentene skal kunne delta og bli hørt også i andre organ enn de som omfattes av første ledd.

§ 3-6 Rett til fødselspermisjon

En student som får barn under studiene skal gis rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. Studenten skal ha rett til å gjenoppta sine studier på tilsvarende nivå som før permisjonen. Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø § 31 gjelder så langt den passer.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter første ledd kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon.

§ 3-7 Studentenes taushetsplikt

En student som i studiesammenheng får kjennskap til noens personlige forhold, har taushetsplikt etter de regler som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde. Institusjonen skal utarbeide taushetsplikterklæring som må underskrives av de studenter dette er aktuelt for.

§ 3-8 Annullering av eksamen eller prøve

Styret kan annullere eksamen eller prøve, eller godkjenning av kurs, hvis studenten

1. ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve eller til å delta i vedkommende kurs, eller
2. har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket ved avleggelse av, eller forut for endelig sensur av vedkommende eksamen eller prøve eller under gjennomføringen av vedkommende kurs.

Styret selv kan annullere godskriving eller godkjenning av utdanning, eller fritak for prøve, hvis studenten har oppnådd dette ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden.

Vedtak om annullering etter første eller annet ledd er enkeltvedtak og kan påklages. Adgangen til annullering foreldes ikke.

Etter avgjørelse om annullering pliktes eventuelle vitnemål eller karakterutskrift tilbakelevert til institusjonen. Blir ikke vitnemålet eller karakterutskriften tilbakelevert i rett tid, kan institusjonen kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdelseslovens kap. 13. Hvis vitnemålet kan danne grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, skal institusjonen gi melding om annullering til vedkommende myndighet.

§ 3-9 Utestenging og bortvisning

En student som har opptrådt slik som beskrevet i § 3-8, kan etter vedtak av styret utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner under denne lov i inntil ett år.

En student som tross skriftlig advarsel fra styret gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, kan etter vedtak av styret bortvises fra nærmere bestemte områder ved institusjonen for inntil ett år. Hvis stu-

denten etter skriftlig advarsel fra styret fortsatt ikke respekterer slik bortvisning, kan styret utestenge ham eller henne fra studiet i inntil ett år.

En student som grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som studentene har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisopplæring, eller som gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller i grovt usømmelig opptreden overfor disse, kan etter vedtak av styret utestenges fra studiet i inntil tre år.

Vedtak om bortvisning eller utestenging er enkeltvedtak som kan påklages av studenten.

Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om bortvisning eller utestenging er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter annet ledd er gitt. Utgiftene til bistand dekkes av institusjonen.

§ 3-10 Utestenging grunnet straffbare forhold

I studier der studenter kommer i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring, kan det kreves at studentene legger fram politiattest ved opptak til studiet.

Politiattesten 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.

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisopplæring eller klinisk undervisning.

Den som er dømt for forhold som innebærer at hun eller han må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av den kontakt studenten får med disse i denne forbindelse.

Den som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold som omtalt i annet ledd, jf. sjette ledd, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, klienter, barn, elever eller andre som studenten vil komme i kontakt med i denne forbindelse.

En nasjonal nemnd oppnevnt av departementet avgjør, etter uttalelse fra styret, om studenten

skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Forvaltningsloven § 42 gjelder tilsvarende. Nemnda skal ha fem medlemmer. Lederen skal oppfylle kravene til lagdommer, og to av medlemmene skal oppnevnes etter forslag fra studentenes organisasjoner.

Departementet eller særskilt klagenemnd opprettet av departementet er klageinstans for nemndas vedtak.

§ 3-9 femte ledd gjelder tilsvarende.

Departementet gir forskrift om hvilke studier som skal omfattes av nr. 1 om hvilke straffbare forhold som kan føre til utestenging, og om saksbehandlingen.

§ 3-11 Utestenging etter skikkethetsvurdering

Kongen kan fastsette at i enkelte utdanninger skal institusjonen vurdere om den enkelte student er skikket for yrket. Skikkethetsvurdering skal foregå gjennom hele studiet.

Vitnemål for fullført utdanning forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket.

Styret selv kan etter innstilling fra en egen skikkethetsnemnd vedta at en student ikke er skikket for yrket. Student som ikke er skikket for yrket, kan utestenges fra studiet.

Enkeltvedtak om at en student ikke er skikket og om utestenging, treffes med minst to tredels flertall. Vedtak kan påklages av studenten etter reglene i forvaltningsloven. Departementet er klageinstans.

Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak er reist i skikkethetsnemnda. Utgiftene ved dette dekkes av institusjonen.

Reglene i § 3-12 gjelder tilsvarende.

Departementet gir forskrift om skikkethetsvurdering i de enkelte utdanninger.

§ 3-12 Domstolsprøving av vedtak om bortvisning eller utestenging

Studentene kan bringe vedtak om bortvisning eller utestenging, samt eventuelle krav om erstatning i forbindelse med slikt vedtak, inn for prøving ved tingretten i den rettskrets institusjonens administrasjon har sitt sete. Slikt søksmål må reises innen tre måneder etter at endelig vedtak foreligger.

Forliksmegling foretas ikke. Institusjonen dekker alle omkostninger ved søksmålet, herunder også honorar til saksøkers advokat.

Retten kan prøve alle sider av vedtaket.

8.1.1.4 Kapittel 4: Klage

§ 4-1 Klagenemnd

Høyere utdanningsinstitusjoner skal opprette en klagenemnd som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for studentene.

Klagenemnda skal ha 3 eller 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte krav for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. Minst ett av medlemmene skal være student.

Representanter fra institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre kan ikke være medlem av klagenemnda.

Klagenemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede.

Klagenemndas vedtak kan ikke påklages.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling i klagesaker.

§ 4-2 Klage over formelle feil ved eksamen

Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er eller burde være kjent med det forhold som begrunner klagen. Slik klage avgjøres av institusjonens klagenemnd.

Hvis det er begått feil som kan ha hatt betydning for studentens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal sensurvedtaket oppheves. Hvis feilen kan rettes opp ved ny sensur av innleverte arbeider, foretas ny sensurering. I motsatt fall holdes ny eksamen eller prøve med minst to nye sensorer hvorav minst en skal være ekstern. Endring kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan påklages etter reglene i § 4-3.

Er krav om begrunnelse for eller klage over karakterfastsettingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger.

Finner klagenemnden at det er begått formelle feil, og det er rimelig å anta at dette kan ha hatt betydning for en eller flere kandidaters prestasjon eller bedømmelse av denne, kan det bestemmes at det skal foretas ny sensurering eller holdes ny eksamen eller prøve.

§ 4-3 Klage over karakterfastsetting – rett til begrunnelse

Studenten har rett til å få en begrunnelse for karakterfastsettingen av sine prestasjoner. Ved muntlig eksamen eller bedømmelse av praktiske ferdigheter må krav om slik begrunnelse framsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt. Ved annen bedømmelse må krav om begrunnelse framsettes innen én uke fra kandidaten fikk kjennskap til karakteren, dog aldri mer enn tre uker fra karakteren ble kunngjort.

Begrunnelse skal normalt være gitt innen to uker etter at kandidaten har bedt om dette. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de generelle prinsipper som er lagt til grunn for bedømmelsen og for bedømmelsen av kandidatens prestasjon. Begrunnelse gis muntlig eller skriftlig etter sensors valg.

Hvis det er gitt skriftlige retningslinjer for bedømmelsen, skal disse være tilgjengelig for studentene etter at karakterer er fastsatt.

En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering skal da foretas. Ved ny sensurering benyttes minst to nye sensorer, hvorav minst en skal være ekstern. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

Hvis den endelige karakter er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve, og klager får medhold i klage på sensuren over den skriftlige del av eksamenen, holdes ny muntlig prøve til fastsetting av endelig karakter.

Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisopplæring eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått.

Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan ikke påklages.

8.1.1.5 Kapittel 5: Organisatoriske bestemmelser

§ 5-1 Institusjonens ledelse – styret

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ledes av et styre som øverste organ.

Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal ha en sammensetning på minst fem medlemmer.

§ 5-2 Delegasjon

Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar.

Styret kan delegerer sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne lov at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegerer.

8.1.1.6 Kapittel 6: Ansettelse

§ 6-1 Generelt

Ved ansettelser m.m. ved institusjoner under denne lov gjelder de alminnelige regler i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø, med de særregler som følger av denne lov. Ansatte ved institusjoner under denne lov regnes ikke som offentlig tjenestemenn etter lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister og lov 4. mars 1983 nr. 3 om statstjenestemenn m.m.

§ 6-2 Likestilling

Høyere utdanningsinstitusjoner skal så langt det er mulig sørge for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen. Institusjonen skal utarbeide handlingsplaner for å fremme slik likestilling.

§ 6-3 Ansettelse i undervisnings- og forskerstilling

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas av styret, eller etter styrets beslutning av underordnet organ eller ett eller flere ansettelsesutvalg. Styret selv fastsetter sammensetningen av ansettelsesutvalget. Studentene skal være representert i ansettelsesorganet, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Ansettelsesorganet utlyser selv undervisnings- og forskerstillinger. Medlem av annet ansettelsesorgan enn styret kan likevel alltid kreve at styret selv foretar utlysingen. Hvis det ene kjønn er klart underrepresentert innen den

aktuelle stillingskategori på vedkommende fagområde, skal de som er av dette kjønn spesielt inviteres til å søke.

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling. Innstilling skjer ut fra sakkyndig bedømmelse etter den stillingsbeskrivelse som er gitt i utlysning og betenkning. Ansettelsesorganet kan avgjøre at det i tillegg skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver. Ansettelsesorganet kan i særskilte tilfeller bestemme at kravet om sakkyndig bedømmelse kan fravikes for undervisnings- og forskerstillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger. Når det foretas sakkyndig bedømmelse, skal begge kjønn være representert blant de sakkyndige. Det skal legges vekt på likestillingshensyn ved ansettelse. I stillinger hvor det stilles krav om pedagogiske kvalifikasjoner, skal det foretas en særskilt vurdering av om søkerne oppfyller disse. Styret gir nærmere regler om bedømmelsen, jf. likevel femte ledd.

Styret selv bestemmer hvem som skal innstille og fastsetter nærmere regler om innstilling m.m.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling.

§ 6-4 Ansettelse på åremål

Ansettelse på åremål kan nyttes for:

1. Rektor og annen daglig leder.
2. Leder for avdeling og grunnenhet.
3. Postdoktorstilling.
4. Stipendiater.
5. Vitenskapelige assistenter.
6. Undervisnings- og forskerstillinger når vedkommende skal delta i prosjekt.
7. Undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet.

Ved statlige institusjoner skal åremålsperioden etter nummer 1 være fire år, og kan kun fornyes en gang. Ved private institusjoner fastsetter styret åremålsperiodens lengde og det maksimale antall år rektor eller annen daglig leder kan være ansatt på åremål.

Åremålsperioden for ansatte nevnt under 2, 6 og 7, kan være fire til seks år. Ingen kan være ansatt på åremål etter dette ledd i mer enn til sammen tolv år.

For stillinger nevnt under 4 og 5 gir departementet nærmere regler om varighet, arbeidets

omfang og innhold og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet.

§ 6-5 Enerett til bruk av visse stillingstitler

Stillingsbetegnelsen professor kan bare benyttes om stillinger på høyeste vitenskapelige eller kunstnerisk nivå ved høyere utdanningsinstitusjoner som har akkreditering etter denne lov. Departementet kan bestemme at andre titler på undervisnings- og forskerstillinger skal gis tilsvarende beskyttelse. Departementet fastsetter nærmere bestemmelser og kriterier for ansettelse i professorstilling og i andre tilsvarende beskyttede stillingskategorier.

Såfremt NOKUT bekrefter at annen institusjon, som ikke kommer inn under denne lov, tilbyr høyere utdanning eller driver med forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid av tilsvarende nivå på ett eller flere fagfelt, kan departementet bestemme at professortittelen og annen beskyttet tittel skal kunne benyttes ved slik institusjon. Bedømmelsen av kvalifikasjonene skal i det vesentlige være det samme som er fastsatt etter denne lov.

§ 6-6 Midlertidig ansettelse

Dersom det til fast vitenskapelig stilling ved en høyere utdanningsinstitusjon ikke har meldt seg søker, som etter fastsatte vilkår eller sakkyndig bedømmelse er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring, kan likevel en søker ansettes for begrenset tid når:

1. muligheten for tidsbegrenset ansettelse er nevnt i kunngjøringen, og
2. vedkommende, etter ansettelsesmyndighetens vurdering, har forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjoner i løpet av ansettelsesperioden.

Ansettelsesmyndigheten fastsetter ansettelsesperioden som ikke må vare over tre år. Ansettelsesperioden kan dog forlenges med den tid det tar å få gjennomført en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, men ikke ut over seks måneder. Tidsrommet kan deretter ikke forlenges og ny tidsbegrenset ansettelse av vedkommende kan heller ikke skje.

Ved utløpet av ansettelsesperioden har vedkommende krav på å bli vurdert til fast ansettelse før stillingen kunngjøres på ny.

Dersom det ikke har vært mulig å få søkere som tilfredsstillter kompetansekravene for anset-

telse etter første ledd, og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det foretas midlertidig ansettelse for inntil tre år og seks måneder i lavere stilling som vedkommende tilfredsstillter kompetansekravene til. Bestemmelsen i tredje ledd gjelder tilsvarende. Permisjoner som vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale, skal ikke medregnes ved beregning av ansettelsesperioden etter denne paragraf.

8.1.1.7 Kapittel 7: Diverse bestemmelser

§ 7-1 Egenbetaling

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

Institusjonene skal selv utarbeide et beregningsgrunnlag for fastsettelse av egenbetaling.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om institusjonenes rett til å kreve egenbetaling, herunder om utarbeidelse av beregningsgrunnlaget etter annet ledd.

Hvis en høyere utdanningsinstitusjon omsetter forsknings-, undervisnings- eller andre tjenester mot vederlag, skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg.

§ 7-2 Beskyttelse av høyere utdanningsinstitusjoners egennavn

Vedkommende høyere utdanningsinstitusjon skal selv bestemme sitt egennavn. Egennavnet skal beskrive hvilken institusjonskategori institusjonen tilhører. Institusjonens egennavn skal registreres i Enhetsregisteret. Dette egennavn, samt andre egennavn, betegnelser eller firma som lett kan forveksles med institusjonens egennavn, kan ikke benyttes av andre. Oversettelse av institusjonens egennavn til andre språk er tilsvarende beskyttet.

Bare institusjon som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller universitet etter § 1-3 kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen høyskole kan bare benyttes av institusjoner som er akkreditert som høyskole eller som er akkreditert for å tilby enkeltstudier etter denne lov.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av institusjonsbetegnelse eller navn som uriktig gir inntrykk av å ha slik god-

kjenning, eller som er egnet til å forveksles med en betegnelse nevnt i første ledd.

Departementet kan etter søknad gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelse nevnt i første ledd.

Den som i strid med bestemmelsene i denne paragraf, forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse, straffes med bøter.

§ 7-3 Forholdet til annen lovgivning

Bestemmelsene om taushetsplikt i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) §§ 13 til 13e gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner.

Avgjørelse om godkjenning av utdanning etter § 2-4, opptak av studenter etter § 2-5, fritak for eksamen eller prøve etter § 2-7, rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering etter § 2-9, annullering av eksamen eller prøve etter § 3-8 og bortvisning og utestengning etter §§ 3-9 til 3-11 regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder avgjørelse i sak om klage over formelle feil ved eksamen etter § 4-2.

Klageinstans i saker som gjelder enkeltvedtak er det organ som er omtalt under § 4-1 om klagenemnd.

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder for høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

Høyere utdanningsinstitusjoner under denne lov regnes som offentlige organer etter lov 4. desember 1992 nr. 26 om arkiv § 2 bokstav g, og etter lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene § 21. Reglene om statsorganer i lov 11. april 1980 nr 5 om målbruk i offentlig tjeneste gjelder for høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

8.1.2 Del II Statlige universiteter og høyskoler

8.1.2.1 Kapittel 8: Statlige høyere utdanningsinstitusjoner

§ 8-1 Statlige høyere utdanningsinstitusjoner (SHU)

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner under Utdannings- og forskningsdepartementet skal organiseres som selveiende institusjoner etter bestemmelsene i denne lov.

Slike institusjoner har rett og plikt til å benytte betegnelsen statlig høyere utdanningsinstitusjon eller forkortelsen SHU etter sitt egennavn.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner skal stå under tilsyn av Utdannings- og forskningsdepartementet.

§ 8-2 Partsstilling

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner har selv rettigheter og plikter, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

§ 8-3 Deltakelse i selskaper og samarbeidstiltak m.v.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner kan opprette eller delta i selskaper eller samarbeidstiltak når dette er egnet til å fremme de oppgaver eller målsettinger institusjonen skal ivareta.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoners ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver kan ikke overføres til annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak. Deltakelse i annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak må ikke begrense institusjonens selvstendighet i faglige spørsmål.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke uten departementets samtykke inngå avtale om deltakelse i et selskap, foretak eller annet samarbeidstiltak hvor institusjonen har et ubegrenset ansvar for den felles virksomhets samlede forpliktelser eller for deler av disse.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoners styre skal holde seg orientert om institusjonens deltakelse i andre selskaper eller samarbeid og om den betydning deltakelsen har for institusjonens øvrige arbeid.

8.1.2.2 Kapittel 9: Stiftelse og vedtekter

§ 9-1 Vedtak om opprettelse av statlig høyere utdanningsinstitusjoner (SHU)

Kongen i statsråd treffer vedtak om opprettelse av statlige høyere utdanningsinstitusjoner.

§ 9-2 Stiftelsesdokument

Når det er truffet vedtak om opprettelse av statlig høyere utdanningsinstitusjon etter § 9-1, oppretter departementet et datert og underskrevet stiftelsesdokument som inneholder en henvisning til vedtaket, og som dessuten i det minste skal angi:

1. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons vedtekter.
2. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons styre, herunder hvem som skal være styrets

- leder og nestleder, etter utpekning fra den institusjon som skal omdannes.
3. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons revisor.
 4. Størrelsen på den statlige høyere utdanningsinstitusjons grunnkapital.
 5. En statlig høyere utdanningsinstitusjon anses stiftet når stiftelsesdokumentet er undertegnet.

§ 9-3 Registrering i Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret]

En statlige høyere utdanningsinstitusjon skal meldes til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] senest tre måneder etter at stiftelsesdokumentet er opprettet.

Før en statlige høyere utdanningsinstitusjon er registrert, kan det som sådan ikke erverve andre rettigheter og pådra seg andre forpliktelser overfor tredjeperson enn dem som følger av stiftelsesdokumentet eller av lov.

§ 9-4 Grunnkapital

En statlige høyere utdanningsinstitusjon skal ha en grunnkapital som skal være innbetalt eller overført til den statlige høyere utdanningsinstitusjonen senest samtidig med registrering i Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret]. I meldingen til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] skal det opplyses om at den statlige høyere utdanningsinstitusjonen har mottatt grunnkapitalen. Dette skal bekreftes av revisor.

Består grunnkapitalen av andre formuesverdier enn penger, skal det angis i stiftelsesdokumentet hva som skal skytes inn. Innskuddet kan ikke overføres til et høyere beløp enn det antas å kunne oppføres med i universitetets og høyskolens balanse. En bekreftelse fra revisor om at grunnkapitalen ikke er verdsatt høyere enn tillatt etter forrige punktum, skal vedlegges stiftelsesdokumentet.

§ 9-5 Stiftelsesvedtekter

En statlig høyere utdanningsinstitusjons vedtekter skal ved stiftelsen angi:

1. Institusjonens egennavn og institusjonskategori. Navnet skal inneholde ordene statlig høyere utdanningsinstitusjon eller forkortelsen SHU, jf. § 8-1.
2. Institusjonens formål.

3. Den kommune i riket hvor institusjonen skal ha sitt hovedkontor.
4. Grunnkapitalens størrelse.
5. Rammer for låneopptak, jf. § 11-10.
Vedtektene kan senere endres i medhold av § 11-8.

8.1.2.3 Kapittel 10: Statlige høyere utdanningsinstitusjoners kapital

§ 10-1 Krav om forsvarlig egenkapital

En statlig høyere utdanningsinstitusjon skal ha en egenkapital som står i et forsvarlig forhold til institusjonens virksomhet.

Hvis det må antas at institusjonens egenkapital er lavere enn forsvarlig ut fra virksomhetens omfang og karakter, skal styret straks behandle saken. Styret skal innen rimelig tid varsle departementet, gi en redegjørelse for institusjonens økonomiske stilling, og foreslå tiltak som vil gi den statlige høyere utdanningsinstitusjonen en forsvarlig egenkapital, eventuelt skal styret foreslå å oppløse den statlige høyere utdanningsinstitusjonen, jf. kap. 15.

8.1.2.4 Kapittel 11: Ledelse

§ 11-1 Styret

En statlig høyere utdanningsinstitusjon skal ledes av et styre på minst fem medlemmer. Styret skal bestå av eksterne representanter samt representanter valgt av og blant institusjonens ansatte og studenter. Styrets flertall skal bestå av eksterne medlemmer.

Styrets medlemmer skal til sammen bidra til institusjonens ledelse gjennom sin kunnskap om utdanning, forskning, kunnskapsutvikling, kulturliv, samfunnsliv, organisasjon og ledelse.

Styret velger selv en leder og en nestleder blant de eksterne medlemmene.

Vedtektene skal inneholde nærmere bestemmelser om oppnevning av styremedlemmer og styrets størrelse og sammensetning, innenfor de rammer som er fastsatt i § 5-1. Vedtektene skal ha bestemmelser om oppnevning av varamedlemmer. Der vedtektene ikke bestemmer noe annet, skal styret ha 11 medlemmer, hvorav seks eksterne medlemmer, to representanter fra de vitenskapelig ansatte, en representant fra de teknisk administrativt ansatte og to representanter fra studentene.

Den statlige høyere utdanningsinstitusjonen fastsetter styrets godtgjøring.

§ 11-2 Tjenestetid

Styremedlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan skje kun en gang. Studentmedlemmer velges for ett år. I vedtektene kan det fastsettes kortere eller lengre tjenestetid, og bestemmelser om gjenoppnevning. Kortere tjenestetid kan fastsettes ved suppleringsvalg.

Et styremedlem blir stående inntil nytt styremedlem er valgt selv om tjenestetiden er utløpt.

§ 11-3 Opphør av styreverv før tjenestetiden er utløpt

Når særlige forhold foreligger, har et styremedlem rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute. Om tilbaketreden skjer, skal det gis rimelig forhåndsvarsel til styret.

§ 11-4 Styremøter

Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlem av styret og rektor kan kreve at styret sammenkalles. Om styret ikke for enkelte tilfeller bestemmer noe annet, har rektor rett og plikt til å være til stede og til å uttale seg på styremøtene.

Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeid.

Styremøtene ledes av lederen, eller i dennes fravær, av nestlederen. Er ingen av disse til stede, velger styret selv sin møteleder.

Ved styremøtene skal det føres protokoll som underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Styremedlem eller rektor som er uenig i styrets beslutning, kan kreve sin oppfatning innført i protokollen.

§ 11-5 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av samtlige styremedlemmer er til stede. Styret kan likevel ikke treffe beslutning med mindre alle medlemmer av styret så vidt mulig er gitt mulighet til å delta i behandling av saken. Har et styremedlem forfall, og det finnes vararepresentant, skal vararepresentanten gis mulighet til å møte.

Som styrets beslutning gjelder det som flertallet blant de møtende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som møtelederen har stemt for. De som stemmer for en beslutning må likevel alltid

utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer.

Ved valg eller ansettelse anses den valgt eller ansatt som får flest stemmer. Styret kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmene likt ved valg av møteleder, avgjøres valget ved loddtrekning. I andre tilfeller gjelder det lederen har stemt for.

§ 11-6 Styrets oppgaver

Forvaltningen av den statlige høyere utdanningsinstitusjonen hører under styret. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med institusjonens formål og vedtekter.

Styret skal fastsette en overordnet strategiplan for institusjonen, som skal dekke all utdannings-, forsknings- og annen virksomhet. Utkast til strategiplan skal behandles av institusjonens interne organer før planen gyldig kan vedtas av styret.

Styret skal fastsette budsjett for institusjonens virksomhet.

Styret har ansvar for en tilfredsstillende organisering av institusjonens virksomhet. Organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt.

Styret skal holde seg orientert om institusjonens økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene som er nedfelt i §§ 1-1 og 1-4, institusjonens vedtekter og vedtatte planer og budsjetter.

Styret skal føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten. Styret kan fastsette instruks for rektor.

Vedtektene kan fastsette nærmere bestemmelser om styrets virksomhet.

§ 11-7 Departementets tilsyn

Departementet skal føre tilsyn med overholdelse av lover og regler. Hvis styret ikke etterkommer pålegg fra departementet vedrørende oppretting av rettsstridige forhold, kan departementet avsette styret, og utpeke et nytt styre.

Hvis styret ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare, kan departementet avsette styret, og oppnevne et midlertidig styre inntil et nytt styre er oppnevnt.

§ 11-8 Vedtekter

Styret fastsetter vedtekter for den statlige høyere utdanningsinstitusjonen. Vedtektene og senere endringer av vedtektene krever godkjenning av departementet.

I vedtektene skal det foruten de forhold som er bestemt i § 9-5 gis bestemmelser om følgende:

1. Antall styremedlemmer og styrets sammensetning.
2. Fremgangsmåte for utpeking av eksterne styremedlemmer.
3. Fremgangsmåte for valg av ansattes og studenters representanter i styret.
4. Fremgangsmåte for valg av styreleder og nestleder blant de eksterne medlemmer.
5. Nærmere regler om årlig melding om virksomheten.
6. Fremgangsmåte for behandling av større investeringsbeslutninger.

Vedtektene bør i nødvendig utstrekning også ha bestemmelser om følgende:

1. Opprettelse av administrativ stab, faglige råd og utvalg som skal betjene institusjonen som helhet, utnevning og valg til kollegiale organer, samt bestemmelser om slike enheters arbeidsoppgaver.
2. Institusjonens indre organisatoriske oppbygning, herunder om inndeling i fakulteter, institutter, prosjektgrupper og andre faglige eller organisatoriske enheter; slike enheters oppgaver samt utpeking av slike enheters ledelse.
3. Fremgangsmåte for ansettelse av rektor.
4. Fremgangsmåte for ansettelse av administrative og faglige ledere (f.eks. dekaner og instituttledere) som rapporterer til rektor eller til ledere som rapporterer til rektor.
5. Utarbeidelse og oppfølging av plan for eksterne faglige evalueringer og studentevalueringer.
6. Utarbeidelse og oppfølging av planer for forsker- og undervisningsopplæring.
7. Utarbeidelse og oppfølging av planer for intern og eksternt rekruttering.
8. Utarbeidelse og oppfølging av plan for rekruttering av representanter for begge kjønn.
9. Utarbeidelse og oppfølging av instruks for institusjonens økonomiforvaltning.
10. Utarbeidelse og oppfølging av plan for forvaltning og bruk av institusjonens faste eiendommer.
11. Utarbeidelse og oppfølging av planer for faglige samarbeid mellom institusjonen og andre norske eller utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner.

§ 11-9 Samtykke til større investeringer med videre

Større investeringer og vesentlige omlegninger av virksomheten ved en statlig høyere utdanningsinstitusjon krever samtykke fra departementet.

§ 11-10 Låneopptak og garantier

En statlig høyere utdanningsinstitusjon skal ha nærmere bestemmelser i vedtektene om lånerammer og øvrige regler om institusjonens låneopptak.

En statlig høyere utdanningsinstitusjon kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

§ 11-11 Årlig melding om virksomheten

Styret for en statlig høyere utdanningsinstitusjon skal hvert år utarbeide en melding om institusjonen og institusjonens virksomhet, som foreligger departementet. Meldingen skal også omfatte underliggende virksomheter der institusjonen har eierinteresser.

Meldingen skal redegjøre for virksomheten i det foregående år. Meldingen skal inneholde virksomhetens strategiplan og plan for hvordan virksomheten er tenkt finansiert.

§ 11-12 Rektor

Rektor ansettes av styret for en periode på fire år, jf. § 6-4 første og annet ledd.

Rektor forestår den daglige ledelse av institusjonen, og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

Rektor skal sørge for at institusjonens registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på betryggende måte.

Rektors myndighet omfatter ikke saker som etter institusjonens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Slike saker kan rektor bare avgjøre om styret i enkelte tilfelle har gitt ham myndighet til det, eller styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for institusjonens virksomhet. Styret skal i så fall snarest underrettes om saken.

I samråd med styrets leder har rektor ansvaret for at de saker som skal behandles av styret er forsvarlig forberedt.

Rektor skal i samsvar med nærmere bestemmelser i vedtektene gi styret underretning om universitetets eller høyskolens virksomhet, stilling og resultatutvikling.

8.1.2.5 Kapittel 12: Representasjon

§ 12-1 Styret og rektors representasjonsrett

Styret representerer den statlige høyere utdanningsinstitusjonen utad.

Rektor representerer institusjonen utad i saker som faller innenfor dennes myndighet etter § 11-12. Styret kan gi styremedlem eller rektor representasjonsrett etter første ledd. Slik fullmakt kan fastsettes i vedtektene, som også kan begrense styrets myndighet til å gi slik representasjonsrett.

§ 12-2 Overskridelse av representasjonsretten

Har noen som representerer en statlig høyere utdanningsinstitusjon utad, ved disposisjon på vegne av institusjonen, gått ut over sin myndighet, er disposisjonen ikke bindende for den statlige høyere utdanningsinstitusjonen dersom medkontrahenten innså eller burde ha innsett at myndigheten var overskredet, og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre rett etter disposisjonen gjeldende.

8.1.2.6 Kapittel 13: Regnskap, revisjon og kontroll

§ 13-1 Regnskap m.v

Regnskapsloven gjelder for statlige høyere utdanningsinstitusjoner.

Årsregnskap og årsberetning skal utarbeides av styret og sendes departementet til orientering.

§ 13-2 Revisjon

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner skal ha revisor, som velges av styret.

§ 13-3 Gransking

Departementet kan beslutte gransking av en statlig høyere utdanningsinstitusjon eller av nærmere angitte forhold vedrørende forvaltningen av den eller regnskapene.

Den som på vegne av departementet forestår granskningen har rett til å foreta de undersøkelser ved institusjonen som finnes nødvendig og kan i denne forbindelse kreve nødvendig bistand av institusjonen. Den som forestår granskningen kan av styret, rektor og enhver annen ansatt eller tillitsvalgt ved institusjonen, kreve enhver opplysning om institusjonens forhold som granskningen gjør nødvendig. Retten til å foreta undersøkelser og kreve opplysninger etter første og annet punk-

tum i leddet her gjelder også overfor underliggende virksomheter der institusjonen har bestemmende innflytelse. Den som på vegne av departementet foretar granskningen har taushetsplikt etter samme regler som gjelder for revisorer, jf. revisorloven § 6-1.

§ 13-4 Riksrevisjonens kontroll

I statlige høyere utdanningsinstitusjoner og heleide selskaper til slike institusjoner har Riksrevisjonen rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, så vel fra institusjonen selv som fra den revisor som reviderer årsregnskapet. Riksrevisjonen kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta undersøkelser ved institusjonen eller underliggende heleide virksomheter. For øvrig kan Stortinget fastsette regler om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av institusjonen og herunder fastsette hvilke dokumenter m.m. som skal sendes Riksrevisjonen.

8.1.2.7 Kapittel 14: Forbud mot å motta gaver m.v

§ 14-1 Forbud mot å motta gaver m.v.

Den som er ansatt eller har tillitsverv ved en statlig høyere utdanningsinstitusjon må ikke for seg eller andre motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser fra andre enn institusjonen som er egnet til, eller av giveren ment, å påvirke deres handlinger for institusjonen.

Gaver, tjenester eller andre ytelser som nevnt i første ledd må heller ikke mottas av vedkommendes ektefelle, person som vedkommende lever sammen med, noen som er beslektet eller besvogret med dem i rett opp- eller nedstigende linje, eller av selskap hvor noen person som nevnt i første ledd har en framtrædende interesse.

Den som har mottatt ytelse i strid med forbudet i paragrafen her, plikter å betale den statlige høyere utdanningsinstitusjonen et beløp som tilsvarende det som urettmessig er mottatt. § 17-1 annet ledd gjelder tilsvarende.

8.1.2.8 Kapittel 15: Oppløsning og avvikling

§ 15-1 Oppløsning etter beslutning av Kongen

Kongen i Statsråd kan treffe beslutning om oppløsning av en statlig høyere utdanningsinstitusjon.

Departementet velger avviklingsstyre og gir nærmere regler om avviklingsmåten.

Når avviklingsstyre er valgt, trer det ordinære styret ut av funksjon.

§ 15-2 Styrets varslingsplikt

Har styret grunn til å tro at institusjonen ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal det straks sende departementet melding om forholdet, jf § 10-1. Med mindre det vedtas en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, skal den statlige høyere utdanningsinstitusjonen oppløses.

§ 15-3 Melding til Foretaksregisteret/[Stiftelsesregisteret]

Avviklingsstyret skal straks gi melding til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] om at den statlige høyere utdanningsinstitusjonen er besluttet oppløst. Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] skal samtidig med registrering av meldingen kunngjøre beslutningen og varsle institusjonens fordringshavere om at de må melde seg til institusjonen innen en frist fastsatt av avviklingsstyret som regnes fra siste kunngjøring. Fristen skal være på minst en måned og ikke lenger enn tre måneder. Kunngjøringen skal rykkes inn to ganger med minst en ukes mellomrom i Norsk lysingsblad og en avis som er alminnelig lest på stedet.

§ 15-4 Endelig oppløsning

Når varslingsfristen overfor kreditorene er utløpt, institusjonens forpliktelser er dekket, og det er foretatt tilstrekkelig avsetning til dekning av uvisse eller omtvistede forpliktelser, skal avviklingsstyret legge et skriftlig forslag til avviklingsoppgjør og plan for avvikling av virksomheten frem for departementet til godkjenning. I plan for avvikling skal det særlig gjøres rede for hvordan hensynet til institusjonens studenter skal ivaretas.

Når avviklingsoppgjøret og planen for avviklingen er godkjent av departementet, skal avviklingsstyret straks melde fra til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] om at den statlige høyere utdanningsinstitusjonen er oppløst.

§ 15-5 Ansvar etter avvikling

Etter at institusjonen er oppløst, svarer staten overfor kreditorer som ikke har fått dekning.

En fordringshavers krav mot staten etter første ledd foreldes senest tre år regnet fra det tidspunkt da institusjonen ble meldt endelig oppløst til Foretaksregisteret. For omtvistede krav eller usikre krav gjelder likevel reglene i foreldelsesloven.

§ 15-6 Sammenslutning med annen statlig høyere utdanningsinstitusjon

Kongen i Statsråd kan, etter å ha innhentet uttalelser fra berørte institusjoner, treffe vedtak om at en statlig høyere utdanningsinstitusjon skal oppløses ved at dens eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser og forpliktelser som helhet blir overført til en annen statlig høyere utdanningsinstitusjon. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Når det er truffet vedtak etter første ledd skal departementet fastsette nye vedtekter for den nye statlige høyere utdanningsinstitusjonen etter § 9-5.

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

Kongen i Statsråd kan bestemme at en statlig høyere utdanningsinstitusjons aktiva vederlagsfritt skal tilbakeføres til staten.

Overføring av en høyere utdanningsinstitusjons midler til staten kan bare foretas så langt den høyere utdanningsinstitusjonen etter overføringen har en nettoformue som overstiger grunnkapitalen. Ved beregningen av beløpet skal balansen for det siste regnskapsåret legges til grunn. Det kan ikke i noe tilfelle besluttes overført mer enn forenlig med forsiktig og god regnskapsskikk under tilbørlig hensyn til tap som måtte være inntruffet etter balansedagen eller som må forutsettes å ville inntreffe.

*8.1.2.9 Kapittel 16: Omdanning til statlig høyere utdanningsinstitusjon.**§ 16-1 Omdanning til statlig høyere utdanningsinstitusjon*

En statlig virksomhet eller del av slik virksomhet kan som helhet overføres til en statlig høyere utdanningsinstitusjon ved at eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser, og forpliktelser som er knyttet til virksomheten overføres til den statlige høyere utdanningsinstitusjonen. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til nr. 6 om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn skal ved omdanning av statlig virksomhet til universitet eller høyskole fortsatt gjelde for arbeidstakere

som blir sagt opp av grunn som nevnt i tjenestemannsloven § 13 nr. 1 (a), (b) og (c), og som var omfattet av disse reglene før omdanningen. Fortrinnsretten til annen statsstilling og retten til ventelønn etter forrige punktum opphører tre år etter omdanningen til statlig høyere utdanningsinstitusjon. Bestemmelsen i leddet her gjør ingen innskrenkninger i arbeidstakerens rettigheter etter arbeidsmiljøloven §§ 60 nr. 2 og 67.

Arbeidstakere viderefører sitt medlemskap i Statens pensjonskasse i tre år etter omdannings-tidspunktet. Etter dette tidspunktet kan universitetet eller høyskolen søke om å videreføre tilknytningen til Statens pensjonskasse.

Kongen kan i forskrift eller for det enkelte tilfelle gi nærmere bestemmelser om overføring av virksomhet til universitet eller høyskole etter første, annet og tredje ledd.

Det skal ikke betales avgifter etter dokumentavgiftsloven, omregistreringsavgiftsloven eller rettsgebyrloven i forbindelse med omdanninger i medhold av denne bestemmelsen.

8.1.2.10 Kapittel 17: Erstatningsansvar

§ 17-1 Erstatningsansvar

Styremedlem eller rektor plikter å erstatte skade som vedkommende under utførelsen av sin oppgave forsettlig eller uaktsomt volder institusjonen, staten eller andre.

Erstatningsansvaret etter første ledd kan lempe for så vidt det finnes rimelig under hensyn til utvist skyld, skadens størrelse, økonomisk evne og forholdene ellers.

Beslutning om at institusjonen skal gjøre ansvar gjeldende etter denne paragrafen treffes av styret eller av departementet.

8.1.3 Del III Diverse bestemmelser

8.1.3.1 Kapittel 18: Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.

§ 18-1 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 18-2 Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 18-3 Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

- Studentsamskipnadsloven (§§ 1 – 3)
- Regnskapsloven (§ 1-2)
- Foretaksregistreringsloven (§§ 2-1, 3-9, 4-4)
- Revisorloven (§ 2-1)
- Firmaloven (§ 2-2 ellefte ledd)
- Skatteloven (§ 2-30)

§ 18-4 opphevelse av eldre lover

Fra lovens ikrafttredelse oppheves følgende lover:

8.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i flertallets forslag

Merknad til § 1-1

Lovens formålsbestemmelse vil være retningsgivende for tolkningen av og myndighetsutøvelsen under lovens ulike enkeltbestemmelser. Formålsparagrafen understreker at høy kvalitet på utdanning og forskning skal være lovens formål. Bestemmelsen reflekterer også den økende internasjonaliseringen innen høyere utdanning, og understreker at institusjoner som tilbyr høyere utdanning i Norge, må holde et faglig nivå som er i stand til å møte den internasjonale konkurransen. Bestemmelsen understreker også at institusjonenes formidlingsansvar er en del av den sentrale kjernevirksomheten, og et av de viktigste elementene i det overordnede «samfunnsoppdraget». I formidlingsansvaret ligger det også at institusjonene skal samarbeide med nærings- og samfunnsliv, både regionalt og nasjonalt, og bidra til at næringslivet og samfunnet generelt kan ta del i de resultater som frembringes og den kompetanse som eksisterer ved institusjonene.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.2.1

Merknad til § 1-2

Første ledd: Loven vil gjelde for samtlige høyere utdanningsinstitusjoner som er etablert eller representert som en høyere utdanningsinstitusjon i Norge, herunder også utenlandske institusjoner som tilbyr høyere utdanning i Norge. Kongen avgjør om loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen. Det vises blant annet til den virksomhet som skjer i regi av det statlige selskapet UNIS

på Svalbard. Denne virksomheten vil ikke berøres av denne presisering.

Annet ledd: Loven vil ikke gjelde for virksomhet som etableres utenfor Norges grenser. Dette innebærer blant annet at en høyere utdanningsinstitusjon som er etablert i Norge og akkreditert etter loven, ikke vil kunne tildele norske grader m.m. for virksomhet som er etablert i andre land. Denne bestemmelsen vil imidlertid ikke være til hinder for at enkelte institusjoner har deler av undervisningen lagt til andre land, eller har samarbeid med utdanningsinstitusjoner i andre land (*joint degrees*). Bestemmelsen innebærer likeledes at den faglige kvalitetssikringen av utdanning som tilbys med hjemmel i loven må skje i Norge. Det foreslås at Kongen gis myndighet til å gi loven utvidet virkning også for virksomhet ved norske høyere utdanningsinstitusjoner, som skjer utenfor Norges grenser. En fastsettelse av utvidet virkeområde for loven, bør eventuelt skje i samråd med NOKUT, for å avklare spørsmål knyttet til ivaretagelse av et faglig tilsyn med slik virksomhet.

Tredje ledd: Lovens viker for internasjonale avtaler Norge har bundet seg til, og som utvider lovens virkeområde.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.1.2.

Merknad til § 1-3

Første ledd: Bestemmelsen angir at lovens regler kun gjelder for institusjoner som av NOKUT er gitt akkreditering som institusjon eller for enkeltstudier. Denne avgrensningen er særlig relevant i forhold til en institusjons rett til å tildele beskyttede grader, jf. § 2-2, og i forhold til de bestemmelser som gir høyere utdanningsinstitusjoner særlige hjemler i forhold til annen lovgivning (ansettelse m.m.). Skillet mellom kategoriene universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler, vil først og fremst ha en betydning som en nasjonal kvalitets-sikring av de forskjellige kategoriene. I tillegg vil en institusjonsakkreditering være en dokumentasjon for den enkelte institusjon – av faglig bredde og kvalitet. Dette vil ikke minst kunne være viktig i forhold til bevilgende myndigheter.

Annet ledd: Etter gjeldende lov er det Kongen som bestemmer hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører (etter vurdering av NOKUT). Etter utvalgets vurdering er det uheldig at den faglige vurderingen til NOKUT i dag kan overprøves av regjeringen. Det foreslås derfor at NOKUT gis myndighet til å bestemme hvilken kategori den enkelte institusjon skal tilhøre. De nærmere kravene til de forskjellige institusjonskategoriene

vil fastsettes av departementet etter § 2-1 femte ledd. NOKUT vil måtte sette ned sakkyndige komiteer for å vurdere de enkelte søknader om institusjonsakkreditering.

Tredje ledd: Det foreslås videreført en adgang for Kongen til å bestemme at loven delvis skal kunne gjelde for andre institusjoner. Dette vil kunne være aktuelt for institusjoner som har en særegen organisasjonsform eller det av andre grunner bør åpnes for at andre institusjoner gis rettigheter etter denne lov. Dette har blant annet blitt gjort for Forsvarets høyskoler. Det foreslås presisert i loven at dette må skje på et betryggende og uavhengig, faglig grunnlag.

Fjerde ledd: For å synliggjøre den institusjonelle friheten, foreslås det lovfestet at institusjonene har rett til å utforme sitt eget faglige og verdmessige grunnlag. Dette vil være særlig aktuelt for å synliggjøre legitimiteten til private institusjoner som er etablert som faglig-pedagogiske alternativ eller som er opprettet av etiske eller religiøse grunner.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.1.1 og 7.1.2.5.

Merknad til § 1-4

Denne bestemmelsen angir de virkemidler institusjonene skal ta i bruk for å fremme de overordnede mål som er satt i § 1-1. De enkelte bestemmelsene i denne paragrafen inneholder således overordnede krav til høyere utdanningsinstitusjoner, og bør danne grunnlaget for institusjonenes rapportering. Virkemiddelutøvelsen vil også ha betydning som en av forutsetningene som legges til grunn for institusjonenes tildelinger fra staten.

Nr. 1: Det bør være et krav at høyere utdanningsinstitusjoner strekker seg etter høye mål i undervisningen, og tilbyr utdanning som er basert på vitenskapelige og kunstneriske prinsipper som kvalitetsmessig holder høyeste standard.

Nr. 2: For å kunne tilby utdanning og forskningsresultater av høy kvalitet, er det et grunnleggende krav at institusjonene har en forskningsvirksomhet og et utviklingsarbeid som har et tilstrekkelig omfang og nivå, for å møte de forventninger til kvalitet som ligger i lovens formål.

Nr. 3: I den grad institusjonene forvalter samfunnets midler, vil staten ha et legitimt behov for å følge opp at institusjonene forvalter disse midlene på en måte som best mulig kommer samfunnet til gode. Det er derfor grunnleggende viktig at institusjonenes ansvar for å forvalte fellesskapets midler ressurseffektivt, kommer tydelig frem i loven.

Institusjonene er i dag, i varierende grad, avhengig av å hente inn deler av sin finansiering fra eksterne finansieringskilder. Dette kan være oppdrag eller andre tildelinger fra staten eller oppdrag for eller tilskudd fra private aktører. Det er viktig at institusjonene, for å søke en best mulig finansiering av sin virksomhet, aktivt arbeider for å hente inn inntekter utenfra. Blant annet er det i dag svært liten grad av virksomheten ved institusjonene som er finansiert av private finansieringskilder. Det bør opprettholdes og videreutvikles finansieringsmekanismer, som i forhold til institusjonens ordinære bevilgninger, gir institusjonene reelle, økonomiske incentiver til å ha en andel eksternt finansiert virksomhet.

Nr. 4: Formidling av forskningens resultater til samfunnslivet skal være en del av institusjonenes kjernevirksomhet. Tilgang til forskningens resultater er av stor betydning for det øvrige samfunnslevets idétilfang, og vil kunne være av avgjørende betydning i en nasjonaløkonomi som i stadig økende grad er kunnskapsbasert.

Nr. 5: Gjennom endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven er institusjonene gitt større frihet til å ta del i den økonomiske utnyttelsen av de forskningsresultater som frembringes ved den enkelte institusjon. Med denne friheten følger det også et særskilt ansvar for å sørge for at forskningens resultater kan komme det nasjonale nærings- og arbeidsliv til gode, ved at institusjonene aktivt søker å kommersialisere ideer og resultater fra sin virksomhet.

Nr. 6: Høyere utdanningsinstitusjoner besitter gjennom sine ansatte, en kunnskap og kompetanse som er verdifull for samfunnet, som en nasjonal kunnskapsbank. Dette kommer til uttrykk gjennom utdanningsvirksomheten og gjennom formidling av resultater fra deres forskning. Men den enkelte vitenskapelige ansatte vil også nødvendigvis ha et særlig ansvar for å ha et kritisk og nyansert blikk på de overordnede diskusjoner som finner sted i samfunnet. Universiteter og høyskoler representerer gjennom sin faglige uavhengighet, og gjennom den særlige fagkompetansen på de enkelte fagområder, kompetente og nøytrale institusjoner, som gir nødvendige korrektiver og nyanseringer i samfunnsdebatten.

Nr. 7: Internasjonaliseringen skaper en videre arena for høyere utdanning og forskning, og krever at institusjonene i større grad orienterer seg om den utviklingen som skjer i utlandet, både innen forskning og i utvikling av studietilbud.

Nr. 8: Høyere utdanningsinstitusjoners betyd-

ning for både regionalt og nasjonalt kultur-, arbeids- og næringsliv har fått økt fokus gjennom Kvalitetsreformen og gjennom de seneste endringene i arbeidstakeroppfinnelsesloven, jf. også merknad til nr. 4. Det er derfor viktig at institusjonens ansvar for å samarbeide med andre høyere utdanningsinstitusjoner og andre aktører tydelig nedfelles i loven. I Kvalitetsreformen er det lagt vekt på at studenter skal få tilbud om minst ett semester av sine studier i utlandet, og det er også gitt økonomiske incitamenten til å øke utvekslingen av ansatte med utenlandske læresteder. Dette betyr at norske høyere utdanningsinstitusjoner vil måtte inngå samarbeid med flere utenlandske institusjoner om utveksling av både studenter og ansatte, og søke å få til en utveksling av studenter som i så stor grad som mulig er forholdsmessig mellom antall utreisende og innreisende. Den internasjonale utviklingen, med en økning av studietilbud som tilbys i samarbeid mellom institusjoner fra flere land («joint degrees»), gir norske høyere utdanningsinstitusjoner særlige utfordringer i å bygge allianser med utenlandske institusjoner.

Nr. 9: Livslang læring står sterkt i fokus i den internasjonale utdanningsdebatten. Gjennom Kompetansereformen (St.meld. nr. 42 (1997-1998)) har høyere utdanningsinstitusjoner fått større ansvar for etter- og videreutdanning på sine områder. Dette bør derfor fremheves som et særlig ansvar også i loven.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.2.2.

Merknad til § 1-5

Første ledd: Høyere utdanningsinstitusjoner vil ha et særlig ansvar for å opprettholde et tilfredsstillende forskningsnivå og en stabil forskerutdanning innenfor de områder der de har akkreditering fra NOKUT til å tildele doktorgrad. NOKUT vil føre tilsyn med at institusjoner med slike fullmakter opprettholder det tilstrekkelige faglige nivå og stabiliteten på både forskning og utdanning.

Annet ledd: Etter gjeldende lov har universiteter og vitenskapelige høyskoler et særskilt ansvar for forskning, forskningsbiblioteker og for museumsvirksomhet innenfor sine områder. I et nasjonalt perspektiv er det naturlig at departementet kan gi enkelte institusjoner særlige ansvar for slike områder, slik at det ikke bygges opp slike tilbud ved samtlige institusjoner som er plassert i disse institusjonskategoriene. Dette er en naturlig konsekvens av at det nå er åpnet for at flere institusjoner gis mulighet for å oppnå status som både universitet og vitenskapelig høyskole. Det særskilte ansva-

ret for enkelte institusjoner, for biblioteks- og museumsvirksomhet, bør reguleres gjennom særskilte avtaler med departementet, med tilhørende midler som øremerkes disse områdene. En oppfølging gjennom egne avtaler vil sikre at departementet også får bedre oversikt over institusjonens virksomhet på dette området, gjennom avtalefestede krav til denne virksomheten.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.2.2.

Merknad til § 1-6

Bestemmelsen om akademisk og kunstnerisk frihet beskytter så vel statlige som private institusjoner.

Nr. 1: At høyere utdanningsinstitusjoner ikke kan instrueres i faglige spørsmål, er en av de viktigste forutsetningene for å sikre en uavhengig forskning og utdanning. Bestemmelsen innebærer at departementet ikke, heller ikke i egenskap av å være overordnet tilsynsmyndighet, kan gi instruks eller pålegg som griper inn i institusjonenes faglige uavhengighet. Også i forhold til eksterne oppdragsgivere vil dette prinsippet gjelde, og institusjonene har et særlig ansvar for å sørge for at denne friheten ivaretas gjennom slike oppdrag. Den faglige uavhengigheten er en garanti for at ikke politiske føringer eller oppdragsgiveres ønsker går på bekostning av den faglige integriteten.

Nr. 2: Også i ansettelsessaker og utnevnelser i stillinger (eller æresdoktor m.m.) bør det lovfestes at institusjonene ikke kan gis pålegg eller instruks utover det som følger av lov. Ansettelsessaker vil innebære faglige vurderinger, og bør være forhold som overlates til den enkelte institusjon. Nærmere krav ved ansettelse vil følge av sentralt fastsatte krav, jf. blant annet §§ 6-3 og 6-5, og eventuelt av institusjonens vedtekter.

Nr. 3: Institusjonenes opptak av studenter vil måtte skje på de vilkår som departementet fastsetter med hjemmel i denne lov (jf. § 2-5). Innenfor disse rammene bør den enkelte institusjon ikke kunne instrueres nærmere om de vurderingene som ligger til grunn for opptak og utvalg av studenter, da også dette vil kunne innebære faglige vurderinger. Etter hvert som studentmobiliteten øker internasjonalt, og i den utstrekning studenter gis adgang ut fra særlige kvalifikasjoner som praktisk yrkeserfaring eller lignende, kan det oppstå vanskelige vurderingsspørsmål knyttet til opptak og rangering av søkere, som institusjonen må ha det endelige herredømme over. Dette betyr at verken staten eller eiere av private institusjoner kan gi instruks eller pålegg om at enkelte perso-

ner eller grupper av personer skal tas opp ved institusjonen.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.2.3.

Merknad til § 1-7

Første ledd: Etter gjeldende lov er det oppstilt krav om at institusjoner som akkrediteres som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, med tilhørende faglige fullmakter, skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring. At det skjer tilfredsstillende kvalitetssikring av de studietilbud som en institusjon tilbyr bør være et krav for alle institusjoner som tilbyr høyere utdanning. At en institusjon har et tilfredsstillende kvalitetssikringssystem vil således også være minimumskrav også for akkreditering av enkeltstudier etter § 2-1.

Annet ledd: Departementet kan gi forskrift med nærmere krav til institusjonenes kvalitetssikringssystem og saksbehandling knyttet til evalueringen av disse, jf. § 2-1 annet og femte ledd.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.2.4.

Merknad til § 2-1

Første ledd: Bestemmelsen hjemler NOKUT som tilsynsorgan for norsk høyere utdanning.

Annet ledd: Bestemmelsen angir de oppgaver NOKUT har overfor høyere utdanningsinstitusjoner; a) føre tilsyn med at institusjonene har tilfredsstillende kvalitetssikringssystem. Departementet gir forskrift om disse systemene, jf. § 1-7. NOKUT kan trekke tilbake institusjonens rett til å tilby enkeltstudier eller akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet; b) akkreditere institusjoner i kategoriene høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, jf. femte ledd; c) akkreditere studietilbud som en institusjon ikke har fullmakt til å etablere etter 2-3, herunder avgjøre søknader om akkreditering for kun enkeltstudier. Ved akkreditering for kun enkeltstudier, vil de krav som fremgår av loven, for institusjoner som tilbyr høyere utdanning (styresammensetning m.m.), være minimumsvilkår ved NOKUTs vurdering; d) føre tilsyn med de studietilbud som tilbys ved høyere utdanningsinstitusjoner. NOKUT kan helt eller delvis trekke tilbake akkrediteringer for enkeltstudier og av institusjoner; e) foreta andre evalueringer. Departementet kan for eksempel pålegge NOKUT å sette i verk evalueringer av kvaliteten på fagområder nasjonalt. I den grad departementet gir NOKUT slike oppdrag vil departementet måtte finansiere dette

utover NOKUTs grunnbevilgning; f) godkjenning av utenlandsk utdanning og utdanning fra institusjoner som ikke faller inn under loven, jf. § 2-4 første ledd.

Tredje ledd: NOKUTs primærrolle overfor høyere utdanningsinstitusjoner, er å sikre at den virksomheten som skjer ved disse institusjonene holder høy kvalitet. Det vil derfor være viktig at NOKUT legger opp sitt arbeid på en slik måte at NOKUT i stor grad også er en sentral «medhjelper» for institusjonene i dette arbeidet. Denne oppgaven må ikke gå på bekostning av NOKUTs habilitet som reelt tilsynsorgan for sektoren. Av viktighet er det at NOKUT driver et utstrakt informasjonsarbeid, og gir institusjonene klare forventninger om hvordan tilsynsfunksjonen vil utøves og veiledning om de krav som til enhver tid gjelder. Som forvaltningsorgan vil NOKUT for øvrig være underlagt forvaltningslovens regler for saksbehandling, herunder bestemmelsene om veiledningsplikt m.m.

Fjerde ledd: Gir lovens definisjon av akkreditering. Akkreditering er en forutsetning både for å tilby enkeltstudier og for å utøve fullmakter etter § 2-3.

Femte ledd: Kongen oppnevner styrets medlemmer. Styret er utvidet fra fem til syv personer etter endringer i universitets- og høyskoleloven i juni 2003, jf. Ot.prp. nr. 65 (2002–2003), blant annet for å åpne for medlemmer fra fagskolesektoren og fra private høyskoler. Departementet fastsetter forskriften som for øvrig regulerer NOKUTs virksomhet, herunder om klagebehandling. For å hindre at departementet blir klageinstans må det videreføres en ordning med en egen klagenemnd, som må etableres uavhengig av departementet. Med bakgrunn i at en full behandling av NOKUTs vedtak i to instanser vil kunne medføre lang saksbehandlingstid og et stort byråkrati, kan departementet i forskrift gi innskrenkninger i forhold til forvaltningslovens klagebestemmelser, slik at det for eksempel bare er saksbehandlingsfeil som kan påklages – ikke NOKUTs faglige vurderinger. Det vises til at Stortinget har lagt til grunn at NOKUT ikke skal være et stort og byråkratisk organ, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001).

Sjette ledd: NOKUT er etablert som et forvaltningsorgan under Utdannings- og forskningsdepartementet. For å sikre NOKUT en faglig uavhengighet bør det derfor slås klart fast i loven at departementet ikke kan gi pålegg utover det som har hjemmel i lov, eller i forskrift med hjemmel i lov. Det slås også fast at departementet ikke kan gripe

inn i NOKUTs saksbehandling, som overordnet forvaltningsorgan. NOKUT er for øvrig administrativt underlagt departementets myndighet.

Syvende ledd: NOKUT fastsetter selv de standarder som skal legges til grunn for akkreditering av studietilbud på forskjellige nivå. Disse standardene vil også være de standardene som legges til grunn for NOKUTs tilsyn med kvaliteten ved studietilbudene på de enkelte lærestedene.

Åttende ledd: NOKUTs fremste sanksjonsmiddel overfor høyere utdanningsinstitusjoner vil være å trekke akkrediteringer tilbake dersom kvaliteten ikke er tilfredsstillende. NOKUT kan trekke akkrediteringer helt eller delvis tilbake, men skal gi institusjonene en frist for å rette forholdene.

Niende ledd: NOKUTs evalueringer og vedtak er offentlige, og NOKUT skal aktivt informere sektoren om de vedtak som treffes. Denne informasjonsvirksomheten vil være viktig for institusjonenes innsyn i hvordan NOKUT arbeider og de kvalitetsmessige krav som faktisk stilles. Denne plikten må videre ses i sammenheng med bestemmelsen i tredje ledd.

Tiende ledd: Bestemmelsen presiserer at forvaltningsloven gjelder for NOKUTs virksomhet. Dette er en nødvendig presisering ettersom forvaltningsloven for øvrig ikke gjelder uavkortet for andre saker etter loven, jf. § 7-3.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.1.2.4 og 7.3.

Merknad til § 2-2

Første ledd: Bestemmelsen fastslår at det er departementet som vedtar den overordnede gradsstrukturen innenfor høyere utdanning, og om beskyttede titler. Fastsettelsen av gradsstrukturen ligger etter dagens lov til Kongen, men er delvis delegert til departementet. Dagens forskriftshjemmel, til å fastsette krav til studier på høyere grads nivå, videreføres.

Annet ledd: Dette er en bestemmelse som i praksis gir hjemmel for departementet til å fastsette at studieforberevende emner skal inngå i gradene. Denne forskriftshjemmelen er ikke benyttet i dag.

Tredje ledd: Gir departementet hjemmel til å fastsette rammeplaner for enkelte utdanninger, som nærmere vil angi nasjonale krav til de enkelte studier. Rammeplaner er viktig for enkelte yrkesutdanninger, som lærerutdanningen, for å sikre en nasjonal samordning og koordinering av innholdet i disse studiene, rettet mot de faktiske krav til kompetanse ved yrkesutøvelsen. Departemen-

tet må basere seg på uavhengige faglige vurderinger ved fastsetting av rammeplaner. Departementet bør eventuelt vurdere om dette er oppgaver som helt eller delvis kan delegeres til andre instanser.

Fjerde ledd: En institusjon som har rett til å tildele doktorgrad eller utdanning på tilsvarende nivå som doktorgrad (kunsthøyskolene, jf. merknad til § 2-3 første ledd) kan tildele æresdoktorgrad.

Femte ledd: Grader og titler som departementet har fastsatt etter første ledd gir rettslig beskyttelse mot urettmessig utnyttelse av andre aktører som ikke kommer inn under loven, jf. sjette ledd. I enkelte situasjoner kan det tenkes at institusjoner eller enkeltpersoner utsteder eller benytter seg av titler, som til forveksling kan oppfattes å være det samme som for kandidater utdannet ved institusjoner under loven. Departementet gis derfor myndighet til å fastsette generelle regler med forbud mot bruk av enkelte titler, og kan fatte enkeltvedtak om at bruk av en enkelt tittel skal være forbudt. Vern av titler vil for eksempel kunne være viktig der det i lov stilles særlige kompetansekrav for yrkesutøvelse, og i tilfelle hvor hensyn til den alminnelige sikkerhet, helse m.m. tilsier at bruk av enkelte titler bør gis særskilt rettslig beskyttelse.

Sjette ledd: Uaktsom bruk av en vernet tittel, i strid med loven eller etter departementets særlige bestemmelse, straffes med bøter. De alminnelige reglene i straffeloven om utmåling av bøter vil gjelde.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.

Merknad til § 2-3

Første ledd: Etter gjeldende lov har universiteter rett til å opprette og legge ned fag på alle områder, mens slike faglige fullmakter for øvrige institusjoner reguleres av de områdene de har rett til å tildele doktorgrad. Utvalget foreslår at også universiteter må søke NOKUT om godkjenning av nye mastergradstilbud og doktorgradstilbud på områder der de ikke har rett til å tildele doktorgrad. Dette er en garanti for at institusjoner ikke bygger opp studietilbud på områder der de ikke har dokumentert en særlig kompetanse, og ikke har bygget ut sin faglige virksomhet for å kunne tilby utdanning på høyeste nivå. Lovforslaget støtter opp om logikken i det nasjonale akkrediterings-systemet, og gir de samme rammer for samtlige institusjoner som tilbyr høyere utdanning.

For kunsthøyskolene er det i dag uaktuelt å tilby doktorgradsprogrammer etter de vitenskapelige standarder som i dag vil ligge til grunn for

akkreditering. Dette innebærer at kunsthøyskolene, etter dagens system, ikke vil ha mulighet til selv å kunne etablere mastergradstilbud uten å søke NOKUT om akkreditering for opprettelsen av slike. Kunsthøyskolene har imidlertid iverksatt ordninger med spesielle stipendiatprogrammer, som i tidsmessig omfang og i kvalifiseringsnivå tilsvarende doktorgrad. Det åpnes derfor i loven for at kunsthøyskolene kan få akkreditering for utdanning som tilsvarende doktorgrad. NOKUT vil måtte fastsette de faglige standardene, på linje med akkrediteringer av andre studietilbud. For å følge opp logikken i akkrediteringssystemet bør departementet, i samråd med NOKUT og kunsthøyskolene, søke å formalisere det kunstfaglige stipendiatprogrammet i en egen kunstfaglig grad.

Annet ledd: Det skal fastsettes egen studieplan for studienes faglige innhold, og de nærmere krav som stilles til studentenes deltakelse i undervisning, eksamensformer, m.m.

Tredje ledd: Faglige fullmakter etter første ledd kan trekkes tilbake av NOKUT dersom institusjonene ikke har tilfredsstillende kvalitetssikringssystemer. Dette innebærer endringer i forhold til dagens system, hvor det er NOKUT som foretar kvalitetssikringen av disse systemene, mens departementet er gitt myndighet (og plikt) til å trekke de faglige fullmaktene tilbake. Faglige fullmakter kan for øvrig trekkes helt eller delvis tilbake dersom NOKUT ikke finner vilkårene for akkreditering av enkeltstudier eller for institusjon oppfylt, jf. § 2-1 åttende ledd.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.1.2.

Merknad til § 2-4

Første til tredje ledd: Bestemmelsene er en videreføring av gjeldende §§ 47 og 48 i universitets- og høyskoleloven, med visse språklige endringer. Bestemmelsene viderefører arbeidsfordelingen mellom NOKUT og de enkelte institusjoner når det gjelder godkjenning av utenlandsk utdanning. Institusjonene avgjør selv søknader som gjelder godkjenninger knyttet til deres egne studietilbud (innpassing av utenlandsk grad og godkjenning som jevngrad), mens NOKUT avgjør søknader som knytter seg mot det generelle nivået på høyere utdanning i Norge (uttelling i studiepoeng). En godkjenning av NOKUT skal godskrives ved andre institusjoner under loven, med tilsvarende antall studiepoeng. Institusjonene vil imidlertid stå fritt til å vurdere om de nærmere krav til bredde og dybde er oppfylt ved eventuell etterfølgende innpassing av utenlandske utdanninger i deres grader.

Fjerde ledd: I enkelte tilfelle kan det være vanskelig for studenter fra utenlandske institusjoner å få dokumentasjon på fullført høyere utdanning. Dette kan for eksempel være i tilfelle krig i det aktuelle land eller på grunn av flyktningstatus eller lignende forhold. I slike spesielle situasjoner kan institusjonene gi vedkommende godkjenning ved å avholde egne tester av ferdighet eller gjennom andre egnede vurderinger som kan dokumentere et utdanningsnivå.

Femte ledd: Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klage, herunder regler om rapportering av institusjonenes vedtak om godkjenning. Det vises til at NOKUT i dag har ansvaret for drifting av den nasjonale godkjenningsdatabasen (NAG).

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.1.3.

Merknad til § 2-5

Første til sjette ledd: § 2-5 er en videreføring av bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven §§ 37-39, med språklige endringer. Bestemmelsen innebærer at også de private høyskolene kan pålegges deltakelse i samordnet opptak, og at regelverket som i dag gjelder for de statlige institusjonene (forskrift) generelt gjøres gjeldende på lik linje for samtlige institusjoner.

Syvende ledd: Departementets fastsetter forskrift. Bestemmelsene om opptak, rangering m.m. bør kunne forenkles betydelig i forhold til dagens forskrifter, og større frihet bør kunne gis den enkelte institusjon.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.4.

Merknad til § 2-6

Første ledd: En utvidelse av studieåret til 10 måneder ble innført ved overgang til ny gradsstruktur gjennom Kvalitetsreformen. 60 studiepoeng for ett studieår er i samsvar med det europeiske ECTS-systemet.

Annet ledd: I den grad det ikke er fastsatt egenbetaling for enkeltstudier skal forelesninger normalt være offentlig tilgjengelig, med mindre det foreligger særlige forhold, som for eksempel lokalenes kapasitet, forelesningens innhold eller andre særlige forhold. Beslutning om lukkede forelesninger som ikke er grunnet i at det er fastsatt egenbetaling for det aktuelle studium, bør grunngis spesielt fra institusjonens side.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.5.4.

Merknad til § 2-7

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 49 og delvis privathøyskoleloven § 10b tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at en student har rettskrav på fritak dersom det kan dokumenteres at tilsvarende eksamen er avlagt tidligere. Institusjonene vil ha en skjønnsmessig adgang til også å gi godkjenning på grunnlag av annen egnet vurdering av en students kunnskaper.

Merknad til § 2-8

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 50, med språklige endringer. Gjennom Kvalitetsreformen har det vært et sentralt mål at institusjonene i større grad skal ta i bruk andre vurderingsformer enn den tradisjonelle slutteksamenen. Det foreslås derfor at det i gjeldende bestemmelser om eksamen, tas inn begrepet «likestilt evaluering» for å synliggjøre institusjonens ansvar og mulighet for å benytte seg av alternative vurderingsformer.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.5.

Merknad til § 2-9

Første ledd: Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 40, med noen endringer. Bestemmelsen gir samtlige kvalifiserte studenter rett til å gå opp til eksamen. Ettersom det kan være studier med egenbetaling, foreslås det lovfestet at studentene eventuelt må betale egenandelen som er fastsatt for det aktuelle studium. Der det ikke er fastsatt egenandeler kan institusjonen kreve dekket merutgiftene ved å avholde særskilt privatisteksamen.

Annet ledd: Gir institusjonene rett til å fastsette nærmere bestemmelser og krav for privatisters rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering. Institusjonene kan også nekte å avholde privatisteksamen dersom det er obligatorisk deltakelse i undervisning eller praksis. Det må kreves særlige faglige grunner for å innføre obligatoriske elementer som vilkår for studentenes rett til å gå opp til eksamen. At det innføres nye vurderingsformer og tettere oppfølging av enkeltstudenter for et studium er i seg selv ikke tilstrekkelige grunner. Det vises til at institusjonene uansett kan kreve merutgifter ved privatisteksamen dekket, og at andre vurderingsordninger skal angis på vitnemålet, jf. § 2-10 femte ledd.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.5 og 7.5.4.

Merknad til § 2-10

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 53. Bestemmelsen er ny for de private høyskolene. Ettersom NOKUT er tildelt nasjonalt ansvar for samordning av universiteter og høyskolars bruk av Diploma supplement, foreslås det at NOKUT gis hjemmel for å fastsette retningslinjer for hvordan dette vitnemålstillegget skal utformes.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.3.6.

Merknad til § 3-1

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 27 og privathøyskoleloven § 10g. Det foreslås mindre endringer. Blant annet foreslås det at institusjonene ikke skal ha plikt til å finansiere egne studentorgan ved samtlige avdelinger og grunneheter. Institusjonenes plikt vil være å legge til rette for at studentorganene kan ivareta studentenes interesser på en «tilfredsstillende» måte. Dette vil innebære at institusjonene vil være forpliktet til å opprettholde et nivå tilsvarende det som er i dag. Ved mindre institusjoner vil det kunne være uheldig om hver enkelt organisatorisk enhet ved institusjonen skal ha en slik plikt. Det vil være avgjørende at samtlige studenter ved institusjonen har en mulighet for å bli hørt gjennom studentorganenes virksomhet.

Minimumskrav til institusjonen bør være å opprettholde en fristasjon med tilgang til telefon og internett, midler til å ha organisasjonssekretær, enten på fulltid eller deltid, for å sikre kontinuitet i arbeidet og for å ta unna det administrative arbeidet ved å ha studentkontor. I tillegg bør institusjonen også innfri midler til å drive studentpolitisk virksomhet, som for eksempel informasjonsspredning til studentene.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.2.

Merknad til § 3-2

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 44b. Ordningen med utdanningsplan er også innført ved de fleste private høyskolene, men er ikke nedfelt i loven. En utdanningsplan vil ikke være et juridisk bindende dokument, men en plan som skal synliggjøre de forventninger institusjonen har til studenten, med hensyn til progresjon, deltakelse i undervisning m.m. I tillegg skal en utdanningsplan vise hvordan institusjonen legger opp det nærmere studiet, og hvilke muligheter den enkelte student har.

Utdanningsplanen skal også tydeliggjøre hvilke forpliktelser institusjonen har overfor studenten, og utdanningsplanene bør regelmessig informere studentene om de formelle reglene som gjelder (lov, forskrifter og internt regelverk av betydning). Fastsettelsen av utdanningsplanenes innhold vil være institusjonenes ansvar, og vil kunne variere med institusjonens størrelse, fagområder m.m. Departementets hjemmel til å gi forskrift om innholdet i utdanningsplanene, foreslås derfor fjernet.

Merknad til § 3-3

Dette er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 44 nr. 1, 2 og 5, med de seneste endringer våren 2003 (jf. Ot.prp. nr. 65 (2002–2003)) og delvis privathøyskoleloven § 10f. Bestemmelsen gir Arbeidstilsynet myndighet til å føre tilsyn med overholdelse av lovens krav til læringsmiljøet. For private høyskoler innebærer bestemmelsen en utvidelse og presisering av ansvaret for studentenes læringsmiljø.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.3.

Merknad til § 3-4

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 44 nr. 3 og 4. Bestemmelsen er ny for de private høyskolene, og innebærer at det ved disse institusjonene må opprettes læringsmiljøutvalg ved ikraftsettelse av loven.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.3.

Merknad til § 3-5

Første ledd: Bestemmelsen er en delvis videreføring av bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 19 nr. 2. I gjeldende lov er studentene alltid sikret minst 20 prosent og aldri mindre enn to representanter i kollegiale organ med beslutningsmyndighet. Dette kan i enkelte tilfelle legge uheldige bindinger på størrelsen av slike beslutende organ, dersom disse skal være preget av interesserepresentasjon fra samtlige berørte grupper. Studentene er imidlertid regelmessig oppnevnt for korte perioder, og har ofte mindre kjennskap til saksområdene. Studentene kan således ha et legitimt behov for å være representert med mer enn en representant i slike utvalg, for å kunne samarbeide, konsultere m.m. Det foreslås derfor at studentene alltid gis rett til å møte med minst to representanter, men slik at disse ikke nødvendigvis vil gis stemmerett for mer enn en

person. Generelt bør institusjonene søke å sikre studentene en innflytelse tilsvarende som etter dagens ordning ved de statlige institusjonene (20 %), men slik at dette ikke lovfestes som et absolutt krav. Der studentene skal ha mindre representasjon enn 20 % bør studentorganenes synspunkter innhentes først.

Annet ledd: Studentenes interesser vil kunne berøres også av møter eller annen virksomhet som skjer i organ eller fora, som ikke nødvendigvis har bestemmende myndighet eller innflytelse over studentenes interesser. Institusjonene vil ha plikt til å legge til rette for at studentene skal kunne delta og bli hørt også i slike organ eller fora.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.1.

Merknad til § 3-6

Første ledd: Lov om utdanningsstøtte av 26. april 1985 nr. 21 har bestemmelser som gir studenter rett til stønad ved fødsel og omsorg for barn. Det har ikke vært lovfestet tilsvarende rettigheter for studentene til å få permisjon fra studier, med rett til å komme tilbake til sin studieplass etter endt omsorg. Regelmessig har de fleste institusjoner imidlertid lagt til rette for at studentene kan gjennomføre slik permisjon. Det vil likevel være hensiktsmessig å lovfeste en slik rett til permisjon, for å stadfeste at studentene har slike rettigheter, og for å skape en rettslig forutsigbarhet rundt institusjonens ansvar i slike saker. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om rett til permisjon for arbeidstakere foreslås lovfestet så langt denne passer for studenter.

Annet ledd: Institusjonene vil ha en plikt til å legge spesielt til rette for at studentene kan komme tilbake til studier så raskt som mulig etter endt omsorg. Dette innebærer at institusjonen i samråd med studenten må klarlegge hvilke behov den enkelte student har.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.4.

Merknad til § 3-7

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 41 og privathøyskoleloven § 10h.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.7.

Merknad til § 3-8

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 54 og privathøyskoleloven § 10e. Ved de statlige institusjonene vil det inne-

bære en endring, ved at det vil være institusjonens klagenemnd som er klageinstans, og ikke departementet som i dag. Myndighet til å fatte vedtak om annullering kan delegeres.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.6.

Merknad til § 3-9

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 42 og privathøyskoleloven § 10i. Ved de statlige institusjonene vil det innebære en endring, ved at det vil være institusjonens klagenemnd som er klageinstans, og ikke departementet som i dag. Myndighet til å fatte vedtak om utestenging og bortvisning kan delegeres.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.6.

Merknad til § 3-10

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 42a og privathøyskoleloven § 10j.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.6.

Merknad til § 3-11

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 42b og delvis privathøyskoleloven § 9 femte ledd.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.3.6.

Merknad til § 3-12

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høyskoleloven § 43. Privathøyskoleloven har i dag ikke en tilsvarende bestemmelse om rett til domstolsprøving. Dette innebærer at private høyskoler for fremtiden også vil måtte bære eventuelle omkostninger knyttet til studentenes domstolsprøving av slike vedtak. Omkostninger vil kun kunne kreves dekket for en rettsinstans.

Merknad til § 4-1

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak privathøyskoleloven § 14a og universitets- og høyskoleloven § 24. For de statlige institusjonene innebærer bestemmelsen at dagens ordning med styrets klagenemnd oppheves. Klager over samtlige vedtak ved institusjonen skal behandles av institusjonens klagenemnd. Der styret ved de statlige institusjonene i dag fatter vedtak som første instans vil klagen ikke lenger gå til departementet, men til institusjonens klagenemnd.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.4.

Merknad til § 4-2

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høgskoleloven § 51. Bestemmelsen er ny for private høyskoler. Bestemmelsen har imidlertid indirekte også hatt virkning for de private institusjonene, ved at privathøgskoleloven § 6 annet ledd bestemmer at disse institusjonene skal ha regler for sensur og et eksamensreglement som i alt vesentlig skal svare til ordningen for statlige institusjoner.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.4 og 7.3.5.

Merknad til § 4-3

Bestemmelsen er en videreføring av universitets- og høgskoleloven § 52. Bestemmelsen er ny for private høyskoler, jf. imidlertid merknadene til § 4-2 over.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.4 og 7.3.5.

Merknad til § 5-1

Bestemmelsen fastsetter at samtlige høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et styre som øverste organ, og at studenter og ansatte skal være representert. Det skal være et minimum på fem personer. Dette sikrer at institusjoner som i dag har styrer på fem personer kan videreføre en slik størrelse på styret, med enten internt eller eksternt styreflertall. De nærmere regler om styresammensetningen ved de statlige institusjonene følger av § 11-1.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.1.

Merknad til § 5-2

Bestemmelsen er en delvis videreføring av universitets- og høgskoleloven § 5, og presiserer styrets ansvar som institusjonens øverste organ, med ansvar for alle de beslutninger og vedtak som treffes ved institusjonen. Enkelte steder i loven er det formuleringer som angir at styret «selv» skal fatte vedtaket. Dette innebærer en skranke for styrets delegasjonsadgang. Også i visse andre saker, hvor det er forutsatt at det er styret som skal treffe beslutning eller det fremgår av sammenhengen eller uttalte begrensninger, kan ikke styret delegerer til lavere nivåer ved institusjonen.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.1.

Merknad til § 6-1

Arbeidsmiljøloven vil gjelde ved ansettelse i selvstendige rettssubjekter. Arbeidsmiljølovens regler viker for bestemmelser i denne lov, jf. blant annet § 6-4. Når de statlige institusjonene er organisert som selvstendige rettssubjekt vil ikke lenger de ansatte ved disse institusjonene komme inn under tjenestemannsloven.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.4 og 7.2.2.5.

Merknad til § 6-2

Høyere utdanningsinstitusjoner har store utfordringer i forbindelse med at kvinner er sterkt underrepresentert i vitenskapelige stillinger, og særlig på førsteamanuensis- og professornivå. For å tydeliggjøre institusjonens særlige ansvar for likestilling foreslås dette ansvaret lovfestet. Institusjonen skal utarbeide handlingsplaner for arbeidet med likestilling, og bør sørge for at de ansatte aktivt involveres i arbeidet med utarbeiding og oppfølging av slike planer. Departementet bør følge opp institusjonens ansvar gjennom incentivordninger og særlige rapporteringskrav.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.2.4.

Merknad til § 6-3

Bestemmelsen bygger på § 30 i universitets- og høgskoleloven. Bestemmelsen er ny for de private høyskolene. Privathøgskoleloven § 5 oppstiller imidlertid allerede i dag et generelt krav om at faglige ansatte skal ha de samme kvalifikasjoner som faglige ansatte ved statlige institusjoner. I praksis betyr dette at universitets- og høgskolelovens kriterier (departementets retningslinjer) allerede i dag får delvis anvendelse også for de private institusjonene. I stillinger hvor det er undervisningsplikt, bør prøveforelesninger fortsatt gjennomføres som en del av ansettelsesprosedyren.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.2.1.

Merknad til § 6-4

For de statlige institusjonene er bestemmelsen i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. For de private institusjonene er bestemmelsen ny, og åpner for en videre adgang til ansettelse på åremål for vitenskapelige stillinger.

For å sikre en dynamikk i de statlige institusjonenes ledelse kan ingen være ansatt som rektor i mer enn til sammen åtte år.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.2.2.

Merknad til § 6-5

Bestemmelsen er, med mindre endringer, en videreføring av bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 57.

Merknad til § 6-6

Bestemmelsen er en videreføring av bestemmelsen i § 5 i forskrift av 11. november 1983 nr. 1608, til lov om statens tjenestemenn m.m. Bestemmelsen gir utvidet adgang til midlertidig ansettelse i forhold til det som følger av arbeidsmiljøloven.

Merknad til § 7-1

Bestemmelsen er ny for både statlige og private institusjoner, og er en delvis videreføring av egenbetalingsbestemmelser som i dag er fastsatt av departementet i egne retningslinjer.

Første ledd: Her fastslås det prinsippet om at institusjonene ikke kan ta egenbetaling dersom studietilbudet er fullfinansiert av staten eller hvor staten eller andre gjennom forutsetninger for tildeling har lagt til grunn at studiene skal være gratis. Bestemmelsen lovfester et «gratisprinsipp» for høyere utdanning, i den grad staten finansierer virksomheten.

Annet ledd: For å dokumentere en eventuell egenbetalings rettmessige grunnlag, skal institusjonene utarbeide egne beregningsgrunnlag, som viser sammenheng mellom statsstøtte og egenbetaling.

Tredje ledd: Departementet gir forskrift som angir nærmere hvordan institusjonene skal utarbeide slike beregningsgrunnlag som nevnt i annet ledd. Departementet kan videre gi nærmere bestemmelser som presiserer hvilke tjenester overfor studenter m.fl. en institusjon vil kunne kreve egenbetaling for, og eventuelt i hvilket omfang.

Fjerde ledd: Der institusjonene opererer i et kommersielt marked (oppdragsvirksomhet m.m.) vil bestemmelsen være til hinder for krysssubsidiering av slik virksomhet, gjennom bruk av statsstøtte. Institusjonene må påse at alle direkte kostnader (lønninger, produksjonskostnader m.m.) og alle indirekte kostnader (infrastrukturkostnader m.m.) er dekket. Dette følger også av generelle konkurranserettslige prinsipper (jf. EØS-avtalen

og konkurranselovens § 3-10). Omsetningsbegrepet er også presisert i merverdiavgiftsloven § 3.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.5.

Merknad til § 7-2

Bestemmelsen gir høyere utdanningsinstitusjoner vern mot andres benyttelse av institusjonens egennavn. Brudd på bestemmelsen straffes med bøter. Institusjoner som i dag benytter egennavn, som vil være i strid med denne bestemmelsen, kan søke departementet om dispensasjon.

Merknad til § 7-3

Bestemmelsen presiserer forholdet til lovgivning som i hovedsak gjelder for offentlige institusjoner. Bestemmelsen angir positivt hvilke vedtak som skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, med den følge at forvaltningslovens kap. IV og V får anvendelse. Denne opplistingen må ses på som en presisering av enkelte avgjørelser i forhold til definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Også andre avgjørelser ved høyere utdanningsinstitusjoner vil etter sin art kunne falle inn under denne definisjonen. Forvaltningsloven vil også gjelde for høyere utdanningsinstitusjoner i den utstrekning disse utferdiger forskrifter, jf. forvaltningsloven § 1. For øvrig vil offentlighetsloven, arkivloven og likestillingslovens og mållovens bestemmelser om offentlige organer gjelde, både for private institusjoner og statlige institusjoner organisert som egne rettssubjekt.

Det vises for øvrig til innstillingens 7.6.

Merknad til § 8-1

Bestemmelsen fastsetter at de statlige institusjonene, som en obligatorisk ordning, skal organiseres som selveiende institusjoner. Betegnelsen «statlig høyere utdanningsinstitusjon», med forkortelsen SHU, vil være betegnelsen på et selvstendig rettssubjekt, som er utskilt fra staten som juridisk person. Når betegnelsen inneholder ordet «statlig», er dette for å synliggjøre at dette er institusjoner som staten i henhold til loven har særlige forpliktelser overfor, og som står under tilsyn av departementet. Forkortelsen SHU er formelt sett en del av institusjonens egennavn, og vil måtte benyttes i formelle sammenhenger (brevark, hjemmeside på internett, offentlige kunngjøringer og registreringer m.m.). Institusjonen vil likevel ikke behøve å benytte denne forkortelsen i sin

alminnelige markedsføring. Gjennom særlige bestemmelser i lovforslaget, jf. §§ 11-7, 11-8 første ledd, 11-9 og 11-11, fører staten tilsyn med virksomheter organisert som slike rettssubjekt.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.

Merknad til § 8-2

Bestemmelsen innebærer at en institusjon organisert etter lovens del II vil være et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er atskilt fra staten.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.

Merknad til § 8-3

Første ledd: Bestemmelsen avløser gjeldende universitetslov § 17 og gir institusjonen hjemmel til å opprette eller delta i andre selskaper eller samarbeidstiltak. Forutsetningen er at selskapet eller samarbeidstiltaket driver virksomhet som omfattes av institusjonens formål eller støtter opp under dette. Bestemmelsen gir styret grunnlag for å organisere randsonевirkosomhet i egne selskaper.

Annet ledd: I bestemmelsen er det presisert at institusjonens ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver ikke kan overføres til annet selskap eller samarbeidstiltak. Det er også, som i gjeldende lov, forutsatt at deltakelse etter bestemmelsen ikke må gå på bekostning av den akademiske frihet når det gjelder faglige spørsmål og forskningsresultater.

Tredje ledd: Bestemmelsen innebærer at deltakelse i virksomheter eller lignende der ansvaret er ubegrenset, slik som ansvarlige selskaper, kun kan skje med forhåndssamtykke fra departementet. Deltakelse i andre virksomheter, for eksempel aksjeselskaper, krever i seg selv ikke slikt samtykke.

Fjerde ledd: Bestemmelsen pålegger styret å følge med på institusjonens samarbeidsprosjekter og deltakelse i andre virksomheter, særlig med tanke på å kunne foreta prioriteringer som best tjener institusjonen som helhet.

Merknad til § 9-1

Bestemmelsen er en kompetanseregulering, som innebærer at vedtak om opprettelse av en SHU kun kan treffes av Kongen i statsråd, og kan ikke delegeres til departementet.

Merknad til § 9-2

Første ledd: Etter at Kongen i statsråd har vedtatt

opprettelse av en SHU skal departementet opprette et stiftelsesdokument, med vedtekter i forbindelse med stiftelsen (jf. § 9-5), styrets sammensetning og leder/nestleder, revisor og størrelsen på grunnkapitalen som staten skyter inn ved stiftelsen. Ved angivelse av styret, styrets leder og styrets sammensetning, skal departementet på forhånd ha konsultert den institusjon som skal omdannes til en SHU. Styret ved denne institusjonen skal utpeke styret. Dette innebærer at det eventuelt kan måtte gjennomføres særlige valg blant studenter og ansatte ved institusjonen som skal omdannes, og institusjonen må utpeke hvilke eksterne representanter som skal sitte i styret. Departementet fører kontroll med at de eksterne medlemmene fyller lovens krav, jf. § 11-7.

Annet ledd: Stiftelsen av en SHU anses å ha skjedd når stiftelsesdokumentet er undertegnet. Det kan imidlertid være begrensninger på institusjonens rettsevne m.m. før registrering har skjedd, jf. § 9-3.

Merknad til § 9-3

Første ledd: Bestemmelsen fastsetter at en SHU skal være meldt til foretaksregisteret senest tre måneder etter opprettelsen av stiftelsesdokumentet. Meldeplikten påhviler etter foretaksregisterloven § 4-2 første ledd nr. 4 styret ved hvert enkelt styremedlem, som etter samme lov § 4-3 også skal underskrive meldingen. Avhengig av når ny stiftelseslov trer i kraft, bør det vurderes hvorvidt stiftelsesregisteret vil være en mer egnet registreringsenhet.

Annet ledd: Bestemmelsen tilsvare aksjeloven § 2-20 første ledd og har sammenheng med regelen i foretaksregisterloven § 4-1 første ledd om at foretaket må være registrert før det kan starte næringsvirksomhet. Det kreves at en SHU må være registrert; det er ikke tilstrekkelig at meldingen er sendt.

Merknad til § 9-4

Første ledd: Tilsvarende som for stiftelser som er opprettet etter stiftelsesloven skal en SHU ha en grunnkapital. Størrelsen på grunnkapitalen fastsettes av departementet, og bør individuelt fastsettes under hensyntagen til institusjonens størrelse. Uansett om grunnkapitalen består i penger eller andre gjenstander, skal det i sin helhet være innbetalt eller overført til en SHU senest samtidig med registrering i Foretaksregisteret (evt. stiftelsesregisteret). Meldingen til registeret skal i sam-

svar med foretaksregisterloven § 4-4 bokstav e) inneholde revisorbekreftet opplysning om at innbetaling eller overføring er skjedd.

Annet ledd: Bestemmelsen tilsvare statsforetaksloven § 13 annet ledd. Bestemmelsens 2. pkt. skal sikre at en SHU virkelig blir tilført verdier for det beløp som oppgis som grunnkapitalen. Annet ledds siste pkt. fastsetter at stiftelsesdokumentet skal vedlegges en revisorbekreftelse som bekrefter at det oppgitte beløp er i henhold til annet pkt.

Merknad til § 9-5

Første ledd: Ved stiftelsen av en SHU skal institusjonens vedtekter angis i stiftelsesdokumentet. Det vil være departementet, som stifter, som vil måtte angi institusjonens vedtekter ved stiftelsen. Stiftelsesvedtektene skal angi institusjonens egenavn, formål, kommune, størrelsen på grunnkapitalen staten skyter inn og eventuelle rammer for å oppta lån. Stiftelsesvedtektene bør utarbeides i samråd med den institusjon som skal omdannes. Etter utvalgets forslag til endring av foretaksregisterloven § 3-9 skal en SHUs vedtekter registreres i Foretaksregisteret.

Annet ledd: Senere vil institusjonens vedtekter og endringer i disse foretas av styret, og godkjennes av departementet, jf. § 11-8.

Merknad til § 10-1

Første ledd: Bestemmelsen tilsvare statsforetaksloven § 12 første ledd. Kravet om en forsvarlig størrelse på egenkapitalen gjelder så vel ved stiftelsen av en SHU som senere.

Annet ledd: Bestemmelsen tilsvare i hovedtrekk statsforetaksloven § 12 annet og tredje ledd.

Merknad til § 11-1

Første ledd: Bestemmelsen fastlegger rammer for styrets størrelse og sammensetning. Ved de største institusjonene kan så mange som elleve styremedlemmer være ønskelig; seks av disse vil da være eksterne, mens tre kan velges av de ansatte og to av studentene ved institusjonen. Ved mindre institusjoner bør styret bestå av syv eller ni medlemmer, eller så få som fem dersom det anses hensiktsmessig.

Annet ledd: Bestemmelsen tydeliggjør at styret er et fellesskap, som skal ivareta institusjonens behov for ledelse, og ikke være et forum for fremføring av enkeltgruppers særinteresser. Bestemmelsen angir videre de nærmere krav til kompe-

tanse som må kreves av de eksterne medlemmene. Departementet skal ved sin etterfølgende godkjenning påse at de eksterne medlemmene er oppnevnt i samsvar med lovens krav. Vedtektene skal ha bestemmelser om oppnevning av varamedlemmer. Dette innebærer at institusjonen kan velge mellom oppnevning av personlige varamedlemmer eller oppnevning av varamedlemmer for hver enkelt gruppe av styremedlemmer. Det siste vil normalt være det mest hensiktsmessige.

Tredje ledd: Både leder og nestleder skal velges av styret som helhet, og blant styrets eksterne medlemmer. Dette gjelder imidlertid ikke for det første styret etter stiftelsen, da styrets leder og nestleder her utpekes i stiftelsesdokumentet, jf. § 9-2.

Fjerde ledd: Styrets størrelse og sammensetning, prosedyrer for oppnevning m.v. fastsettes i vedtektene etter § 11-8. Der dette ikke er nærmere angitt i vedtektene er lovens hovedregel at styret skal ha 11 medlemmer, med den nærmere fastsatte sammensetning som følger av bestemmelsen.

Femte ledd: Institusjonen fastsetter selv styrets godtgjøring. Det må etableres mekanismer som ivaretar generelle regler knyttet til habilitet i forbindelse med fastsetting av slike, enten dette skjer på bakgrunn av innstilling fra egen komite eller lignende.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.2.3.

Merknad til § 11-2

Bestemmelsen inneholder nærmere regler for styremedlemmers funksjonstid, som er satt til fire år. For å sikre kontinuitet i styrearbeidet kan styremedlemmer kun gjenoppnevnes en gang. Enkelte institusjoner opererer imidlertid i dag med eller ønsker en lengre funksjonsperiode for studenter enn ett år. Også for andre grupper kan det være ønskelig med kortere eller lengre funksjonsperioder. Vedtektene bør inneholde de nærmere regler om de enkelte grupperes funksjonsperiode i styret. Ved fastsettelse av funksjonsperioder for studenter og ansattes representanter i styret bør institusjonene ha konsultert studentorganene eller de ansattes organisasjoner.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.2.3.

Merknad til § 11-3

Første ledd: Et verv som styremedlem ved en SHU er et viktig samfunnsmessig verv. Har et styremedlem først takket ja til å sitte i et slikt verv bør

det kreves kvalitativt sterke grunner for at vedkommende skal kunne tre ut av styret. Det er derfor kun dersom det foreligger særlige forhold at et styremedlem vil ha rett til å tre ut av styret før tjenestetiden er ute. Vedkommende medlem skal gi styret et forhåndsvarsel som bør gi styret rimelig tid til å oppnevne nytt styremedlem, eller nytt varamedlem til styret.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.2.3.

Merknad til § 11-4

Første ledd: Bestemmelsens første ledd fastsetter at saker i hovedsak skal behandles i møte. Det er styreleder som har ansvar for at det avholdes styremøter når det er behov for det. I praksis vil styret normalt ha regelmessige møter etter en møteplan som gjelder dersom det ikke blir besluttet noe annet, men det kan oppstå spesielle situasjoner som gjør det nødvendig å ha styremøter utenom en slik fastsatt møteplan. Ethvert styremedlem og rektor har rett til å kreve at styret kalles sammen. Rektor har møteplikt i styremøtene med mindre styret i enkeltstående tilfeller bestemmer noe annet.

Annet ledd: Det skal være åpenhet om styrets arbeid, så langt dette er praktisk mulig. Dette prinsippet må også ses i sammenheng med offentlighetslovens krav til dokumentinnsyn. Stor grad av innsyn i de vurderinger som foretas av styret vil også inngi større legitimitet i forhold til institusjonen for øvrig og synliggjøre den argumentasjon og de hensyn som ligger til grunn for styrets beslutninger.

Tredje ledd: Bestemmelsens tredje ledd fastsetter at styrets leder er møteleder. Nestleder er kun møteleder dersom leder har forfall. Dersom verken leder eller nestleder er til stede, velges et annet styremedlem til møteleder.

Fjerde ledd: Bestemmelsens fjerde ledd fastsetter at det skal føres protokoll/møtebok fra styremøtene og at den skal underskrives av alle de styremedlemmene som er tilstede i det aktuelle møtet. Bestemmelsen gir rektor og de enkelte styremedlemmene rett til å kreve protokollert at de er uenige i styrets avgjørelse. Denne mindretallsretten må ses i sammenheng med styrets og rektors ansvar etter lovforslagets § 17-1.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.2.3.

Merknad til § 11-5

Bestemmelsen tilsvare statsforetaksloven § 25.

Merknad til § 11-6

Første ledd: Bestemmelsens første ledd er i hovedsak en videreføring av gjeldende universitets- og høyskolelov § 4 nr. 1. Med «forvaltning» menes ledelsen av institusjonens virksomhet i vid betydning og ansvaret for at de ressurser som staten stiller til disposisjon anvendes i samsvar med formålet.

Annet ledd: Styret er ansvarlig for å fastsette en overordnet strategiplan for institusjonens virksomhet. For å sikre at institusjonens ansatte og studenter blir hørt, skal utkastet til plan behandles i institusjonens interne organer før den kan vedtas av styret.

Tredje ledd: Styret har ansvar for å utarbeide og vedta institusjonens budsjett.

Fjerde ledd: Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende universitets- og høyskolelov § 4 nr. 4.

Femte ledd: Styret må holde seg orientert om institusjonens økonomiske stilling og sikre at det finnes tilfredsstillende rutiner for kontroll av virksomheten, regnskap og formuesforvaltning. Bestemmelsen må blant annet ses i sammenheng med styrets ansvar etter §§ 10-1 og 17-1.

Sjette ledd: Styret har ansvaret for at de lovformulerte mål for virksomheten, samt målformuleringer i vedtekter, budsjetter, forutsetninger for tildelinger m.m., nås på en best mulig måte. Styret må sørge for dette innenfor rammen av tilgjengelige ressurser, og på en slik måte at ressursene blir utnyttet mest mulig effektivt, jf. § 1-4 nr. 3.

Syvende ledd: Styret har et særlig ansvar for å føre tilsyn med at rektor leder institusjonen på en tilfredsstillende måte, og styret står fritt til å fastsette instruks for rektors arbeid.

Åttende ledd: Styret selv kan i vedtektene fastsette nærmere bestemmelser om styrets virksomhet, herunder rutiner og retningslinjer for budsjettarbeidet, regnskapsarbeidet, høring av studenter og ansatte i organisasjonsmessige spørsmål, de enkelte styremedlemmenes og rektors funksjon og kompetanse m.v.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.2.3.

Merknad til § 11-7

Denne paragrafen inneholder regler om departementets legalitets- og soliditetstilsyn med institusjonene. Departementets tilsynsmyndighet er uttrykkelig avgrenset. Det vil ikke være i samsvar med loven om departementet griper inn ved behandlingen av enkeltsaker, planer, strategier, ressursdiskusjoner med videre under henvisning

til at en styresak kan ha en rettslig eller økonomisk side. Utgangspunktet er tvert om at institusjonen har full selvbestemmelsesrett med mindre annet er uttrykkelig angitt. For å kunne gripe inn i medhold av denne paragraf, må det derfor foreligge et forholdsvis håndfast grunnlag i form av mistanke om regelbrudd eller uforsvarlige økonomiske disposisjoner.

Første ledd: Departementet fører kontroll med at institusjonen retter seg etter de lover og regler som gjelder for virksomheten, og vil ha både rett og plikt til å gi styret pålegg om å rette opp forhold som er i strid med slike lover og regler. Der som styret ikke retter opp rettsstridige forhold, kan departementet avsette styret og utpeke et nytt styre som vil sitte ut den aktuelle funksjonsperiode.

Annet ledd: Hvis styret i sin økonomistyring eller på annen måte setter virksomhetens videre eksistens i fare, kan departementet avsette styret og sette inn et interimsstyre som vil fungere inntil institusjonen selv har fått et nytt styre på plass.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.5.

Merknad til § 11-8

Første ledd: Departementet fastsetter en SHUs stiftelsesvedtekter i medhold av § 9-5, dog i samråd med den institusjon som skal omdannes. Senere endringer i vedtektene skal fastsettes av styret og skal godkjennes av departementet. Departementets etterfølgende godkjennelse sikrer en legalitetskontroll med institusjonens virksomhet, og er en garanti for at institusjonene etterlever de retningslinjer som er nedfelt i loven.

Annet ledd: Denne bestemmelsen lister positivt opp minimumskrav til institusjonens vedtekter. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bestemmelsen i § 9-5 om stiftelsesvedtekter fastsatt av departementet og øvrige lovkrav (blant annet rammer for lån, jf. § 11-10).

Tredje ledd: Opplistingen i tredje ledd må ses på som en veiledning for institusjonene. Styret vil ikke ha plikt til å regulere disse forhold i vedtektene. Avhengig av institusjonens virksomhet, vil opplistingen i tredje ledd imidlertid tjene som «bør-regler når det gjelder de forhold styret forventes å ha et ansvar for.

Merknad til 11-9

Større saker om oppføring eller salg av bygninger eller andre store omorganiseringer eller lignende, vil kunne være av en så stor betydning for institu-

sjonens virksomhet at det er rimelig at disse legges frem for departementet som bevilgende myndighet. Vedtektene kan og bør derfor i nødvendig grad ha bestemmelser om hvordan slike saker skal behandles. Departementet vil kunne regulere slike forhold indirekte også i stiftelsesvedtektene gjennom fastsetting av rammer for låneopp- tak. Gjennom tildelingene over statsbudsjettet vil også Stortinget og departementet ha en stor innflytelse over slike spørsmål. Begrepene «større investeringer» eller «vesentlige omlegninger» er relative størrelser, som må ses i forhold til institusjonenes størrelse, institusjonenes tilgang til egen finansiering i form av fondsoppbygginger og/eller eksterne bidrag til vedkommende prosjekt, samt den grad av risiko prosjektet vil påføre staten som garantist for institusjonens forpliktelser, jf. § 15-5.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.5.

Merknad til § 11-10

Første ledd: Vedtektene skal ha regler om låneopp- tak. Departementet vil i stiftelsesvedtektene, jf. § 9-5, fastsette lånerammen. Styret kan senere vedta endringer i vedtektene på dette området, men staten vil her ha en «negativ kontroll» ved at vedtektene skal godkjennes av departementet. Ved fastsetting av rammer for låneopp- tak, bør det foretas en vurdering av institusjonens fremtidige økonomiske situasjon og hvilken lånebelastning institusjonens økonomi totalt kan forventes å ville tåle. Normalt bør rammen ligge godt innenfor verdien av institusjonens eiendeler.

Annet ledd: Bestemmelsens annet ledd er til hinder for at en institusjon stiller sikkerhet for at andre juridiske eller fysiske personer oppfyller sine økonomiske forpliktelser. Økonomiske forpliktelser kan være lån, erstatning, misligholdsansvar m.v.

Merknad til § 11-11

Bestemmelsen er, med mindre endringer, basert på helseforetaksloven § 34.

Merknad til § 11-12

Første ledd: Styret ansetter rektor. Det vil være opp til styret selv å vurdere nærmere hvilke prosedyrer som skal ligge til grunn for hvordan rektor skal rekrutteres, og om slike skal vedtektsfestes. Rektor settes på åremål for fire år av gangen. Åremålsperioden kan kun fornyes en gang, jf. § 6-4.

Annet ledd: Rektor er institusjonens øverste leder, både faglig og administrativt, og rapporterer til styret. Institusjonen bestemmer selv hvordan den nærmere interne organiseringen av den administrative og faglige ledelsen skal være. Det vil således være opp til den enkelte institusjon å velge om det for eksempel skal være en administrerende direktør og valgte eller ansatte ledere for avdelinger og grunnenhet. Samtlige ansatte ved institusjonen vil imidlertid være underlagt rektors ledelse, og den øvrige ledelse skjer etter delegasjon fra rektor.

Tredje ledd: Bestemmelsen tilsvare helseforetaksloven § 37 fjerde ledd og statsforetaksloven § 27 første ledd.

Fjerde ledd: Bestemmelsen tilsvare helseforetaksloven § 37 tredje ledd og statsforetaksloven § 27 annet ledd.

Femte ledd: Rektor har ansvaret for saksforberedelsen for saker som skal behandles i styret. Rektor skal samarbeide med styrets leder og sørge for at sakene er tilstrekkelig godt forberedt for at styret kan treffe sine beslutninger.

Sjette ledd: Bestemmelsen tilsvare helseforetaksloven § 38.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.2.4.

Merknad til § 12-1

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til helseforetaksloven § 39 og statsforetaksloven § 31.

Merknad til § 12-2

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til helseforetaksloven § 40 og statsforetaksloven § 32.

Merknad til § 13-1

Første ledd: Regnskapsloven gjelder for en SHU. Dette innebærer blant annet at institusjonene vil operere med en egen balanse, og regnskapslovens periodiseringsprinsipp vil gjelde.

Annet ledd: En institusjon vil være rapporteringspliktig for sin virksomhet i det omfang departementet i tildelingsbrevet til den enkelte institusjon har fastsatt krav om slik rapportering som forutsetninger for tildelinger. I arbeidet med fremlegging av statsbudsjett vil også departementet ha fullstendig innsikt i institusjonenes regnskaper og økonomiske disposisjoner. Det er imidlertid hensiktsmessig, for å tydeliggjøre departementets tilsynsfunksjon etter loven, at institusjonene er lov-

messig forpliktet til å avgi årsberetning og årsregnskap til departementet.

Det vises for øvrig til innstillingens 6.4.3.

Merknad til § 13-2

En SHU skal ha en egen revisor, som styret selv velger. Ved stiftelsen av en SHU er det imidlertid departementet som fastsetter dette i stiftelsesdokumentet, dog bør dette skje i samråd med den institusjon som skal omdannes, jf. § 9-5.

Merknad til § 13-3

Bestemmelsen tilsvare i hovedsak statsforetaksloven § 44, men slik at det i denne lov er departementet som har kompetansen til å iverksette gransking, og ikke et foretaksmøte som etter statsforetaksloven. Departementets rett til å beslutte gransking står sentralt i forhold til departementets ansvar som tilsynsmyndighet.

Merknad til § 13-4

Bestemmelsen tilsvare i hovedsak statsforetaksloven § 45 og helseforetaksloven § 45.

Merknad til § 14-1

Bestemmelsen tilsvare i hovedsak statsforetaksloven § 29.

Merknad til § 15-1

Første ledd: Det er Kongen i statsråd som har kompetanse til å fatte vedtak om oppretting av en SHU, jf. § 9-1. Tilsvarende er det også Kongen som har kompetansen til å vedta en slik institusjon oppløst. Kongens myndighet kan ikke delegeres til departementet.

Annet ledd: Annet ledd tilsvare helseforetaksloven § 47 første ledd første punktum, dog slik at det er departementet som velger avviklingsstyre. Ved oppnevning av et avviklingsstyre vil departementet måtte presisere vedkommende styres begrensede rett til å pådra staten nye forpliktelser, jf. § 15-5. Avviklingsstyrets kompetanse og myndighet begrenses her av at det er Stortinget som gjennom de årlige budsjetter fastsetter de nærmere rammer for statens økonomiske virksomhet, herunder om adgangen til å pådra staten økonomiske forpliktelser. Ved oppløsning av en SHU vil et avviklingsstyre således opptre på statens

vegne, basert på en statlig «nødrett», og med en plikt til å begrense statens økonomiske tap.

Tredje ledd: Tredje ledd tilsvare helseforetaksloven § 47 første ledd annet punktum.

Merknad til § 15-2

Bestemmelsen har sammenheng med lovutkastets § 10-1 annet ledd om institusjonens egenkapital. Dersom det er sannsynlig at institusjonen er insolvent, skal det umiddelbart meldes fra til departementet. En SHU skal i tilfelle av insolvens oppløses, med mindre det vedtas en plan som sikrer både fortsatt drift og full dekning for kreditorerne ved forfall.

Merknad til § 15-3

Bestemmelsen tilsvare helseforetaksloven § 47 tredje ledd og presiserer at det er avviklingsstyret som er ansvarlig for umiddelbar melding til Foretaksregisteret.

Merknad til § 15-4

Bestemmelsen tilsvare i hovedtrekk statsforetaksloven § 52. I tillegg bestemmes at avviklingsstyret skal lage et skriftlig forslag til plan for avviklingen av foretaket, der det særlig skal fokuseres på hensynet til berørte studenter. Planen skal godkjennes av departementet.

Merknad til § 15-5

Første ledd: En SHU er i realiteten en særlig organisering av statlig virksomhet i eget rettssubjekt og står under tilsyn av departementet. Ettersom disse institusjonene i all hovedsak også er finansiert av staten, og i hovedsak heller ikke konkurrerer i et kommersielt marked, er det således rimelig at staten har et særlig garantiansvar overfor disse institusjonens kreditorer.

Annet ledd: Første punktum tilsvare statsforetaksloven § 53 annet ledd. Annet punktum bestemmer at foreldelseslovens alminnelige regler gjelder for omtvistede eller usikre krav (erstatningskrav m.v).

Merknad til § 15-6

Første ledd: Sammenslutning (fusjon) med annet SHU kan besluttes av Kongen. Departementet må på forhånd ha innhentet de berørte institusjonenes synspunkter på en slik sammenslåing. Institu-

sjonens fordringshavere og øvrige rettighetshavere må respektere slik sammenslutning.

Annet ledd: Departementet vil formelt måtte opprette nye vedtekter for et nytt rettssubjekt.

Merknad til § 15-7

Bestemmelsen tilsvare i stor grad statsforetaksloven § 17 og inneholder nærmere regler om framgangsmåten hvis staten ønsker å overføre midler fra institusjonen til statskassen. Bestemmelsen ivaretar institusjonens interesse i å opprettholde et forsvarlig kapitalgrunnlag.

Merknad til § 16-1

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til helseforetaksloven § 50 og statsforetaksloven § 55. Ved en omdanning til SHU vil de ansatte beholde medlemskapet i Statens pensjonskasse i tre år. Etter dette kan det søkes om videre medlemskap. Det vil være opp til institusjonens styre å avgjøre om det skal søkes om en videreføring av en slik tilknytning til pensjonskassen.

Merknad til § 17-1

Første ledd: Bestemmelsen tilsvare statsforetaksloven § 56 første ledd.

Annet ledd: Bestemmelsen tilsvare statsforetaksloven § 56 annet ledd.

Tredje ledd: Bestemmelsen tilsvare statsforetaksloven § 57, dog slik at det er styret eller departementet som treffer beslutning om å gjøre ansvar gjeldende.

Merknad til § 18-1

Når Kongen bestemmer når loven skal tre i kraft, innebærer dette at tidspunktet for lovens ikrafttredelse kan tilpasses en fornuftig progresjon i forbindelse med innføring av ny organisering av de statlige institusjonene.

Merknad til § 18-2

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser som blir nødvendige i forbindelse med overgangen fra det tidligere lovverk.

Merknad til § 18-3

Lovutkastet krever enkelte mindre endringer i andre lover. I hovedsak skyldes dette at statlige

høyere utdanningsinstitusjon (SHU) er en ny type rettssubjekt, noe som må hensyntas i opplisteringer av forskjellige typer foretak i de aktuelle bestemmelsene som det er henvist til i bestemmelsen.

8.3 Mindretallets forslag til lov

Utvalgets mindretall, *medlemmene Austgulen, Benjaminsen og Pettersen*, legger frem et eget forslag til lov om universiteter og høyskoler. Utkastet til fellesbestemmelser (lovens del I) for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner tilsvarende i hovedsak flertallets forslag, med enkelte særlige mindretallsforslag. Når det gjelder lovens del II, bestemmelsene i kap. 8 flg., om særlige bestemmelser, går mindretallet inn for at statlige universiteter og høyskoler organiseres som *uavhengige forvaltningsorganer*. Der mindretallets forslag avviker fra flertallet, er vedkommende lovbestemmelser tatt inn under i sin helhet. Mindretallets avvikende forslag i forhold til flertallet er særskilt uthevet i kursiv. Mindretallets samlede lovforslag følger som vedlegg til innstillingen.

8.3.1 Del I Fellesbestemmelser

8.3.1.1 Kapittel 1: Lovens formål og virkeområde

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om

1. Læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid,
2. Individuelle ansettelser eller *utnevnelser*.

8.3.1.2 Kapittel 6: Ansettelse

§ 6-1 Generelt

Ved ansettelser m.m. ved institusjoner under denne lov gjelder de alminnelige regler i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø eller lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m., med de særregler som følger av denne lov.

§ 6-4 Ansettelse på åremål

Ansettelse på åremål kan nyttes for:

1. *Universitets- og høyskoledirektør*
2. leder for avdeling og grunnenhet
3. postdoktorstilling
4. stipendiater

5. vitenskapelige assistenter
6. undervisnings- og forskerstillinger når vedkommende skal delta i prosjekt
7. undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet

Når rektor ansettes, skal dette alltid skje på åremål.

Åremålsperioden for ansatte nevnt under 2, 6 og 7, kan være inntil fire år. Ingen kan være ansatt på åremål etter dette ledd i mer enn til sammen åtte år.

For stillinger nevnt under 4 og 5 gir departementet nærmere regler om varighet, arbeidets omfang og innhold og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet.

8.3.1.3 Kapittel 7: Diverse bestemmelser

§ 7-1 Egenbetaling

Private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar statlig støtte til et utdanningstilbud, kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av slik støtte.

Statlige utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling av studenter for etter- og videreutdanning.

Hvis en høyere utdanningsinstitusjon omsetter forsknings-, undervisnings- eller andre tjenester mot vederlag, skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg.

8.3.2 Del II Statlige universiteter og høyskoler

8.3.2.1 Kapittel 8: Statlige universiteter og høyskoler

§ 8-1 Statlige universiteter og høyskoler

Statlige universiteter og høyskoler skal organiseres som uavhengige forvaltningsorganer etter bestemmelsene i dette kapitlet.

Kongen i statsråd fastsetter organisasjonsstruktur og den enkelte institusjons navn. Hvilken kategori en institusjon skal tilhøre, fastsettes av Kongen i statsråd på grunnlag av en uavhengig faglig vurdering.

§ 8-2 Ansvar for institusjonens virksomhet

Styret er det øverste styringsorganet ved statlige universiteter og høyskoler innenfor de rammer som følger av lov, forskrift med hjemmel i lov og bin-

dende forutsetninger for Stortingets budsjetttildelinger til institusjonen.

Kongen i statsråd kan instruere styret i spørsmål som angår rådighet over institusjonens eiendommer.

§ 8-3 Partsstilling

Staten ved departementet er part i avtaler som er inngått av institusjonens ledelse innenfor de rammer om er angitt i lov, forskrift med hjemmel i lov eller i budsjettvedtak. Kongen kan fastsette at institusjoner skal ha fullmakt til å ta opp lån, inngå kontrakt eller anskaffe eller selge fast eiendom innenfor visse beløpsmessige grenser.

Staten ved departementet er part i søksmål som angår institusjonens forhold. Departementet kan ved reglement eller for den enkelte sak bestemme at institusjonen selv skal opptre på statens vegne i søksmål som angår denne.

§ 8-4 Deltakelse i selskaper og samarbeidstiltak m.v.

Statlige universiteter og høyskoler kan opprette eller delta i selskaper eller samarbeidstiltak når dette er egnet til å fremme de oppgaver eller målsettinger institusjonen skal ivareta.

Ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver ved statlige universiteter og høyskoler kan ikke overføres til annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak. Deltakelse i annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak må ikke begrense institusjonens selvstendighet i faglige spørsmål.

Statlige universiteter og høyskoler kan ikke uten departementets samtykke inngå avtale om deltakelse i et selskap, foretak eller annet samarbeidstiltak hvor institusjonen har et ubegrenset ansvar for den felles virksomhets samlede forpliktelser eller for deler av disse.

Styret ved statlige universiteter og høyskoler skal holde seg orientert om institusjonens deltakelse i andre selskaper eller samarbeid og om den betydning deltakelsen har for institusjonens øvrige arbeid.

8.3.2.2 Kapittel 9: Ledelse. Representasjon utad

§ 9-1 Styret

Statlig universitet og høyskole skal ledes av et styre på minst fem medlemmer. Styret skal bestå av eksterne representanter samt representanter valgt av og blant institusjonens ansatte og studenter. Ingen av disse tre grupper skal alene ha flertall i styret. Styret fastsetter selv nærmere regler om sammensetning og størrelse.

Styrets medlemmer skal til sammen bidra til institusjonens ledelse gjennom sin kunnskap om utdanning, forskning, kunnskapsutvikling, kulturliv, samfunnsliv, organisasjon og ledelse.

Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeide.

Styret gir regler om fritak for andre arbeidspplikter for medlemmer som er ansatt ved institusjonen, og om godtgjøring til eksterne medlemmer og studenter.

Styremedlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan skje kun en gang. Studentmedlemmer velges for ett år. I vedtektene kan det fastsettes kortere eller lengre tjenestetid, og bestemmelser om gjenoppnevning. Kortere tjenestetid kan fastsettes ved suppleringsvalg.

Et styremedlem blir stående inntil nytt styremedlem er valgt selv om tjenestetiden er utløpt.

§ 9-2 Fritak for styreverv

Styret kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet sin styremedlem.

§ 9-3 Valg eller ansettelse av rektor og prorektor

Rektor og prorektor velges eller ansettes etter styrets bestemmelse for fire år om gangen.

Valgbare som rektor og prorektor er institusjonens fast ansatte i minst halv undervisnings- og forskerstilling. Åremålsansatte i minst halv undervisnings- og forskerstilling eller i stilling som leder for avdeling eller grunnenhet er valgbare, dersom ansettelsesforholdet varer ut funksjonsperioden. Ingen kan gjenvelges som rektor eller prorektor hvis vedkommende vil ha fungert i dette verv i et sammenhengende tidsrom på åtte år ved den nye valgperiodens begynnelse.

Styret fastsetter regler om valg av rektor. Det skal her fastsettes en fordelingsnøkkel for vekting av stemmene fra de ulike grupper ved institusjonen innenfor følgende rammer:

- a) *ansatte i undervisnings- eller forskningsstilling 51-71 prosent*
- b) *ansatte i teknisk- eller administrativ stilling 5-25 prosent*
- c) *studenter ved institusjonen 15-30 prosent*
Foretas valget i særskilt valgforsamling, skal denne ha en tilsvarende sammensetning.
Har rektor forfall eller fratrer vervet i løpet av det siste året av sin funksjonstid, overtar prorektor. Fratrer rektor før dette tidspunkt, velges ny rektor.

Rektor fritas etter styrets bestemmelse helt eller delvis fra undervisning og forskning i funksjonsperioden. Når den er ute, har rektor rett til forskning eller faglig oppdatering i to semestre.

§ 9-4 Rektors ansvar og kompetanse

Rektor er styrets leder og har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet, og fører tilsyn med denne. Rektor avgjør saker i det omfang disse ikke kan utsettes til styret kan komme sammen i møte. Rektor kan også gis fullmakt til å avgjøre løpende saker som bør avgjøres før neste ordinære styremøte, og som ikke anses som viktige nok til at ekstraordinært møte innkalles. I personalsaker kan rektor bare beslutte kortvarig suspensjon i tjenesten, i påvente av styrets behandling.

Hvis rektor skal ansettes, trer han eller hun ut av styret. Styrets leder velges da blant styrets øvrige medlemmer. Styret fastsetter hvorvidt en ansatt rektor også skal ha det administrative lederansvar ved institusjonen.

§ 9-5 Styremøter

Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. *Styret skal sammenkalles etter krav fra medlem av styret, universitets- eller høyskoleledertøren eller rektor om hun eller han ikke er styrets leder. Universitets- eller høyskoleledertøren eller rektor om hun eller han ikke er styrets leder, har rett og plikt til å være til stede og til å uttale seg på styremøtene.*

Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeid.

Styremøtene ledes av lederen, eller i dennes fravær, av nestlederen. Er ingen av disse til stede, velger styret selv sin møteleder.

Ved styremøtene skal det føres protokoll som godkjennes i neste styremøte. Hvis et styremedlem eller rektor som ikke er medlem av styret, er uenig i styrets beslutning, kan hun eller han kreve sin oppfatning innført i protokollen.

§ 9-6 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av samtlige styremedlemmer er til stede. Styret kan likevel ikke treffe beslutning med mindre alle medlemmer av styret så vidt mulig er gitt mulig-

het til å delta i behandling av saken. Har et styremedlem forfall, og det finnes vararepresentant, skal vararepresentanten gis mulighet til å møte.

Som styrets beslutning gjelder det som flertallet blant de møtende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som møtelederen har stemt for. De som stemmer for en beslutning må likevel alltid utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer.

Ved valg eller ansettelse anses den valgt eller ansatt som får flest stemmer. Styret kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmene likt ved valg av møteleder, avgjøres valget ved loddtrekning. I andre tilfeller gjelder det lederen har stemt for.

§ 9-7 Styrets oppgaver

Styret har det overordnede ansvar for forvaltningen av institusjonen. Det skal påse at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de overordnede formål for universiteter og høyskoler, lover, forskrifter og bindende retningslinjer og vedtatte planer og budsjetter. Styret skal føre tilsyn med den faglige og administrative ledelse av virksomheten.

Styret skal fastsette en overordnet strategiplan for institusjonen, som skal dekke all utdannings-, forsknings- og annen virksomhet. Utkast til strategiplan skal behandles av institusjonens interne organer før planen gyldig kan vedtas av styret.

Styret skal fastsette budsjett for institusjonens virksomhet.

Styret har ansvar for en tilfredsstillende organisering av institusjonens virksomhet. Organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt.

Styret skal holde seg orientert om institusjonens økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 9-8 Departementets tilsyn

Departementet skal føre tilsyn med overholdelse av lover og regler. Hvis styret ikke etterkommer pålegg fra departementet vedrørende oppretting av rettsstridige forhold, eller ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare, kan Kongen i statsråd avsette styret, og utpeke et nytt styre som skal fungere inntil et nytt styre er valgt på vanlig måte.

§ 9-9 Vedtekter

Styret fastsetter vedtekter for *universitetet eller høyskolen*. Vedtektene og senere endringer av vedtektene krever godkjenning av departementet.

I vedtektene *skal det gis* bestemmelser om følgende:

1. Antall styremedlemmer og styrets sammensetning.
2. Fremgangsmåte for utpeking av eksterne styremedlemmer.
3. Fremgangsmåte for valg av ansattes og studenters representanter i styret.
4. Nærmere regler om årlig melding om virksomheten.
5. Fremgangsmåte for behandling av større investeringsbeslutninger.

Vedtektene bør i nødvendig utstrekning også ha bestemmelser om følgende:

1. Opprettelse av administrativ stab, faglige råd og utvalg som skal betjene institusjonen som helhet; utnevning og valg til kollegiale organ, samt bestemmelser om slike enheters arbeidsoppgaver.
2. Institusjonens indre organisatoriske oppbygning, herunder om inndeling i *avdelinger*, institutter, prosjektgrupper og andre faglige eller organisatoriske enheter; slike enheters oppgaver samt utpeking av slike enheters ledelse.
3. Fremgangsmåte *ved valg eller* ansettelse av rektor og *prorektor*.
4. Fremgangsmåte for ansettelse av administrative og faglige ledere (f.eks. dekaner og instituttledere) som rapporterer til rektor eller til ledere som rapporterer til rektor.
5. Utarbeidelse og oppfølging av plan for eksterne faglige evalueringer og studentevalueringer.
6. Utarbeidelse og oppfølging av planer for forsker- og undervisningsopplæring.
7. Utarbeidelse og oppfølging av planer for intern og eksternt rekruttering.
8. Utarbeidelse og oppfølging av plan for rekruttering av representanter for begge kjønn.
9. Utarbeidelse og oppfølging av instruks for institusjonens økonomiforvaltning.
10. Utarbeidelse og oppfølging av plan for forvaltning og bruk av institusjonens faste eiendommer.
11. Utarbeidelse og oppfølging av planer for faglige samarbeid mellom institusjonen og andre norske eller utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner.

§ 9-10 Samtykke til større investeringer med videre

Større investeringer og vesentlige omlegninger av virksomheten *ved statlige universiteter eller høyskoler* krever samtykke fra departementet.

§ 9-11 Låneopptak og garantier

Statlige universiteter eller høyskoler skal ha nærmere bestemmelser i vedtektene om lånerammer og øvrige regler om institusjonens låneopptak.

Statlige universiteter eller høyskoler kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

§ 9-12 Årlig melding om virksomheten

Styret for *statlige universiteter eller høyskoler* skal hvert år utarbeide en melding om institusjonen og institusjonens virksomhet, som forelegges departementet. Meldingen skal også omfatte underliggende virksomheter der institusjonen har eierinteresser.

Meldingen skal redegjøre for virksomheten i det foregående år. Meldingen skal inneholde virksomhetens strategiplan og plan for hvordan virksomheten er tenkt finansiert.

§ 9-13 Universitets- eller høyskoledirektøren

Ved hver institusjon skal det være en universitets- eller høyskoledirektør som er den øverste leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonen, innenfor de rammer som styret fastsetter. Styret kan bestemme at dette lederansvaret etter denne paragrafen i stedet skal ligge hos en tilsett rektor, se § 9-4 siste ledd.

Direktøren er sekretær for styret og skal, etter samråd med styrets leder, forberede og gi tilråding i de saker som legges fram for dette. Direktøren er også, personlig eller ved en av sine underordnede, sekretær for de øvrige styringsorganer ved institusjonen.

Direktøren er ansvarlig for iverksettingen av de vedtak som treffes i institusjonens styringsorganer, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret.

Direktøren er ansvarlig for at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger. Direktøren utarbeider og legger fram for styret budsjettforslag og årsregnskap, og holder

styrets leder og styret løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.

Er styret, styres leder eller direktør i tvil om et styrevedtak vil ligge innenfor bestemmelsene eller forutsetningene for bevilgningene m.m., skal departementet avgjøre tvilsspørsmålet.

Direktøren har generell anvisningsmyndighet og er legitimert til å utferdige bindende dokument om institusjonens eiendommer så langt ikke annet følger av lov eller framgår av vedkommende hjemmelsdokument.

§ 9-14 Styret og rektors representasjonsrett

Styret forplikter den statlige høyere utdanningsinstitusjonen utad.

Rektor og universitets- eller høyskoledirektøren har generell anvisningsmyndighet og er legitimert til å forplikte institusjonen og utferdige bindende dokument om institusjonens eiendommer så langt ikke annet følger av lov eller framgår av vedkommende hjemmelsdokument.

8.3.2.3 Kapittel 10: Forbud mot å motta gaver m.v

§ 10-1 Forbud mot å motta gaver m.v.

Den som er ansatt eller har tillitsverv ved statlig universitet eller høyskole, må ikke for seg eller andre motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser fra andre enn institusjonen som er egnet til, eller av giveren ment, å påvirke deres handlinger for institusjonen.

Gaver, tjenester eller andre ytelser som nevnt i første ledd må heller ikke mottas av vedkommendes ektefelle, person som vedkommende lever sammen med, noen som er beslektet eller besvogret med dem i rett opp- eller nedstigende linje, eller av selskap hvor noen person som nevnt i første ledd har en framtreende interesse.

Den som har mottatt ytelse i strid med forbudet i paragrafen her, plikter å betale den statlige høyere utdanningsinstitusjonen et beløp som tilsvarende det som urettmessig er mottatt.

8.3.3 Del III Diverse bestemmelser

8.3.3.1 Kapittel 11: Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.

§ 11-1 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 11-2 Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 11-3 Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

§ 11-4 opphevelse av eldre lover

Fra lovens ikrafttredelse oppheves følgende lover:

8.4 Merknader til de enkelte bestemmelsene i mindretallets forslag

Merknad til § 1-6

Mindretallet foreslår at nr. 3 i flertallsforslaget – «Utvalget av studenter» utgår. Denne bestemmelsen vil kunne forstås slik at den avskjærer nasjonal styring av opptaksvilkår og opptaksprosedyrer på godkjente utdanninger helt eller delvis statlig finansiert. Dette anser vi som svært uheldig, både ut fra hensynet til likebehandling av alle søkere og ut fra behovet for å kunne opprettholde et samordnet nasjonalt opptak som gjør både søkeprosessen og opptak raskere, mer forutberegnelig og smidigere.

Merknad til § 6-1

Mindretallet viser til sitt forslag om at statlig eide universiteter og høyskoler fortsatt skal være organisert som lovhjemlet uavhengige forvaltningsorganer. Konsekvensen av dette er at tjenestemannslovens regler fortsatt må gjelde for ansatte ved disse institusjonene, med de særregler som angis i nærværende lov. Disse medlemmer vil også peke på at det styrkede stillingsvern og større økonomiske trygghet som følger av forankring i tjenestemannsloven, er viktig for statlige institusjoners evne til å tiltrekke seg og holde på attraktive søkere i konkurranse med private aktører som gjennomgående vil kunne tilby bedre lønn- og arbeidsvilkår ellers.

Merknad til § 6-4

Mindretallet legger til grunn at hvis institusjonens

øverste faglige leder, rektor, ansettes, bør dette alltid skje på åremål. Dette fastslås i nytt annet ledd.

Etter mindretallets oppfatning er «daglig leder» lite heldig som betegnelse på den øverste administrative leder på disse institusjonene. Det gir assosiasjoner i retning av en tradisjonell kommersiell rettet virksomhet som passer dårlig i denne sammenhengen, og som også er lite egnet når disse personene skal opptre utad. Heller ikke betegnelsen «administrerende direktør» som benyttes i dagens lov, er egnet. Vi foreslår derfor at man i fortsettelsen benytter de innarbeidede betegnelsene «universitetsdirektør» og «høyskoleledirektør» også i loven.

Bestemmelsen i flertallsforslagets andre ledd om lengden på åremålsperioden for rektor og «daglig leder» ved statlige institusjoner, innebærer en særbehandling av disse i forhold til private institusjoner som mindretallet ikke kan se at det er noen saklig grunn til, og det foreslås derfor at denne utgår.

Flertallet foreslår at åremålsperioden kan settes til inntil seks år av gangen, og inntil tolv år i alt. Dette er etter mindretallets oppfatning et for langt tidsrom for et slikt midlertidig ansettelsesforhold, både ut fra hensynet til den ansatte, og ut fra at en slik åremålsetting er begrunnet i behovet for kunne revurdere ansettelsesforholdet etter en ikke for lang tid og sikre nødvendig sirkulasjon i visse stillinger.

Merknad til § 7-1

Mindretallet mener at det er grunnleggende viktig å holde fast ved gratisprinsippet for grunnutdanning ved offentlige utdanningsinstitusjoner og foreslår derfor at dette fastslås uttrykkelig i loven. Flertallsforslaget åpner her for en uthuling av dette, og vil i tillegg både gi rom for uklarhet og forsøk på manipulering når det gjelder kostnadsberegningen for det enkelte studium.

Når private institusjoner mottar statlig støtte, må det selvsagt være klarlagt i hvilken utstrekning man tenker seg at studentene fortsatt skal betale for studietilbudet. Også her vil beregningsgrunnlag og regnskapsføring kunne være et vanskelig tema, og mindretallet mener derfor at det bør være klarlagt før støtte gis, hvorvidt og eventuelt på hvilket nivå det vil bli krevd egenbetaling av studentene ved et slikt statlig hel- eller delfinansiert studium.

Merknad til § 8-1

Mindretallet viser til sine generelle kommentarer når det gjelder valg av tilknytningsform for statlige universiteter og høyskoler. Etter disse medlemmenes oppfatning vil flertallsforslaget om en stiftelseslignende organisering være uheldig særlig av to grunner:

For det første vil det gi et misvisende inntrykk av institusjonenes reelle uavhengighet og ansvar. Også i fortsettelsen vil den dominerende del av det finansielle grunnlaget for disse institusjonenes virksomhet være årlige bevilgninger under statsbudsjettet, og det er vanskelig å forestille seg at det ikke stadig vil bli knyttet til dels svært spesifiserte vilkår til disse og ført kontroll med hvordan de blir benyttet. Dernest vil denne formelle organiseringen være egnet til å utydeliggjøre det ansvar Regjeringen og departementet må ha for et helhetlig grep på norsk forskning og høyere utdanning. Institusjonenes strategiske beslutningsprosesser vil være preget av tilpasning til en markedslignende konkurranse om ressurser og studenter og vil aldri kunne erstatte en løpende overordnet vurdering av hvordan de begrensede økonomiske og personelle ressurser som står til rådighet for norsk forskning og høyere utdanning, best kan utnyttes.

Etter mindretallets mening må understrekingen av institusjonenes interne uavhengighet kombineres med en styrking av den nasjonale planlegging og det politiske ansvar for helheten i norsk forskning og høyere utdanning. Dette gjelder både innretting av virksomheten – hva det bør satses på, volumet av satsingen – hvor mye av våre ressurser som skal brukes på de ulike områder og organiseringen av satsingen – hvilke institusjoner som skal ha hovedansvaret for denne og hvordan man kan organisere institusjonelt og prosjektmessig samarbeid på tvers av eksisterende institusjonsgrenser.

Beslutninger om hvilke institusjoner vi skal ha og disses faglige status er av slik nasjonal betydning av de bør treffes i statsråd.

Merknad til § 8-2

Bestemmelsen fastslår styrets posisjon som det øverste organ ved institusjonen. Bestemmelsen innebærer også at styret ikke kan instrueres utover det som følger av lov, forskrift eller bindende forutsetninger i budsjetttildelinger. Kongen i statsråd kan instruere styret i enkelte spørsmål knyttet til institusjonens eiendommer. Denne myndighet kan ikke delegeres til departementet.

Merknad til § 8-3

Det er i dag usikkert i hvilken utstrekning kompetanse til å påta seg rettslige forpliktelser kan legges til den enkelte institusjon. Mindretallet foreslår at dette klargjøres i loven slik som angitt i bestemmelsen. Det tilligger Stortinget å beslutte å ta opp lån på statens vegne jf. Grunnloven § 75 bokstav b. Stortinget må ved behandlingen av statsbudsjettet trekke opp de nærmere rammer for institusjonenes fullmakter.

Merknad til § 8-4

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak § 8-3 i flertallets lovforslag, men med nødvendige språklige justeringer. Det vises derfor til merknaden for den bestemmelsen.

Merknad til kap. 9

Flertallets forslag til kap. 9 om stiftelse og vedtekter og kapittel 10 om statlige universiteter og høyskolars kapital foreslås utgå som unødvendige når man fastholder at statlige universiteter og høyskoler også i fortsettelsen skal være lovfestet uavhengige forvaltningsorganer. Som en konsekvens av dette må det foretas en forskyvning av kapitteleverskriftene og første siffer i paragrafnumrene i det følgende.

Merknad til § 9-1

Denne bestemmelsen er en videreføring av prinsippene for sammensetning av styret i dagens lov, men slik at den gir større rom for tilpasning til den enkelte institusjons egenart og behov enn dagens regel. Bestemmelsen om ledelsen av styret er flyttet til § 9-4. Det vises til kommentarene her. Ellers skal særlig bemerkes:

Prinsippet om at ingen av de tre gruppene – tilsatte, studenter og eksterne medlemmer – skal ha flertall alene i styret, foreslås videreført. Flertallets forslag om å innføre eksternt flertall vil etter vår oppfatning være egnet til å svekke styrets styringskraft og legitimitet.

De erfaringer vi har med eksterne medlemmer i institusjonsstyrene viser at disse vil kunne gi verdifulle tilskudd til institusjonens ledelse i kraft av sin kompetanse og erfaringsbakgrunn. Eksterne medlemmer er imidlertid verdifulle først og fremst i kraft av sin forskjellighet i forhold til institusjonens ansatte og studenter. Av samme grunn kan de imidlertid ikke forventes å ha den

samme intime kjennskap til denne og den kontakt med fagmiljøene som disse to andre gruppene. De vil dermed ofte mangle den bredere erfaringsbakgrunn som gjør det mulig å forholde seg adekvat til faglige og organisasjonsmessige utfordringer som er spesifikke for institusjonene.

Samtidig mangler eksterne styremedlemmer normalt en felles verdimeslig, forskningspolitisk og utdanningspolitisk referanseramme for sin vurdering av virksomheten ved universitetene og høyskolene. Dette gjør at det er lite meningsfullt å se disse styremedlemmene som samfunnsrepresentanter. De er normalt utvalgt i kraft av sine personlige egenskaper og kompetanse, ikke på grunnlag av sitt forsknings- og utdanningspolitiske grunnsyn. Dette er perspektiver som må ivaretas av ansvarlige politiske myndigheter.

Hvis man oppnevner et flertall av styremedlemmene blant personer uten institusjonstilknytning og forventer at disse skal ivareta samfunnets interesser, og samtidig være bærere av et velfunderet og enhetlig syn på institusjonens virksomhet, introduserer man et betydelig element av tilfeldighet i styringen av institusjonen som vil kunne svekke styrets legitimitet både internt og eksternt, og også dets evne til å kunne fungere som et strategisk ledelsesorgan. Dette vil dels kunne føre til en opphoping av makt og ansvar hos den tilsatte ledelse, dels til en svekkelse av styringskraften når det gjelder den faglige utvikling fordi den faglige kompetanse på toppnivået blir for tynn.

Flertallsforslaget om funksjonstiden for styret foreslås inntatt på slutten av paragrafen om dette.

Merknad til § 9-2

Av ryddighets- og notoritetshensyn foreslår mindretallet at det treffes et formelt vedtak om fritak før noen kan tre ut av styret. Dette sikrer samtidig styret tid til å organisere suppleringsvalg.

Merknad til § 9-3

Flertallet foreslår at dagens ordning med rektor som en arbeidende styreformann og styrets stedfortreder når dette ikke sitter sammen, avskaffes. I stedet skal rektor gå i rollen som øverste administrative leder ved institusjonen og kombinere dette med det faglige ledelsesansvaret og gå ut av institusjonens styre. Dette betyr at man forbyr en ledelsesmodell som har hevd særlig ved universitetene, som har fungert godt og som har vist seg å ha klare fortrinn i forhold til en ensporet administrativ

styringsmodell ved disse institusjonene. Mindretallets medlemmer kan ikke se at flertallet har levert noen overbevisende begrunnelse for å avskaffe en modell som knytter faglig lederskap, intern legitimitet i alle grupper ved institusjonen og styrelederfunksjon sammen på denne måten. Mindretallet har imidlertid forståelse for at enkelte institusjoner kan ønske å prøve en annen styringsmodell, og at det derfor bør åpnes opp for dette.

Merknad til § 9-4

Mindretallet viser til merknaden til § 9-3 ovenfor. Spørsmålet om hvilke funksjoner en ansatt rektor bør ha, bør avgjøres lokalt. Her er det flere muligheter, blant annet den som vi kjenner særlig fra kunsthøgskolene, hvor en ansatt rektor har det øverste faglige ansvar på linje med en valgt, men uten å bli pålagt administrativt lederansvar. Der som rektor ansettes, skal vedkommende tre ut av styret. Styrets leder må da velges blant styrets øvrige medlemmer. Styret fastsetter de nærmere rammer for en eventuell ansettelse av rektor.

Merknad til § 9-5

I forhold til flertallsforslaget er det foretatt de justeringer som er nødvendig som konsekvens av vårt forslag om å beholde ordningen med valgt rektor som styrets leder, som et alternativ. Bestemmelsen i siste ledd er justert slik at den stemmer med det som har vært praksis til nå når det gjelder protokollering. Godkjenning ved slutten av møtet er etter mindretallets oppfatning tungvint og mindre betryggende enn en etterfølgende kontroll av denne typen.

Merknad til § 9-6

Bestemmelsen tilsvarende § 11-5 i flertallets lovforslag, og det vises til merknaden for den bestemmelsen.

Merknad til § 9-7

Det er foretatt enn del redaksjonelle endringer av flertallsforslaget, dels som en konsekvens av mindretallets forslag om å opprettholde muligheten til å skille ut det administrative lederansvar som en egen funksjon under en universitets- eller høyskoleledirektør.

Merknad til § 9-8

Det er foretatt noen redaksjonelle endringer i forhold til flertallsforslaget. I tillegg er kompetanse til å avsette styret lagt til Kongen i statsråd. Et så drastisk tiltak bør ikke treffes ved en ren departementsbeslutning.

Merknad til § 9-9

I forhold til flertallsutkastet er bestemmelsen i første ledd nr. 4 om fremgangsmåte ved valg av styreleder tatt ut som unødvendig. Dette skjer ved flertallsvalg i styret etter alminnelige prinsipper om slikt. Skal bestemmelsen beholdes, må det føyes inn et «eventuelt» for å fange opp de situasjoner hvor dette ikke blir aktuelt, fordi rektor skal være styrets leder. Det er også lagt inn rom i andre ledd nr. 3 for valg av rektor og prorektor. Betegnelsen «fakultet» er erstattet med det som er lovens form ellers; «avdeling».

Merknad til § 9-10

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak § 11-9 i flertallets lovforslag, men med nødvendige språklige justeringer. Det vises derfor til merknaden for den bestemmelsen.

Merknad til § 9-11

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak § 11-10 i flertallets lovforslag, men med nødvendige språklige justeringer. Det vises derfor til merknaden for den bestemmelsen.

Merknad til § 9-12

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak § 11-11 i flertallets lovforslag, men med nødvendige språklige justeringer. Det vises derfor til merknaden for den bestemmelsen.

Merknad til § 9-13

I tråd med det som er anført over og i mindretallets generelle merknader, foreslås at institusjonene kan opprettholde dagens ordning men en profesjonell administrativ leder som rapporterer til styret, og til rektor som styrets leder. Bestemmelsen ovenfor er i det vesentlige identisk med § 13 i dagens lov.

Merknad til § 9-14

Denne bestemmelsen representerer en videreføring av dagens regler og er en forenkling i forhold

til flertallsforslaget. Flertallsforslagets § 12-2 om overskridelse av fullmakt sier ikke mer enn det som følger av elementære kontraktsrettslige prinsipper og foreslås derfor strøket.

Kapittel 9

Økonomiske og administrative konsekvenser

Med bakgrunn i at utvalget har hatt begrenset tid til rådighet, har det ikke vært mulig å få utredet i detalj de konkrete økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag utvalget legger frem. Utvalget ønsker imidlertid i dette kapitlet å knytte enkelte mer generelle kommentarer til de forslag som fremmes.

9.1 Felles lovverk for statlige og private institusjoner

En rekke av de bestemmelsene som foreslås å gjelde felles for både statlige og private institusjoner, er nye for de private institusjonene. Blant annet gjelder dette bestemmelser om studentenes læringsmiljø, utvidede klageordninger for studenter, krav til studieplaner, nye eksamensbestemmelser med videre.

For de statlige institusjonene representerer fellesbestemmelsene i loven i stor grad en videreføring av de rammer de i dag er underlagt. De økonomiske og administrative konsekvensene for de statlige institusjonene vil derfor være av et mindre omfang når det gjelder implementering av og tilpassing til det nye lovverket. Samtlige institusjoner vil imidlertid bli stilt overfor nye krav til dokumentasjon ved fastsetting av egenbetaling, med egne beregningsgrunnlag, og vil av den grunn få visse økonomiske og administrative merbelastninger i forbindelse med dette arbeidet.

Utvalget vil mer generelt bemerke at det gjennomgående i sektoren er blitt gitt uttrykk for at det i forbindelse med implementeringen av Kvalitetsreformen ikke har kommet tilstrekkelig med midler som kompenserer for de nye oppgaver som institusjonene pålegges. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med at studentene nå skal følges opp tettere fra institusjonenes side, med mer undervisning og hyppigere evalueringer. For at Kvalitetsreformen skal bli et reelt kvalitetsløft for sektoren, er det viktig at de bevilgende myndigheter følger opp endringene i loven med midler som gjenspeiler det behovet reformen gir.

Ved innføringen av Kvalitetsreformen har de fleste private institusjoner aktivt tilpasset seg de endringer som nå har funnet sted ved de statlige institusjonene, for å ha Kvalitetsreformen på plass fra høsten 2003. I praksis vil derfor mange av de endringene som nå foreslås, være endringer som allerede har funnet sted eller som er i ferd med å bli implementert ved de private institusjonene. Imidlertid vil de private institusjonenes samlede ansvar nå være utvidet, og de har et ansvar for sine studenter som nå i det store og hele er sammenfallende med de statlige institusjonenes ansvar. Etter utvalgets vurdering er det viktig at de private institusjonene tilføres tilstrekkelige midler for å kunne gjennomføre de endringer som er nødvendig for å tilpasse seg de nye krav som stilles, og at det i større grad settes likhetstegn mellom de statlige og private institusjonene også i finansieringsnivå og oppfølging fra statens side. Det er gitt tydelige politiske føringer om at de private institusjonene ikke lenger skal være et supplement til de statlige institusjonene, men snarere et likeverdig og utfyllende alternativ. Etter utvalgets vurdering er det helt nødvendig for å sikre de private institusjonene like muligheter til å realisere Kvalitetsreformens intensjon og til å ta aktivt del i de nasjonale utfordringer innen høyere utdanning og forskning, at disse institusjonene gis finansielle vilkår som i større grad gjenspeiler likheten i faglige fullmakter og ansvar.

Mindretallet mener for øvrig at de private institusjonene fortsatt i første rekke må betraktes som et supplement til det offentlige tilbudet.

9.2 Ny tilknytningsform for statlige høyere utdanningsinstitusjoner

9.2.1 Flertallets vurdering

Utvalgets *flertall* går inn for at de statlige institusjonene organiseres som selvstendige rettssubjekter utenfor den statlige forvaltningen. En slik omorganisering vil ventelig gi til dels betydelige økonomiske og administrative konsekvenser.

Generelt

Som et grunnleggende utgangspunkt for flertallets forslag om å organisere de statlige institusjonene som egne rettssubjekter, ligger at dagens finansieringsmodell og dagens finansieringsnivå for de statlige institusjonene må ligge fast. Finansieringsmodellen vil riktignok måtte tilpasses nye organisasjonsmessige strukturer og nye behov, men bør videreføres som en incentivbasert modell med en stor basiskomponent som sikrer institusjonene rammevilkår som gjør det mulig å planlegge under forutsigbare vilkår.

Betydning for institusjonene

For institusjonene vil en omorganiseringssprosess kreve mye administrasjon i forbindelse med overgang til nytt lovverk, tilførsel av kompetanse på forvaltning og drift i en ny organisasjonsform. Også i forbindelse med forhandlinger med de ansatte og under utarbeidelse av nye tariffavtaler, vil dette få konsekvenser i en overgangsperiode.

En organisering av de statlige institusjonene som egne rettssubjekter vil innebære at institusjonene får en egen balanse, og regnskapslovens avskrivningsregler vil gjelde. Det vil være en nær sammenheng mellom hvilke inntekter institusjonene får fremover og omfanget av den realkapital som de vil være i stand til å bære kostnadene ved. I praksis vil inntektsomfanget, de forutsetninger som legges til grunn for realkapitalens levetid og øvrige forutsetninger være viktige premisser for verdsettingen av realkapitalen. Inntekter som kan dekke kapitalkostnader er en ny inntektskomponent, og utgangspunktet bør være at disse defineres når institusjonen omdannes. Hvorvidt inntektene initialt skal settes så høyt at de gir grunnlag for en oppgradering av realkapitalen, eller det i de kommende år skal skje en økning av inntektene med en slik begrunnelse, vil måtte være temaer som behandles i de ordinære budsjettprosesser. Med den vekt som legges på at styrene for institusjonene forvalter sine ansvarsposisjoner på en helhetlig måte, er det viktig at det er konsistens mellom de krav som settes for institusjonen og det kapitalfundament som stilles til disposisjon for å oppfylle kravene. Det skal understrekes at institusjonenes inntekter ikke vil være øremerkede.

På den annen side vil en overgang til eget rettssubjekt gi institusjonene større frihet i økonomiske prioriteringer og allokering av ressurser internt ved institusjonene. Etter utvalgets vurdering er det viktig for å gi institusjonene tilstrekke-

lige incentiver til å forvalte statens ressurser på en effektiv måte og at eventuelle effektiviseringsgevinster gjennom en slik omorganisering kommer institusjonene og deres virksomhet til gode.

Dagens kontantfinansieringssystem gir etter flertallets vurdering dårlig informasjon og lite inspirasjon til kostnadseffektiv bruk av realkapital (bygninger og utstyr). Det legges ikke godt nok til rette for at institusjonene selv kan bestemme hvilke type kostnader som best understøtter oppgaveløsningen, f. eks. ved at man selger bygninger og utstyr som ikke brukes eller som brukes med liten effekt og dermed frigjør ressurser som kan brukes på bedre måte. Et av siktemålene ved innføring av regnskapsloven er at det etableres oversikt over den realkapital som institusjonene har til disposisjon, enten denne er i aktiv bruk eller ikke, og at institusjonene selv kan bestemme om ressursene ønskes brukt på annen måte, eventuelt at det ønskes brukt mer kapitalressurser på bekostning av andre typer innsatsfaktorer. Innføring av regnskapslovens prinsipper er således et tiltak for myndiggjøring av institusjonene. Etablering av åpningsbalanse ved at institusjonenes utstyr og bygninger kartlegges og verdsettes, er et nødvendig tiltak for at denne myndiggjøringen skal skje.

Flertallet registrerer at det settes kritisk søkelys på ressursene som må brukes for å skaffe oversikt over realkapital og etablere åpningsbalanse. Det vises blant annet til erfaringer fra den statlige overtakelsen av sykehusene og foretaksorganiseringen av disse. Flertallet ser på arbeidet med å etablere åpningsbalanse som en nødvendig forutsetning for at institusjonene skal kunne gis større fullmakter til å treffe beslutninger om realkapital, og det er således en investering for et bedre framtidig system. Dersom endringen skal gjennomføres er det nyttig at det kan gjøres bruk av erfaringene fra tilsvarende arbeid på sykehusområdet.

Betydning for departementet

Utdannings- og forskningsdepartementet vil få en stor oppgave knyttet til utredning av prinsipper for verdifastsettelse og fastsetting av åpningsbalanse og vedtekter for de enkelte institusjonene. Her bør de erfaringer Helsedepartementet har gjort seg i forbindelse med omorganiseringen av sykehusene, kunne være til stor nytte. Departementet vil også, ved en overgang til mer avtalebasert styring av institusjonenes oppgaver for staten, måtte etablere nye rutiner og tilføres ny kompetanse på en slik måte å styre den overordnede politikken.

Etter en overgangsperiode vil ventelig administrative oppgaver i departementet reduseres i samsvar med at statsrådets direkte ansvar for institusjonenes løpende virksomhet blir mindre. Dette vil få som konsekvens at departementet i større grad vil kunne fungere som et sekretariat for den til enhver tid sittende politiske ledelse, og i mindre grad utføre forvaltningsmessige oppgaver for sektoren. Ved at departementet ikke lenger vil måtte avvikle etatsstyrings- og styringsdialogmøter med det store antall statlige institusjoner, vil ventelig ressurser kunne frigjøres.

9.2.2 Mindretallets vurdering

Mindretallet, medlemmene *Austgulen, Benjamin-sen og Pettersen*, viser til sitt forslag om at statlige eide universiteter og høyskoler fortsatt skal være organisert som lovfestet uavhengige forvaltningsorganer. Dersom statlige universiteter og høyskoler skal gis en stiftelseslignende organisering som omfattes av regnskapsloven, slik som flertallet foreslår, vil dette ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser både på kort og lang sikt.

Innføring av regnskapsprinsippet medfører at verdien av eiendommer og utstyr skal aktiveres og avskrives i årlige budsjetter og regnskap. Dette vil kreve en nærmere kartlegging av institusjonenes eiendommer og utstyr for å beregne verdier av eiendeler og gjeld slik at det kan fastsettes en åpningsbalanse. Regnskapsprinsippet vil også ha konsekvenser for organiseringen av økonomi- og regnskapsfunksjon, forvaltning, vedlikehold og drift av eiendommer. Den enkelte institusjon må bl.a. drive en omfattende finansforvaltning. Omleggingen vil også ha konsekvenser blant annet for økonomi- og regnskapssystemer og IT-systemer som må fornyes for å være tilpasset overgangen fra statens regnskapssystem til regnskapssystemene som gjelder for private virksomheter.

Det vises i denne sammenheng til overgangen til nettobudsjettering for universitetene og til sykehusreformen. Overgangen til nettobudsjettering har vært et omfattende prosjekt over flere år, og det har lagt beslag på betydelige administrative og økonomiske ressurser. Det har også medført utstrakt kjøp av konsulent tjenester både fra departementets side og fra den enkelte institusjon. Disse medlemmer vil peke på et en overgang til regnskapsprinsippet for universiteter og høyskoler vil være en langt mer omfattende og ressurskrevende reform enn overgangen til nettobudsjettering.

Sykehusreformen innebar at staten overtok og

foretaksorganiserte de fylkeskommunale virksomhetene innen spesialisthelsetjenesten. I tillegg ble de statlige sykehusene omdannet til foretak. Dette har vært en meget ressurskrevende prosess, og det kan nevnes at det fortsatt er knyttet usikkerhet til fastsettelsen av åpningsbalansen for enkelte helseforetak. Selv om dette gjaldt statlig overtakelse av eiendeler fra fylkeskommunene, vil mange av de samme ressurskrevende prosesser gjelde dersom statlige universiteter og høyskoler skal omorganiseres og bli omfattet av regnskapsloven.

Flertallets forslag om en stiftelseslignende organisering av statlige universiteter og høyskoler innebærer at ansatte verken vil være omfattet av lov om offentlige tjenestemenn eller være medlemmer av Statens pensjonskasse. Dette vil medføre at det må iverksettes omfattende prosesser med forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene. Det må utarbeides nye arbeidskontrakter for ansatte, og det må forhandles fram nye pensjonsordninger.

Flertallet forutsetter at universiteter og høyskoler i fremtiden skal lånefinansiere nye investeringer. Mindretallet vil peke på at dette vil forutsette at hver enkelt institusjon må bygge opp en ekspertise på finansforvaltning som man ikke har i dag. Forslaget vil videre kunne innebære at sammenhengen mellom behov for nyinvesteringer og muligheter for å gjennomføre slike blir endret i forhold til dagens situasjon. Institusjoner med stor bygningsmasse og høyt studenttall vil bli favorisert fremfor mindre institusjoner. Mulighetene for langsiktig planlegging og utvikling av nye fagområder med et langsiktig potensiale samt mulighetene til å betrakte nyinvesteringer i universitets- og høyskolesektoren som tiltak for å fremme en nasjonal eller regional utvikling, vil bli svekket.

Staten er i dag selvassurandør. Ved at statlige universiteter og høyskoler gis en stiftelseslignende organisering, vil dette prinsippet bli høyst problematisk for institusjonene. Den enkelte institusjon vil ikke ha et tilstrekkelig omfang til å opp- tre som selvassurandør, og det vil derfor være nødvendig å tegne forsikring i forsikringsselskaper mot utgifter knyttet til brann, tyveri og annet uhell. Det samme kan også gjelde for erstatningsansvar på grunnlag av alminnelige erstatningsregler. På denne måten vil institusjonene kunne påføres betydelige merutgifter. Dersom disse merutgiftene ikke dekkes gjennom økt bevilgning fra staten, vil dette få betydelige konsekvenser for kjernevirksomheten.

I en implementeringsperiode vil en slik reform legge beslag på betydelige administrative og økonomiske ressurser. På lengre sikt vil det også være nødvendig med en styrking av det administrative apparat i den enkelte institusjon sammenliknet med dagens situasjon. Med de begrensede økonomiske og personellmessige ressurser som står til rådighet for norsk forskning og høyere utdanning, vil det etter disse medlemmenes vurdering ikke være en god utnyttelse av ressursene.

Mindretallets forslag, om at institusjonene fortsatt skal være forvaltningsorganer med lovfestet uavhengighet, innebærer at investeringer i universitets- og høyskolesektoren fortsatt skal bevilgningsfinansieres samt at institusjonene fortsatt vil komme inn under statens selvassurandørrordning. Det følger videre av mindretallets forslag at man vil unngå ressurskrevende administrative oppgaver knyttet til omlegging av regnskapsprinsipper og andre tekniske endringer.

Vedlegg 1

Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet

Innspill til lovutvalgets arbeid

Vi viser til EFTA-domstolens dom av 24. januar 2003 (vedlagt) vedrørende øremerking av vitenskapelige stillinger for kvinner.

Sakens bakgrunn er at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i august 2000 mottok en klage mot Norge vedrørende øremerking av vitenskapelige stillinger for kvinner ved Universitetet i Oslo. I klagen ble det hevdet at ordningen med øremerking var i strid med rådsdirektiv 76/207/EØS (s k likebehandlingsdirektivet) og dermed i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

ESA stevnet i april 2002 Norge inn for EFTA-domstolen.

I dom av 24. januar 2003 slo EFTA-domstolen fast at Norge, ved å tillate at et antall akademiske stillinger øremerkes utelukkende for et underrepresentert kjønn, har unnlatt å oppfylle sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen og likebehandlingsdirektivet.

Domstolen slo bl.a. fast at avvik fra retten til likebehandling i nasjonale regler og praksis bare kan tillates dersom de sikrer en balanse mellom behovet for å fremme det underrepresenterte kjønn og mulighetene for kandidater av det annet kjønn til å få en objektiv vurdering av sine kvalifikasjoner. Øremerking gir ingen fleksibilitet, og er

derfor etter EFTA-domstolens syn ikke forholdsmessig.

Departementet har i brev til universitetene og høyskolene informert om dommen, og at en konsekvens er at praksisen med å utlyse stillinger kun for det underrepresenterte kjønn, må opphøre straks (jf. § 30 nr. 3 i lov om universiteter og høyskoler). I brevet (vedlagt) understrekes det at det fortsatt er mulig å bruke s k moderat kjønnskvolter, dvs. ved to eller flere likt kvalifiserte søkere til en stilling kan man velge den som tilhører det underrepresenterte kjønn.

Regjeringen vil rette seg etter EFTA-domstolen, og departementet vil vurdere nødvendige lovendringer ved neste revisjon av loven.

Departementet ber nå lovutvalget i sitt arbeide vurdere dommen og foreslå nødvendige endringer i loven som en konsekvens av EFTA-domstolens avgjørelse. Viser også til tidligere informasjon til lovutvalget gjennom utvalgets sekretær.

Med hilsen

Trond Fevolden e.f.
departementsråd

Rolf L. Larsen
fung. ekspedisjonssjef

Vedlegg 2

Kvalitet i norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv En delutredning for Ryssdalutvalget

Åse Gornitzka (red.)

Forord

Foreliggende rapport er utarbeidet av Norsk institutt for studier av forskning og høyere utdanning (NIFU) på oppdrag av Utdannings- og forskningsdepartementets Lovutvalg. Dette utvalget er nedsett for å utrede et felles lovverk for høyere utdanning.

Rapporten belyser kvaliteten på forskning og utdanning innen norsk universitets- og høyskolesektor i forhold til andre land. Utredningen baserer seg på foreliggende materiale som samlet kan belyse deler av kvaliteten på forskning og utdanning i et internasjonalt perspektiv. I tillegg drøftes forholdet mellom styring og organisering og kvalitet i forskning og utdanning.

Følgende personer ved NIFU har bidratt til rapporten: Dag Aksnes, Clara Åse Arnesen, Karl Erik Brofoss, Magnus Gulbrandsen, Svein Kyvik, Liv Langfeldt, Ingvild Marheim Larsen, Antje Rappmund, Gunnar Sivertsen, Jens-Christian Smeby, Bjørn Stensaker, Susanne Lehmann Sundnes, Jannecke Wiers-Jenssen og Petter Aasen. Åse Gornitzka har hatt prosjektleder- og redaktøransvaret.

Oslo, juni 2003

Petter Aasen
Ingvild Marheim Larsen.

Sammendrag

Denne utredningen har to hovedproblemstillinger. For det første belyses kvaliteten på forskning og utdanning innen universitets- og høyskolesektoren i Norge sammenlignet med andre land. For det andre drøftes forholdet mellom styring og organisering og kvalitet i forskning og utdanning. Utredningen er basert på en gjennomgang av foreliggende materiale som kan belyse deler av kvaliteten på forskning og utdanning i norsk UoH-sektor.

I et internasjonalt perspektiv kan *forskningen* i norsk UoH-sektor karakteriseres av følgende forhold:

- De bibliometriske dataene viser at norske forskere totalt sett publiserer mindre i internasjonale vitenskapelige tidsskrift enn forskere i de øvrige nordiske landene. Artikkelproduksjonen i norsk forskning har økt kraftig i perioden fra 1981 til 2002, men veksten har vært mye sterkere for de andre nordiske landene enn for Norge. Norske artikler siteres mindre hyppig enn artikler fra Sverige, Danmark og Finland. Forskjellene i sitering har imidlertid blitt utjevnet de siste 20 årene. Norge har hatt en positiv utvikling, særlig i siste halvdel av 1990-tallet. I 2002 ble for første gang norske tidsskriftsartikler sitert over verdensgjennomsnittet.
- Norsk universitetsforskning på de fagområdene som er evaluert, er av gjennomgående god faglig kvalitet i internasjonal målestokk. Det viser de disiplinevalueringene som er foretatt av internasjonale fagekspertter. Innenfor enkelte fagfelt finnes det flere miljøer som er i internasjonal toppklasse, spesielt innfor informatikk og matematikk. Kvaliteten varierer en del innen det enkelte fag. Data omfatter kun en disiplin innenfor humaniora og en i samfunnsvitenskap og fanger dermed opp lite av den forskningens om foregår ved norske universiteter innenfor disse fagområdene.
- Norske doktorgradsavhandlinger får gjennomgående gode karakterer. Den delen av norsk forskning som viser seg i norske doktorgradsavhandlinger holder i overveiende grad en standard som ligger godt over internasjonalt nivå, men ikke når det kommer til effektivitet i avhandlingsarbeidet. I internasjonal målestokk bruker doktorgradsstudenter i norsk UoH-sektor lang tid og har en høyere gjennomsnittalder ved disputas enn det som er vanlig i andre land.

Materialet som gjennomgås i denne rapporten viser følgende trekk ved kvaliteten på *utdanningen* i norsk UoH-sektor:

- Kvalitetsarbeidet i norsk høyere utdanning har hatt et mindre organisatorisk fotfeste enn det som er vanlig i andre land. I internasjonal målestokk kom det norske systemet for høyere utdanning sent i gang med introdusere systematisk og organisert kvalitetsarbeid. Internasjonale ekspertvurderingene av universitetene som undervisningsinstitusjoner peker også på dette forholdet, og de eksterne evalueringene av norske universiteter etterlyser etablering av systemer for kvalitetssikring ved lærestedene som er forankret i institusjonenes ledelse.
- De eksterne evalueringene av universitetene peker på at den faglige standarden i universitetenes utdanningstilbud er god, men at undervisningsformene er konservative. Internasjonale eksperter peker på et kvalitetsproblem ved norske universiteter med hensyn til gjennomstrømming og tidsbruk i utdanningen. Dette sammenfaller også med vurderingene som kom fram i den internasjonale evalueringen av doktorgradsutdanningen.
- Blant norske førsteårsstudenter er 2/3 er fornøyd med faglig kvalitet, mens mindre enn halvparten er fornøyd med den pedagogiske kvaliteten. Høgskolene blir vurdert mer positivt enn universitetene når det gjelder veiledning og andre tilbakemeldinger fra undervisningspersonalet. Høgskolene kommer også bedre ut i vurderingen av rammekvaliteten på utdanningen, det vil si undervisningslokaler og administrativ studentservice. Siden dette refererer til studenters opplevelser av utdanning og lærested på et meget tidlig stadium, kan vi ikke trekke generelle konklusjoner om studenters vurderinger av studiekvalitet på andre stadier i studieløpet eller etter endt utdanning.
- Norsk høyere utdanning scorer høyt på relevanskvalitet i en komparativ studie av forholdet mellom utdanning og arbeidsmarked i Europa. Kunnskap og ferdigheter brukes og kommer til nytte i arbeidslivet i større grad i Norge enn i de øvrige europeiske land som er med i denne studien. Dette gjelder kandidater som ble uteksaminert på midten av 1990-tallet, og resultatene er trolig preget av det meget gode arbeidsmarkedet for høyt utdannede på undersøkelsestidspunktet.
- Vurderingene fra internasjonale eksperter som har evaluert fagdisiplinene og universitetene som institusjoner, understreker betydningen av faglig ledelse for kvaliteten på forskning og utdanning, både på det forskningsutførende nivået og på institusjonsnivå. De internasjonale evalueringspanelene peker på at norske universiteter har svakt utviklete tradisjoner og betingelser for å utøve faglig lederskap. De er skeptiske til deler av den måten norske universiteter organiseres og styres, spesielt til det de oppfatter som det store innslaget av demokratiske styringsordninger. De etterlyser også strategisk planlegging og profilering av virksomheten.
- Et sentralt funn i undersøkelser av hva som kjennetegner et godt forskningsmiljø er at det *å arbeide sammen med andre*, særlig i grupper, men også gjennom eksternt samarbeid, ofte kan være kvalitetsfremmende. Miljøer med en sterk individualistisk forskningskultur vurderes nesten alltid som dårligere enn miljøer med tradisjon for forskningssamarbeid.
- *Rekruttering* er en av de viktigste faktorer for å sikre kvaliteten i forskningsmiljøene, og rekrutteringspersonalet ser også ut til å være avhengige av en større grad av støtte fra forskningsmiljøet som omgir dem, også i form av faglig ledelse. Både evalueringen av norsk doktorgradsutdanning peker på slike forhold og anbefaler at norsk forskerutdanning settes inn i en mer organisert ramme i form av forskerskoler. Disiplinvalueringene understreker også at mange av de norske universitetsmiljøene står overfor en rekrutteringskrise, som på sikt kan ha store konsekvenser for det faglige nivået ved norske universitetsinstitutter.
- Blant vitenskapelig personale ved norske universiteter er det blandete synspunkter på spørsmålet om faglig lederskap ved instituttene. En spørreskjemaundersøkelsen til alle fast vitenskapelige ansatte ved universitetene viser at forslaget om å *tilsette* instituttstyrere på åremål ikke har støtte blant flertallet av det vitenskapelige personalet, samtidig som store deler (38 prosent) av de vitenskapelig ansatte ønsker en slik ledelsesmodell. Undervisningsledelse framstår som lite kontroversielt: vitenskapelig personale mener kvalitetssikring av undervisningen er instituttstyrers ansvar. Forskningsledelse er imidlertid et mye mer sensitivt område. Instituttstyrere selv er tilbakeholdne med å se kvalitetssikring av forskning som del av ansvaret som instituttleder,

Styring og ledelse – har det betydning for kvalitet?

mens blant vitenskapelig personale er det halvparten som mener at instituttstyrene faktisk bør ha ansvar for kvalitetssikring av forskningen.

1 Norsk høyere utdanning – en introduksjon til en internasjonal sammenligning

1.1 Innledning

Denne utredningen har to hovedproblemstillinger. For det første belyses kvaliteten på forskning og utdanning innen universitets- og høyskolesektoren i Norge sammenlignet med andre land. For det andre drøfter vi forholdet mellom styring og organisering og kvalitet i forskning og utdanning.

Utredningen baserer seg på foreliggende materiale som samlet kan belyse problemstillingene. Vi benytter en rekke ulike kilder og indikatorer som mål på forskningens og utdanningens kvalitet i et internasjonalt perspektiv. Likevel er det klare begrensninger i konklusjonene som kan trekkes på grunnlag av tilgjengelig materiale. Kvalitetsbegrepet er mangslungent, noe som vi også gjør rede for i denne rapporten. Det betyr at foreliggende data og materiale som kan si noe kvaliteten på norsk høyere utdanning ikke dekker alle kvalitetsaspekter. Videre er generaliserbarheten også i de fleste tilfeller begrenset, slik at kvalitetsvurderinger av deler av sektoren ikke kan sies å gjelde for andre deler av sektoren. Denne rapporten bærer til dels også preg av at det er mer informasjon tilgjengelig om kvalitet i universitetssektoren enn tilfellet er for forskning og utdanning i høyskolesektoren.

«Et internasjonalt perspektiv» betyr i denne sammenhengen i hovedsak tre forhold:

1. internasjonale sammenligninger basert på *kvantitative indikatorer*
2. internasjonale sammenligninger basert på *komparative studier*
3. *internasjonale eksperters* vurderinger av ulike trekk ved norsk universitets- og høyskolesektor slik det kommer fram i evalueringer som har blitt foretatt i sektoren de siste 10 årene

Utdannings- og forskningspolitiske myndigheter har de senere årene i økende grad vektlagt betydningen av å se kvaliteten på høyere utdanning og forskning i et internasjonalt perspektiv. Internasjonalisering har blitt satt høyt på dagsorden, og ulike former for internasjonalisering blir sett på som et helt sentralt virkemiddel til å opprettholde

og heve kvaliteten på norsk høyere utdanning og forskning. Dette kommer veldig klart til uttrykk i *Kvalitetsreformen*. Kvalitet skal ikke bare vurderes opp mot en nasjonal, men en *internasjonal* standard.

Som en introduksjon til gjennomgangen av kvalitet på forskning og utdanning i norsk universitets- og høyskolesektor vil vi i det følgende presentere noen hovedtrekk ved norsk høyere utdanning sammenlignet med andre land. For det første, presenterer vi noen hovedindikatorer som kan plassere Norge i internasjonal målestokk med hensyn til studentmassen, befolkningens utdanningsnivå og studietilbøyelighet. Videre identifiserer vi trekk som kjennetegner *strukturen* i denne sektoren sett i forhold til andre land. For det tredje gir vi et bilde av FoU-innsatsen (målt både i penger og årsverk) i universitets- og høyskolesektoren i Norge og et utvalg andre land.

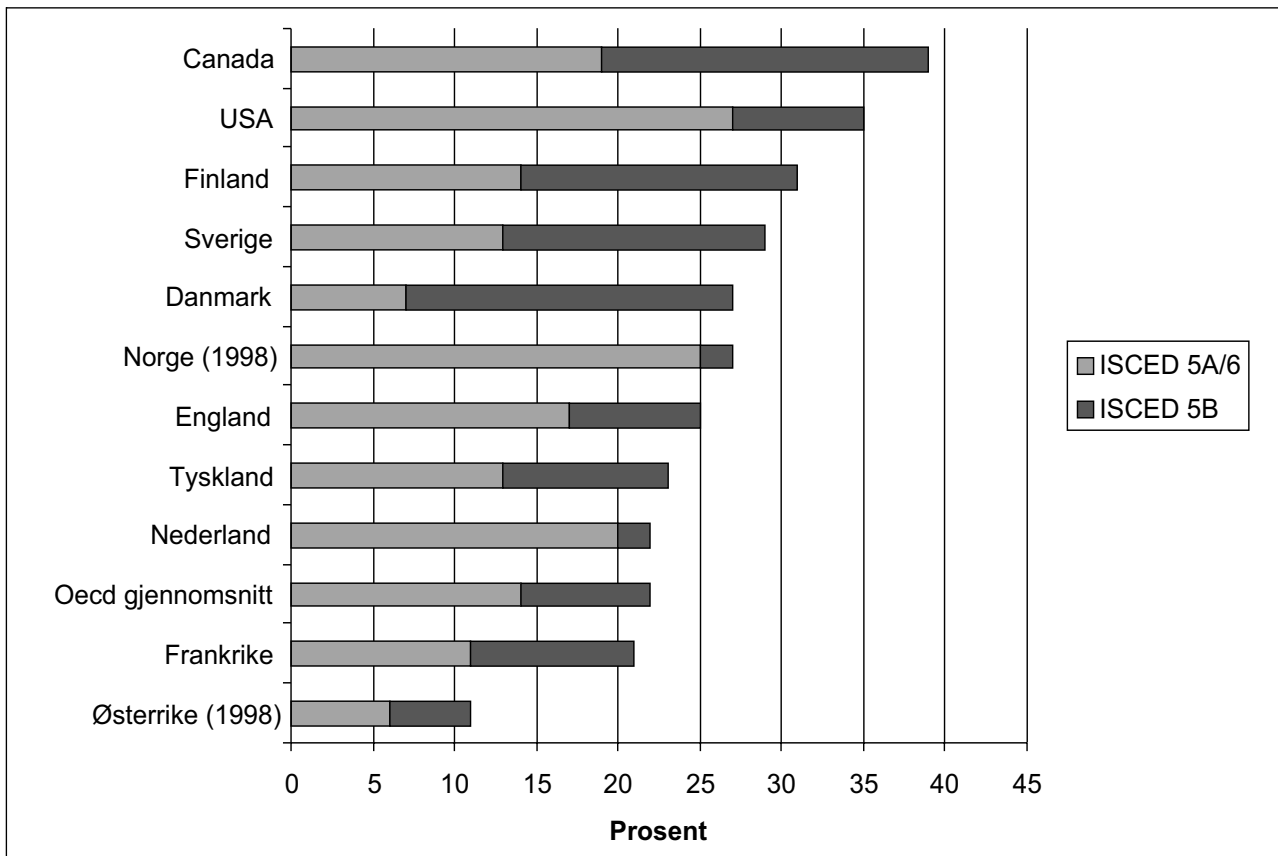
1.2 Norsk høyere utdanning – noen hovedtrekk

Utdanningsnivået i den norske befolkningen er høyt i internasjonal målestokk. Alle de nordiske landene ligger på topp i Europa når det gjelder andelen av befolkningen i aldersgruppen 25 til 64 som har *fullført* høyere utdanning (se Figur 2.1). Norge er på samme nivå som Danmark, mens utdanningsnivået¹ i befolkningen er høyere i Sverige og Finland. Utdanningsnivået i Norge er imidlertid godt over gjennomsnittet av OECD-landene.

Norge har den høyeste *utdanningstilbøyeligheten* i befolkningen innenfor OECD-området, med unntak av Finland og USA (se Figur 2.2). I Norge vil en norsk 17-åring kunne forventes å studere i 3,1 år, og det er betydelig høyere enn det som er gjennomsnittet for OECD-landene (2,5 år).

Det har vært en kraftig vekst i utdanningskapasiteten i høyere utdanning på 1990-tallet. Antallet studenter i universitets- og høyskolesektoren (inkludert utenlandsstudenter) ble fordoblet fra midten av 1980-tallet og fram til 1999. Totalt var

¹ I OECDs statistikk er høyere utdanning delt inn i to ulike nivåer: ISCED 6 som er utdanning på doktorgradsnivå og ISCED 5 som er all øvrig høyere utdanning. Nivå fem er videre delt inn i 5A og 5B. ISCED 5B er i hovedsak yrkesrettet utdanning. ISCED 5A er i hovedsak teoretisk utdanning og profesjonsutdanning på et høyt nivå, eller som gir adgang til forskerutdanning. Utdanning på nivå 5A kan ha varighet 3 år eller lengre, men utdanning på nivå 5B kan ha varighet 2 år eller mer. Denne inndelingen ble brukt for første gang i Education at a Glance OECD indicators 2000 edition (Maus 2001: 125-126).



Figur: 2.1 Andel av befolkningen i aldersgruppen 25-64 som har fullført høyere utdanning i utvalgte OECD-land i 1999

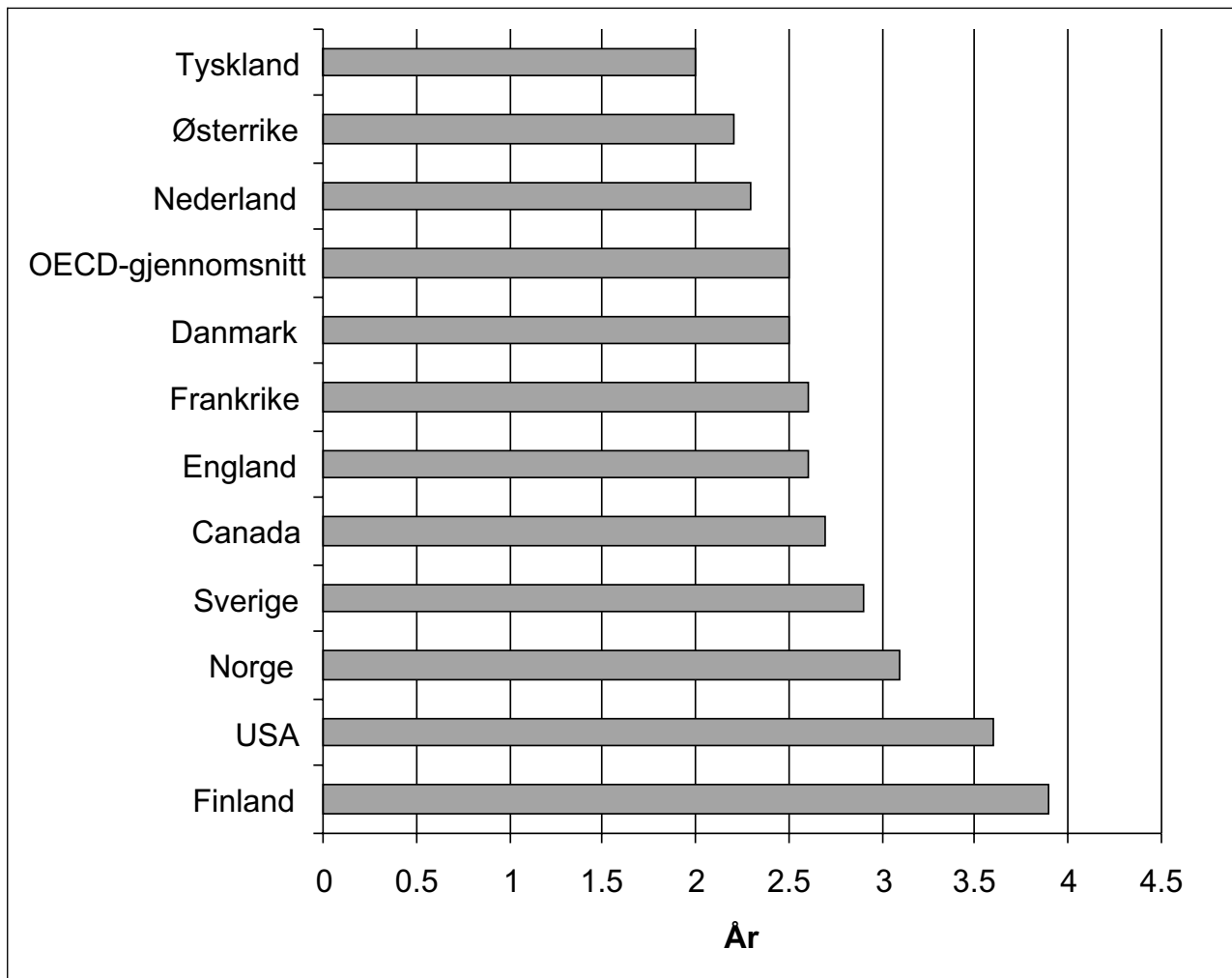
Kilde: OECD 2001: Education at a Glance – OECD indicators

det 205 600 personer i høyere utdanning i 1999 (Maus 2001:95). Vekst i utdanningskapasiteten finner vi igjen i de aller fleste land. Med unntak av Frankrike, Tyskland og Tyrkia vokste tallet på studenter i høyere utdanning fra 1995 til 2000 (OECD 2002: 225). På verdensbasis er det økende etterspørsel etter høyere utdanning som i hovedsak ligger til grunn for ekspansjonen i høyere utdanning og ikke større ungdomskull (OECD 2001:152). Det er også situasjonen i norsk høyere utdanning.

Norge har i internasjonal målestokk en noe avvikende aldersprofil i studentmassen. I 1999/2000 var median-verdien for norske fulltidsstudenter 24,5 år, mens den typiske studenten i Europa var 22,7 år. Mindre enn 15 prosent av norske studenter var yngre enn 21,2 år (gjennomsnitt i Europa var 19,7 år), og mer enn 85 prosent av norske studenter var under 33,8 år. Det er betydelig eldre enn det som er vanlig i de fleste andre europeiske land, men på ingen måte unikt. Både Danmark og Finland hadde i 1999/2000 en eldre stu-

dentmasse enn Norge, med median-aldre på henholdsvis 25,6 år og 25 år. (EURYDICE 2002: chapter 7:12).

Det siste 25 årene har om lag seks prosent av den totale norske studentmassen befunnet seg i utlandet, men andelen har steget de siste årene. I absolutte tall er veksten i utenlandsstudenter betydelig. I 1999-2000 var over 14,000 av Lånekassens kunder registrert som utenlandsstudenter. Økende internasjonal mobilitet i studentmassen er et internasjonalt fenomen, men det finnes få gode komparative data om andel utenlandsstudenter. Men vi kan med ganske stor sikkerhet anta at få land i Vest-Europa kan vise til en tilsvarende andel av studentmassen som studerer i utlandet som det man finner i Norge. Data fra EURYDICE dekker bare andel av studentmassen som studerer i andre EU/EFTA-land eller søkerland, og i EU/EFTA-landene er denne andelen kun 2 prosent. Det er i første rekke meget små land med helt begrenset nasjonal utdanningskapasitet (Liechtenstein, Kypros og Island) som har en



Figur: 2.2 Forventete antall år i høyere utdanning for 17-åringere i utvalgte OECD-land i 1999. (ISCED-nivå 6, 5A og 5B)

Kilde: OECD 2002: Education at a Glance C2.2

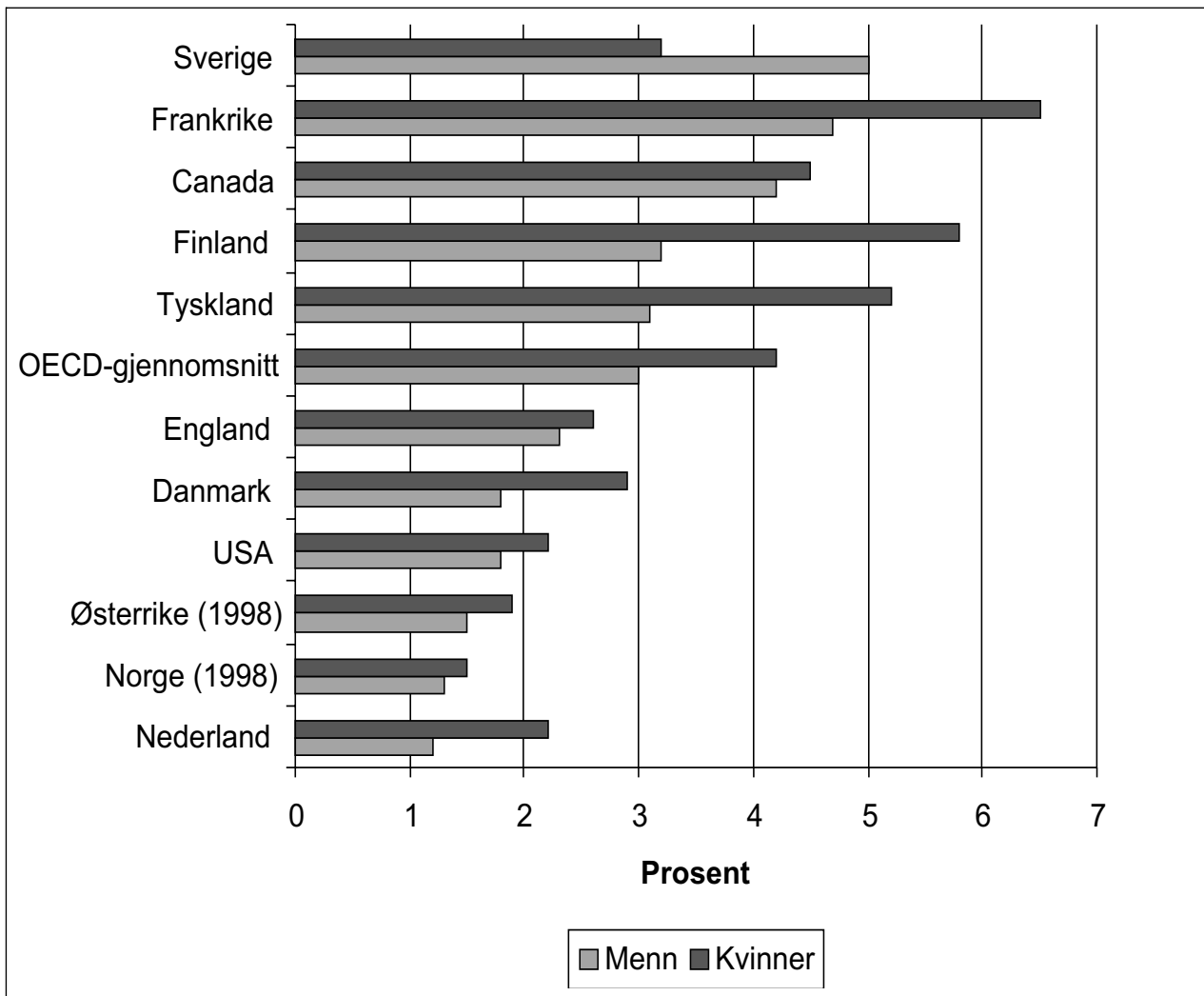
høyere andel utenlandsstudenter i andre europeiske land enn Norge (EURYDICE 2002 chapter F:11).

I internasjonal målestokk er arbeidsledigheten i Norge lav for alle utdanningsnivåer. Arbeidsledigheten for akademikere varierer en god del fra land til land, men synes først og fremst å avhenge av det generelle arbeidsledighetsnivået i landet. Selv om utdanningsnivået blant befolkningen er høyere enn i de fleste land utenom Norden og USA, er ledigheten blant høyere utdannede betraktelig lavere enn i andre land. Norge har altså et meget godt arbeidsmarked (også) for kandidater fra høyere utdanning (se Figur 2.3).

1.3 Strukturelle kjennetegn ved norsk universitets- og høyskolesektor²

Måten høyere utdanning og de kortere profesjonsstudiene er organisert på varierer mye fra land til land. Internasjonalt har det også skjedd store endringer i organisering av systemer for høyere utdanning de siste 20 årene. Den store veksten i studenttallene foranlediget en diskusjon om hvordan høyere utdanning skulle organiseres og hvilke organisatoriske løsninger som best kunne ivareta ulike og voksende behov for høyere utdanning. Et diversifisert system for høyere utdanning ble et mål for mange land. Ønsket var å etablere systemer med en blanding av lange og korte studier, akademiske og yrkesrettede stu-

² Basert på Kyvik 2002



Figur: 2.3 Arbeidsledige med høyere utdanning som andel av arbeidsstyrken i aldersgruppen 30–44 i 1999

Kilde: OECD 2001: E1.2

dier. Enkelte land valgte å opprette nye *typer* institusjoner for å kunne ivareta et større mangfold i utdanningstilbudet, mens andre land bygget ut tilbudet innenfor rammen av de eksisterende eller nyopprettede universiteter. Innenfor OECD-området ble utviklingen av en egen høyskolesektor den mest utbedte løsningen. De kortere utdanningene rettet inn mot arbeidslivets behov ble lagt til egne nyopprettede institusjoner. Samtidig oppgraderte og videreutviklet disse landene de postgymnasiale yrkesskolene slik at disse også gikk inn i høyskolesektoren. Utviklingen i hoveddelen av de vesteuropeiske høyere utdanningssystemer har gått fra et universitetsdominert system med universiteter og et fåtall spesialiserte høyskoler som de eneste læresteder for høyere utdanning, via et todelt system der de kortvarige yrkesrettede studier anerkjennes som høyere utdanning, og

videre til et binært system med en selvstendig og integrert høyskolesektor. Norge følger også i hovedtrekk denne utviklingslinjen. Med etableringen av de første distriktshøgskolene i Norge i 1968 forventet man at læresteder for kortere yrkesrettede utdanningstilbud også skulle ha en distrikts-/regional rolle som kunne ivareta lokalsamfunnets behov og gjøre høyere utdanning geografisk og sosialt mer tilgjengelig. Gjennom høyskolereformen i 1994 ble de små spesialiserte høyskolene slått sammen til store, flerfaglige institusjoner.

Som i de fleste andre land med en høyskolesektor har studenttallet i høyskolesektoren økt mer enn i universitetssektoren. Allerede i 1980 hadde høyskolesektoren 45 prosent av studieplassene i høyere utdanning, og i løpet av første halvdel av 1980-tallet passerte antall studenter i høg-

skolesektoren tallet på studenter ved landets universiteter og vitenskapelige høyskoler. I 2000 var andelen førsteårsstudenter som gikk til høyskolene rundt 55 prosent, og i internasjonal målestokk betyr dette at Norge har en relativt stor høyskolesektor. Det finnes land der denne andelen er høyere, men det er vanligere at universitetssektoren har en større andel av førsteårsstudentene (se Kyvik 2002: 81).

Norge skiller seg fra de fleste andre land ved at kortvarige profesjonsutdanninger er inkorporert og beholdt i høyskolesektoren, men samtidig tilbyr høyskolene universitetsutdanning på lavere grads nivå og til dels også på hovedfags- og doktorgradsnivå. Det er ikke vanlig i andre land. I europeisk sammenheng er det kun Sverige og Norge som har åpnet muligheten for å avlegge en doktorgrad i høyskolesektoren. Når det gjelder lengden på utdanningen har norsk høyskolesektor hatt en mer sammensatt portefølje enn de fleste andre europeiske land, med to og fireårige studieløp i økonomi- og administrasjonsfag, fireårige allmennlærerutdanning, og treårige studieløp for de fleste andre profesjonsutdanninger.

Som i andre land er norske universiteter de primære grunnforskningsutførende institusjo-

nene i FoU-systemet. Norsk høyskolesektor har rett til å drive FoU-virksomhet, men først og fremst knyttet til praksisfeltet for de fag man underviser i, eller knyttet til problemer med spesiell relevans for sin region. At det legges slike begrensninger på forskningsarbeid i høyskolesektoren er vanlig i de fleste land. De landene som opprettet en høyskolesektor satte i utgangspunktet som forutsetning at høyskolene *ikke* skulle drive egen forskning. Trolig er den norske høyskolesektoren mer forskningsorientert enn tilsvarende sektorer i andre land (se Kyvik 2002:85). Et særtrekk ved den norske universitets- og høyskolesektoren er at universiteter og høyskoler har en felles stillingsstruktur. Slik stillingsstrukturen er utformet i Norge, kan det representere en forskningsmotiverende faktor i det norske systemet, som man ikke finner i andre binære eller todelt systemer for høyere utdanning.

Norsk høyere utdanning skiller seg også ut som et av de mest fleksible system med hensyn til muligheten for å gå over fra utdanning i en sektor til en annen. Få andre system har tilsvarende muligheter til å kombinere yrkesrettet og akademisk orientert utdanning som det norske overgangssystemet gir anledning til.

Tabell: 2.1 Totale FoU-utgifter i en del utvalgte OECD-land i 1999. Realvekst 1989-1999 i prosent

Land	Tot FoU (faste 1995-priser) Mill. NOK	% av BNP	Tot FoU per cap. ¹ (fast 1995 NOK)	Vekst 89-99 %
Canada	128 722	1,79	4 221	44
Danmark	26 146	2,09	4 914	79
Finland	34 373	3,22	6 655	102
Frankrike	269 097	2,18	4 463	8
Irland	9 211	1,21	2 460	164
Island	1 448	2,37	5 228	126
Italia	117 882	1,04	2 045	-20
Japan	874 765	2,94	6 905	45
Nederland	73 519	2,02	4 650	33
<i>Norge</i>	<i>18 522</i>	<i>1,65</i>	<i>4 151</i>	<i>33</i>
Portugal	10 365	0,76	1 038	.
Spania	55 248	0,88	1 394	24
Storbritannia	214 555	1,88	3 606	-11
Sverige	69 415	3,78	7 836	31
Tyskland	441 098	2,44	5 374	-6
USA	2 113 784	2,65	7 743	17

¹ NOK i hele kroner

1.4 FoU-innsats i norsk universitets- og høyskolesektor

Utgifter til forskning og utvikling

I internasjonal sammenheng er Norge en liten forskningsnasjon. I 1999 var de totale norske FoU-utgiftene 18,5 milliarder kroner, eller knapt fire promille av OECD-landenes samlede FoU-innsats. Også målt i andel av BNP til FoU ligger Norge lavere enn de fleste andre OECD land (se Tabell 2.1). Dersom man ser FoU-innsatsen i forhold til folketallet kommer Norge bedre ut, i 1999 var FoU-utgiftene beregnet til 4 151 norske kroner per capita og det er på nivå med land som Canada, Danmark og Nederland.

Det er store variasjoner mellom landene når det gjelder vekst i utgifter til FoU i løpet av 1990-tallet. Det har vært 33-prosent vekst i FoU-innsatsen i Norge i dette tidsrommet, og det er på nivå med land som Nederland og Sverige. Enkelte andre land har hatt en betydelig større vekst. Irland, Island og Finland mer enn fordoblet sin FoU-innsats fra 1989 til 1999, mens både Storbritannia og Tyskland reduserte sin FoU-innsats i samme perioden (se Tabell 2.1).

En betydelig del av ressursinnsatsen i norsk forskning og utvikling foregår ved landets univer-

siteter og høyskoler. I internasjonal målestokk er universitets- og høyskolesektorens andel ganske høy i Norge, med 29 prosent i 1999 (se Tabell 2.2). Norsk universitets- og høyskolesektors andel av totale FoU-utgifter er den høyeste i Norden. Her skal vi imidlertid være klar over at strukturelle forskjeller ved universitets- og høyskolesektorene i de ulike land gjør sammenligninger vanskelig, men det gir likevel et grovt mål for betydningen av universitets- og høyskolesektoren i landenes forskningssystem.

I Norge ble det i faste priser brukt 1189 kroner per innbygger på FoU i universitets- og høyskolesektoren i 1999. Det er lavere enn i Sverige, omtrent på nivå med Finland, og høyere enn i Danmark.

I Norge vokste FoU-utgiftene i universitets- og høyskolesektoren med 58 prosent fra 1989 til 1999, altså betydelig mer enn veksten i FoU-utgifter totalt. Innenfor OECD-området er Norge på dette området blant de med sterkest vekst, selv om det også er land som har hatt en betydelig større vekst enn den norske universitets- og høyskolesektoren. Norge er altså ett av de landene der universitets- og høyskolesektoren har *økt sin betydning* som forskningsutførende sektor, når vi måler dette i form av relativ vekst i FoU-utgifter.

Tabell: 2.2 Forskning og utvikling i universitets- og høyskolesektoren i en del utvalgte OECD-land i 1999. Realvekst 1989-1999 i prosent

Land	Tot FoU (faste 1995-priser) Mill. NOK	% UoH FoU av Tot FoU	% av BNP	Tot FoU per cap. ¹ (fast 1995 NOK)	Vekst 89-99 %
Canada	38 475	30	0,53	1 262	45
Danmark	5 301	20	0,42	996	46
Finland	6 777	20	0,63	1 312	107
Frankrike	46 184	17	0,37	766	24
Irland	1 954	21	0,26	522	147
Island	302	21	0,49	1 091	88
Italia	37 106	32	0,33	644	28
Japan	129 833	15	0,44	1 025	72
Nederland	19 275	26	0,53	1 219	62
<i>Norge</i>	<i>5 305</i>	<i>29</i>	<i>0,47</i>	<i>1 189</i>	<i>58</i>
Portugal	3 999	39	0,29	400	.
Spania	16 641	30	0,27	420	83
Storbritannia	42 129	20	0,37	708	14
Sverige	14 857	21	0,81	1 677	-9
Tyskland	72 645	17	0,40	885	9
USA	292 868	14	0,37	1 073	13

¹ NOK i hele kroner.

Tabell: 2.3 FoU-utgifter etter sektor for utførelse og som andel av total FoU i 2001. Mill. nasjonale myntenheter og prosent

Utførende sektor	Danmark		Finland		Island ¹		Norge ²		Sverige ³	
	DKK	(%)	EUR	(%)	ISK	(%)	NOK	(%)	SEK	(%)
Foretakssektoren	22 343	69	3 284	71	13 198	59	14 626	60	75 215	78
Offentlig sektor	2 950	9	501	11	5 090	23	3 570	15	2 751	3
Universitets- og høyskolesektoren	6 964	22	834	18	4 252	19	6 274	26	18 819	19
Totalt	32 257	100	4 619	100	22 539	100	24 471	100	96 785	100

¹ Foreløpige tall for Island

² Norsk foretakssektor inkluderer næringslivet (12,6 mrd. kr) og den næringslivsrettede delen av instituttsektoren (2,0 mrd. kr).

³ I Sverige er PNP-sektoren inkludert i foretakssektoren.

Kilde: NIFU FoU-statistikk

Ledende forskningsnasjoner som USA har til sammenligning hatt en beskjeden vekst i universitets- og høyskolesektoren. I Nordens ledende forskningsnasjon, Sverige, har det vært en nedgang i FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren.

Ser vi isolert på utviklingen i *Norden* og kun i perioden fra 1999 til 2001 har den største økningen vært i foretakssektorens FoU-innsats. Foretakssektoren omfatter forsknings- og utviklingsarbeid utført i næringslivet og ved næringslivsrettede forskningsinstitutter. I 2001 var dermed universitets- og høyskolesektorens andel av de samlede FoU-utgifter noe lavere enn i 1999 (se Tabell 2.3). I 2001 utgjorde universitets- og høyskolesektorens andel av den totale FoU-innsats i Sverige 19 prosent, i Finland 18 prosent, i Danmark 22 prosent, i Norge 26 prosent og i Island 19 prosent.

FoU-årsverk i universitets- og høyskolesektoren

Det ble i 1999 utført 7313 FoU-årsverk ved norske universiteter og høyskoler, og det er 29 prosent av alle FoU-årsverk i Norge (se Tabell 2.4). I søreuropeiske land (Italia, Spania og Portugal) har universitets- og høyskolesektoren en noe større rolle i FoU-systemet, målt i andel av FoU-årsverk, mens de fleste land i Europa ligger omtrent på samme andel som Norge (fra 21 til 30 prosent av alle FoU-årsverk).

Finansieringskilder

Figur 2.5 viser hvilke kilder som finansierer forskning og utvikling ved universiteter og høyskoler. Offentlige kilder dominerer som finansierings-

kilde til forskning og utvikling ved europeiske universiteter og høyskoler. Med unntak av Sverige og Storbritannia finansierer offentlige kilder mer enn 80 prosent av FoU i denne sektoren i alle de utvalgte europeiske landene. I Norge finansierer det offentlige 86,7 prosent. Næringslivet står som kilde til 5,1 prosent av FoU-utgiftene i den norske universitets- og høyskolesektoren, og det er den høyeste andelen blant de nordiske landene.

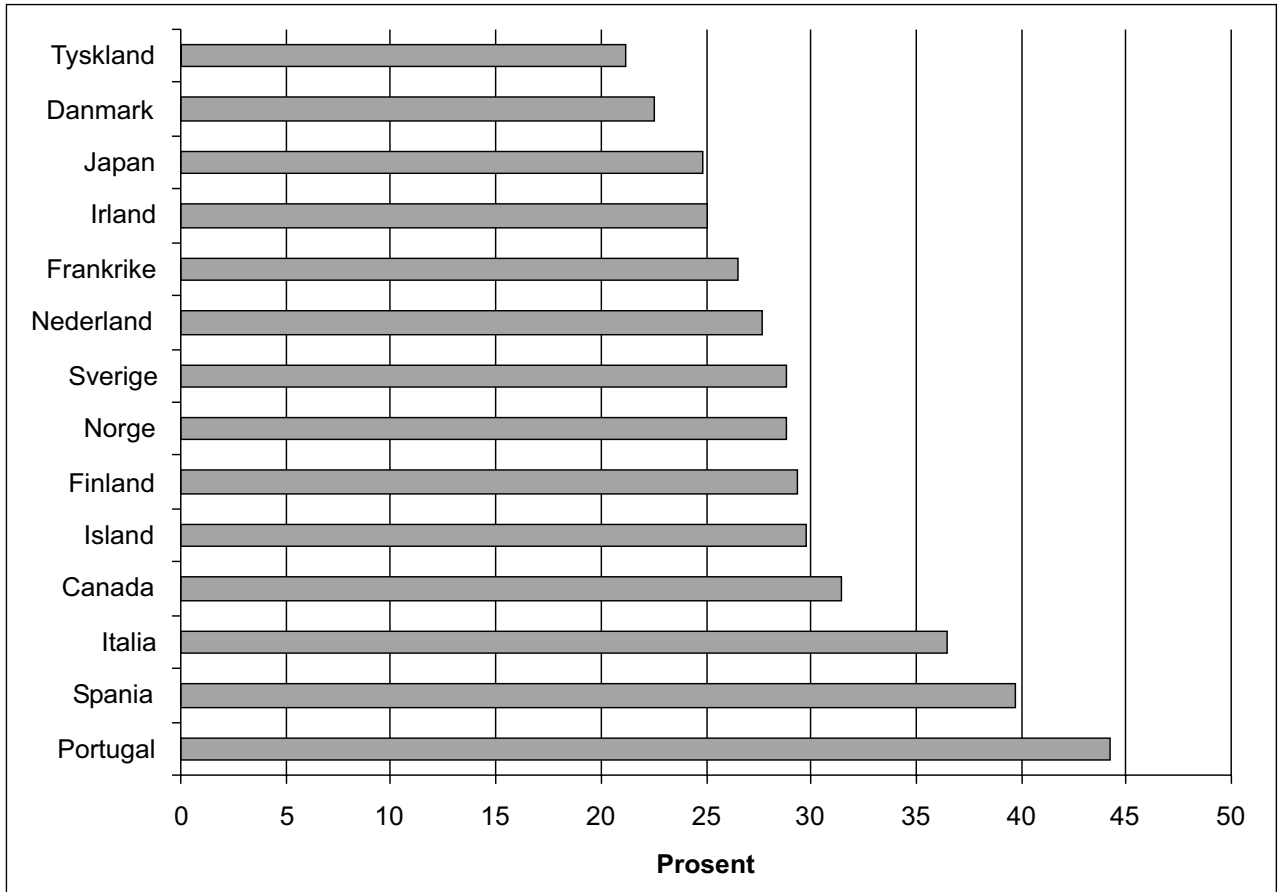
I norsk universitets- og høyskolesektor er andelen av FoU som finansieres fra utlandet den

Tabell: 2.4 Totale FoU-årsverk og FoU i universitets- og høyskolesektoren i utvalgte OECD-land i 1999

Land	Tot ¹	Tot ¹ UoH
	FoU-årsverk	FoU-årsverk
Island	2 390	712
Irland	12 289	3 085
Norge	25 400	7 313
Danmark	35 650	8 017
Portugal	20 806	9 187
Finland	50 604	14 840
Sverige	66 674	19 175
Nederland	86 774	24 054
Spania	102 237	40 626
Canada	140 440	44 160
Italia	142 506	52 025
Frankrike	314 452	83 254
Tyskland	479 599	101 471
Japan	919 132	227 562

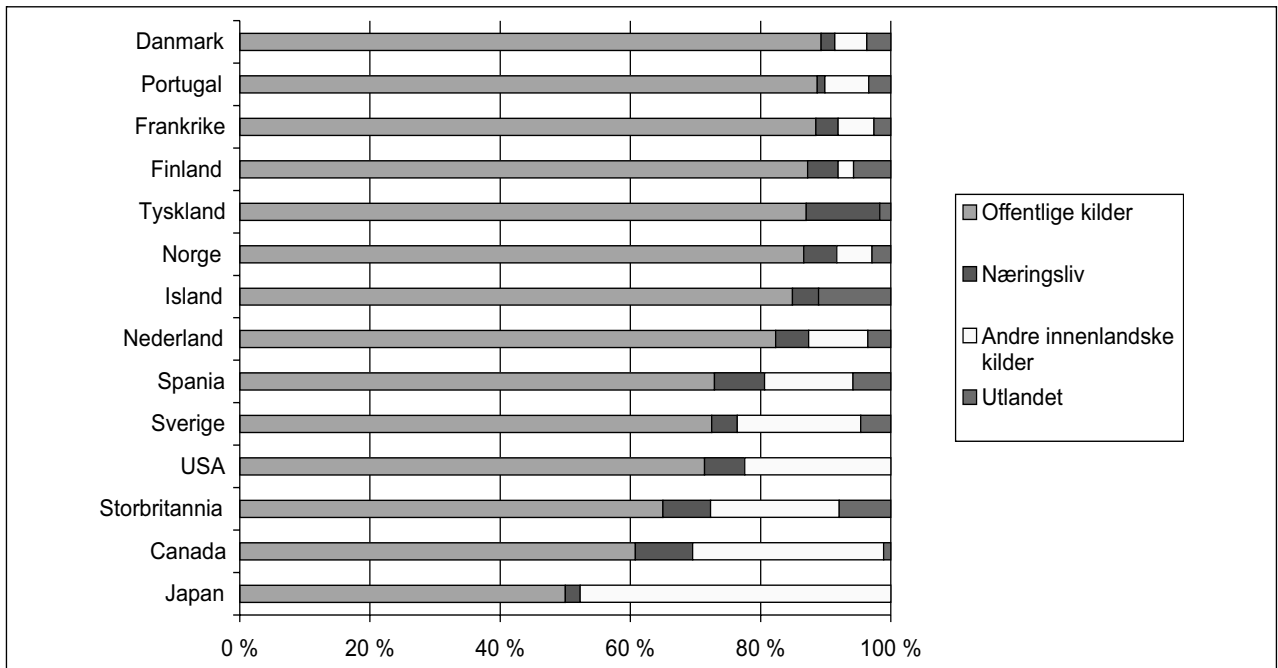
¹ Omfatter årsverk utført av personale med høyere utdanning (UoH-utdanning=hovedfag eller over) og FoU-årsverk utført av teknisk-administrativt personale.

Kilde: NIFU FoU-statistikk



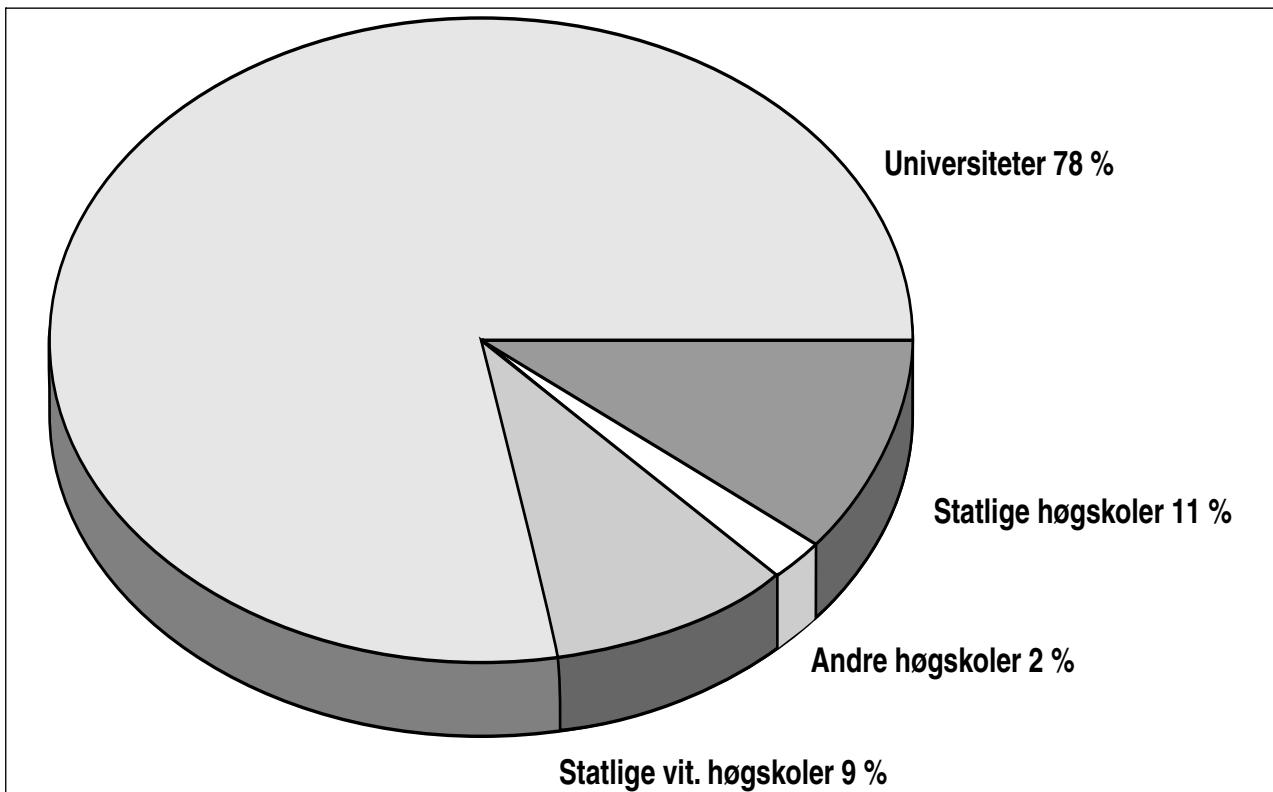
Figur: 2.4 Universitets- og høyskolesektorens andel av totale FoU-årsverk i utvalgte OECD-land i 1999

Kilde: NIFU FoU-statistikk



Figur: 2.5 FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren i utvalgte OECD-land etter finansieringskilde i 1999

Kilde: NIFU FoU-statistikk



Figur: 2.6 FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren etter institusjonstype i 2001. Prosentfordeling

Kilde: NIFU FoU-statistikk

laveste i Norden med unntak av Island, men for Norges del har denne finansieringen økt betraktelig de siste årene.

FoU-utgifter – fordeling etter lærested

Som vi ser av Tabell 2.5 og Figur 2.6 har universitetene den overveiende del (78 prosent) av forsknings- og utviklingsutgiftene i universitets- og høyskolesektoren. Universitetet i Oslo er det dominerende forskningsutførende lærestedet, med 1,9 milliarder kroner i 2001.

De statlige høyskolenes samlede utgifter til forskning og utvikling var i 2001 under 700 millioner kroner, eller 11 prosent av FoU utgiftene i universitets- og høyskolesektoren. Når vi videre i denne rapporten refererer til forskning i universitets- og høyskolesektoren, vil det i all hovedsak bety forskning som foregår ved landets universiteter og vitenskapelige høyskoler.

Tabell: 2.5 FoU-utgifter i universitets- og høyskolesektoren etter lærested i 2001. Mill. kr.

Lærested	FoU-utgifter
Univ. i Oslo	1.904,8
Univ. i Bergen	1.118,1
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	1.211,9
Univ. i Tromsø	623,8
Norges Handelshøyskole	76,3
Norges landbrukshøyskole	297,5
Norges veterinærhøyskole	114,4
Andre ¹	249,8
Sum univ. og vitensk. høyskoler m.fl.	5.596,6
Statlige høyskoler	677,6
Totalt	6.274,2

¹ Omfatter Norges idrettshøyskole, Norges musikkhøyskole, Arkitektshøyskolen i Oslo, Det teologiske menighetsfakultet, Misjonshøyskolen i Stavanger, Norsk lærerakademi for kristendomsstudium og pedagogikk, Handelshøyskolen BI, Universitetsstudiene på Svalbard, Kunsthøyskolen i Oslo, Kunsthøyskolen i Bergen, Politihøyskolen i Oslo og Diakonhjemmets høyskolesenter.

Kilde: NIFU FoU-statistikk

1.5 Oppsummering

I europeisk målestokk har Norge et høyt utdanningsnivå i befolkningen og høy utdanningstilbøyelighet. På disse områdene er de nordiske landene ledende i verden. Som i de øvrige nordiske landene er studentmassen eldre enn det som er vanlig i Europa forøvrig. Norge peker seg ut i OECD-området med lav arbeidsledighet, ikke bare for høyere utdannete, men for alle utdanningsnivåer. Norge har altså hatt et meget godt arbeidsmarked for kandidater fra høyere utdanning.

Norsk universitets- og høgskolesektor har fulgt de samme utviklingslinjene som mange andre land i Europa med hensyn til organisering – fra et universitetsdominert system til en binær struktur. Norsk høgskolesektor er relativt stor i europeisk sammenheng. Høgskolesektoren i Norges utmerker seg fra tilsvarende sektorer i andre europeiske land ved å ha et stort og diversifisert studietilbud, høyere grads undervisning, og fleksible overgangsmuligheter mellom universitets- og høgskoleutdanning. Den norske høgskolesektoren skiller seg ut ved å være relativt forskningsintensiv, og ved at man her har samme stillingsstruktur som gjelder for det vitenskapelig personalet ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler.

Hvor viktig er universitets- og høgskolesektoren for forskning og utvikling i Norge? Målt i ressursinnsats er universitets- og høgskolesektoren viktigere i Norge enn i de øvrige nordiske landene. Fra 1989 til 1999 vokste FoU-utgifter i universitets- og høgskolesektoren i Norge mer enn de totale FoU-utgiftene, og i den forstand økte denne sektoren sin betydning som forskningsutførende sektor. Dette er ikke unikt for Norge, innenfor OECD-området er det flere som har hatt større vekst i denne sektoren enn i totale FoU-utgifter, men det er også flere eksempler på en motsatt utvikling. Innenfor denne sektoren i Norge er det store forskjeller i FoU-innsats. Universitetene dominerer som forskningsutførende læresteder. De statlige høyskolene har til sammenligning en relativt liten FoU-innsats, målt i FoU-utgifter.

2 Kvalitet på forskning i universitets- og høgskolesektoren

2.1 Introduksjon

I dette kapittelet ser vi på kvalitet på forskning i universitets- og høgskolesektoren fra følgende vinkler:

- Kvalitet på norsk forskning sammenlignet andre land belyst gjennom bibliometriske indikatorer
- Internasjonale fagfellers vurderinger av kvaliteten på norsk universitetsforskning slik det kommer til uttrykk i disiplinevalueringene foretatt i regi av Norges forskningsråd
- Internasjonale eksperters vurdering av kvaliteten på norsk forskerutdanning
- Internasjonale eksperters vurderinger av universitetene som forskningsinstitusjoner

Dette belyser kvaliteten på norsk forskning på ulike nivåer, både det forskningsutførende nivået publiseringsaktivitet, forskergruppe/instituttnivået og institusjonsnivået i universitets- og høgskolesektoren. Materialet dekker i hovedsak norsk universitetsforskning. Kvalitetsvurderinger av forskningen som foregår i høgskolesektoren og ved de private høyskolene omtales ikke spesifikt.

Med unntak av de bibliometriske analysene som presenteres, er det internasjonale perspektivet i hovedsak representert ved de internasjonale eksperter sine vurderinger. Disse har i stor grad gitt sine vurderinger med referanser til internasjonale standarder.

Som en introduksjon til denne presentasjonen, går vi først gjennom ulike aspekt ved begrepet forskningskvalitet.

2.2 Hva er forskningskvalitet?

Begrepet «forskningskvalitet» blir ofte brukt uten en presisering av hva som menes. Begrepet er likevel langt fra entydig og når det kommer til konkrete vurderinger av kvaliteten på forskningsarbeid, er fageksperter ofte uenige. Her skal vi her gi en kort redegjørelse for begrepets ulike betydninger og for forhold en bør være oppmerksom på i spørsmål som dreier seg om kvalitet på forskning.

Utgangspunktet for redegjørelsen er en studie fra NIFU, basert blant annet på en omfattende intervjuundersøkelse blant seniorer i det norske forskersamfunnet.³ Denne studien viser at kvalitetsbegrepet kan inndeles i fire overordnede karakteristika ved god forskning: (1) soliditet, (2)

³ Undersøkelsen omfatter 64 forskere ved norske universiteter, i instituttsektoren og i næringslivet. Sentrale forskere i fagene bioteknologi, filosofi, fransk, kjemi, matematikk, medisin, sosiologi, sosialøkonomi og teknisk kybernetikk ble alle intervjuet i gjennomsnittlig 2 timer. Resultatene er presentert i Gulbrandsen & Langfeldt 1997 og i Gulbrandsen 2000.

originalitet, (3) faglig relevans og (4) samfunnsmessig eller praktisk nytteverdi. Soliditet og originalitet er krav både til grunnforskning og anvendt forskning. Faglig relevans er først og fremst et krav til grunnforskning, mens samfunnsmessig eller praktisk nytteverdi er krav til anvendt forskning. Sagt med andre ord er det (1), (2) og (3) som er sentrale i universitetssektoren, mens krav (3) i andre sammenhenger ofte byttes ut med (4).

Kjennetegnene ved god forskning kan beskrives som minstekrav eller idealkrav. Formulert som minstekrav, må god forskning si noe vi ikke visste fra før, den må ikke være triviell, og det må være belegg for det som sies. Idealkrav sikter på den annen side langt høyere. Ideelt sett kan vi ønske at forskning sier noe revolusjonerende nytt med store ringvirkninger for faget og praksis, og med bunnsolide bevis – at den bidrar med avgjørende ny forståelse av et sentralt fenomen eller problem på en absolutt overbevisende og holdbar måte.

Kjennetegnene har ulik betydning og konkretisering innen ulike fagområder og sektorer, men synes samtidig å ha et felles begrepsinnhold på tvers av slike grenser: Solid forskning karakteriseres av god underbygging av påstander og konklusjoner, og fremmes av redelighet, god faglig skoleing på feltet, grundighet og tålmodighet. Originalitet viser til det nyskapende og kreative elementet i forskningen, og rommer både teoretisk nyhetsverdi og original anvendelse av teori/metode på praktiske problemstillinger. Faglig relevans (faglig betydning) kan særlig utdypes med begrepene kumulativitet og generaliserbarhet. Kumulativitet kan dreie seg både om å fylle hull i tidligere forskning, bidra til forskningsfronten og å legge forholdene til rette for framtidig forskning. Generaliserbarhet kan utdypes i form av overgripende forskning med bred faglig betydning eller ringvirkninger, avdekking av viktige eller generelle prinsipper, eller utvikling av forskningsverktøy og metoder. Praktisk eller samfunnsmessig nytte kan defineres langsiktig og bredt med hensyn til formål eller samfunnssektorer (helse, miljø, kultur, økonomi) og for mange potensielle brukere. Begrepet brukes av mange også mer kortsiktig og direkte i form av gitte brukergruppers faktiske, direkte anvendelser av resultatene og for eksempel det økonomiske eller miljømessige «utbyttet» av forskningen.

Vi ser et klart skille i forskningskvalitetsbegrepet mellom universitetssektoren på den ene siden og instituttsektoren og næringslivet på den andre siden. Skillet går på hvem/hva forskningen

skal ha betydning eller interesse for. Som nevnt er faglig relevans hovedsakelig et kriterium for universitetssektoren, mens samfunnsmessig eller praktisk nytteverdi vektlegges i næringslivet og i stor grad i instituttsektoren. Alle synes å være enige om at universitetsforskning kan være god uten å ha noen praktisk nytteverdi. Dette vil eventuelt komme i framtiden. Forskjellene mellom fagene er langt mindre klare enn forskjellene mellom sektorene. I alle fagene er det nevnt egenskaper ved god forskning som naturlig hører inn under både soliditet, originalitet og de to typene relevans. Av intervju materialet framkommer det også at det kan være betydelig variasjon innenfor fag, og også innenfor spesialiteter i fagene, i hvilke kvalitetskriterier som framheves og hvilken betydning de tillegges.

Uenighet om hva som er god forskning kan blant annet bunne i innebygde spenninger i kvalitetsbegrepet. Det er derfor viktig å være oppmerksom på mulige motsetninger mellom de fire elementene i kvalitetsbegrepet. NIFU-studien peker på flere slike forhold:

1. Systematisk arbeid og grundig og langvarig skoleing bidrar til solide resultater, men kan gå ut over kreativiteten og altså originaliteten.
2. Forskning som har faglig relevans ved å avdekke generelle prinsipper, fylle hull i fagkunnskapen eller åpne nye områder, er nødvendigvis også original. Faglig relevans kan imidlertid også bedømmes snevert ut fra hva som er viktig for eksisterende forskningstrender, og slik gå på tvers av kravet om originalitet.
3. Det kan også være en motsetning mellom konkret nytteverdi og faglig betydning, fordi nytteverdien ofte øker jo «smalere» problemer det fokuseres på, mens det er mer generelle resultater og mer overordnede perspektiver som har fagintern verdi.

Ellers kan vi merke oss at noen informanter hevdet at jo mer anvendt forskningen blir, desto mindre original vil den være, og at krav til nytteverdi eller ekstern relevans av universitetsforskning vil gjøre den mindre original. Andre var bekymret for at universitetsforskningen blir for lite original fordi forskerne «forsøker å sikre et høyt antall publikasjoner» fremfor å «ta sjanser». Og som nevnt over, kan også soliditet ses som en hindring for originalitet. Å tilrettelegge for «forskingskvalitet» kan slik innebære vanskelige avveininger, idet man vil måtte velge hvilke elementer som skal prioriteres.

Måling av kvalitet

De fire kvalitetselementene er langt fra operasjonelle kriterier for vurdering av forskning. Forskerne som deltok i NIFUs undersøkelse, ga jevnt over uttrykk for en skeptisk holdning til detaljerte kriterier eller retningslinjer for bedømmelser. En kommer et stykke på vei ved å utarbeide mer detaljerte kriterier for god forskning, men en kommer aldri utenom skjønnelementet, ble det hevdet. Det ble understreket at det uansett vil være et subjektivt element i vurderinger og at helhetsvurdering og avveininger mellom ulike kriterier er nødvendig. En god del av grunnlaget for konkrete vurderinger av forskningskvalitet ser ut til å være basert på en slags «taus kunnskap» – kunnskap det er vanskelig for aktørene selv å gjøre rede for. God forskning er med andre ord ofte noe man mer føler seg fram til enn analyserer seg fram til. Flere informanter ga uttrykk for at de kjenner igjen god forskning når de ser den, men at det er vanskelig å beskrive hva slags kriterier de benytter i vurderingene.

Selv når det gjelder mer avgrenset og konkret anvendelse av kvalitetskriteriene ved vurderinger av manuskripter til vitenskapelige tidsskrifter eller ved vurdering av prosjektforslag, uttrykker informantene at det er problematisk å anvende formaliserte kriterier som skiller godt. Vurderinger baserer seg oftest på minstekrav framfor idealkrav. En ny publikasjon eller et nytt prosjekt skal bringe kunnskap på feltet litt videre, øke forståelsen noe hos beslutningstakere, eller på en eller annen måte bidra til å styrke bedriftens nåværende posisjon.

Blant forskerne som ble intervjuet var det ofte en skeptisk holdning til indikatorer som antall publikasjoner, patenter, siteringer og lignende. Om lag halvparten av informantene mente likevel at antall publikasjoner i anerkjente internasjonale tidsskrifter er en god indikator på kvalitet. Noen informanter var positive til å se på antall siteringer eller patenter. Sistnevnte er selvsagt bare relevant innenfor enkelte fagområder og bransjer. Publisering- og siteringsmønstrene varierer dessuten mye mellom fagområder. En del forskere nevner andre mulige korrelasjoner med forskningskvalitet som antall doktorgrader en har veiledet fram, invitasjoner til internasjonale konferanser, antall oppdragsgivere/kunder som kommer tilbake, deltakelse i tidsskriftkomiteer, antall nye produkter innenfor et område og antall nye applikasjoner og deres inntjening.

Selv om over halvparten av forskerne i under-

søkelsen syntes dette kan være gode indikatorer, i alle fall på om et miljø eller en person holder et visst minimumsnivå når det gjelder kvalitet, kom metodiske innsigelser ofte fram. De fleste hevdet at både antall publikasjoner, patenter og siteringer kan være svært lett å manipulere. Ingen av informantene mente indikatorene gir mening i seg selv – de må suppleres med annen informasjon.

Hovedinnsigelsene var knyttet til hvordan slike indikatorer brukes, og hvilke sekundære effekter indikatorbruk kan ha på forskningssystemet. Det ble hevdet at indikatorer fremmer soliditet framfor originalitet, status quo framfor dynamikk. Alle tellings- og vektingsmåter favoriserer noen typer av forskning og ikke nødvendigvis kvalitet, ble det sagt. Flere teknologer var for eksempel bekymret for økt akademisering som følge av hyppigere bruk av bibliometriske data.

2.3 Hva forteller bibliometriske data om kvaliteten på norsk forskning?

Publisering- og siteringsdata er mye brukt som resultatindikatorer på forskning. Grunnlaget for bruk av slike bibliometriske indikatorer er at ny kunnskap – som er det prinsipielle mål med all grunnforskning og anvendt forskning – normalt blir formidlet til det vitenskapelige samfunn gjennom publikasjoner. Publisering kan dermed bli brukt som et indirekte mål for kunnskapsproduksjon. Dessuten gir standardiserte bibliometriske data mulighet for sammenligninger mellom land.

Som vi har pekt på ovenfor er bibliometriske data ikke nødvendigvis en direkte indikator på den faglige kvaliteten. Publisering- og siteringsdata sier først og fremst noe om forskningens internasjonale synlighet og bruksomfang. For mange fagfelt kan internasjonal tidsskriftpublisering være mindre relevant, idet forskningen spres gjennom andre kanaler, og/eller har en nasjonal orientering. Omfanget av publiseringsaktiviteten ved norske universiteter, vitenskapelige høyskoler, statlige og private høyskoler kan man for eksempel få en klar indikasjon på i statsbudsjettets årlige omtale av lærestedene. Her kommer det tydelig fram at publiseringen ved disse lærestedene omfatter en hel rekke kommunikasjonskanaler, i tillegg til publisering i internasjonale tidsskrifter.

Bibliometriske data har altså sine klare begrensninger som mål på kvalitet på forskning generelt⁴. Data om tidsskriftpublisering og sitering er mer tilpasset grunnforskning enn anvendt forskning, mer relevant for universiteter enn for

oppdragsinstitutter og for forskning innenfor naturvitenskapelige fag framfor samfunnsvitenskap og humaniora.

Det finnes ulike databaser som indekserer vitenskapelig publikasjoner og som gjør det mulig å analysere publiseringsaktivitet kvantitativt. Den mest brukte for bibliometriske formål er en database produsert av Institute for Scientific Information (ISI), som blant annet omfatter Science Citation Index (SCI). ISI indekserer mesteparten av verdens internasjonale vitenskapelige tidsskrifter. Volumet av ulike lands artikler i disse tidsskriftene er med andre ord en grov indikator på graden av deltakelse på den internasjonale kunnskapsarena. Database er særlig egnet for å analysere akademisk naturvitenskapelig og medisinsk forskning, hvor publisering i internasjonale tidsskrifter er den viktigste kommunikasjonsmåten (se Maus 2001:158).

Vitenskapelig publisering⁵

I tidsrommet 1981-2002 ble det publisert i alt vel 13 millioner artikler i de tidsskriftene som inngår i databasen. Det er store forskjeller mellom landene i artikkelproduksjon. Tall fra siste 5-årsperiode (1998-2002) viser at USA stod for nærmere 30 prosent av verdens vitenskapelige kunnskapsproduksjon, og en stor majoritet kom ellers fra et lite antall rike land. Storbritannia, Japan og Tyskland stod hver for mellom 7 og 8 prosent av produksjonen. Norges andel utgjorde kun 0,5 prosent (se Tabell 2.6). Av de nordiske landene er Sverige den klart største forskningsnasjonen, med en dobbelt så stor produksjon som nummer to, Danmark. Norges andel av verdensproduksjonen har ligget stabilt rundt 0,5 prosent i hele den siste 20-årsperioden.

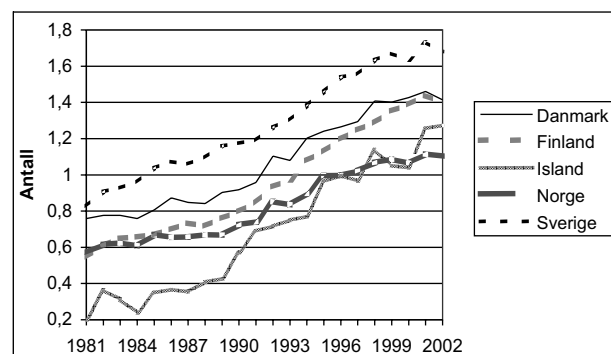
Siden landene er svært ulike i størrelse, har vi i Tabell 2.6 også beregnet artikkelproduksjonen i forhold til folkemengde. Denne indikatoren sier noe om hvor forskningsintensivt landet er når det gjelder vitenskapelig produksjon. Norge rangerer da som nummer 10 av 22 land som her er valgt ut for sammenligning. Norske forskere publiserte et lavere antall artikler per innbygger enn de andre nordiske landene. Sverige rangerte som nummer to etter Sveits, med 8,4 artikler per tusen innbyggere i perioden 1998-2002. Danmark lå på tredje

plass med en produksjon på 7,1 artikler, mens Finland lå på fjerde plass med 6,9 artikler. Antallet for Norge utgjorde 5,4 artikler.

Samme indikator for perioden 1981-2002 er framstilt i Figur 2.7 for de nordiske landene, men her er det brukt årlig artikkelproduksjon og ikke 5-års produksjon som beregningsgrunnlag. Som vi ser, har den vitenskapelige produksjonen økt betydelig for alle landene siden første halvdel av 1980-tallet. Dette reflekterer en generell ekspansjon i landenes forskningsaktivitet, men også at datagrunnlaget er utvidet, dvs. at antallet tidsskrifter som inngår i databasen er økt. Veksten har vært mye kraftigere for de andre nordiske landene enn for Norge. Mens Norge i 1981 rangerte som nummer 3 blant de nordiske landene ligger Norge sist i 2002. Både Island og Finland har nå passert Norge og disse landene har begge hatt en spesielt kraftig vekst i den vitenskapelige produksjonen. I tall utgjorde produksjonsøkningen fra 1981-2002 målt per 1000 innbyggere 1,07 for Island, 0,85 for Sverige og Finland, 0,65 for Danmark og 0,53 for Norge.

Siteringshyppighet

Siteringsindikatorer er ofte brukt for å vurdere aspekter relatert til vitenskapelig innflytelse og internasjonal synlighet («impact» på engelsk). Det er vanlig å anta at artikler blir mer eller mindre sitert ut fra hvor stor eller liten innflytelse de får på videre forskning. Basisen for slike indikatorer er siteringer til tidligere vitenskapelige publikasjoner, som kan identifiseres fra referanselisten til de vitenskapelige publikasjoner. Slike data blir systematisk registrert av ISI, og dette gjør det mulig å foreta siteringsanalyser på aggregerte nivåer. En standardindikator er gjennomsnittlig antall siteringer til et lands publikasjoner. Gene-



Figur: 2.7 Antall artikler per år målt per 1000 innbyggere for de nordiske landene, 1981-2002

Kilde: NIFU/ISI

⁴ Se Maus 2001:158 for en omtale av forhold som er av betydning for å tolke bibliometriske data

⁵ Basert på Aksnes 2003a

Tabell: 2.6 Vitenskapelig publisering i utvalgte land. Artikler i perioden 1998–2002. Antall og prosent

Land	Antall artikler	Prosentandel av verdensproduksjon*	Antall per 1000 innbyggere
Australia	105306	2.36 %	5.5
Østerrike	34693	0.78 %	4.3
Belgia	49451	1.11 %	4.8
Canada	166504	3.73 %	5.4
Danmark	37942	0.85 %	7.1
Finland	35550	0.80 %	6.9
Frankrike	233850	5.24 %	3.9
Tyskland	322969	7.23 %	3.9
Hellas	23885	0.53 %	2.2
Island	1616	0.04 %	5.8
Irland	13388	0.30 %	3.5
Italia	151799	3.40 %	2.6
Japan	344200	7.71 %	2.7
Nederland	93457	2.09 %	5.9
Ny Zeland	21675	0.49 %	5.7
Norge	24375	0.55 %	5.4
Portugal	15116	0.34 %	1.5
Spania	108272	2.42 %	2.7
Sverige	74111	1.66 %	8.4
Sveits	67453	1.51 %	9.4
Storbritannia	345466	7.73 %	5.8
USA	1267948	28.39 %	4.6

* Andel av verdensproduksjon beregnet ut fra summen av alle lands produksjon

Kilde: NIFU/ISI (NSI)

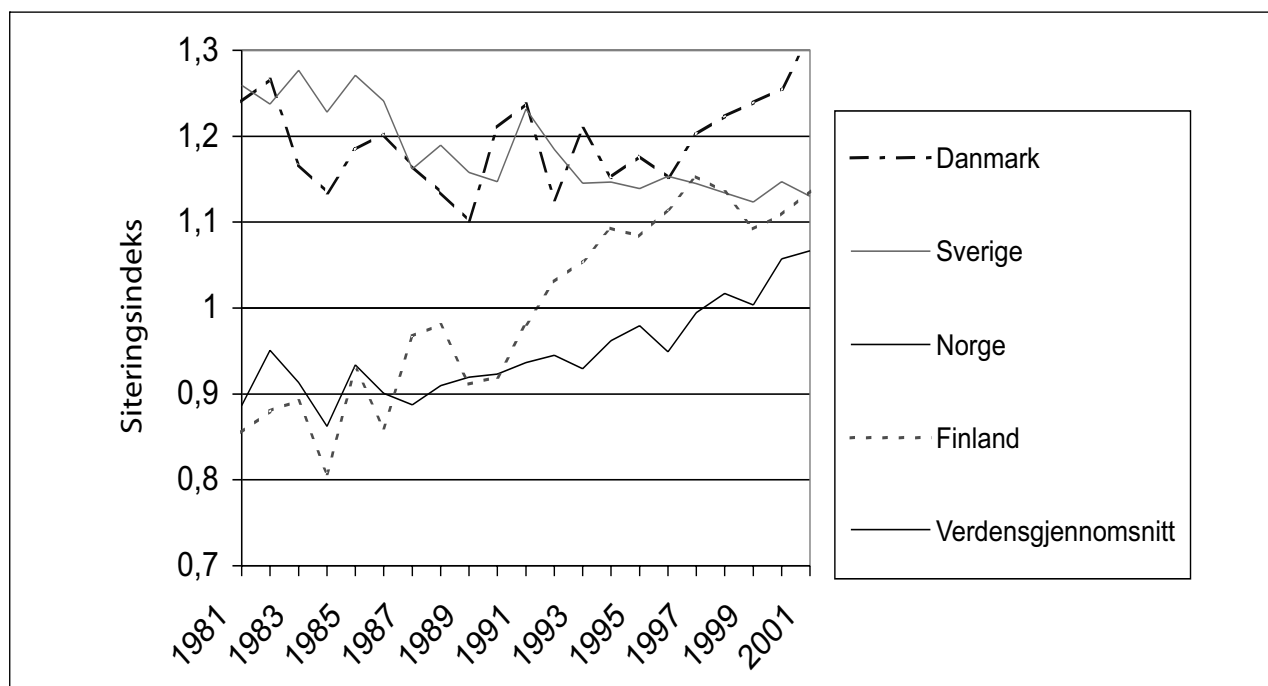
relt blir denne indikatoren sett på som et indirekte uttrykk for oppmerksomheten et lands publikasjoner oppnår i det internasjonale vitenskapelige samfunn.

I Tabell 2.7 framgår siteringsindikatorer for utvalgte land for perioden 1998-2002. Vi har her vist både gjennomsnittlig antall siteringer per publikasjon og relativ siteringsindeks. Den relative siteringsindeksen er en indikator som sier om et lands publikasjoner er mer eller mindre sitert enn verdensgjennomsnittet (1,0). Det er store forskjeller i gjennomsnittlig siteringshyppighet mellom ulike fagfelt. En artikkel i molekylærbiologi er f.eks. gjennomsnittlig sitert 10 ganger så ofte som en artikkel i matematikk. Dette innebærer at et lands siteringsfrekvens også vil avhenge av den relative fordelingen av artikler i ulike vitenskapelige disipliner. Relativt mange artikler i høyt siterte fagfelt vil kunne øke et lands siteringsfrekvens betydelig. For å korrigere for slike forskjeller har vi derfor vektet hvert lands siteringsindi-

katorer, dvs. de er justert etter en verdensgjennomsnittlig fagfeltfordeling av artiklene. Siteringsindikatorerne tillater således direkte internasjonale sammenligninger.

Vi ser at Norge rangerer som nummer 12 av de 22 land som her er valgt ut for sammenligning med et gjennomsnittlig antall siteringer på 4,39. Dette tilsvarer en siteringsindeks på 1,03, dvs. de norske artiklene er sitert marginalt (3 prosent) over verdensgjennomsnittet. Dette er for øvrig første gang indikatoren viser at Norge er sitert over verdensgjennomsnittet – Norge har ellers gjennom hele den siste 20-årsperioden vært sitert mindre enn gjennomsnittet internasjonalt (se nedenfor). Sveits og USA er de landene som oppnår størst vitenskapelig innflytelse målt etter antall siteringer. Artiklene til disse landene blir sitert henholdsvis 41 og 38 prosent mer enn verdensgjennomsnittet.

Med unntak av Norge og Island er de nordiske landene blant de mest siterte land i verden.



Figur: 2.8 Relativ siteringsindeks i fire nordiske land i perioden 1981–2001*

I Figur 2.8 har vi beregnet relative siteringsindekser for fire nordiske land for perioden 1981-2001. Vi ser at det har vært en tendens til at forskjellen i siteringshyppighet mellom landene har blitt utjevnet i perioden. På begynnelsen av 80-tallet var det et gap mellom Sverige og Danmark på den ene side og Finland og Norge på den andre. Norge har hatt en positiv utvikling særlig på siste halvdel av 90-tallet. Enda mer markert er imidlertid den raske økningen av siteringsfrekvensen til finske artikler på 90-tallet. Dette er samtidig knyttet til at en økende andel av artiklene er publisert i tidskrift med høyere «impact»-faktor. Sveriges og Danmarks vitenskapelige produksjon har vært høyt sitert gjennom hele perioden, selv om en ser en moderat reduksjon for Sverige. Årsaken til Norges styrkede stilling på slutten 90-tallet har ikke blitt analysert videre. Det synes imidlertid som om det særlig er klinisk medisin som har bidratt til den positive utviklingen for Norge. Det er likevel ennå et stykke igjen til norsk forskning er sitert like mye som de 3 andre nordiske landene. I tillegg viser det seg at norsk forskning er relativt dårlig representert i de ledende og mest prestisjefylte vitenskapelige tidsskriftene (Aksnes, 2002: 306)

Norges vitenskapelige fagprofil

Norges nivå når det gjelder publiseringsaktivitet

og siteringsrate varierer imidlertid mye mellom fagfelt (se også Aksnes 2003). En sterk spesialisering i et bestemt felt trenger ikke nødvendigvis å bety en høy siteringshyppighet i feltet, og vice versa. Aktivitetsprofilen viser at Norge har en fagprofil som avviker mye fra gjennomsnittet. Generelt har norsk forskning en høy relativ aktivitet i biologi og geofag. Motsatt finner vi en lav relativ aktivitet i blant annet fysikk, kjemi og teknologi. Dette spesialiseringsmønsteret har sin rot i historiske tradisjoner.

I biologi har Norge en særlig høy spesialisering i marin- og fiskeribiologi. Norge bidrar med over 5 prosent av verdens vitenskapelige produksjon i dette fagfeltet. Tilsvarende finner vi en høy relativ aktivitet i økologi/miljøfag og zoologi. Med unntak av botanikk er også norsk biologisk forskning mer sitert enn gjennomsnittet internasjonalt.

Norge viser videre en sterk spesialisering i geofag, men er sitert på gjennomsnittet i dette fagfeltet. En kraftig økning i geovitenskapens andel av de norske artiklene er den vesentligste endringen i vår fagprofil siden begynnelsen av 1970-tallet. Dette har åpenbart sammenheng med Norges fremvekst som oljenasjon. Som et underfagfelt innenfor geovitenskap vises også indikatorene for petroleumsgeologi. Vi ser at Norge her scorer høyt både når det gjelder aktivitet og siteringshyppighet.

Tabell: 2.7 Siteringsindikatorer for utvalgte land for perioden 1998-2002*

Land	Siteringer per artikkel	Relativ siteringsindeks
Sveits	5.99	1.41
USA	5.86	1.38
Nederland	5.40	1.27
Danmark	5.30	1.25
Storbritannia	5.13	1.21
Canada	5.00	1.18
Sverige	4.81	1.13
Belgia	4.71	1.11
Tyskland	4.69	1.10
Finland	4.67	1.10
Frankrike	4.40	1.04
Norge	4.39	1.03
Australia	4.38	1.03
Østerrike	4.34	1.02
Irland	4.32	1.02
Italia	4.30	1.01
New Zealand	4.12	0.97
Island	4.11	0.97
Spania	3.75	0.88
Japan	3.58	0.84
Portugal	3.52	0.83
Hellas	2.95	0.69

* Basert på publikasjonene fra perioden 1998-2002 og siteringene til disse publikasjonene i samme periode. Indikatorene er vektet etter en verdensgjennomsnittlig fagfeltfordeling av artiklene.

Kilde: NIFU/ISI (NSI)

Innen medisinsk forskning er klinisk medisin en hovedkategori. Dette er det klart største fagfeltet i form av antall artikler, og norsk forskning har også en høyere relativ aktivitet og siteringsrate enn gjennomsnittet internasjonalt. Kjemi og fysikk er andre viktige disipliner i form av antall artikler. Norge har en svært lav aktivitet i disse feltene sammenlignet med hva som er gjennomsnittet internasjonalt. Andelen fysikkartikler blant alle Norges artikler er halvparten av det den er i gjennomsnitt på verdensbasis. Den lave andelen i fysikk har vært et stabilt trekk ved Norges fagprofil siden 1970-tallet, men siteringshyppigheten har økt.

Norge viser lav spesialisering i teknologi, men er sitert som gjennomsnittet internasjonalt. Her er imidlertid indikatoren over siteringshyppighet mer problematisk pga. et lavt gjennomsnittlig site-

ringsnivå. Teknologi er også et område hvor betydningen av internasjonal tidsskriftspubliserings er mer begrenset, andre typer «output» kan være viktigere. Når det gjelder samfunnsvitenskap, er den relative publiseringsaktiviteten høyere enn gjennomsnittet.

Sammenfattende er Norges fagprofil preget av særlig høy publiseringsaktivitet i geovitenskap og biologi. Motsatt er publiseringsaktiviteten lav innenfor biokjemi, fysikk, kjemi og teknologi. Det vil si at vi finner for Norge en sterk spesialisering mot fag med en særlig innretning mot utnyttelse og ivaretagelse av landets spesielle naturressurser. Norden for øvrig har mer balanse innenfor hele spekteret av vitenskaper.

I perioden 1981-2002 har det skjedd endringer i Norges vitenskapelige fagprofil. Først og fremst har vi fått en betydelig forsterkning av den relative aktiviteten innenfor marin-/fiskeribiologi, geofag og økologi/miljøfag. Den norske vitenskapelige produksjonen i disse fagfeltene har vist en kraftig økning, mye sterkere enn den gjennomsnittlige økningen for fagfeltene på verdensbasis.

Universitets- og høyskolesektoren

Analysen ovenfor gjelder vitenskapelig publisering fra hele det norske forskningssystemet, mens analysen i det følgende blir konsentrert om universitets- og høyskolesektoren. Utvalget av vitenskapelige artikler fra ISI er det samme, men perioden begrenses til 1991-2000, hvor vi har data for vel 40 000 artikler fra Norge som er fordelt på institusjoner ved hjelp av publiserte forfatteradresser.

Blant disse vel 40 000 artiklene er 81 prosent publisert med forfatteradresser som har tilknytning til UoH-sektoren. Samtidig er 33 prosent av artiklene publisert med forfatteradresser som har tilknytning til instituttsektoren og/ eller næringslivet. Når summen av prosentandeler overstiger 100, skyldes det at nesten 6 000 artikler er publisert i samarbeid mellom sektorene. Fra UoH-sektorens synsvinkel er 17 prosent av denne sektorens artikler publisert i samarbeid med forskere i instituttsektoren og næringslivet. Fra motsatt synspunkt er 43 prosent av disse sektorenes artikler publisert i samarbeid med forskere i UoH-sektoren.

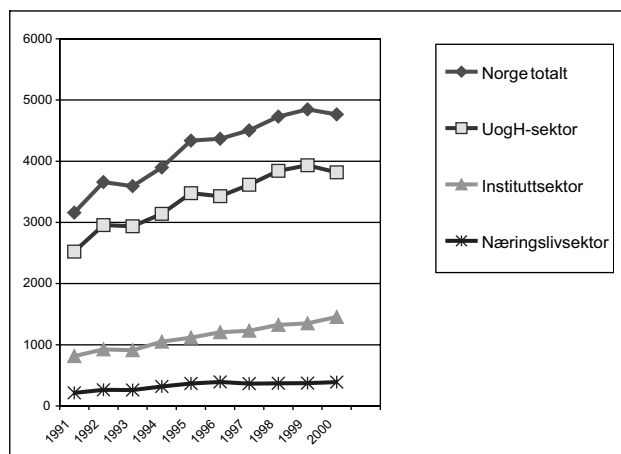
Figur 2.9 viser antallet ISI-artikler pr. sektor gjennom tiårs-perioden 1991-2002 (samarbeidsartikler er talt opp med 1 til hver sektor som deltar i artikkelen). Vi ser at alle tre sektorer har deltatt i veksten i norske ISI-artikler, og at den vesentligste del av artiklene hele tiden har hatt tilknytning til UoH-sektoren.

Når UoH-sektoren er til stede med forfatteradresser i 81 prosent av de norske ISI-artiklene, viser dette at den generelle analysen for Norge som vi presenterte ovenfor kan si en god del om omfanget av den internasjonale publiseringen i sektoren og i hvilken grad publikasjonene blir sitert i videre forskning. Begrensningen er som nevnt at internasjonale tidsskrifter kan være mer eller mindre dekkende for den vitenskapelige publiseringen, alt etter hvilke fagområder det er tale om. Dette bildet nyanserer vi i Tabell V1 (se vedlegg).

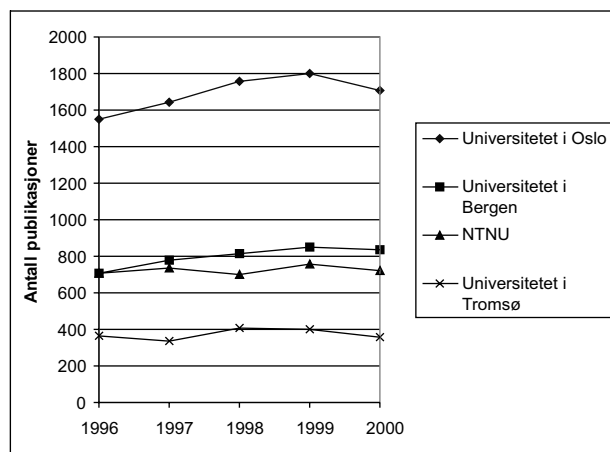
Tabellen viser en inndeling i fagfelt som er foretatt ved ISI, og som er basert på at *tidsskrifter tilordnes fagfelt*. (Siden noen av tidsskriftene er tilordnet flere fagfelt, kan en og samme artikkel forekomme i sumtallet for flere fagfelt.) Fagfeltene er rangert etter hvor stor andel UoH-sektoren har i artiklene fra Norge. Vi ser følgende mønster:

1. Sumtallene for Norge er store i fagfelt hvor ISI dekker publiseringen godt, små i fagfelt hvor ISI er mindre relevant i måling av vitenskapelig produksjon og internasjonal betydning.
2. Andelene for UoH-sektoren er lave der hvor instituttsektoren ivaretar større deler av forskningen: teknologi, bioproduksjon og samfunnsforskning
3. Når andelene for UoH-sektoren er høye i medisin, skyldes det blant at universitetssykehusene regnes til universitetene.

I kombinasjonen av høye tall og andeler finner vi de fagfeltene hvor forskningen i UoH-sektoren er særlig utslagsgivende for den målingen av norsk forskning i internasjonal sammenheng som ble gjort foran. Figur 2.10 er begrenset til de fire universitetenes ISI-publikasjoner 1996-2000. Merk at



Figur: 2.9 Antall publiserte vitenskapelige artikler i ISI, 1991 – 2000 fordelt på sektor



Figur: 2.10 Antall artikler i vitenskapelige tidsskrift per universitet 1996–2000

Kilde: NIFU/ISI (National Citation Report)

universitetssykehusene er medregnet her også. Oslo publiserer omtrent dobbelt så mange ISI-artikler som Bergen og Trondheim, som igjen publiserer omtrent dobbelt så mange som Tromsø. Samlet sett har de fire universitetene ikke hatt samme vekst i ISI-publiseringen som sektoren for øvrig. Bildet av «nedgang» vil imidlertid antakelig korrigeres når vi i løpet av dette året vil kunne supplere med institusjonsfordelte data for 2001–2002. Veksten i artiklene fra Norge har fortsatt disse årene.

2.4 Norske fagdisipliner vurdert fra et internasjonalt ståsted

Hvordan vurderer så de internasjonale ekspertpanelene den faglige kvaliteten? De siste årene har en rekke norske fagdisipliner blitt evaluert av internasjonalt sammensatte bedømmelseskomiteer. Norges forskningsråd har gjennomført følgende fagevalueringer: kjemi, informatikk, fysikk, geofag, matematikk, biofag (tre ulike paneler), statsvitenskap og lingvistikk. Evalueringsrapportene utgjør datagrunnlaget for den følgende sammenstillingen. Framstillingen omfatter kun de evaluerte fagmiljøene ved universiteter og vitenskapelige høyskoler.

For å kunne foreta en sammenfatning har det vært nødvendig å etablere en felles vurderingskala. NIFU har valgt å ta utgangspunkt i en fempunktsskala som blant annet ble benyttet av biofagpanelene. Skalaen er bygget opp på følgende måte:

- Outstanding: 5: forskning på et meget høyt internasjonalt nivå; av stor internasjonal inter-

esse med stor gjennomslagskraft og med publisering i internasjonale ledende tidsskrifter; Forskerne er de ledende i verden.

- Meget bra: 4: forskning på et meget høyt internasjonalt nivå; med internasjonal interesse innen et begrenset delområde og med publisering i internasjonalt ledende tidsskrifter; forskerne er blant de ledende i deres fagområde.
- Bra: 3: forskning på et godt internasjonalt nivå. Med publisering i internasjonalt anerkjente, spesialiserte tidsskrifter; forskerne har et anerkjent rykte innen deres fagfelt (subfield).
- Akseptabelt: 2: forskning som i bare begrenset grad er på godt internasjonalt nivå og bare delvis er formidlet via vel anerkjente internasjonale tidsskrifter.
- Ikke-akseptabelt: 1: forskning som ikke holder mål. Uten nasjonal eller internasjonal interesse.

NIFU har foretatt en tilpasning av skalaen ved at vi har innført også halve karakterer. Dette indikerer at et miljø/institutt har elementer som holder et høyere nivå enn andre eller at enheten som helhet har et potensial/er i ferd med å utfikle seg i retning av et høyere nivå.

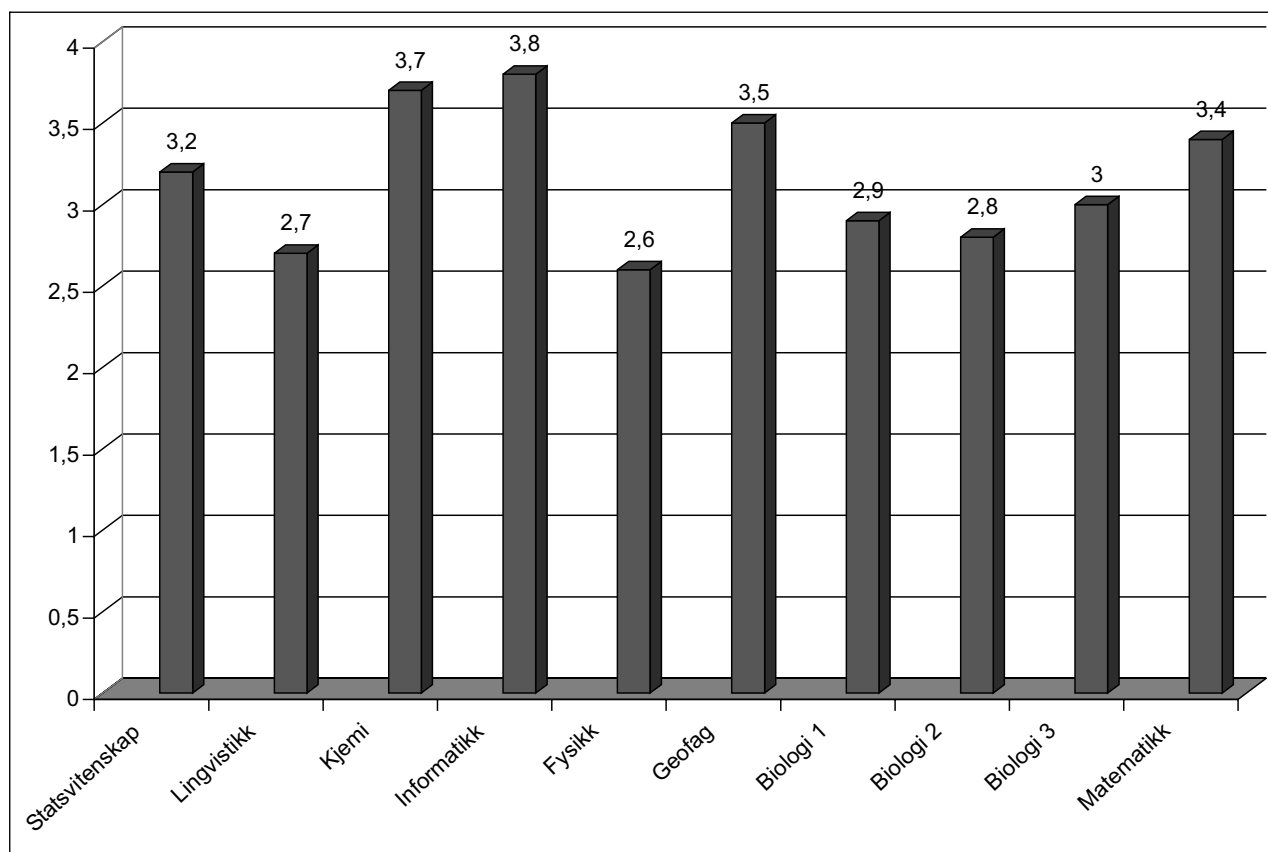
NIFU har gjennomgått evalueringsrapportene og anvendt denne skalaen for å bygge opp en enkel database hvor det enkelte institutt/forskningsgruppe har fått en «karakter» i forhold til skalaen. I noen av evalueringsrapportene har evalueringsutvalgene direkte angitt en vurdering som passer inn med skalaen, spesielt gjelder det informatikk, biofag og matematikk. I andre tilfeller har vi selv har trukket konklusjonene på grunnlag av evalueringenes vurderinger. Der hvor vi ikke har hatt et godt nok informasjonsgrunnlag til å trekke konklusjoner, er disse utelatt fra framstillingen. Det er grunn til å understreke at en slik framgangsmåte innebærer en betydelig grad av usikkerhet og er beheftet med skjønn. Karakterskalaen må derfor behandles med varsomhet, men vi mener at den kan bidra til å gi et overblikk over nivået på den forskning som er vurdert. Her er det grunn til å understreke at dette materialet *ikke* gir grunnlag for å si noe om kvaliteten på norsk universitetsforskning generelt. I beste fall vil materialet bare kunne bidra til å kaste lys over de fag som er gjort til gjenstand for evalueringer. Det er videre grunn til å understreke at dette materialet heller ikke gir grunnlag for å gjøre vidtrekkende sammenlikninger mellom fagene da flere av evalueringene ikke har anvendt en slik skala. Materialet er således best egnet til å si noe om kvaliteten *innen* det enkelte fagområde.

For å foreta en grovsortering av forskningskvaliteten på tvers av fagevalueringene, har vi beregnet gjennomsnittet for vurderingene innen det enkelte fag. I tillegg har vi beregnet medianen for fagområdene og antall institutter/grupper som har fått en «karakter» som er 4,5 eller høyere. Det er disse tallene som presenteres i det følgende.

Som det fremgår av Figur 2.11, er det en viss variasjon fagene imellom hvor det er klart at informatikk, kjemi, geofag og matematikk har et noe høyere snitt enn de øvrige. Med gjennomsnittsverdier rundt 3,5 er det tydelig at disse fagmiljøene er faglig sett solide i et internasjonalt perspektiv. Dette bildet understrekes ytterligere hvis vi ser på medianfordelingen (se Figur 2.12). For to av fagenes vedkommende, informatikk og matematikk er medianverdien 4. Det vil si at den vurderingen som forekommer hyppigst i vurderingen av miljøene i disse fagene er at de holder et meget høyt internasjonalt nivå. Kjemi har også en solid posisjon. For de øvrige fagene er medianverdien 3 det vil si godt internasjonalt nivå. Den forskjellen som framtrer mellom fordelingene i de to figurene, indikerer tydelig at det for enkelte fag er store variasjoner mellom miljøene med hensyn til den faglige kvaliteten.

Når det gjelder antallet forskningsmiljøer som har en ledende posisjon eller har et potensial til å bli det, varierer dette mellom fagene. I to fag, statsvitenskap og lingvistik, har ikke evalueringsutvalgene funnet noe slikt miljø. Det betyr ikke at disse fagene ikke bedriver god forskning jf. medianverdiene, men at fagene ved de norske universitetene ikke kan sies å være av fremragende karakter. I de andre fagene finnes det slike toppmiljøer, men som det fremgår av Figur 2.13 varierer dette mellom fagene. Informatikk peker seg ut som et fagfelt hvor Norge ligger langt fremme. Alle tre figurene bærer bud om dette. Geofag, kjemi og matematikk samt deler av biofag står også sterkt i et internasjonalt perspektiv.

Når man ser figurene under ett, framtrer følgende bilde: Norsk universitetsforskning på de fagområdene som er evaluert, er av gjennomgående god faglig kvalitet målt i et internasjonalt perspektiv, med noen fagfelt hvor forskningen er av meget god kvalitet. Som en kunne forvente, varierer kvaliteten relativt mye innen det enkelte fag. Og det varierer ikke bare innen fagfeltet, men også innen de enkelte forskningsinstitusjonene. Et og samme institutt kan således ha forskning av topp internasjonal klasse samtidig som annen forskning er relativt middelmådig.⁶



Figur: 2.11 Kvalitetsvurdering av fagdisipliner ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler på en skala fra 1 til 5. Fagenes gjennomsnitt

2.5 Kvaliteten på norsk doktorgradsutdanning

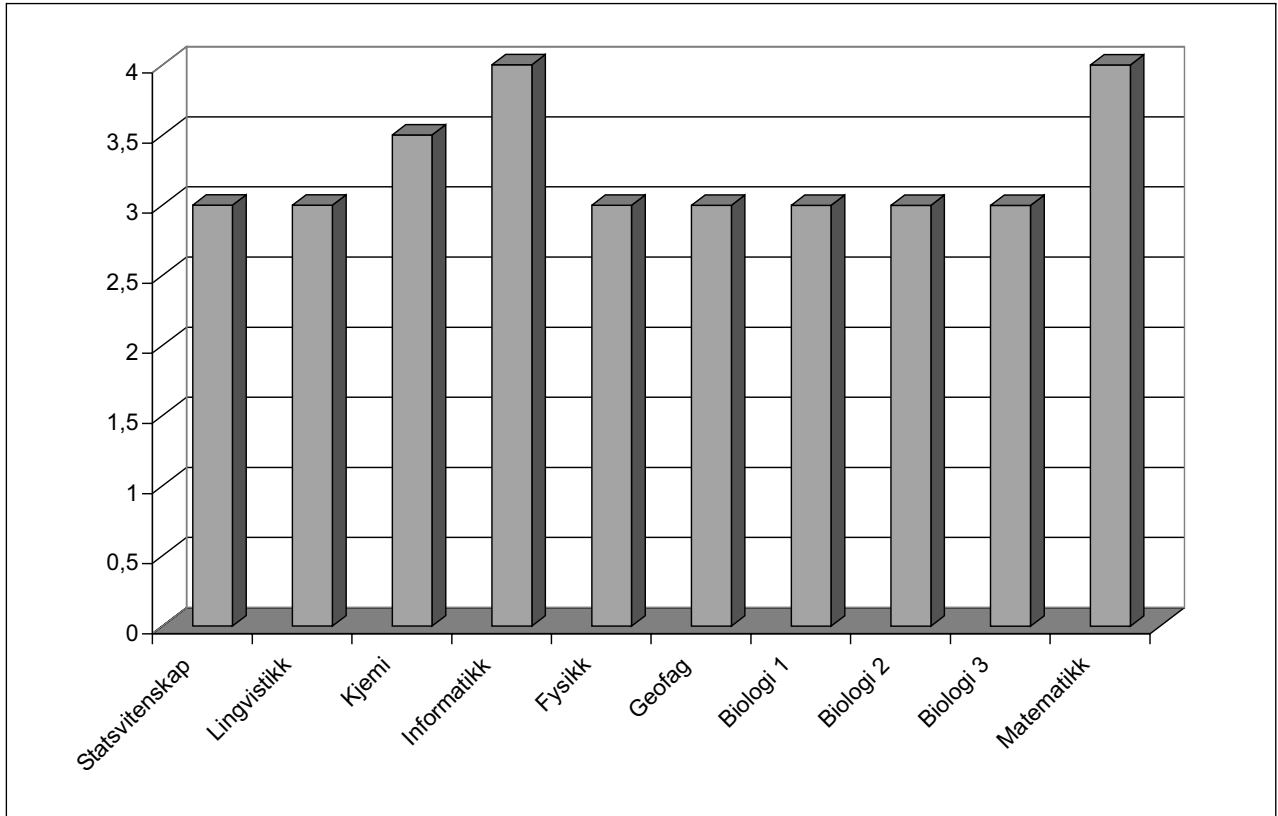
Hvor gode er norske doktoravhandlinger i et internasjonalt perspektiv? I forbindelse med evalueringen av norsk forskerutdanning i 2002 ble utenlandske medlemmer av bedømmelseskomiteene spurt om deres vurderinger (Norges forskningsråd 2002). Den samme framgangsmåten ble benyttet i en tidligere evaluering av dansk forskerutdanning (Forskerakademiet 1999). Ved å anvende det samme opplegget og de samme spørsmålene har det vært mulig å sammenligne vurderingene av norske avhandlinger med vurderingene av danske avhandlinger.

Følgende spørsmål ble stilt:

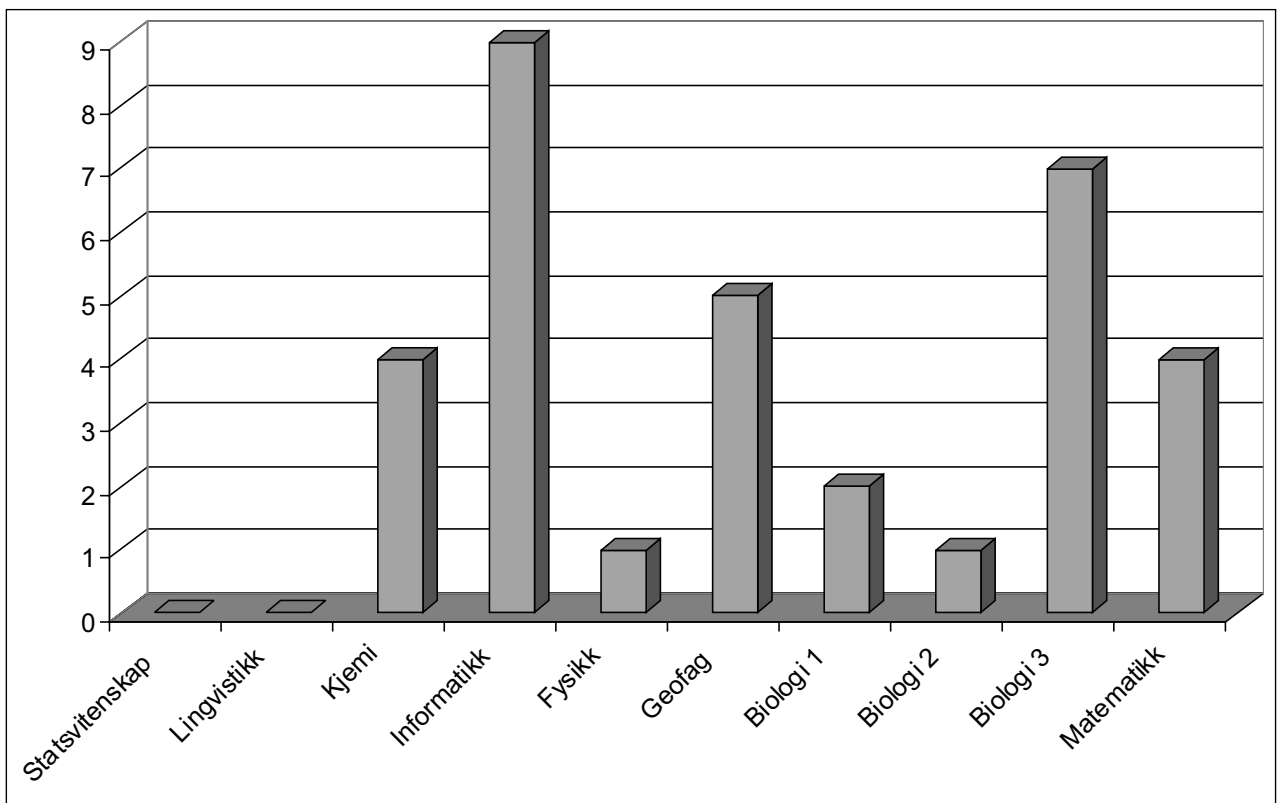
«How would you characterize the (three) latest Norwegian doctoral dissertations you have evaluated after 1995 compared to the standard within the discipline of internationally leading universities? Very good, good, average, acceptable but below average or poor?»

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om den enkelte respondent faktisk kjenner «*the standard within the discipline of the internationally leading universities*» når det gjelder kvaliteten på doktoravhandlingene. For mange av de utenlandske bedømmerne vil vi anta at dette er høyst tvilsomt. For det andre kan kravene til avhandlingen være annerledes ved internasjonalt ledende universiteter enn i Norge. For det tredje kan det stilles et spørsmål ved meningsinnholdet i begrepet standard. Vil det i denne sammenheng bety toppstandard, gjennomsnittstandard eller minimumstandard? Kvaliteten på doktoravhandlinger selv ved amerikanske eliteuniversiteter varierer mye. Vi vil i det følgende legge til grunn at gjennomsnittstandard er den mest sannsynlige tolkningen.

Utenlandske bedømmeres vurdering av norske doktoravhandlinger når sammenligningsgrunnlaget er «*internationally leading universities*» går fram av tabell 2.8. To tredjedeler av de bedømte avhandlingene får karakteristikken «*very good*» eller «*good*», dvs over gjennomsnittet av standarden ved verdens fremste universiteter. Bare hver tiende avhandling blir vurdert som dår-



Figur: 2.12 Kvalitetsvurdering av fagdisipliner ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler på en skala fra 1 til 5. Fagenes medianverdi



Figur: 2.13 Kvalitetsvurdering av fagdisipliner ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler på en skala fra 1 til 5. Antall miljøer av toppkvalitet

ligere enn gjennomsnittstandarden ved disse universitetene. Dette bildet gjelder i store trekk for alle de seks aktuelle doktorgradene. Det er imidlertid litt flere dr.polit.- og dr.odont.-avhandlinger enn avhandlinger i andre fag som får en mindre god vurdering.

Også i den nylig gjennomførte evalueringen av dr.scient.-graden ble det innhentet vurderinger fra utenlandske bedømmere om kvaliteten på doktoravhandlingene. Spørsmållstillingen var følgende:

«How do you find the quality of the Ph.D. (doctorate) when it comes to: 1.Extent of the thesis, 2. Originality, 3. Scientific level, 4. Methodological level»

Svaralternativene var «very good», «good», «satisfactory», «poor» og «very poor».

Resultatene fra dr.scient.-undersøkelsen er derfor ikke sammenlignbare med resultatene fra evalueringen av de øvrige doktorgradsutdanningene. Av de utenlandske bedømmerne svarte ca 70 prosent «svært god» eller «god» på spørsmålene om originalitet og vitenskapelig nivå på avhandlingene. Resultatene sier imidlertid ikke noe om kvaliteten på norske dr.scient.-avhandlinger sammenlignet med tilsvarende utenlandske avhandlinger. Det må likevel forutsettes at de utenlandske bedømmerne har forholdt seg til det de oppfatter som en internasjonal standard eller nivået i sitt hjemland når de har svart på spørsmålet.

⁶ Hvis man går nærmere inn i grunnlagsmaterialet med alle de forbehold vi har gjort rede for med hensyn til datas validitet og reliabilitet, peker en institusjon seg ut i negativ retning – Norges landbrukshøgskole. Sett i forhold til de andre universitets og høyskolemiljøene er kvaliteten langt lavere her. Av elleve institutter/miljøer som inngår i evalueringene er hele ni vurdert til i beste fall å ha en akseptabel kvalitet og innen fysikkfaget er tre av fire miljøer/området av en ikke akseptabel kvalitet.

Som tidligere påpekt er det tvilsomt om alle bedømmerne har en klar forestilling om gjennomsnittsnivået på doktoravhandlinger innenfor samme fagfelt ved verdens ledende universiteter. De utenlandske komitémedlemmene ble derfor bedt om å gi en tilsvarende vurdering når sammenligningsgrunnlaget var «the discipline in the country you are presently employed.» Svarene endrer ikke på resultatene over, og er tilnærmet identiske. Uansett om bedømmerne sammenligner med standarden på doktoravhandlinger i egen disiplin i eget land, eller med det de antar er standarden ved verdens ledende universiteter, får norske doktoravhandlinger gjennomgående gode karakterer.

Når det gjelder spørsmålet om å vurdere norske avhandlinger opp mot standarden ved «internationally leading universities», er det foretatt en sammenligning med den danske evalueringen. Som i den norske undersøkelsen vurderer to tredjedeler av bedømmerne PhD-avhandlingene som bedre enn gjennomsnittet for verdens ledende universiteter. Danske avhandlinger i naturvitenskap, som utgjør den største gruppen, kommer best ut og trekker totaltallene opp. Når resultatene for øvrig sammenlignes for hvert fagområde, blir litt flere norske avhandlinger vurdert som «very good» enn danske, særlig i samfunnsvitenskap, men forskjellene er ikke store.

Det ble også undersøkt om det er forskjeller i bedømmerens vurderinger av norske avhandlinger ut fra hvilke landregioner de kommer fra. Det viser seg at det er klare forskjeller i kvalitetsvurderingene når sammenligningsgrunnlaget er «internationally leading universities» (Tabell 2.9). Mens 16 prosent av avhandlingene bedømt av personer fra de andre nordiske land fikk karakteristikkene «very good», var dette tilfelle for henholdsvis 34 prosent og 48 prosent av avhandlingene

Tabell: 2.8 Utenlandske komitémedlemmers vurdering av norske doktoravhandlinger, «compared to the standard within the discipline of internationally leading universities.» Prosent. (N = antall doktoravhandlinger)

	Dr.art.	Dr.polit.	Dr.oecon.	Dr.ing.	Dr.med.	Dr.odont.	Alle
Very good	25	21	26	27	26	24	25
Good	37	35	41	43	44	40	41
Average	27	24	26	22	23	20	23
Acceptable, but below average	8	17	7	7	6	16	9
Poor	3	3	-	1	1	-	2
Sum	100	100	100	100	100	100	100
(N)	(239)	(234)	(74)	(408)	(242)	(45)	(1247)

Tabell: 2.9 Utenlandske komitémedlemmers vurdering av norske doktoravhandlinger, «compared to the standard within the discipline of internationally leading universities.» Fordeling etter landregioner. Prosent. (N = antall doktoravhandlinger)

	Norden	Europa for øvrig	USA og Canada	Alle
Very good	16	34	48	25
Good	42	40	34	41
Average	28	19	11	23
Acceptable, but below average	12	6	3	9
Poor	2	1	2	2
Sum	100	100	100	100
(N)	(756)	(309)	(161)	(1226)

Kilde: Doktorgradsevalueringen.

bedømt av personer fra andre europeiske land og USA/Canada. Av de 119 nordamerikanerne som deltok i undersøkelsen var for øvrig 103 fra USA. Over 80 prosent av avhandlingene bedømt av nordamerikanere ble vurdert som bedre enn gjennomsnittet av avhandlingene ved de fremste universitetene i verden.

Dr.scient.-evalueringen foretok for øvrig en tilsvarende sammenligning av bedømmernes vurderinger fordelt etter bosted. Her framtrer det samme bildet som over. Europeiske og nordamerikanske bedømmere er mer positive enn sine nordiske kolleger, og minst positive er de norske komitémedlemmene.

Hvordan kan disse resultatene forklares? Dersom det forutsettes at majoriteten av «the internationally leading universities» befinner seg i USA, kan en forklaring være at nordiske bedømmere har urealistiske forstillinger om gjennomsnittsnivået på doktoravhandlinger ved disse universitetene. Nord-amerikanske universitetsprofessorer vil naturlig nok ha bedre forutsetninger enn sine nordiske og europeiske kolleger for å foreta slike sammenligninger. I den danske undersøkelsen framtrer nøyaktig det samme bildet. Bedømmere fra de andre nordiske land er mer kritiske enn sine europeiske og nord-amerikanske kolleger.

I hvilken grad gir så disse resultatene et representativt bilde av kvaliteten på norske doktoravhandlinger? I tillegg til de metodiske problemene nevnt ovenfor kan to usikkerhetsmomenter påpekes. For det første har 30 prosent av de utenlandske bedømmerne ikke besvart spørreskjemaet. Disse personene kan ha andre vurderinger enn dem som har deltatt i undersøkelsen. Muligheten er til stede for at en større andel av dem som har svart på henvendelsen, har en mer positiv oppfat-

ning av norske avhandlinger enn de som ikke returnerte spørreskjemaet. For det andre må det antas at en god del av de utenlandske bedømmerne er faglig bekjente av veileder(e), og at disse bedømmerne er blitt forespurt om å delta i vurderingen i kraft av dette bekjentskapet. En betydelig andel av de utenlandske medlemmene av bedømmelseskomiteene arbeider følgelig innenfor den samme faglige tradisjon som veileder(e). Det er således ikke sikkert at et tilfeldig utvalg av utenlandske eksperter ville hatt de samme positive vurderingene som dem som har deltatt i denne undersøkelsen.

Resultatene synes for øvrig å samsvare med det generelle inntrykket av norske doktoravhandlinger som tradisjonelt har vært tilstedeværende i norske forskningsmiljøer: Den norske doktorgraden har «hengt høyere» enn i mange andre land, og det har også vært en tilnærmet forutsetning at det burde den gjøre.

Evalueringspanelet konkluderte med at spørreundersøkelsen blant de utenlandske medlemmene av bedømmelseskomiteene gir et fordelaktig bilde av kvaliteten på norske doktoravhandlinger i samtlige undersøkte fagområder. Panelet la imidlertid til at en slik vurdering også måtte forventes tatt i betraktning den norske forskerutdanningens særtrekk i internasjonal sammenheng. Panelet understreket at også effektiviteten i arbeidet med avhandlingen bør inngå som del av den samlede kvalitetsvurderingen, og pekte på baksiden av den norske modellen, som bl.a. viser seg i form av til dels betydelige overskridelser av normert studietid og høy disputasalder. I et internasjonalt perspektiv er norske doktorander eldre enn doktorander i mange andre land. Alder ved disputastidspunktet varierer imidlertid mellom

fagområdene. Norske doktorander i naturvitenskap og teknologi er for eksempel omtrent like gamle som i USA, mens innenfor samfunnsvitenskap, humaniora og «health sciences» er medianalderen ved disputastidspunktet betydelig høyere (Norges forskningsråd 2002: 36-37).

2.6 Norske universiteter som forskningsinstitusjoner – internasjonale eksperters vurdering av kvaliteten på forskningen

De siste fem årene har alle landets universiteter foretatt evalueringer av sin virksomhet. Institusjonsevalueringene har inkludert en ekstern evaluering gjennomført av internasjonale ekspertpaneler. Disse har rettet seg mot institusjonene som helhet. Nedenfor oppsummerer vi hvordan disse ser på kvaliteten av norske universiteter som forskningsinstitusjoner. Rapportene fra disse ekspertpanelene gir beskrivelser av hvilket inntrykk utenlandske eksperter har fått av norske universiteter. Rapportene har blitt skrevet på bakgrunn av gjennomgang av materiale som institusjonene har bidratt med og gjennom site visits. Siden evalueringene retter seg mot institusjonene som helhet og ikke den enkelte disiplin representerer disse evalueringene de overordnede inntrykk av kvaliteten på forskningen ved landets universiteter. Evalueringene viser også at når man fjerner seg fra disiplinnivået er det kvaliteten på innsatsfaktorer, forskningsorganisering og organisering av kvalitetsarbeid som blir vurdert, altså rammevilkårene for forskning.

De ulike institusjonsevalueringene av universitetene går i varierende grad inn på spørsmålet om forskningens kvalitet. Evalueringen av Universitetet i Oslo (Norgesnettrådet 2002a) er den av evalueringsrapportene som går lengst i å søke å gi en vurdering av forskningskvaliteten. Vurderingene er imidlertid begrenset til sammenligninger av de fire norske universitetene, uten at disse resultatene settes inn i et bredere internasjonalt perspektiv. Til dels gjentar de også de forhold som vi allerede har presentert i vår gjennomgang av bibliometriske data og disiplinsevalueringene. Evalueringene peker på at bibliometriske data tyder på at Universitetet i Oslo kommer best ut av de fire universitetene med hensyn til antall publikasjoner per vitenskapelig ansatt, samtidig har publiseringen her gått ned de siste årene spesielt innenfor medisin og naturvitenskap. Forskningsrådets disiplinsevalueringer samt resultatene etter første runde i søknadene om status som sentre for frem-

ragende forskning viser at kvaliteten generelt er solid og at det er enkelte fremragende miljøer. EU-søknader betraktes også som en indikator på forskningskvalitet, her kommer imidlertid Universitetet i Oslo ikke så godt ut, særlig hvis en sammenligner med NTNU. Universitetets strategiske satsninger vurderes som positive og kan tjene som en modell for den videre utvikling av universitetet som forskningsinstitusjon. Komiteen understreker at produktiviteten må økes særlig innenfor humaniora og samfunnsvitenskap. For å oppnå dette må det organiseres større samarbeidsprosjekter og utvikles forskningsgrupper innenfor alle fagfelt. Komiteen fremhever også behovet for sterkere faglig ledelse, utvikling av klare suksesskriterier, strategiske planer for forskning med klare mål og overvåknings og kvalitetssystemer. De anbefaler også at det utvikles bedre støttesystemer for forskning. Evalueringskomiteen er kritisk til normen om at det faglige personalet til enhver tid skal fordele tiden likt mellom forskning og undervisning. Det konkluderes med at selv om universitetet har en rekke fremragende forskningsmiljøer, er det flere eksempler på ujevne og svake miljøer. Samtidig understrekes det at en del av svakhetene som er trukket fram i rapporten er generelle trender som også gjelder de øvrige norske universitetene.

De øvrige institusjonsevalueringene presenterer ikke andre data eller vurderinger som belyser forskningens kvalitet. I evalueringen av NTNU skriver komiteen eksplisitt at siktemålet med en institusjonsevaluering ikke er å bidra med kvalitetsvurderinger av selve forskningen, men å se på forhold som har betydning for forskningen (Norgesnettrådet 2002b:32). Det presenteres riktignok data som tyder på at antall vitenskapelige publikasjoner ved NTNU er lavere enn ved universitetene i Oslo og Bergen, men komiteen viser selv til problemer knyttet til datakvaliteten og er derfor forsiktig med å trekke konklusjoner. Også evalueringene av Universitetet i Tromsø (Danmarks Evalueringsinstitutt 1999) og Universitetet i Bergen (Norgesnettrådet 2001) fokuserer på rammevilkår som universitetenes faglige profilering og mangelfulle systemer for dokumentasjon og kvalitetssikring av forskning. Evalueringen av Universitetet i Tromsø konkluderer med å understreke at de ikke har hatt tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne foreta en dekkende analyse av kvaliteten. Universitetet oppfordres til å oppstille klarere mål for virksomheten og å utvikle kvantitativ dokumentasjon som kan brukes til å vurdere utviklingen. Komiteen som har evaluert Universitetet i

Bergen gir sin tilslutning til universitets egne mål om klare prioriteringer og ressursmessig satsninger samt styrking av instituttlederrollen, og understreker behovet for et entydig registrerings-system for forskningspublikasjoner. Det konkluderes med at hovedinntrykket er at Universitetet i Bergen både i kvalitet og relevans fremstår som en forskningsinstitusjon på høyt europeisk nivå, men det er i liten grad redegjort for grunnlaget for denne konklusjonen.

2.7 Konklusjoner

- De bibliometriske dataene viser at norske forskere totalt sett publiserer mindre i internasjonale vitenskapelige tidsskrift enn forskere i de øvrige nordiske landene. Artikkelproduksjonen i norsk forskning har økt kraftig i perioden fra 1981 til 2002, men veksten har vært mye sterkere for de andre nordiske landene enn for Norge. Norske artikler siteres mindre hyppig enn artikler fra Sverige, Danmark og Finland. Forskjellene i sitering har imidlertid blitt utjevnet de siste 20 årene. Norge har hatt en positiv utvikling, særlig i siste halvdel av 1990-tallet. I 2002 ble for første gang norske tidsskriftsartikler sitert over verdensgjennomsnittet.
- Norges fagprofil er preget av særlig høy publiseringsaktivitet i geovitenskap og biologi. Motsatt er publiseringsaktiviteten lav innenfor biokjemi, fysikk, kjemi og teknologi. Det vil si at vi finner for Norge en sterk spesialisering mot fag med en særlig innretning mot utnyttelse og ivaretagelse av landets spesielle naturressurser.
- Disiplinevalueringene sier om norsk forskning: Norsk universitetsforskning på de fagområdene som er evaluert, er av gjennomgående god faglig kvalitet i internasjonal målestokk, med noen fagfelt hvor forskningen er av topp internasjonal standard. Dette gjelder spesielt informatikkfaget og matematikk. Som en kunne forvente, varierer kvaliteten relativt mye innen det enkelte fag. Data omfatter kun en disiplin innenfor humaniora og en i samfunnsvitenskap og fanger dermed opp lite av den forskningens om foregår ved norske universiteter innenfor disse fagområdene.
- Norske doktorgradsavhandlinger får gjennomgående gode karakterer. To tredjedeler blir vurdert som over gjennomsnittet av standarden ved verdens fremste universiteter, og i forhold til kvaliteten innenfor disiplinen i bedømmerens eget land. Europeiske og nordameri-

kanske bedømmere er mer positive i sin vurdering av kvaliteten på norske avhandlinger enn nordiske og norske kolleger. Den delen av norsk forskning som viser seg i norske doktorgradsavhandlinger holder i overveiende grad en standard som ligger godt over internasjonalt nivå, men ikke når det kommer til effektivitet i avhandlingsarbeidet. I internasjonal målestokk bruker doktorgradsstudenter i norsk UoH-sektor lang tid og har en høyere gjennomsnittalder ved disputas enn det som er vanlig i andre land.

- Institusjonsevalueringene inneholder få vurderinger av den faglige kvaliteten på forskningen som foregår ved norske universiteter, men peker på en del trekk ved kvaliteten på rammevilkårene for universitetsforskningen

3 Kvaliteten på norsk høyere utdanning i et internasjonalt perspektiv

3.1 Kvalitetsbegrepet i høyere utdanning

Det har vært gjort mange forsøk på å finne fram til en entydig definisjon av hva kvalitet i høyere utdanning er, uten at dette har gitt særlig konkrete resultater. Definisjonen avhenger av hvilke aspekt ved høyere utdanning man vurderer, hvem som vurderer og i forhold til hvilke mål vurderingen foretas. Innenfor høyere utdanning er det minst fem måter å definere begrepet på (Harvey og Green 1993):

- For noen er kvalitet knyttet til det unike og fremragende, slik det identifiseres av kjennere, altså personer som har kunnskap eller status til å vurdere kvalitet (se også punkt 2.2 om forskningskvalitet). Kvalitetsstemplet tildeles når kjenneren har gått god for produktet.
- Kvalitet kan knyttes til bestemte standarder som bør overholdes. Som regel vil dette være minimumskrav. At studenter skal ha et visst karaktergjennomsnitt, eller på andre måter dokumentere visse ferdigheter eller forkunnskaper for å bli tatt opp på et gitt studium, er et eksempel på denne form for kvalitet.
- Kvalitet på høyere utdanning kan knyttes til relevans. Et eksempel på det er at utdanninger er tilpasset det arbeidslivet som utdanningen er rettet inn mot. Relevansbegrepet er i en slik kontekst ofte knyttet til den kortsiktige og instrumentelle nytten av utdanning og i mindre grad til den langsiktige sosiale og kulturelle verdiskapningen som utdanning også kan bidra til.

- En fjerde forståelse av kvalitet i høyere utdanning er knyttet til økonomi, det vil si effektivitet i utdanningen. At et lærested klarer å uteksaminere flere kandidater uten at man har fått ekstra ressurser eller har høy gjennomstrømming av kandidater er eksempler på denne forståelsen av kvalitet.
- En femte måte som kvalitet kan defineres på er i forhold til endring og utvikling. Innenfor en slik forståelse er det et kvalitetskjennetegn ved læresteder, institutt o.l. når man klarer å tilpasse seg nye rammebetingelser i form av endrete krav til selve studiet, utvikle nye undervisningsmetoder eller studieopplegg.

Likeledes kan vurderingen av kvalitet i utdanning rettes mot ulike aspekt ved lærings- og undervisningsprosessene. Programkvalitet er kvaliteten i studieplanen og organisering av læringsarbeidet. Undervisningskvalitet er selve læringsarbeidet. Styringskvalitet er institusjonenes evne til å drive kvalitetssikringsarbeid og kvalitetsutvikling i egen virksomhet. Resultatkvalitet vil være en bedømmelse av studentenes læringsutbytte (slik det for eksempel måles gjennom eksamensresultater), mens begrepet rammekvalitet refererer til de menneskelige, organisatoriske og utstyrsmessige aspekter ved utdanningen. Inntakskvalitet derimot retter oppmerksomheten mot rekrutteringen til utdanningen, studentenes forutsetninger og forkunnskaper (Norgesnettrådet 1999).

Slike presiseringer av kvalitetsbegrepet viser ikke minst at det å finne en enkel og overordnet definisjon på kvalitet ikke er en enkel oppgave, og at en hovedoppgave når man skal drive kvalitetssikrings- og/eller utviklingsarbeid er å konkretisere og nøye spesifisere målsettingene med arbeidet. Vurderes kvaliteten etter institusjonens egne målsetninger og tradisjoner, etter eksternt definerte standarder, etter hva som er fremragende eller hva som er akseptabelt nivå? I denne sammenhengen er begreper som studiekvalitet (som ofte vil omfatte både programkvalitet, undervisningskvalitet og resultatkvalitet) og læringsmiljø (som i tillegg inkluderer sosiale relasjoner og den fysiske infrastrukturen) forholdsvis grovkornede og lite hensiktsmessige begreper for å drive målbevisst utviklingsarbeid. En større grad av konkretisering og målrettethet i arbeidet for å sikre og utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning har derfor vært etterlyst (Stensaker 1998).

Konkretisering og målrettethet er nok ønskelig å tilstrebe, men synes vanskelig å fremme av tre årsaker. For det første synes norske læreste-

der og det norske utdanningssystemet å ha en svakhet knyttet til å etablere kvantifiserbar kunnskap om egen virksomhet. Ofte vet lærestedene ikke nok om egne studenter og deres progresjon og ferdigheter. Et problem er knyttet til sammenligning over tid, der tidsseriedata ofte er fraværende.

For det andre, og selv om lærestedene sitter på ulike datakilder, kan det være vanskelig å identifisere de direkte årsakene til forbedring eller kvalitetssenkning. Mange faktorer og forhold vil spille inn i en slik prosess, der f.eks. studentenes forkunnskaper (fra kull til kull), økonomiske og ressursmessige forhold, og samfunnsmessige forhold (f.eks. situasjonen på arbeidsmarkedet) kan spille inn. Utdanningsinstitusjonen har med andre ord ikke alltid kontroll over sentrale faktorer som påvirker kvaliteten. For det tredje er «kvalitetsarbeid» ofte knyttet til innebygde spenninger og målkonflikter i utdanningssystemet, der ulike interessenter kan ha svært ulikt syn på samme resultat. Er for eksempel høy strykprosent et uttrykk for høy kvalitet (ved at programkvaliteten er høy) eller dårlig resultatkvalitet (ved at få kommer gjennom studiet)? Trolig vil studentene og den faglige staben ha ulike synspunkter på dette.

Disse problemene knyttet til måling og vurdering av kvalitet er trolig en (av flere) årsak(er) til hvorfor «benchmarking» og ulike former for sammenligning, mellom fagområder, utdanninger, systemer og læresteder, og ikke minst internasjonalt, har økt i popularitet det siste tiåret. Måleproblemer blir imidlertid ikke borte ved denne metoden. Internasjonale sammenligninger er her kanskje det mest problematiske. Ofte er objektene for sammenligning ikke sammenlignbare størrelser. Likevel publiserer tidsskrifter verden rundt lister som rangerer en rekke læresteder i høyere utdanning, der tallkarakterer er summert på basis av offisielle evalueringer, og ofte supplert med informasjon om studenttilfredshet og annen informasjon der et læresteds omdømme blir tildelt en tallkarakter. Disse listene har stor kommersiell verdi i den forstand at de selger tidsskrifter, men mindre verdi som indikatorer for å vurdere kvaliteten på høyere utdanning mellom land. Hvorfor er internasjonale sammenligninger av kvalitet så problematisk? Systemer for regulering av høyere utdanning er bestemt på nasjonalt nivå i de aller fleste tilfeller. Slike reguleringer reflekterer at høyere utdanning er tillagt spesifikke nasjonale målsetninger og skal reflektere ulike samfunnsbehov. Det er ulike utdanningsfilosofier og ulik politikk som ligger til grunn for utforming av

studietilbud – som for eksempel forholdet mellom og mengde av dannelsesinnhold versus spesialistkunnskap. Ulike nasjonale mål tillegges høyere utdanning, og det gjør det vanskelig med internasjonale sammenligninger. For enkelte typer utdanninger kan det tenkes å gi en viss mening å spørre hvor i verden man kan få den beste undervisning, mens det innen andre fagområder gir liten mening hvis innholdet i utdanningen i stor grad er definert ut fra nasjonalt spesifikke betingelser.

Dermed er det ikke sagt at internasjonale sammenligninger ikke er mulig. Utviklingen av det europeiske utdanningsområdet gjennom Bologna-prosessen, Brugge-prosessen og Lisboa-strategien, har som formål å bygge ned barrierer mellom de enkelte lands utdanningssystemer, og i den sammenheng diskuteres nettopp hva «kvalitet over landegrensene» betyr. Når høyere utdanning skal gjøres sammenlignbar internasjonalt står kravet om kvalitet sentralt (Kyvik og Aasen 2002:162). Etableringen av et europeisk nettverk for nasjonale organ som arbeider med kvalitets sikring (ENQA), og den senere tids fremvekst av nasjonale akkrediteringssystemer synes å være et redskap som tenkes brukt i denne sammenheng – der målet imidlertid er mer rettet mot å sikre minstestandarder enn å tilstrebe høyest mulig kvalitet, men der selv det å sikre en minstestandard kan være vanskelig grunnet ulike nasjonale kontekster og målsettinger med utdanningspolitikken (se over). Av den grunn synes utviklingen heller å gå i retning av ordninger med gjensidig anerkjennelse av de nasjonale kvalitetssikringsystemene i de ulike land. Her vil det eventuelt ikke være rangeringen av utdanningskvalitet som står i fokus, men i første rekke det å komme fram til kriterier for hva man kan forlange av nasjonale kvalitetssystemer. Etablering av og funksjonaliteten til slike nasjonale kvalitetssystemer blir dermed viktig som fundament for å komme fram til internasjonalt sammenlignbare kvalitetskrav til høyere utdanning. I det følgende ser vi først på hva som karakteriserer det norske kvalitetssystemet i høyere utdanning i forhold til andre land, før vi tar opp ulike aspekt ved kvaliteten på norsk høyere utdanning.

3.2 Kvalitetsarbeid i høyere utdanning

Siden begynnelsen av 1990-tallet har studiekvalitetsbegrepet stått sentralt i debatten om høyere utdanning i Norge, og det har det vært stor oppmerksomhet om kvalitetsutvikling i universiteter

og høyskoler. I det følgende gir vi en kort gjennomgang av dette arbeidet og setter det i et internasjonalt perspektiv.

Kvalitetsarbeid omfatter alle bevisste tiltak for å vurdere, sikre eller utvikle kvaliteten i institusjonenes utdanningsvirksomhet. Mye av kvalitetsarbeidet ved universiteter og høyskoler har imidlertid tradisjonelt vært sentrert rundt eksamensordninger og andre former for vurdering av studenters læring, og Norge er flere ganger kritisert av OECD for å vektlegge eksaminasjonsarbeidet langt mer enn studentenes læring. Eksaminasjonsarbeidet er derfor ikke tema i det følgende. Vi vil konsentrere oppmerksomheten mot arbeid med organisering og systemer for evaluering av utdanning på program-, institusjons- og systemnivå.

Kvalitetsarbeid i form av evalueringer kan klassifiseres på tre forskjellige måter. For det første kan man evaluere et spesifikt fag eller disiplin, inklusive det læringsmiljø faget/disiplinen inngår i. Dette kalles ofte programevaluering. De norske nasjonale evalueringene, som ble igangsatt tidlig på 1990-tallet, var i utgangspunktet en evaluering av denne typen. Ofte er imidlertid organisering og styring forhold som utelukkes fra slike evalueringer, og det er heller ikke vanlig å inkludere forskningsaktivitetene knyttet til faget. Det at organisering og styring av faget/utdanningen sett i et lærestedsperspektiv ofte er utelukket fra slike evalueringer har bidratt til at institusjonsevalueringer benyttes som et alternativ til programevalueringer. Institusjonsevalueringer betyr at et helt lærested, fakultet eller en større organisasjonsethet ved et gitt lærested evalueres. I Norge ble slike evalueringer for alvor introdusert gjennom institusjonsevalueringene av de fire universitetene i årene 2000-2002, og som er behørig omtalt i denne rapporten. Problemet med institusjonsevalueringene er imidlertid at de er svært tids- og ressurskrevende. Et alternativ er derfor å gjennomføre såkalte metaevalueringer eller audits der kun institusjonenes eget arbeid med å forbedre eller sikre kvalitet studeres. Således vil en audit i liten grad si noe direkte om kvaliteten på et konkret studie- eller utdanningstilbud. I stedet for å vurdere kvaliteten direkte ved selv å gjøre seg opp en mening om utdanning som gis, vurderer man altså hvorvidt det eksisterer grundige og gode nok evalueringsrutiner fra før. Slike prosedyrer kan i prinsippet iverksettes på ulike nivåer ved lærestedene, og også på systemnivå. I Sverige, hvor slike evalueringer har vært vanlige siden 1990-tallet, har man tradisjonelt satt søkely-

set på institusjonsnivået, men har i de seneste årene startet opp med systematiske programevalueringer i tillegg.

Evalueringer kan også klassifiseres etter hvilket formål de tjener, og et viktig skille går mellom evaluering som har et styrings- og kontrollformål versus de som har et lærings- og utviklingsformål. Debatten omkring utvikling versus kontroll har vært spesielt omfattende i England i etterkant av de meget dyptgripende og relativt rigide evalueringssystemene som ble etablert der på 1990-tallet. I Norge har imidlertid debatten vært noe mer neddempet, ikke minst fordi arbeidet med systematisk evaluering på systemnivå har vært lite omfattende, samt har hatt få konsekvenser (Stensaker 1997).

Kvalitetsvurderinger ble introdusert som et policyinstrument i høyere utdanning fra 1980-tallet i de fleste vestlige land, og i løpet av 1990-tallet ble arbeid med sikring og utvikling av kvalitet et sentralt tema på den utdanningspolitiske dagsorden i Europa. Samtidig var de evalueringssoppleggene som ble introdusert i europeiske land på slutten av 1980-tallet og på 1990-tallet i stor grad tilpasset nasjonale særtrekk og reformintensjoner. Slik er det mulig å påvise en god del variasjoner i kvalitetsarbeidet i de ulike landene selv om enkelte evalueringsformer altså går igjen (Stensaker 1998)⁷.

Norge var ikke av dem som var først ute med å introdusere ulike typer organisert kvalitetsarbeid på systemnivå (Norgesnettrådet 1999:22), og fikk for eksempel først et eget nasjonalt organ med ansvar for kvalitetssikring og evaluering i 1998 (Norgesnettrådet, som i tillegg til kvalitetssikring også hadde andre utdanningspolitiske oppgaver). I vesteuropeisk sammenheng resulterte ulike nasjonale myndigheters iver etter å sette søkelyset på kvalitet i høyere utdanning til etablering av egne organisasjoner som har som formål å styre, iverksette og administrere ulike evalueringssinitiativ, altså et nasjonalt organ for kvalitetsarbeid på et langt tidligere tidspunkt. Med nedleggelsen av Norgesnettrådet, og med etableringen av et eget akkrediterings- og kvalitetssikringsorgan som kun har kvalitetsspørsmål i fokus, er Norge dermed på linje med de fleste nærliggende land.

I europeisk sammenheng er det vanlig å skille mellom nasjonalt kvalitetssikringsorgan og bevillende myndigheter når det gjelder kvalitetssystemer for utdanning. Et eksempel på det motsatte

finnes i første rekke innenfor systemer for forskningsevaluering. Det engelske systemet Research Assessment Exercise (RAE) trekkes ofte fram som eksempel på en direkte kobling mellom bevilgninger og resultatet av eksterne evalueringer av forskningsaktiviteten ved universitetene. Også i det engelske systemet for undervisningsevaluering, Teaching Quality Assessment (TQA), har kontrollaspektet vært mer framtrødende enn i de fleste andre lands kvalitetssystemer, selv om det her ikke har vært en direkte kobling til finansiering. Det blir i de fleste land imidlertid lagt vekt på at evalueringssystemene skal ha en oppfølging i etterkant og det kan også inkludere budsjettmessige virkninger uten at det er en direkte og automatisk kobling. I evalueringssystemene i de nordiske landene er det ingen direkte kobling til finansiering, men derimot en økende vektlegging av tiltak som skal komme i etterkant (Norgesnettrådet 1999:24).

Hovedansvaret for kvalitet i utdanning er i de fleste land lagt til institusjonene selv. Systemene tilstreber en balanse mellom nasjonalt tilsyn og institusjonell autonomi. Men det er ganske store variasjoner med hensyn til hvor tett og kontrollrende evalueringene går inn på institusjonene. Den nordiske praksisen har tradisjonelt vært forbundet med et utviklingsperspektiv med rom for mangfold og kollegial tillit. Motsetningen som ofte nevnes er Storbritannias TQA-system som har brukt et mer standardisert opplegg med en karakterskala og med visse sanksjonsmuligheter overfor miljøer som ikke tilfredsstillt kvalitetskravene. Standarder og mangel på tillit har med andre ord preget dette systemet.

Det er videre vanlig at kvalitetssystemene ikke integrerer undervisning og forskning i samme evalueringssopplegg (Gulbrandsen og Stensaker 2003). Likeledes er det vanlig at akkreditering av studietilbud og læresteder holdes atskilt fra evaluering og kvalitetsutvikling av utdanningene. Det er normalt at evalueringer foretas i sykluser, det vil si at fagområder eller utdanninger blir evaluert med jevne mellomrom (mellom 4 – 6 år). De sykliske evalueringssystemer blir da gjerne supplert med mindre, avgrensede evalueringer. Likeledes vil større evalueringer som oftest bestå både av en intern evaluering (selvevaluering) og en ekstern evaluering, der sistnevnte skal ha som formål å måle kvalitetsnivået opp mot en nasjonal eller internasjonal standard. De som foretar kvalitetsvurderingene er i hovedsak kolleger fra inn- og utland. I varierende grad deltar også studenter og bruker- eller samfunnsrepresentanter.

⁷ se Norgesnettrådet 1999:22- 28 for en mer detaljert beskrivelse

Hvordan drives kvalitetsarbeid i det norske universitets- og høyskolesystemet sammenlignet med andre land? Som tidligere nevnt har Norge vært senere ute med å organisere kvalitetssystemer på nasjonalt nivå. De nasjonale fagevalueringene NIFU foretok i løpet av første halvdel av 1990-årene er til nå de mest systematiske og omfattende kvalitetsvurderinger av norsk høyere utdanning, selv om flere fag- og institusjonsevalueringer ble foretatt på slutten av 1990-tallet. Det har altså vært et fravær av sterke nasjonale føringer for institusjonenes eget kvalitetsarbeid, og institusjonenes kvalitetsarbeid har vært preget av stort mangfold og ulikheter i opplegg og metodikk. Innad ved institusjonene (spesielt universitetene) har kvalitetsarbeidet i stor grad blitt delegert til lavere styringsnivå (Norgesnettrådet 1999:27), og arbeidet har vært lite systematisk forankret på institusjonsnivå. Den manglende oppmerksomheten på system- og institusjonsnivå kan være en viktig faktor for å forklare den relativt svake interessen for systematisk kvalitetsarbeid ved utdanningsinstitusjonene.

Det er betydelige variasjoner mellom lærestedene mht. både planer/strategier og praksis for kvalitetsarbeid. Dette kommer fram i flere undersøkelser som er foretatt på 1990-tallet, senest i forbindelse med Mjøsutvalgets arbeid. Universitetssektoren har større erfaring med store evalueringsopplegg enn lærestedene i høyskolesektoren og alle de fire universitetene og flere av de vitenskapelige høyskolene har gjennomført evalueringsopplegg med internasjonal deltakelse. Disse har vektlagt forskning mer enn studiekvalitet. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene har også innarbeidede tradisjoner med faglige bedømmelseskomiteer med ekstern deltakelse. De statlige høyskolene har til nå liten erfaring med egne evalueringssystemer. Deler av deres virksomhet ble omfattet av de nasjonale fagevalueringene på 1990-tallet, mens det har vært få tradisjoner knyttet til større institusjonsevalueringer i denne sektoren. Blant de private høyskolene er det store variasjoner mellom de større vitenskapelig orienterte høyskolene og de mange små lærestedene. En undersøkelse foretatt av Norgesnettrådets sekretariat i 1998, tyder for eksempel på at kvalitetsarbeidet i denne sektoren er mer integrert med det øvrige faglige arbeidet som foregår i utvalg og ved instituttene, og at man i det arbeidet er konsentrert rundt studenters evaluering av undervisningen.

Betydningen av kvalitetsarbeid for undervisning og læring: noen internasjonale erfaringer:

På grunnlag av studier som har vært gjort av virkningen av kvalitetsarbeid kan vi trekke enkelte konklusjoner om hvilken betydning slikt arbeid har. Det engelske undervisningsevalueringsopplegget har fått mye oppmerksomhet i forskningslitteraturen. En hovedkonklusjon som kan trekkes fra disse er at et standardisert opplegg for undervisningsevaluering, slik TQA ble praktisert på 1990-tallet, resulterer i mye dokumentasjon og informasjon om utdanningene. Kvaliteten på undervisningen synliggjøres for et mye større publikum gjennom slike evalueringssystemer. Sammenlignet med konsekvensene av forskningsevalueringene ved universitetene i det engelske systemet (Research Assessment Exercise) slik det ble praktisert på 1990-tallet, var effektene av TQA likevel mindre direkte påviselige, i og med at undervisningsevalueringen ikke hadde automatiske budsjettmessige konsekvenser. Studier viser imidlertid at slike evalueringer har effekter på det man kan kalle den akademiske kulturen. Det pekes blant annet på at denne form for evaluering har bidratt til å utvikle en «lydighetskultur» (Kogan et al 2000, Henkel 2000), og at fagmiljøene føler seg overvåket og kontrollert av systemet (Brennan et al 1997). Det at slike lydighetskulturer skapes bidrar også til at det kan stilles spørsmål til resultatene som kommer ut av evalueringene. Bidrar f.eks en lydighetskultur til at kreativitet og initiativ svekkes til fordel for tradisjonalisme og passivitet?

Andre studier viser at eksterne evalueringer bidrar til større grad av sentralisering ved lærestedene (Stensaker 1996, Aksling 1997, Stensaker 1999a og 1999b) og til en «byråkratisering» (Kogan et al 2000), og at storstilte eksterne evalueringssystemer slik man finner i England kan koste mer i form av tid og ressurser som går med til informasjonsinnhentning, enn det man får igjen på kvalitetssiden (PA Consulting 2000).

Studier fra Nederland viser positive effekter av eksterne kvalitetsvurderinger for undervisning og læring. Spesielt fremheves det at solid selvevaluering der vitenskapelig ansatte har ansvaret, er den beste garantien for at kvaliteten opprettholdes og forbedres (Weusthof 1995:247). Andre studier viser også at en hovedeffekt av eksterne evalueringer er at institusjonene retter større oppmerksomhet mot undervisningskvaliteten ved lærestedet (Fredriks et al. 1994:196, Jordell et al. 1994, Saarinen 1995, Brennan et al. 1997). En studie av prosedyrer for såkalte quality audits i Danmark og Sverige, påviste at slike evalueringer bidro til grunnleggende diskusjoner om kvalitet

innad ved lærestedene. Men det var vanskeligere å avgjøre hvorvidt undervisning og læring faktisk hadde blitt bedre som følge av slike eksterne evalueringer (Massy 1999).

3.3 Er kvalitet endelig på dagsorden? Noen kommentarer knyttet til det nye akkrediteringssystemet i Norge

NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, ble etablert i januar 2003 med det formål å sikre og bidra til utvikling av kvaliteten på norsk høyere utdanning. NOKUT er pålagt en rekke oppgaver. Organet skal:

- godkjenne utenlandsk utdanning for innpassing i det norske grads- og utdanningssystemet
- påse at norske universitet og høyskoler har tilfredsstillende og velfungerende interne kvalitetssikringssystem
- akkreditere, dvs. godkjenne institusjoner, studier og utdanninger i norsk høyere utdanning.

Poenget med et slikt akkrediteringssystem er å sikre en minimumsstandard både på utdanningsinstitusjonene og de studier og utdanninger som disse tilbyr. Det nye akkrediteringssystemet, der institusjonene nå må søke NOKUT om godkjenning for nyutviklede studier og utdanninger, kan ikke minst koples til endringene i det norske gradssystemet. Når nye bachelor/master/PhD-grader etter hvert etableres, er akkrediteringssystemet tiltenkt en nøkkelrolle for å sikre kvaliteten på disse. Ambisjonen om å sikre kvaliteten på de nye gradene som tilbys er neppe omstridt. Samtidig synes intensjonene med innføringen av et akkrediteringssystem å favne vidt. Akkrediteringssystemet synes å være svaret på mange utfordringer – utfordringer som paradoksalt nok kan bidra til å ta oppmerksomheten bort fra nødvendige kvalitetsutviklingsoppgaver i norsk høyere utdanning.

For det første er det nye akkrediteringssystemet redskapet som skal vurdere om universitetsambisjonene til mange høyskoler skal bli en realitet. Kravet om at en høyskole minst må ha fem mastergrader og fire PhD-grader for å kunne kalle seg et universitet er en nyskapning i et land der debatten om universitetsetableringer stort sett har vært overlatt til Stortinget. Bakgrunnen for å overlate vurderingen til NOKUT har da også vært å få de faglige argumentene tydeligere frem, og skille dem fra mer politiske vurderinger. På den andre siden kan det også hevdes at politikken på denne måten fraskriver seg noe av ansvaret for

utviklingen av norsk høyere utdanning. Bruker man historien til Universitetet i Tromsø som eksempel, ville man neppe hatt et universitet der i dag hvis kun faglige vurderinger skulle ha styrt prosessen. I en tid hvor universitetenes betydning for region, næringsutvikling og innovasjon fremheves mer enn noen gang, kan det hevdes at det neppe er bare faglige vurderinger som bør ha betydning i en vurdering av høyskolenes universitetsambisjoner. Hvilke konsekvenser NOKUT vil ha for strukturen på norsk høyere utdanning blir derfor spennende å følge i årene som kommer.

For det andre vil det nye akkrediteringssystemet innebære en langt sterkere likebehandling av private og offentlige utdanningsinstitusjoner enn hva som tradisjonelt har vært tilfelle i Norge. Mens offentlige utdanningsinstitusjoner, spesielt universitetene, tidligere var å betrakte som «uformelt akkrediterte» med forholdsvis stor frihet i forhold til å opprette nye studier, måtte private institusjoner gjennom en søknadsprosess som ofte kunne ta flere år. I det nye systemet er det institusjonsstatus dvs. hvorvidt man er akkreditert som «universitet», «høyskole» osv. som vil være det avgjørende for hvilke frihetsgrader institusjonene vil ha på dette feltet. Ut fra et rettferdighetsprinsipp er det neppe noen tvil om at den nye ordningen innebærer større likebehandling, og fremmer konkurransen mellom institusjonene når det gjelder å utvikle nye og spennende studietilbud. På den andre siden har man erfaringer fra utlandet som tilsier at en deregulering av myndighetenes styring av det totale studietilbudet kan ha vridningseffekter som går utover mangfold og de smalere fagfeltene. Man kan risikere at institusjonene blir slaver av svingninger i studiepreferansene, og at man vil få «klynger» av forholdsvis like studietilbud på de til enhver tid populære fagfeltene. Når man i tillegg vet at akkrediteringssystemer ofte er forholdsvis konservative i de standarder man legger til grunn for en vurdering, kan dette i sum gå utover nytenkning og innovasjon i utviklingen av studietilbudene.

For det tredje synes etableringen av et akkrediteringssystem å være et svar på de utfordringer som en større grad av internasjonalisering av norsk høyere utdanning innebærer. Selv om man ennå ikke vet utfallet og de endelige konsekvensene av de pågående forhandlingene knyttet til å inkludere høyere utdanning i GATS-systemet, er etablering av nasjonale akkrediteringssystemer for å beskytte og/eller regulere den potensielle strømmen av utenlandske utdanningstilbydere på det innenlandske markedet en tydelig trend i en

rekke land. GATS (The General Agreement on Trade Services) er en internasjonalt forpliktende rammeavtale under Verdens Handelsorganisasjon (WTO) og omfatter i prinsippet alle tjenestesektorer. Slik sett kan etableringen av NOKUT fortolkes ut fra et «føre var» prinsipp i tilfelle de nasjonale utdanningsmarkedene i større grad åpnes opp. Samtidig kan man også stille spørsmål ved hvor store konsekvenser en inkludering av høyere utdanning i GATS vil ha for Norge. Høyere utdanning har i mange år vært en internasjonalt orientert sektor, og utenlandske utdanningstilbydere har allerede forholdsvis gode muligheter for å etablere seg i Norge, f.eks. gjennom et partnerskap med norske utdanningsinstitusjoner. Man kan derfor hevde at relevansen av et akkrediteringssystem er mindre i Norge enn i land med et større og mer attraktivt innenlandsk utdanningsmarked.

Alle de nevnte formål med akkrediteringssystemet har, direkte eller indirekte, noe med kvalitet å gjøre, i alle fall hvis man opererer med et noe utvidet kvalitetsbegrep. En sentral målsetting med Kvalitetsreformen var imidlertid at studentene skulle settes i sentrum, og at det var behov for en kvalitetsutvikling av et utdanningssystem som OECD-evalueringer tidligere har påpekt har vært veldig eksamensfokuseret, og ikke så veldig læringsorientert. Selv om det i forbindelse med etableringen av NOKUT også er innført krav om at utdanningsinstitusjonene nå skal utvikle egne kvalitetssystem, og at NOKUT skal ha oppsyn med hvordan disse systemene fungerer, er det grunn til å spørre om ikke oppmerksomheten knyttet til etableringen av nye universiteter, til opprettelsen av og konkurransen mellom nye studietilbud, samt til den pågående internasjonaliseringen av norsk høyere utdanning, kan bidra til at intern kvalitetsutvikling ved institusjonene ikke får den oppmerksomhet som var tiltenkt. Å balansere de mange kontrollfunksjoner som et akkrediteringssystem legger opp til med prosesser som kan bidra til fortsatt utvikling av norsk høyere utdanning er kanskje derfor en stor utfordring i årene som kommer – ikke bare for NOKUT og for norske universiteter og høyskoler, men også for utdanningsmyndighetene.

3.4 Institusjonsevalueringene av universitetene – kvaliteten på undervisningen

Institusjonsevalueringene som vi har omtalt tidligere under punkt 2.6. omhandler også universite-

tene som utdanningsinstitusjoner. I det følgende ser vi på hvilke vurderinger av universitetene som utdanningsinstitusjoner internasjonale ekspertpanel har kommet med i sine evalueringsrapporter.

NIFUs gjennomgang av de eksterne institusjonsevalueringene viser at de fire universitetene ikke foretar en vurdering av selve kvaliteten på utdanningen sammenlignet med andre land. Evalueringene gir heller ikke særlig grunnlag for si noe om det er kvalitetsforskjeller mellom de fire universitetene. Universitetene står overfor store utfordringer som følge av massifiseringen av høyere utdanning og den forestående kvalitetsreformen. I evalueringen av Universitetet i Oslo (Norgesnettrådet 2002a) fremheves det at studentene bruker alarmerende lite tid til studier, at det har skjedd en endring i studentpopulasjonen som innebærer større variasjon i studentenes motivasjon og at mange har en mer instrumentell holdning til studiene. Endringer i videregående skole innebærer også at studentene i stor grad mangler nødvendige forkunnskaper, i følge evalueringskomiteen. Dette går ikke bare ut over studieresultatene, men kan også føre til nedjustering av de faglige standardene. Det understrekes at dette er utfordringer som gjelder alle de norske universitetene, selv om Universitetet i Oslo nok sliter noe mer med dette på grunn av sin størrelse og et relativt stort innslag av frie universitetsstudier.

Universitetet i Oslo har en noe lavere vektallsproduksjon (studiepoeng) per registrert student, særlig sammenlignet med NTNU. Den vesentlige forskjellen er imidlertid ikke mellom læresteder, men mellom profesjonsutdanninger og frie studier. De frie studiene finner en hovedsakelig innenfor humaniora, samfunnsvitenskap og naturvitenskap. For å bedre studieeffektiviteten foreslås det å innføre mer strukturerte studieopplegg, klart formulerte krav til studentene og mer kontakt mellom studenter og lærere, etter mønster fra profesjonsutdanningene. Flere av evalueringene fremhever også behovet for å sette inn tiltak på lavere grads nivå og da spesielt i forhold til førsteårsstudentene for å redusere deres følelse av isolasjon og usikkerhet. Evalueringen av Universitetet i Oslo foreslår at en i realfag utvikler et basiskurs for å sikre at alle studenter har de nødvendige forkunnskaper etter svensk mønster. Komiteen mener også at ex.phil., slik det fungerer i dag, i liten grad er egnet som et introduksjonskurs og anbefaler at det legges om.

Evalueringene av de fire universitetene understreker at den faglige kvaliteten ved undervisningen gjennomgående synes solid, men at undervis-

ningsformene er konservative. Det anbefales mer bruk av prosjektorienterte og problembaserte læringsmodeller. I dette utviklingsarbeidet anbefaler flere av evalueringene en styrking av de universitetspedagogiske og didaktiske miljøene ved universitetene. Det fremheves at det i liten grad eksisterer systemer for kvalitetssikring av undervisning. Det må derfor utvikles systemer som er forankret i institusjonenes ledelse. Det foregår en del evaluering av undervisningen, men resultatene brukes ikke systematisk for å utvikle studiekvaliteten. Det anbefales videre at de formelle kravene til pedagogisk kompetanse må følges systematisk opp og at undervisningsinnsats må belønnes. Det bør innføres insentivsystemer for å sikre bedre studiekvalitet. Evalueringene bidrar i liten grad med nye innspill i forhold til det en kan finne universitetenes egne planer for studiekvalitet. Evalueringene fremhever imidlertid at planene må settes ut i praksis og at studiekvalitet bør være et satsningsområde i årene som kommer.

Komiteene er opptatt av at universitetene selv må ta ansvar for dimensjonering av ulike studier og å utvikle fagprofil og samarbeid med andre høyere utdanningsinstitusjoner. Særlig innenfor fag med rekrutteringsproblemer må det utvikles programmer som tar hensyn til studentenes etterspørsel og behov. Det bør også utvikles flere tverrfaglige tilbud. Evalueringene understreker videre at universitetene må utvikle nye strategier for økt innsats innenfor etter- og videreutdanning. Her er bruk av IKT sentralt. En satsing på IKT kan også utnyttes i det ordinære undervisningstilbudet.

Hva internasjonale ekspertpaneler synes om universitetene som undervisningsinstitusjoner kan dermed i korthet oppsummert som: faglig godt nivå, men med gammeldagse undervisningsformer, og med et betydelig gjennomstrømningsproblem.

3.5 Studenters tilfredshet med studium og lærested

Hva kan studenter si om studiekvalitet?

Studiekvalitet er et begrep som verken er lett å definere eller måle, og hva som vektlegges, vil til en viss grad variere med øynene som ser. De som underviser vil gjerne framheve den faglige eller akademiske dimensjonen som den viktigste indikatorer på studiekvalitet. Arbeidsgivere vektlegger utdanningens anvendbarhet – i hvilken grad utdanningen er tilpasset arbeidsmarkedets behov. Myndigheter fokuserer ofte på effektivitet og stu-

diegjennomstrømning, mens studenter kan være like opptatt av oppfølging, service og sosiale aspekter som av selve pensumet og undervisningen. Studenter har neppe forutsetninger for å vurdere kvalitet på alle de områdene kvalitetsbegrepet omfatter, som inntakskvalitet, styringskvalitet, programkvalitet, undervisningskvalitet, rammekvalitet, resultat-kvalitet og relevans. Eksempelvis er det vanskelig å vurdere utdanningens relevans eller anvendbarhet før man har gått ut i arbeidslivet. Men når det gjelder aspekter som undervisningskvalitet og rammekvalitet (lokaler, støttefunksjoner etc.) har studentene erfaringer og synspunkter som bør lyttes til.

De fleste lærestedene gjennomfører undersøkelser blant egne studenter, for å kartlegge vurderinger av undervisningen eller andre forhold. Disse undersøkelsene er som regel til internt bruk, og sammenligninger på tvers av utdanningsinstitusjoner er lite utbredt. Et unntak fra dette er de såkalte «Stud.mag»-undersøkelsene, som NIFU og Norsk Gallup foretar på oppdrag fra fire norske aviser⁸ (<http://www.studmag.no>). Gjennom disse undersøkelsene er studenters trivsel og tilfredshet med lærestedet kartlagt på tvers av utdanningsinstitusjoner og fag. I løpet av de fem årene undersøkelsene har pågått har mer enn 20 000 studenter, fordelt på mer enn 60 læresteder og om lag like mange fagområder, deltatt i undersøkelsen. Undersøkelsen innbefatter hovedsakelig studenter som er i sitt første år av den aktuelle utdanningen⁹, og er foretatt ca. to måneder etter semesterstart i høstsemesteret. Dette innebærer at det er studentenes førsteinntrykk som blir fanget opp¹⁰.

NIFU har analysert data fra disse undersøkelsene i flere publikasjoner (Wiers-Jenssen og Aamodt 2002a, Wiers-Jenssen og Aamodt 2002b, Wiers-Jenssen, Stensaker og Grøgaard 2002). Vi skal her presentere noen hovedtrender i analysene, hovedsakelig basert på data fra perioden 1998-2000. Det er viktig å understreke at denne undersøkelsen primært fanger opp studenters opplevelse av lærested og ulike aspekt ved studie-

⁸ Aftenposten, Adresseavisen, Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad. Hensikten med undersøkelsen er for oppdragsgiverne å skaffe bakgrunnsdata til et årlig avisbilag som skal gi potensielle studenter informasjon om hvordan nåværende studenter vurderer sitt fag og sitt lærested. Fokus ligger på sammenlikning mellom ulike institusjoner.

⁹ Dette impliserer ikke at de nødvendigvis er ferske som studenter, de kan ha studieerfaring fra andre fagområder tidligere.

¹⁰ For betraktninger om undersøkelsens utvalgsprosedyrer, begrensninger m.m., se Wiers-Jenssen og Aamodt 2002a.

forhold på et meget tidlig stadium i utdanningen. Vurderinger av lærested, studium og rammevilkår vil variere i ulike faser i studieløpet. Følgelig er materialet ikke egnet til å trekke generelle konklusjoner om studiekvaliteten ved ulike læresteder og studier.

Samlet vurdering av lærestedet

På spørsmål om å gi en samlet vurdering av sitt lærested, svarer om lag en av fire at de er «svært fornøyd». Legger vi til dem som er «litt fornøyd», faller tre av fire studenter ned på en positiv vurdering. Omtrent samme svarfordeling finner vi på et spørsmål om hvorvidt studentene ville anbefale lærestedet til andre.

Det er store variasjoner mellom ulike studiesteder, institusjonstyper og fag. Andelen fornøyde studenter er i snitt høyere på vitenskapelige høyskoler (som alle er ganske små), private høyskoler og små statlige høyskoler enn på universiteter og større høyskoler¹¹. Det er store forskjeller innenfor samme type institusjoner. Blant universitetene har Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen langt færre svært fornøyde studenter enn NTNU og Universitetet i Tromsø. Blant de små statlige høyskolene finnes det læresteder med mer enn seks av ti studenter som er svært fornøyde (Høgskolen i Lillehammer), men det finnes også små høyskoler som har like lav andel fornøyde studenter som de største universitetene.

På for eksempel siviløkonomutdanning, politittdanning, drama, idrett, og pedagogikk er mer enn ni av ti studenter fornøyde. På medisinstudiet er mer enn halvparten av studentene «svært fornøyde». På en del åpne universitetsfag (særlig innenfor samfunnsfag) og store høyskoleutdanninger som allmennlærer- sykepleie- og ingeniørutdanninger er andelen fornøyde studenter i snitt betydelig lavere. Det er også store forskjeller mellom studenter som studerer samme fag, men på ulike læresteder¹².

Multivariate analyser har vist at det særlig er følgende forhold som har betydning for studente-

nes samlede vurdering av undervisningen lærestedet

- Sosialt miljø
- Faglig kvalitet på undervisningen
- Pedagogisk kvalitet på undervisningen
- Sammensetningen av pensum
- Administrativ service
- Lokaler/arkitektur
- Fagområde
- Institusjonstype

I tillegg har individuelle faktorer som forkunnskaper, mestring, motivasjon, engasjement og forventninger til lærestedet trolig betydning for trivselen. Slike forhold har vi i liten grad kunnet kontrollere for, med unntak av at vi har funnet at de som regner seg som over middels faglig dyktige, er mer fornøyde med lærestedet (Wiers-Jenssen, Grøgaard og Stensaker 2002). Institusjonenes ressurstilgang, kan også antas å ha betydning, uten at vi har kunnet kontrollere for dette.

Tilfredshet med undervisnings- og rammekvalitet

Om lag to av tre studenter sier seg fornøyd med den faglige kvaliteten på undervisningen, mens i underkant av halvparten er fornøyd med den pedagogiske kvaliteten. Relativt få er fornøyd med omfanget av veiledning og annen tilbakemelding fra undervisningspersonalet. Når det gjelder de to sistnevnte forholdene blir universitetene generelt vurdert mindre positivt enn høyskolene. Dette gjelder vel å merke også når vi kun ser på fag som tilbys både på universitet og høyskole¹³. Også i vurderinger av rammekvalitetsfaktorer som vurdering av lokaler og service fra det administrative personalet, finner vi at universitetsstudentene er mindre fornøyde enn høyskolestudentene. Når det gjelder vurdering av faglig kvalitet, kommer imidlertid universitetene like godt ut som høyskolene.

Kort oppsummert viser Stud.mag. undersøkelsen at norske studenter i snitt er relativt fornøyde med sitt lærested, om enn ikke entusiastiske. Det er relativt få som er direkte misfornøyde, men sett fra studentenes synsvinkel har lærestedene et klart forbedringspotensial når det gjelder for eksempel pedagogisk kvalitet, administrativ service og grad av individuell oppfølging. Dette gjelder i særlig grad universitetene.

¹¹ Store statlige høyskoler: ca 5000-9000 studenter (høyskolene i Agder, Bergen, Oslo, Stavanger og Sør-Trøndelag). Mellomstore statlige høyskoler ca 3500-9000 studenter (Høyskolene i Bodø, Hedmark, Nord-Trøndelag, Telemark, Vestfold og Østfold). Små statlige høyskoler: under 3500 studenter.

¹² Eksempelvis andelen «svært fornøyde» med lærestedet blant allmennlærerne mellom 1 og 45 prosent på de 17 høyskolene som ble undersøkt i 2001, og andelen «svært fornøyde» blant medisinstudentene mellom 22 og 76 prosent på de fire universitetene i 2002.

¹³ Engelsk, nordisk, informatikk, sosiologi, statsvitenskap og pedagogikk

Norske studenters tilfredshet i forhold til studenter i andre land, er det lite empiriske grunnlag for å si noe om. Tilsvarende undersøkelser fra andre land foreligger i liten grad, og variasjoner i rammevilkår og kultur ville uansett gjøre en slik sammenligning problematisk.

3.6 Relevanskvalitet – høyere utdanning og arbeidsmarkedet

Innenfor området høyere utdanning og arbeidsmarked er det gjort en stor komparativ studie på europeisk basis. Et prosjekt finansiert av EUs forskningsprogram, Targeted Socio-Economic Research (TSER) brukte et felles spørreskjema som dekker spørsmål knyttet til blant annet kandidaters vurdering av forholdet mellom utdanning og arbeid. Prosjektet gjorde det mulig å sette sammen en stor database bestående av informasjon fra 36000 kandidater som tok avsluttende eksamen fra høyere utdanning i 1995. Undersøkelsen ble foretatt i 1999, altså fire år etter eksamen. Den dekker 11 europeiske land (Østerrike, Tsjekkia, Finland, Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Norge, Sverige, Storbritannia) og Japan.

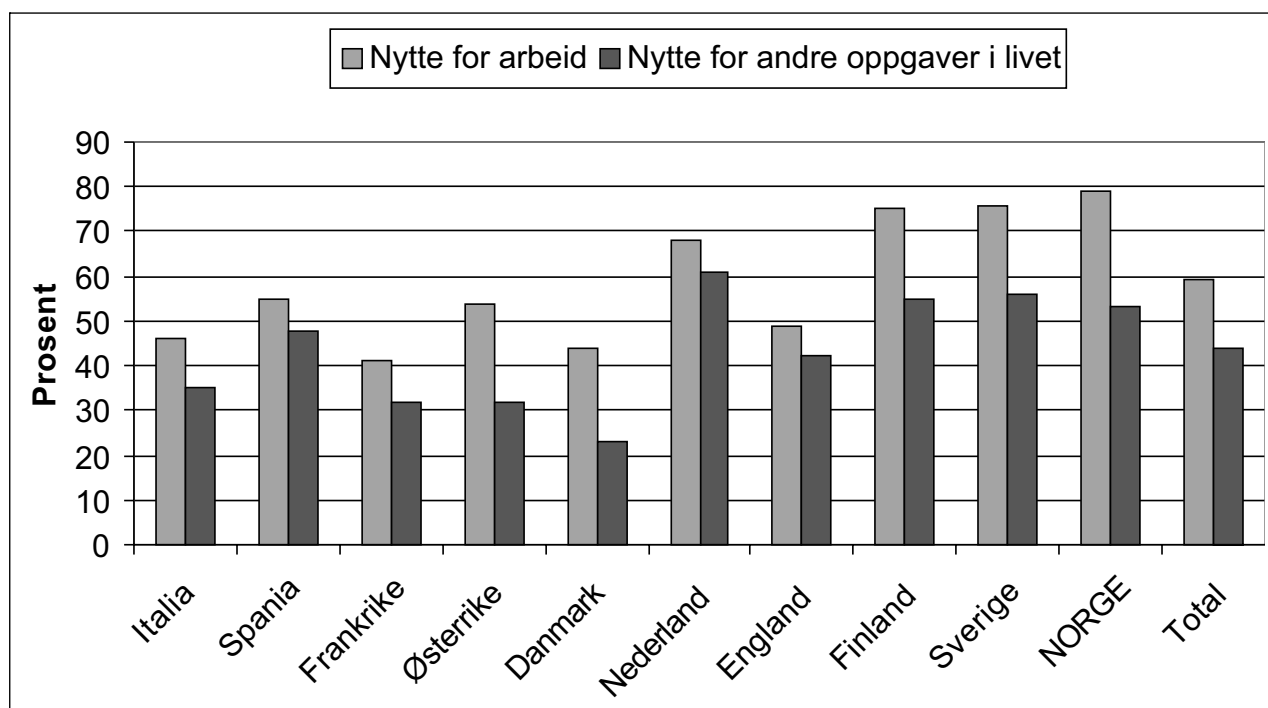
Data fra denne undersøkelsen kan gi en indikasjon på hvordan kandidater vurderer kvaliteten på sin utdanning sett i sammenheng med det arbeidslivet de møter etter endt utdanning. I det

følgende presenterer vi noen hovedfunn fra denne undersøkelsen som gjør det mulig å sammenligne kvaliteten på norsk høyere utdanning i forhold til arbeidsmarkedet med forholdene i en rekke øvrige land i Europa.¹⁴ Kvaliteten på utdanning er i denne sammenheng fortolket som nytte av utdanning i arbeidslivet slik kandidatene selv vurderer det, altså det vi tidligere har omtalt som relevanskvalitet.

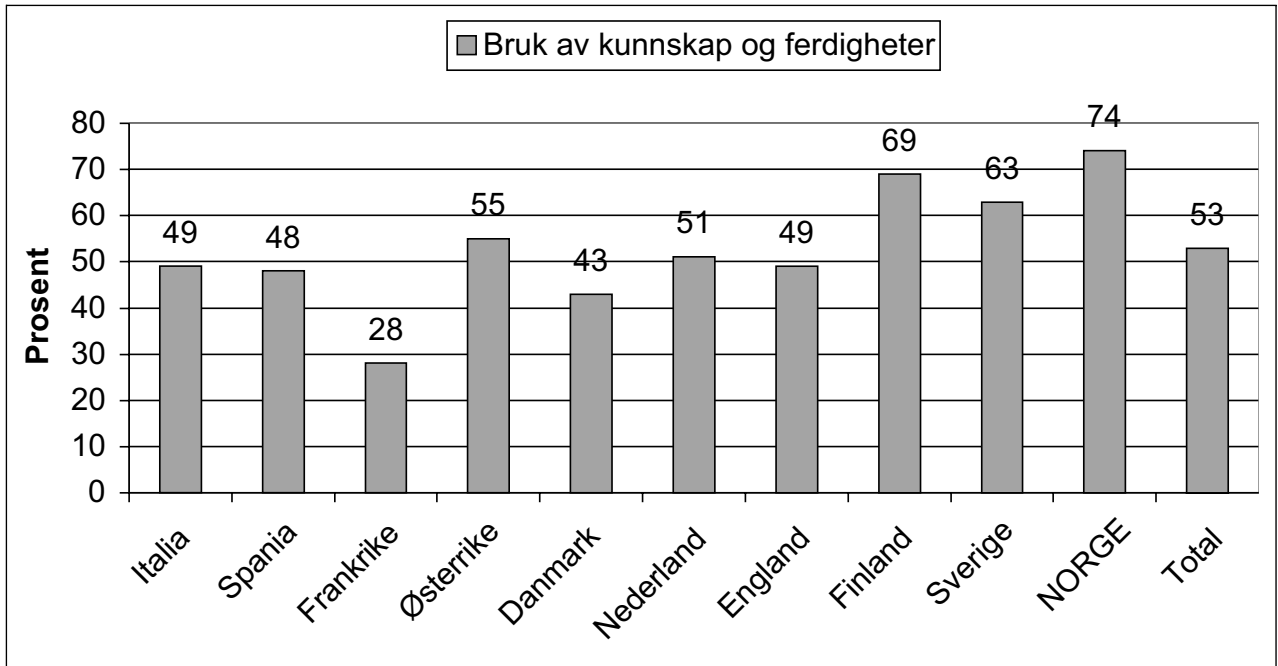
Generelt indikerer resultatene fra denne undersøkelsen at norske kandidater i stor grad ser på sin utdanning som nyttig og tilpasset det arbeidet de har gått inn i etter endt utdanning. Sammenlignet med kandidater fra andre europeiske land er norske kandidater mer tilbøyelige til å vurdere sin utdanning som nyttig for jobbsituasjonen.

Kandidatene som var med i undersøkelsen ble blant annet bedt om å vurdere hvorvidt den utdanningen de avsluttet fire år tidligere hadde vært nyttig som forberedelse til arbeidsoppgaver i nåværende jobb. Av de norske kandidatene var det nærmere 80 prosent som anslå at de hadde enten i meget stor grad eller stor grad av nytte av utdanningen for arbeidsoppgaver de hadde i nåværende jobb. Her ligger de norske kandida-

¹⁴ CHEERS-prosjektet er rapportert i Teichler et al. (2000), Brennan et al (2001), se også Kaiser et al 2002. Hovedrapporten vil foreligge i juni 2003.



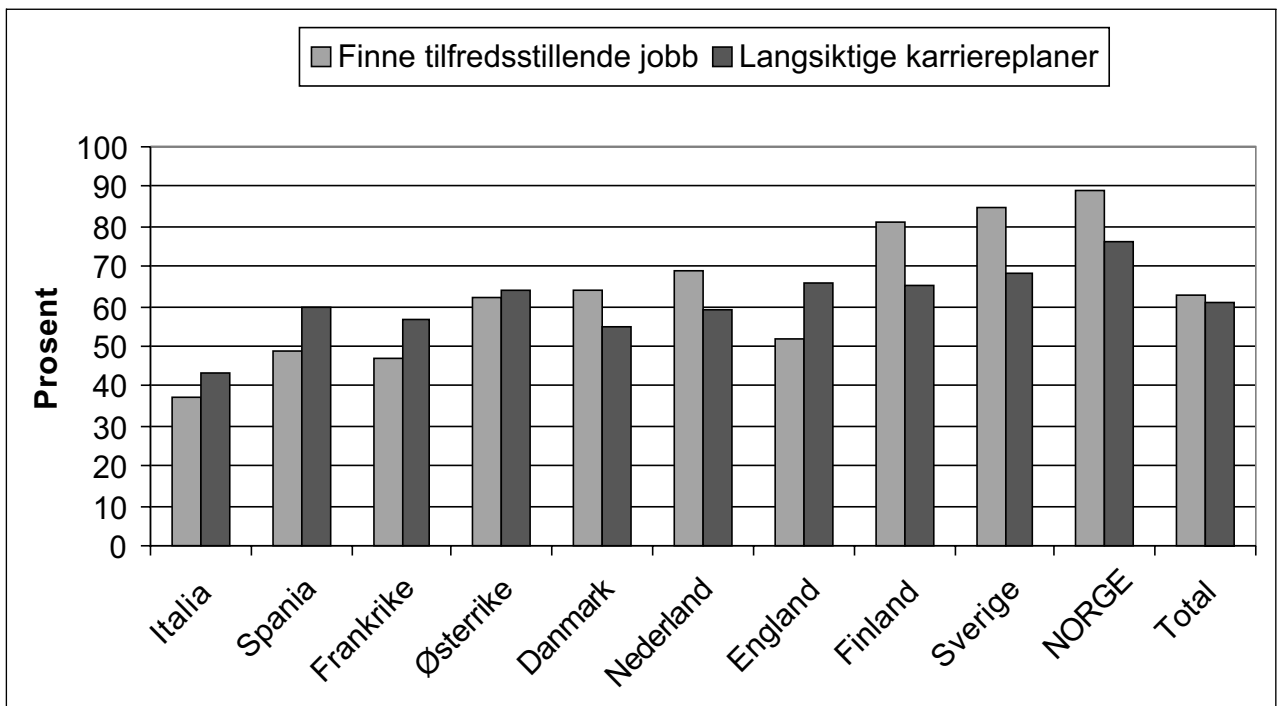
Figur: 2.14 Grad av nytte av utdanning som foreberedelse til arbeidsoppgaver i nåværende jobb og andre oppgaver i livet. Prosentandel som svarer 'meget stor grad' eller 'stor grad' av nytte. N=27132



Figur: 2.15 Bruk av kunnskap og ferdigheter i egne arbeidsoppgaver. (Prosentandel som svarer i 'meget stor grad' eller 'stor grad'.) N=27096

tene på topp i Europa og høyt over gjennomsnittet (59 prosent), tett etterfulgt av svenske (76 prosent) og finske (75 prosent) kandidater. Når det gjelder spørsmålet om utdanningen har vært nyttig på andre områder i livet er det langt færre som mener at utdanning har vært til stor nytte. Det er

altså først og fremst i en yrkesmessig sammenheng at kandidatene vektlegger betydningen av utdanning. I vurderingen av nytte utover utdanningens kvalifiseringsfunksjon overfor arbeidslivet ligger norske kandidater mye nærmere det europeiske gjennomsnittet (Figur 2.14). Utdan-



Figur: 2.16 Nytte av studiet sett i ettertid. Prosentandel som anser at utdanningen i meget stor grad eller stor grad har vært til hjelp med hensyn til å finne en tilfredsstillende jobb eller mht. langsiktige karriereplaner

ning som «livsforberedelse» ser ut til å være underordnet den direkte nytten av utdanning for arbeid, i Norge som i Europa for øvrig.

Spørsmålet om bruk av kunnskap i arbeid (Figur 2.15) understreker også inntrykket av at norske kandidater erfarer sin utdanning som svært nyttig og tilpasset arbeidslivet. 74 prosent av de norske kandidater sier de i stor eller meget stor grad benytter kunnskap og ferdigheter fra utdanningen i egne arbeidsoppgaver. Gjennomsnittlig i Europa er det 53 prosent som har samme vurdering.

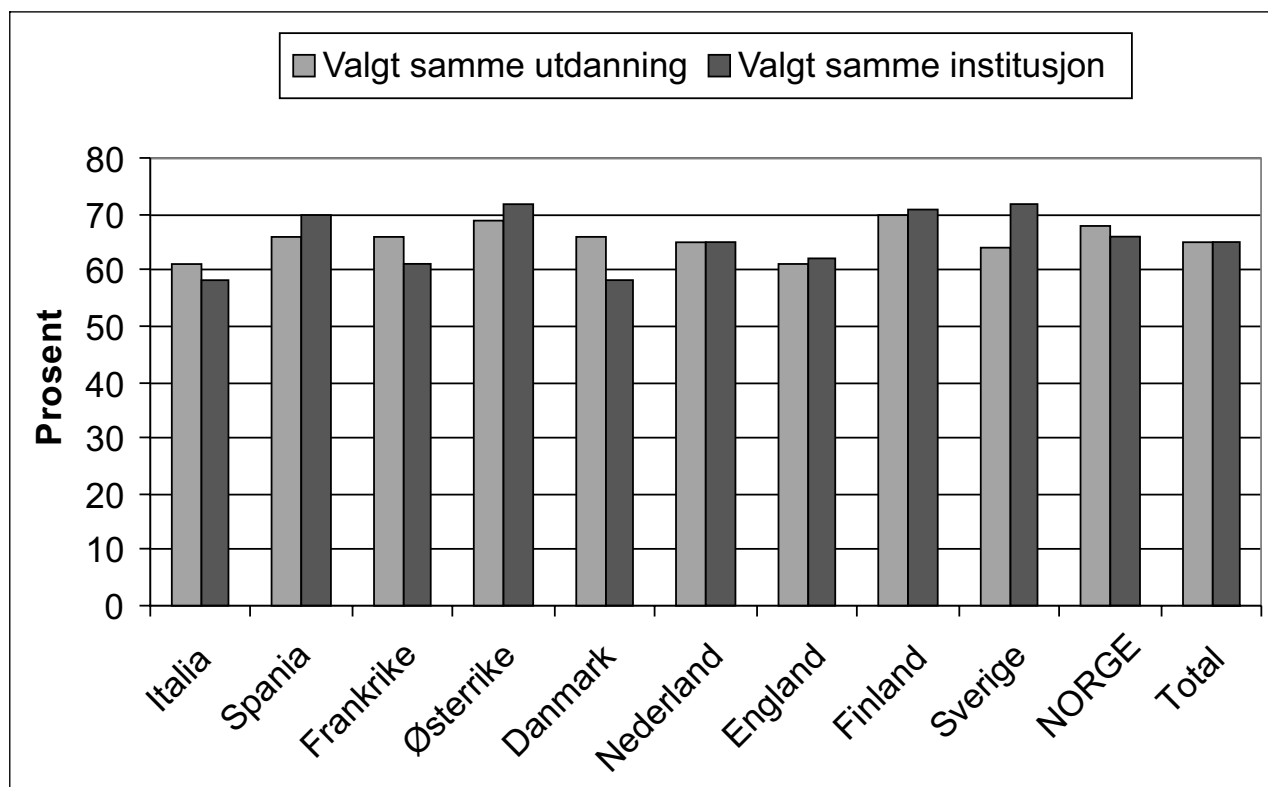
Når de norske kandidatene vurderer sin utdanning i ettertid sier nærmere 90 prosent at den i meget stor eller stor grad har bidratt til at de har kunnet finne en tilfresstillende jobb. Det er stor spredning i svarene på dette spørsmålet mellom landene. Igjen er ligger Norge på en topplassering i europeisk sammenheng, og høyt over det som er gjennomsnittet for europeiske kandidater. Bare finske og svenske kandidatene har noe av den samme positive vurderingen av betydningen av utdanningen for å finne en tilfresstillende jobb (Figur 2.16).

Når det gjelder betydningen utdanningen for langsiktige karriereplaner er det langt mindre spredninger mellom kandidater fra de ulike euro-

peiske landene som er med i denne undersøkelsen.

Skal vi følge kandidatenes vurdering av egen utdanning så scorer altså norsk høyere utdanning høyt når det gjelder å være tilpasset arbeidslivet. Utdanningen blir vurdert til å bidra med kunnskap og ferdigheter som er nyttige i det arbeidslivet som kandidatene møter etter endt utdanning. Utdanningen har også, etter kandidatenes vurdering, vært til stor hjelp får å finne tilfredsstillende arbeid, og som et ledd i langsiktige karriereplaner for kandidatene fra norsk høyere utdanning. Resultatene må imidlertid fortolkes ut i fra det faktum at det norske utdanningsmarkedet for kandidater fra høyere utdanning på undersøkelsestidspunktet var meget godt sammenlignet med resten av Europa, og dermed har disse hatt mindre problemer med å finne arbeid som er tilpasset sin utdanningsbakgrunn.

Et flertall av europeiske kandidater ville i følge undersøkelsen ha valgt både samme institusjon og samme utdanning på nytt. Når kandidatene skal vurdere sine egne studievalg i ettertid skiller norske kandidater seg ikke ut fra kandidater fra de øvrige landene i Europa. Som Figur 2.17 viser er flertallet av norske kandidater fornøyd med sitt studievalg, både når det gjelder type utdanning og



Figur: 2.17 Studievalg vurdert i etterkant. Prosentandel som sannsynlig eller veldig sannsynlig ville valgt samme utdanning og studiested

studiested. Her er forskjellene mellom landene ganske små. Gjennomsnittlig i Europa sier 65 prosent av kandidatene at det er sannsynlig eller meget sannsynlig at de ville valgt samme utdanning og samme utdanningsinstitusjon hvis de kunne velge på nytt. For norske kandidater er tallene henholdsvis 68 og 66 prosent. Hvorvidt dette skal tolkes direkte som et kvalitetstegn for europeisk høyere utdanning er imidlertid diskutabelt, gitt at de fleste har et visst behov for å «etter-rasjonalisere» sine livsvalg.

3.7 Konklusjoner

Vurderingen av kvalitet av utdanning er en mangfoldig oppgave. Internasjonale sammenligninger er vanskelig, og trolig også mer komplisert enn for forskningens del i og med at utdanning som oftest er sterkt preget av spesielle nasjonale omstendigheter, tradisjoner og rammevilkår. Her er likevel noen hovedkonklusjoner som vi kan trekke på grunnlag av det materialet vi har gjennomgått i dette kapitlet.

- Kvalitetsarbeidet i norsk høyere utdanning har hatt et mindre organisatorisk fotfeste enn det som er vanlig i andre land. I internasjonal målestokk kom det norske systemet for høyere utdanning sent i gang med introdusere systematisk og organisert kvalitetsarbeid. Internasjonale ekspertvurderingene av universitetene som undervisningsinstitusjoner peker også på dette forholdet, og de eksterne evalueringene av norske universiteter etterlyser etablering av systemer for kvalitetssikring ved lærestedene som er forankret i institusjonenes ledelse.
- Det er et visst sammenfall mellom internasjonale eksperter og ferske studenter i vurderingen av studiekvaliteten i norsk høyere utdanning: De internasjonale ekspertene som var involvert i de eksterne evalueringene av universitetene peker på at den faglige standarden er god, men at undervisningsformene er konservative. Blant førsteårsstudenter er 2/3 er fornøyd med faglig kvalitet, mens mindre enn halvparten er fornøyd med den pedagogiske kvaliteten.
- Studenters førsteinntrykk av studiekvaliteten viser også variasjoner mellom lærestedene. Dette viser undersøkelser foretatt blant studenter i sitt første år i den aktuelle utdanningen. Høgskolene blir vurdert mer positivt enn universitetene når det gjelder veiledning og andre tilbakemeldinger fra undervisningspersonalet. Høgskolene kommer også bedre ut i

vurderingen av rammekvaliteten på utdanningen, det vil si undervisningslokaler og administrativ studentservice. Siden dette refererer til studenters opplevelser av utdanning og lærested på et meget tidlig stadium kan vi ikke trekke generelle konklusjoner om studenters vurderinger av studiekvalitet på andre stadier i studieløpet eller etter endt utdanning.

- Internasjonale eksperter peker på et kvalitetsproblem ved norske universiteter med hensyn til gjennomstrømming og tidsbruk i utdanningen. Dette sammenfaller også med vurderingene som kom fram i den internasjonale evalueringen av doktorgradsutdanningen (se punkt 2.5).
- Norsk høyere utdanning scorer høyt på relevanskvalitet i en komparativ studie av forholdet mellom utdanning og arbeidsmarked i Europa. Kunnskap og ferdigheter brukes og kommer til nytte i arbeidslivet i større grad i Norge enn i de øvrige land som er med i denne studien. Dette gjelder kandidater som ble uteksaminert på midten av 1990-tallet, og resultatene er trolig preget av det meget gode arbeidsmarkedet for høyt utdannede på undersøkelsestidspunktet.

Grovt sett kan vi oppsummere kvaliteten på norsk høyere utdanning med å peke på følgende forhold:

- Den faglige undervisningskvaliteten ser ut til å være høyere enn utviklings-/pedagogisk kvalitet.
- Styringskvaliteten blir av internasjonale eksperter vurdert som gjennomgående lav
- Rammekvaliteten og deler av studiekvaliteten oppleves av begynnerstudenter som høyere ved høgskolene enn ved universitetene
- Norsk høyere utdanning har meget høy relevanskvalitet.

4 Organisering og styring - hva betyr det for kvalitet?

4.1 Innledning

Vi har tidligere i denne rapporten beskrevet og diskutert de mange ulike betydninger som tillegges kvalitetsbegrepet i høyere utdanning og forskning. Det er ikke en enkel oppgave å identifisere og klart definere hva som er godt og hva som er dårlig. Det er heller ikke lett å fastslå hvilke faktorer som påvirker kvalitet i positiv eller negativ retning.

Et sett av faktorer som stadig trekkes fram i diskusjonen om kvalitet i høyere utdanning er

betydningen av hvordan læresteder organiseres og ledes. Det er tema for dette kapitlet. Det er ikke tilfeldig at søkelyset ofte rettes på organisering og ledelse. Det er forhold som institusjonene og utdanningsmyndigheter i noen grad kan rå over, det vil si at man kan sette inn tiltak for å få til endring. I det følgende diskuterer vi spørsmålet om betydningen av organisasjon og ledelse for kvalitet fra tre synsvinkler.

For det første behandler vi temaet organisering og ledelse på forskningsutførende nivå: hva kjennetegner organisering og ledelse i gode forskningsmiljøer? Med utgangspunkt i NIFUs studie av forskningskvalitet som vi har referert til tidligere (se pkt. 2.2) og andre studier, ser vi på faktorer som påvirker kvaliteten på forskningen.

For det andre retter vi søkelyset på faglige ledelse ved universitetene og hvordan vitenskapelig personale vurderer lederskapsfunksjonen og hvilken betydning faglig ledelse har for kvalitet både på forskning og undervisning.

For å trekke inn en internasjonal sammenligning av disse forholdene ved norske læresteder, tar vi for det tredje opp hvilke vurderinger internasjonale eksperter har gjort av styring og organisering i norsk høyere utdanning. Dette er begrenset til universiteter. Framstillingen er basert på gjennomgang av rapporter fra fagdisiplinevalueringene, fra evalueringen av norsk doktorgradsutdanning og fra de eksterne institusjonsevalueringene.

4.2 Forskningsorganisasjon og forskningsledelse¹⁵

Hva kjennetegner gode forskningsmiljøer?

Uansett hvilken definisjon av forskningskvalitet man legger vekt på er det to trekk som kommer fram i NIFUs studie av forskningskvalitet (Gulbrandsen og Langfeldt 1997 og Gulbrandsen 2000) og andre undersøkelser av miljøfaktorer som fremmer kvalitet i forskningen: Dyktige forskere og meget høy grad av kommunikasjon.

Bred kommunikasjon

Nettverkene i gode miljøer strekker seg ikke bare til andre forskere, men også til grupper utenfor forskningens verden. Særlig gjelder dette i anvendte og teknologiske miljøer, hvor det synes

gunstig med kontakt både med brukere, leverandører, konsulenter m.v.

Omfanget av nettverket synes å være viktigere enn hyppigheten av kommunikasjon utad. Alle i organisasjonen behøver likevel ikke å opprettholde et bredt kontaktnett under forutsetning av at man samhandler internt. Generelt er intern kommunikasjon viktig, og da spesielt i anvendte miljøer. Et sentralt funn er at det å arbeide sammen med andre, særlig i grupper, men også gjennom eksternt samarbeid, ofte kan være kvalitetsfremmende (Allen 1977). Miljøer med en sterk individualistisk forskningskultur vurderes nesten alltid som dårligere enn der hvor det er mer vanlig å «forske i fellesskap».

Mange forskere får ikke alltid vist sine talenter. Flere studier tyder på at en del yngre forskere «visner bort» etter år med mangel på anerkjennelse, tilbakemelding og inspirasjon (Thagaard 1991). Dersom miljøet evner å få ut potensialet i de ansatte, blir «dyktige forskere» på mange måter et spørsmål om rekruttering. Gode grupper og institutter trekker gjerne automatisk til seg unge og talentfulle forskere. I næringslivet og instituttsektoren kan det være viktig med god kontakt til universitetene og aktivt rekrutteringsarbeid overfor kandidater. I Norge oppgis det hyppig at mangelen på stillinger ved universitetene gjør det vanskelig å holde på doktorgradskandidatene etter avlagt grad. De absolutte lønnsforskjellene mellom forskere og mellom forskeryrket og andre yrker er neppe svært viktige, men en opplevelse av (u)rettferdighet kan virke negativt på sikt. Et annet relativt entydig funn er at heterogenitet i personalet er gunstig (Peltz & Andrews 1976, Andrews 1979)). I gode miljøer finnes en blanding av personer i ulike alder i ulike stillingskategorier, og med en viss spredning i kompetanse.

Forskningsledelse

Betydningen av ledelse er et av de mest omdiskuterte spørsmålene i litteraturen om forskningsmiljøer. Noen studier beskriver dette som den viktigste forutsetningen for god forskning, andre finner at ledere har ingen eller overveiende negativ innvirkning på kvaliteten. Forskjellene kan til en viss grad forklares med ulike definisjoner av begrepet «ledelse». Temaet er i tillegg vanskelig å undersøke empirisk (Jacobsen 2001; Andrews 1979).

I NIFUs undersøkelse er det de negative effektene av ledelse som i størst grad ble påpekt. Dårlige ledere skaper mistriivsel og personkonflikter, hemmer kreativitet og kan lede til at en «nega-

¹⁵ Basert på Gulbrandsen og Langfeldt 1997 og Gulbrandsen 2000.

tiv» forskningskultur vokser fram. Samtidig kan man lese en rekke indirekte effekter av (god) ledelse ut fra materialet – tilrettelegging er et sentralt stikkord her. På lang sikt kan lederen påvirke rekruttering og mobilitet, inspirasjon og motivasjon, og skape et godt arbeidsklima, en stabil ressursbase og en effektiv organisering av arbeidet. De fleste forskere mener at en «støttende» mer enn en «styrende» lederstil er å foretrekke, særlig i fag og situasjoner preget av usikkerhet.

Sprikende konklusjoner kan tyde på at det bare er de eksepsjonelt gode eller eksepsjonelt dårlige lederne som kan ha en markant og/eller direkte innvirkning på kvaliteten på arbeidet. Våre intervjuer tyder på at slike er sjeldne. Eksepsjonelt dyktige forskere som i tillegg har gode sosiale og «allmennmenneskelige» egenskaper, kan spesielt være mangelvarer, samtidig som slike personer ofte er sentrale når det gjelder å bygge opp gode miljøer fra bunnen av.

I næringslivet og til dels instituttsektoren er ledelsesproblematikken noe som ofte diskuteres. Et hyppig nevnt dilemma er at personene som har størst ambisjoner om å bli ledere, kanskje ikke alltid er de med de beste faglige kvalifikasjonene. Iallfall på gruppenivå er det en forutsetning i alle sektorer at ledere er aktive og gode forskere. Samtidig reduserer lederstillingen individets tid til forskning. Deling av ledelsesfunksjoner, alternative karrierestiger og fokus på prosjektorganisering er noen av svarene på slike dilemmaer. Ved universitetene virker ledesspørsmål mindre debattert og mer komplekse, med skjæringsflater mot rent administrativt arbeid og tradisjonell veiledning. Ledere på både gruppe- og instituttnivå har en meget vanskelig oppgave med å møte svært ulike forventninger fra junior- og seniorpersonell. Juniorer kan ønske mer tilbakemelding, struktur og generelt mer aktiv ledelse, mens seniorer ofte foretrekker ledere som ikke griper direkte inn i de faglige aktivitetene men nøyer seg med å «skjerme» eller «beskytte» forskerne mot administrative krav og «trivielle» oppgaver. Innenfor samfunnsvitenskap og humaniora, hvor det ikke er så vanlig å arbeide i grupper, ble instituttlederens rolle ofte trukket fram som betydningsfull. Innenfor andre fag ble gruppelederens rolle og oppgaver fokusert sterkere.

Ressursenes betydning

Ingen studier har funnet at noen forskningsmiljøer er bedre enn andre fordi de har mer penger. Et høyt ressursnivå kan skyldes historiske for-

hold eller annet enn kvalitet, og økonomiske midler gir ingen garanti for gode ideer, spennende problemstillinger osv. Selvsagt ønsker forskere i Norge et bedret ressursnivå, men mange uttrykker at en økt satsing på forskning ikke bør skje ukritisk uten å se på miljøenes forutsetninger for å utnytte midlene godt. Det er samtidig store fagforskjeller i utstyrbehov, og i en rekke fag vil det være umulig å bygge opp et ledende forskningsmiljø uten å ha «state-of-the-art» utstyr.

Det er også åpenbart at under et visst kritisk ressursnivå kan man ikke drive forskning. Tidsressurser og langsiktighet i finansieringen er dessuten viktig, og i en del tilfeller kan nok penger omsettes i mer tid og på den måten ha en indirekte og langsiktig effekt. Et interessant funn i mange studier er at forskernes personlige oppfatning av ressursenes tilstrekkelighet er sterkere forbundet med kvalitet enn mer objektive mål på ressursnivå (Stolte-Heiskanen 1979). Diskusjonen om «ressurskrise» i en del norske forskningsmiljøer kan tyde på at man nærmer seg en kritisk minimumsgrense for å gjøre forskning, og/eller at forskernes subjektive forventninger til et tilstrekkelig finansielt nivå ikke blir innfridd. Dette siste kan på sikt få betydning for motivasjon, innsats og rekruttering.

Litteraturen gir ingen entydige svar når det gjelder betydningen av forskningsmiljøets størrelse. Nyere studier konkluderer oftest med at størrelse mer er et resultat av god forskning enn en bakenforliggende årsak, selv om det kan eksistere kritiske minstestørrelser på gruppenivået, spesielt i naturvitenskap og medisin (Kyvik 1995, Johnston 1994).

Struktur og kultur

Autonomi er et velkjent trekk ved gode forskningsenheter, spesielt i grunnforskning. Det er liten tvil om at sterk ovenfra og utenfra styring ikke bare virker frustrerende og demotiverende for mange grunnforskere, men at dette kan virke negativt inn på forskningskvaliteten. De empiriske funnene er relativt entydige på at frihet og selvstendighet som regel er nødvendige forutsetninger for kreativitet (og dermed originalitet), og at faglig autonomi er nært knyttet til motivasjonen for å velge forskning som yrke. Samtidig finnes det mange undersøkelser som viser at autonomi ofte står i et spenningsforhold til andre verdier i gode forskningsmiljøer. Autonomi er viktig for gode forskningsmiljøer, men hvis autonomien grenser over i det atomistiske og hemmer for

interaksjon mellom forskerkolleger og andre interessenter er det ikke kvalitetsfremmende. Gode forskere isolerer seg ikke fra omgivelsene – man finner også mye interaksjon med omverdenen i de beste enhetene, og ofte i mange tilfeller en felles visjon, sterkt gruppesamhold og et visst press for å publisere eller yte noe. Studier har dessuten vist at det ofte er universitetsmiljøene som scorer dårligst på kvalitetsindikatorer som aller sterkest argumenterer for ubegrenset og bred autonomi (Bennick-Björkman 1997).

En annen motvekt til ubegrenset autonomi er heterogenitet i oppgaver. Mange forskere er også engasjert i undervisning, rådgivning og annet forskningsarbeid enn det de har som sitt primære foretakende. I de beste basalmiljøene viser studier at forskerne likevel anvender 50 prosent eller mer av tiden sin på grunnforskning. Kulturen i miljøene blir vanligvis beskrevet som viktig, men kan være vanskelig å utdype. Den målbærer ikke bare ambisjoner og tradisjoner, men tar også opp i seg vanlige spenningsforhold i forskningsorganisasjoner, slik som forholdet mellom samarbeid og konkurranseløsning og mellom oppmuntring og kritikk. I gode miljøer synes det å være aspekter som gjør det lettere å takle slike spenninger. Et godt arbeidsmiljø utdypes for eksempel med mye interaksjon, humor, vennskap og tillit, og det hevdes at «vanskelige» personer og harde personkonflikter kan ødelegge et ellers godt klima for forskning.

Hvordan kan kvaliteten på forskning forbedres?

På tross av mangel på klare kriterier for å vurdere forskningskvalitet, viser imidlertid NIFUs undersøkelse at forskere kan enes om at kvaliteten på forskning kan forbedres. Men hvordan kan dette gjøres?

Det første man kan merke seg er at de overordnede kvalitetselementene knyttes til forskjellige egenskaper hos forskerne og forskningsmiljøene.

Originalitet er naturlig nok forbundet med kreativitet, som de fleste beskriver som et kjennetegn ved enkeltforskere. Frihet og tilstrekkelig med tid vurderes som viktige forutsetninger. Ekstern og/eller byråkratisk styring oppgis å være negativt for originaliteten, og flere beskriver forskningsledere mer som en negativ enn som en positiv innflytelse. Ledelse (og kultur) kan bli en for rigid og konserverende kraft.

Soliditet knyttes i første rekke til vitenskapelig utstyr, tidsressurser, personlige egenskaper som

grundighet, redelighet og tålmodighet, og systematisk opplæring av forskere. For mange er faglig kontakt med på å bidra til en god underbygging av påstander og konklusjoner. Tidspress og publiseringspress kan ha negativ innvirkning.

Faglig relevans forutsetter selvsagt vitenskapelig kommunikasjon og forskere med et sterkt ønske om å være kontinuerlig oppdatert. I anvendte miljøer kan det være viktig å kunne sette av tid til faglig publisering.

Nytteverdi i grunnforskning fremmes i første rekke av en god spredning av resultater til potensielle brukere, mens nytteverdi i anvendt forskning ofte kan forutsette involvering av brukere i arbeidets tidligste faser og/eller brukerstyring av hele prosjektet. Kompetente brukere (eller mangel på det) påvirker forskningens nytteverdi. Også den eksterne relevansen kan til en viss grad kobles med personlige egenskaper – noen forskere har «indre motivasjon» for å gjøre forskning med høy praktisk nytteverdi.

Å bedre forskningskvaliteten kan dermed innebære vanskelige avveininger fordi enkelttiltak kan stimulere noen kvalitetselementer og virke negativt på andre. For eksempel kan lang og systematisk skoloring av forskerne samtidig lede til mindre frihet og kreativitet, og brukerstyring kan øke nytteverdien, men begrense den faglige relevansen og/eller originaliteten.

Gode forskningsmiljøer evner på mange måter å ta opp i seg slike konflikter og paradokser – ikke for å løse dem, men snarere for å opprettholde dem. De beste miljøene ser ut til å være preget av mange slike spenningsforhold, for eksempel mellom egalitære og elitistiske aspekter ved forskningskulturen, støtte og oppmuntring til yngre forskere kombinert med høye krav, personlig frihet og samtidig forventninger om høy grad av interaksjon og relevans, heterogenitet i personell og heterogenitet i oppgaver (ulike typer forskning, undervisning m.m.). Normer om gjensidighet og balanse i vitenskapelig kommunikasjon gjør at dette også kan oppleves som en «stressfaktor».

Positive effekter av spenningsforhold kan skyldes at de reflekterer/inkorporerer spenninger i kvalitetsbegrepet, stimulerer til kreativitet, og sannsynligvis er det slik at individer opprettholder motivasjon og arbeidslyst når det er en viss balanse mellom faktorer som representerer sikkerhet/støtte og faktorer som representerer utfordringer/krav. Gode forskningsmiljøer er ikke bare «hyggelige» arbeidsplasser, men også krevende organisasjoner kjennetegnet av motset-

ninger og tvetydighet. Evnen til å gjøre noe positivt ut av spenningsforhold, usikkerhet, stress og tvetydighet kan være et viktig kjennetegn ved gode forskere. Det kan legges til at harde personlige konflikter og en ekstremt individualisert arbeidsform som regel ikke innebærer «positive spenninger» – dette beskrives så å si utelukkende som typiske kjennetegn på dårlige miljøer.

4.3 Faglig ledelse som virkemiddel for kvalitet i forskning og utdanning¹⁶

Etter at Gudmund Hernes stilte spørsmålet «Er det lov å ha ambisjoner i Norge» i en kronikk i Dagbladet nyttårsaftan 1986 har norske utdanningsmyndigheter satt søkelyset på kvaliteten ved de høyere utdanningsinstitusjonene. Økt fokus på arbeidet med å fremme og sikre forskningens kvalitet og relevans har bidratt til å aktualisere forskningsledelse. Offentlige myndigheter har stor tro på at en videreutvikling av de faglige ledelsesfunksjonene kan bidra til å heve kvaliteten på forskning og utdanning. I den siste forskningsmeldingen (St meld nr 36 (1998-99)) sies det at «Det viktigste kvalitetssikringsarbeidet innenfor universiteter og høyskoler vil (...) være å videreutvikle de faglige ledelsesfunksjonene på alle nivå». Også i Kvalitetsreformen for høyere utdanning er faglig ledelse pekt ut som en primær kvalitetssikringsmekanisme og myndighetene ønsker å styrke den faglige ledelsen ved universiteter og høyskoler. Troen på faglig ledelse som et middel til å heve kvaliteten i forskning og utdanning har resultert i endringsforslag som berører både rekruttering, tilsettingsbetingelser og innholdet i instituttlederstillingen. I forbindelse med Kvalitetsreformen skisserte departementet følgende tiltak for å styrke de faglige ledelsesfunksjonene: 1) Ansette ledere i åremålsstillinger som er både faglige og administrativt ansvarlige, 2) Tilsetting og definering av oppgaver og mål for instituttstyrere skal skje sentralt på institusjonene, 3) Gi styreren flere og mer effektive styringsmidler, og 4) Utforming av gode lederutviklingsopplegg. Som en del av Kvalitetsreformen er ordningen med åremålstilsatte faglige ledere innført fra nyttår 2003, men ordningen er frivillig. Flere enheter ved universitetene og høyskolene allerede har vedtatt benytte muligheten til å tilsette faglige ledere.

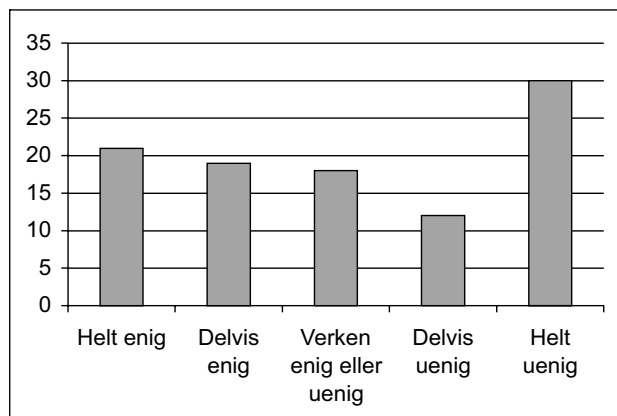
Siden faglig ledelse er pekt ut som en primær kvalitetssikringsmekanisme i forskning og utdanning blir instituttstyrerens arbeid for kvalitet et sentralt spørsmål. NIFU har satt søkelyset på temaet gjennom en spørreskjemaundersøkelse til vitenskapelig ansatte ved universitetene og i intervjuer med instituttstyrere ved de fire universitetene. Vi vil i det følgende berøre tre problemstillinger. For det første det vitenskapelige personalets syn på forslaget om åremålstilsatte ledere med økt myndighet og ansvar, for det andre universitetspersonalets vurderinger av hvilket ansvar instituttstyrere bør ha i kvalitetssikringen av utdanning og forskning, og for det tredje hvilken rolle instituttstyrerne selv mener de spiller i arbeidet med å fremme og sikre kvaliteten på utdanningen og forskningen ved instituttet.

Ønskelig med sterkere ledelse?

Tradisjonelt har instituttledervervet rotet blant vitenskapelig ansatte etter valg, og vært noe mange har påtatt seg ut fra plikt framfor lyst og evne. Den tradisjonelle ledelsesmodellen er imidlertid under press. Kritikere mener at en slik ordning pulveriserer lederansvaret, og flere internasjonale evalueringer av norske universiteter og fagdisipliner peker nettopp på at faglige ledelse er svakt utviklet i Norge (se punkt 2.6).

Spørreskjemaundersøkelsen til alle fast vitenskapelige ansatte ved universitetene viste at forslaget om å tilsette instituttstyrere på åremål ikke har støtte blant flertallet av det vitenskapelige personalet. Universitetspersonalet deler seg i to jevnstore grupper – 40 prosent er helt eller delvis enige i forslaget, mens 42 prosent er helt eller delvis uenige. Dessuten er det langt flere som er helt uenige i forslaget enn som er helt enige. Det er bare innenfor medisin det er flertall for forslaget. Størst er motstanden blant humanister og samfunnsvitere. I forslaget om å styrke ledelsesfunksjonen heter det at tilsettingen av instituttstyrere skal skje sentralt på institusjonene. Spørreskjemaundersøkelsen viste at bare et lite mindretall mener instituttstyrer bør utpekes av rektor eller dekan. Hele 72 prosent svarer at de er helt uenige i en slik framgangsmåte. For å oppnå legitimitet blant fagpersonalet, er det viktig at kandidaten har oppslutning internt på instituttet. Dette framkommer også i intervjumaterialet. Instituttstyrere ved universitetene er opptatt av hvordan man sikrer faglig legitimitet når ansvaret for tilsetting er lagt til sentralt nivå ved institusjonen. Anerkjennelse som fagperson blant dem han/hun skal lede

¹⁶ Basert på Larsen 2002



Figur: 2.18 Universitetspersonalets vurderinger av om instituttstyrere bør tilsettes på åremål etter søknad. N=1995

Kilde: NIFU/Universitetsundersøkelsen

er et ufravikelig krav. Det innebærer at fagbakgrunn betraktes som viktigere enn generell lederkompetanse, og at man ikke ser noen annen rekrutteringsvei enn via faget.

Kvalitetsreformens intensjon om å styrke den faglige ledelsen ved høyere utdanningsinstitusjoner legger også opp til økt myndighet til instituttstyrerne. Noe i underkant av halvparten av universitetspersonalet mener instituttstyreren bør få delegert mer myndighet. Nær en tredjedel er imot en slik utvikling. Mest skeptiske til mer myndighet til instituttstyrerne er humanistene.

Instituttleder som kvalitetssikrer av undervisningen

Her retter vi søkelyset mot instituttledernes arbeid i kvalitetssikringen av undervisningen ved universitetene. Undersøkelsen viser at kvalitetssikringen av undervisningen i hovedsak skjer i form av

studentevalueringer. Ved mange institutter er det utformet et felles evalueringsskjema for hele undervisningstilbudet. Studentevalueringer er vanlige i de fleste fag, og mange styrere ser disse som nyttige i arbeidet med å utvikle undervisningstilbudet. Andre styrere legger mindre vekt på studentevalueringer og påpeker at kvalitetssikringen først og fremst ligger i studieplanarbeidet og i fordelingen av undervisningsoppgavene. Flere synes det er vanskelig å bruke studentevalueringer, og at de i første rekke er nyttige for den enkelte faglærer. Hvis noen kommer dårlig ut i studentevalueringer, innrømmer flere av instituttstyrerne at det ikke er så mye de kan gjøre utenom å snakke med faglæreren. Begrensede ressurser gjør at alle må ta sin tørn i undervisningen selv om ikke alle er like godt egnet. Dårlig undervisning rapporteres ikke som et utbredt problem av de intervjuede instituttstyrerne.

Spørreskjemaundersøkelsen blant universitetspersonalet kartlegger om vitenskapelig personale mener kvalitetssikring av undervisningen er instituttstyrers ansvar. Undersøkelsen viser at undervisningsledelse framstår som lite kontroversielt blant vitenskapelig ansatte. Nær to tredjedeler av personalet sier seg helt eller delvis enig i at kvalitetssikring av undervisningen er instituttstyrers ansvar (Tabell 2.10). Kun et mindretall reserverer seg mot at dette er styrerens oppgave. Avstanden mellom ansatte i ulike fagområder er ikke spesielt stor i dette spørsmålet, men samfunnsviterene er mest skeptiske og teknologene minst skeptiske til at kvalitetssikring av undervisningen er en lederoppgave.

Instituttleder som kvalitetssikrer av forskningen

Forskningsledelse er et langt mer sensitivt og vanskelig område enn undervisningsledelse.

Tabell: 2.10 Universitetspersonalets vurderinger av om instituttstyrer bør ha ansvar for kvalitetssikring av undervisningen, etter fagområde. Prosent

	Hum	Samf.vit	Nat.vit	Medisin	Teknologi	Totalt
Helt enig	27	21	26	26	27	25
Delvis enig	44	47	46	45	52	46
Verken enig eller uenig	16	14	16	15	10	15
Delvis uenig	9	11	8	9	6	9
Helt uenig	4	7	5	5	5	5
Sum	100	100	101	100	100	100
(N)	(409)	(431)	(552)	(381)	(147)	(1920)

Kilde: NIFU/Universitetsundersøkelsen

Relativt få av de intervjuede instituttledere anser seg som forskningsledere på instituttnivå.

Spørsmålet i denne sammenheng er om instituttstyrerne spiller noen rolle i arbeidet med å fremme og sikre kvalitet i forskningen. Intervjuundersøkelsen viser at kvalitetssikring av forskningen ved instituttet ikke er et ansvar instituttleder ser som sitt. Det poengteres at kvalitetssikring er bygd inn i systemet gjennom vurderinger ved ansettelse, publisering og eksterne evalueringer, og mange ser ikke behov for noe supplement til dette. For forskningen er tradisjonen at den sikres gjennom institusjonseksterne men disiplininterne evaluering- og kontrollmekanismer. I tillegg til de eksterne vurderingene som skjer ved publisering, har man ved enkelte institutt riktignok tradisjon for å kommentere hverandres arbeider, men det presiseres at dette ikke er instituttstyrers fortjeneste. Storparten av de intervjuede anser ikke faglig oppfølgingsansvar som en del av arbeidet som instituttstyrer. Forventningen er at dem som rekrutteres er faglig selvgående. Ved nyrekruttering framheves imidlertid instituttstyrerens sentrale rolle i kvalitetssikringen, noe som starter med valg av komitémedlemmer.

Gjennom årlig rapportering får instituttleder et bilde av forsknings- og publiseringsaktiviteten blant instituttets ansatte. Rapportering kan dermed fungere som en intern kvalitetssikringsmekanisme på instituttene. Håndtering av svikt i forskningen er imidlertid i liten grad en del av det instituttlederne oppfatter som sine oppgaver. Flere påpeker at om svikt i forskningen skulle bli et problem, er virkemidlet mer undervisning. Men med mindre dette skjer helt frivillig, tror man slik pålagt undervisning kan bli så dårlig at det er bedre å la problemet ligge. Andre avviser problemstillingen og mener den ikke er aktuell for deres institutt fordi alle forsker. Enkelte

mener man må tørre å påpeke kvalitetssvikt og å gripe fatt i det. Andre påpeker at man ikke har tradisjon for å gjøre noe i slike tilfeller og opplever det som et vanskelig område. Instituttstyrere som ønsker å gripe fatt i dette området er unntaket.

I den grad enkelte institutter har interne kvalitetssikringsmekanismer for forskning skjer dette på gruppe-/områdenivå og ikke på instituttnivå. Om instituttstyrer tar del i dette er det ikke som instituttleder, men fordi hun/han er å betrakte som forskningsleder på sitt område. Kvalitetskontrollen er dermed begrenset til egen forskningsgruppe, og instituttstyrerne ser det ikke som sin oppgave å sørge for og føre tilsyn med at tilsvarende skjer i de andre gruppene. Håndteringen av dette overlates til den enkelte gruppe-/områdeleder.

I spørreskjemaundersøkelsen er universitetspersonalet bedt om å vurdere om kvalitetssikring av forskning er instituttstyrers ansvar. Med utgangspunkt i at de fleste instituttstyrerne selv er tilbakeholdne med å erkjenne kvalitetssikringsansvar for forskningen ved instituttet, er det overraskende at halvparten av det faste vitenskapelige personalet er helt eller delvis enige i at kvalitetssikring av forskningen er en del av instituttstyrers ansvarsområde (Tabell 2.11). Medisinerne er mest positive til at en slikt ansvar er pålagt instituttstyrerne, naturviterene følger deretter, mens teknologene er mest negative. Det er kun marginale forskjeller mellom ulike stillingsgrupper i synet på om instituttstyrer bør ha ansvar for kvalitetssikring av forskningen.

Institusjonenes retningslinjer for instituttledere

Det akademiske kollegium ved Universitetet i Oslo vedtok retningslinjer for faglig ledelse av grunnenhet i 1996. Retningslinjene er relativt

Tabell: 2.11 Universitetspersonalets vurderinger av om instituttstyrer bør ha ansvar for kvalitetssikringen av forskningen, etter fagområde. Prosent

	Hum	Samf.vit	Nat.vit	Medisin	Teknologi	Totalt
Helt enig	14	12	17	22	8	15
Delvis enig	35	33	37	37	33	35
Verken enig eller uenig	19	22	18	20	22	20
Delvis uenig	19	17	16	11	22	16
Helt uenig	12	16	13	11	15	13
Sum	99	100	101	101	100	99
(N)	(408)	(432)	(555)	(381)	(147)	(1923)

Kilde: NIFU/Universitetsundersøkelsen

omfattende og er delt opp i faglig ledelse av forskningsvirksomhet, faglig ledelse av undervisningsvirksomhet, ledelse i relasjon til forskningsformidling og til faglig basert tjenesteyting, og bestyrelserens oppgaver sett på tvers av virksomhetsområder. Retningslinjene demonstrerer tydelig det spenningsfeltet faglige ledere ved universitetet opererer i. Samtidig som retningslinjene for eksempel går relativt langt når det gjelder forskningsledelse og inkluderer blant annet oppgaver som å sikre og fremme kvalitet, håndtering av kvalitetssvikt og strategisk ledelse, framheves det at de «kulturelle særtrekkene legger sterke føringer på ledelsesfunksjonen.»

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet vedtok retningslinjer for instituttstyring og -ledelse i Kollegiet i 1999 (K-sak 34/99). Retningslinjene er relativt omfattende og spesifikke. Reglementet har punkter om instituttlederens ansvar og oppgaver, basis og arbeidsmåte, myndighet og delegasjon. I tillegg til den lovpålagte oppgaven som styreleder, framgår det at instituttlederen har den daglige ledelsen av den samlede virksomheten både faglig og administrativt. Det sies også at instituttleder representerer instituttet utad og har ansvar for å ta initiativ til at instituttet har en oppdatert strategi. Videre skal instituttlederen sørge for arbeidsformer som sikrer kvalitet og produktivitet, stimulere til et aktivt forskningsmiljø, arbeide for gode rammevilkår for ansatte og studenter, arbeide for kontakt med eksterne samarbeidspartnere og stimulere til evaluering av undervisningen og opprettelse av forskningsgrupper. Dessuten er instituttlederens administrative oppgaver og personalansvar definert.

ORGUT var NTNUs organisasjonsutviklingsprogram på slutten av 1990-tallet. Siktemålet med programmet var «å effektivisere virksomheten, frigjøre ressurser og å øke kvaliteten på tjenestene slik at NTNU kan tilby bedre betingelser for undervisning, forskning, formidling og læring og å gi mulighet for nødvendig omstilling.» Endringer i styring og ledelse av institutter var sentralt i prosjektet. I denne forbindelse hadde man blant annet til hensikt å ansvarliggjøre instituttlederne og gi dem autoritet og legitimitet til å ivareta funksjonen.

Universitetet i Bergen har et normalreglement for alle instituttene med egen paragraf om instituttstyrer. Her framgår det at instituttstyreren er instituttstyrets leder, at instituttstyrer har rett til å delta i alle møter og utvalg ved instituttet, at instituttstyrer avgjør hvordan saker skal behandles og at instituttstyrer har ansvar for saksforberedelsen

til styret. I tillegg sies det noe om styrerens avgjørelsesmyndighet mellom styremøter. Reglementet er relativt knapt.

Universitetet i Tromsø har ikke hatt egen instruks for instituttstyrere. I forbindelse med pågående lederkurs for blant andre instituttlederne ved UiTø har man imidlertid startet arbeidet med å lage mandat for funksjonen. Det betyr at det skriftlige grunnlaget for vervet har vært å finne i universitetsloven og personalreglementene. Dessuten er HMS-ansvaret lagt til instituttstyrerne, men ifølge personalledelsen ved universitetet er det lite konkretisert hva dette betyr.

I forbindelse med evalueringene av universitetene har alle lærestedene utarbeidet selvevalueringssrapporter. I rapportene fra UiB, UiO og NTNU er temaet faglig ledelse på instituttnivå behandlet særskilt. Her framgår det at universitetene har satt i verk tiltak for å styrke den faglige ledelsen på instituttnivå og at man ønsker å fortsette dette arbeidet (Universitetet i Bergen 2001, Universitetet i Oslo 2001, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet 2001). Eksempelvis framheves det i selvevalueringen av UiB (Universitetet i Bergen 2001) at universitetet ønsker å iverksette tiltak for å styrke faglig ledelse på instituttnivå for å sikre at profilering og kvalitetsutviklingstiltak forankres i fagmiljøene. UiB vil at styreren skal få et tydeligere ansvar for instituttets faglige virksomhet, profilering og kvalitetsutvikling.

4.4 Internasjonale vurderinger av styring og organisering ved norske universiteter

Disiplinevaluering og internasjonale ekspertpanelers syn

Hvilke synspunkter gir de internasjonale ekspertpanelene uttrykk for når det gjelder styring og organisering av norske universiteter og høyskoler? I det følgende presenterer vi hovedpunkter som har kommet fram i gjennomgangen av Forskningsrådets fagevalueringer (se punkt 2.4). Utvalgene har kun summarisk berørt høyskolene. Disse vil derfor bli holdt utenfor gjennomgangen. Utvalgenes synspunkter lar seg samle i tre hovedtemaer: Universitetenes rekrutteringsproblemer; forskningsledelse; utdanning. Denne inndelingen vil bli brukt i den følgende fremstillingen.

Rekrutteringssituasjonen

De fleste av evalueringene peker på at de norske universitetene står overfor en rekrutteringskrise

fordi aldersstrukturen ved universitetene er meget skjev hvor hovedtyngden av de vitenskapelige ansatte vil gå av med pensjon i løpet av ti år. Dette har universitetene ikke tatt konsekvensene av og sørget for en tilstrekkelig ettervekst av yngre forskere. Dette innebærer at flere av fagene vil komme i den stilling at det ikke er tilstrekkelig tunge kandidater til å overta når de nå ledende forskerne går av med pensjon. Utvalgene frykter således for at forskningsmiljøene generelt og de ledende miljøene spesielt vil få en avtagende kvalitetsutvikling.

Rekrutteringsvanskene forsterkes radikalt ved det særnordiske fenomenet som består i en manglende mobilitet i systemet. Hovedmønstrer er at studentene tar all sin utdanning ved ett universitet, de rekrutteres til samme institutt som de avla hovedfagseksamen ved, de tar doktorgraden ved instituttet, og blir eventuelt ansatt i fast stilling ved det samme institutt og forblir der til de går av med pensjon. Dette har flere uheldige konsekvenser. For det første er rekrutteringsgrunnlaget smalere enn det behøver å være hvis man hadde hatt en nasjonal rekrutteringspool. For det andre kan dette føre til at man får en intellektuell og faglig innavl hvor man forblir tro mot institusjonens faglige tradisjoner. Nye faglige tilnærminger og områder kan få vansker med å slå rot. Med andre ord hindrer nordmennesens uvilje mot å flytte på seg en faglig vitalitet og kreativitet. Dette fremheves som et alvorlig problem i de fleste evalueringene.

En av grunnene til den manglende mobiliteten er at det ikke finnes incentivstrukturer som oppmuntrer til mobilitet. Rekruttene går på et tidlig tidspunkt inn i faste stillinger. Dette koplet med en meget egalitær lønnstruktur gjør at det er ingen grunn til å flytte på seg. Den flate lønnstrukturen har etter utvalgenes vurderinger, også den konsekvens, og som oppfattes om langt alvorligere for utviklingen av den faglige kvalitet, at det er så godt som umulig å trekke til seg internasjonale fagkapasiteter. Dette oppfattes som meget alvorlig da en rekke fag har et skrikende behov etter å få internasjonalt ledende forskere til å drive frem den faglige kvaliteten ved institusjonene. Her peker man også på at det ikke er enkelt for en forsker å få tak på oppstartsmidler i det norske systemet. Rammebetingelsene for internasjonalt ledende forskere er således for dårlige til at de vil reflektere over stillinger ved norske universiteter. Utvalgene er også bekymret for at den flate lønnstrukturen vil bidra til at de virkelige gode forskerne Norge har, vil kunne la seg friste

av bedre rammebetingelser i utlandet, ikke minst når det gjelder forskningsmessig infrastruktur, til tross for den manifesterede mobilitetsvegringen som kjennetegner norske forskere.

Forskningsledelse:

På et overordnet plan peker utvalgene på at instituttene har beveget seg bort fra en hierarkisk styringsmodell til en mer horisontal modell. Dette har ført til at forskerne forfølger sine egne individuelle forskningsinteresser noe som igjen har ført til et manglende faglig lederskap ved institusjonene. Systemet er fragmentert hvor forskerne er opptatt av å forsvare sin akademiske frihet. Resultatet blir at systemet mangler faglig fokus. Flere av utvalgene understreker at instituttbestyrere skal utnevnes og ikke velges. Det er de faglig ledende forskerne som skal lede instituttene. Det er et klart behov for en kompetent faglig ledelse som kan planlegge og koordinere virksomheten ut fra et mer generelt og langsiktig perspektiv. Det er således et behov for å utvikle langsiktige forskningsplaner, og for å trekke opp klare prioriteringer. Strategiene/planene må omfatte: karriereplaner for den enkelte forsker, stillinger, valg av satsingsområder, nye satsinger og utfasing av gamle og utviklingen av eksisterende satsinger. Dette vil gjøre det mulig å håndtere stillinger ved avgang på en gjennomtenkt måte. Dette er særlig viktig gitt den aldersstrukturen man har ved dagens universiteter. Mangelen på forskningsplaner har ført til at det er de umiddelbare forelesningsbehovene som i for stor grad har preget ansettelsespolitikken. Dette har igjen ført til at man får meget små forskningsgrupper (som regel enpersonsgrupper) med svært begrensede faglige fellesinteresser noe som igjen fører til et manglende samarbeid mellom forskerne. Et manglende samarbeid fører til at forskningen ikke kommer over en kritisk masse, noe som går ut over den faglige kvaliteten. Her peker enkelte av evalueringsutvalgene på at instituttene er for rigid bygget opp i for mange underavdelinger. Hvis man samarbeider, så følger de oftest de interne grenselinjene til tross for at sentrale problemstillinger ofte går på tvers både av interne inndelinger og på tvers av institutter.

I evalueringene av norsk naturvitenskap, ble sviktende kvalitet i forskningen blant annet tilskrevet svak faglig ledelse. Disse evalueringene kan tjene som eksempler på at faglig ledelse anses som et forsømt felt i norsk forskning. Selv om ulike fag kommer ulikt ut i evalueringene, er et

gjennomgående trekk at norsk naturvitenskap lider under mangel på faglig ledelse. I en av rapportene om biologi heter det: «There is a clear deficit of strong scientific leaders in Norway» (The Research Council of Norway 2000a:15). Flere av de internasjonale utvalgene uttrykker skepsis til at personer med liten faglig autoritet kan være instituttstyrere og ønsker ledere som har ansvar for å utvikle strategier for instituttene og som har autoritet til å iverksette disse. Den nåværende ordningen med valgte ledere for en treårsperiode fremmer ikke en gunstig forskningsutvikling ifølge et av utvalgene (The Research Council of Norway 2000b). Det påpekes at valg av instituttstyrere med høy vitenskapelig autoritet har vært vellykket i andre land, spesielt med tanke på å skaffe finansiering til instituttene (op. cit. s11). Flere av rapportene framhever at demokratiske prosesser skjer på bekostning av faglig lederskap. Et av utvalgene peker på at selv om flere av instituttene til dels synes å være stolte av sin flate struktur, er ikke evalueringspanelet overbevist om at dette er den beste løsningen for å utvikle forskning av best mulig kvalitet, særlig ikke i vanskelige økonomiske tider. I evalueringen av geofagene heter det blant annet at: «Too democratic governance in university departments acts to dampen initiative, vision, intellectual growth, and discourages active and visionary scientists from seeking to lead» (The Research Council of Norway 1998:16). Behovet for styrket faglig ledelse og strategisk planlegging ved miljøene som evalueringene av realfagene peker på, er bakgrunnen for at Norges forskningsråd nå har bevilget midler til strategiske omstillingstiltak i matematisk-naturvitenskapelige fag ved universitetene.

Utdanning:

Flere av utvalgene peker på at undervisningsoppleggene er svært fragmenterte i Norge i den forstand at hvert universitet har sitt eget opplegg for grunnundervisningen i det enkelte fagområde. Dette er en meget ressurskrevende virksomhet. De foreslår derfor at det må bli et samarbeid på tvers av universitetene med hensyn til denne undervisningen. Det vil innebære at studenter må flytte på seg noe som vil bidra til en mobilitet av ideer samtidig som det kan bidra til å fjerne mobilitetssperrer. Det viktigste bidraget er imidlertid at dette vil gi en bedre utnyttelse av ressursene og mer ressurser kan brukes på forskning. Til tross for at man har ulike undervisningsopplegg ved

universitetene, forekommer det hyppig parallellkurs og dermed unødvendig dobbeltarbeid. De peker også på at undervisningsoppgavene kanskje burde fordeles ulikt blant de ansatte slik at ledende forskere kan få mer tid til forskning.

Evalueringspanelets syn på organiseringen av norsk forskerutdanning

Det synes å være allmenn enighet om at et godt forskningsmiljø er en forutsetning for god forskerutdanning. Som vi har vist til i punkt 4.2 kjennetegnes gode forskningsmiljøer av dyktige forskere og høy grad av intern og ekstern kommunikasjon. Et sentralt funn er altså at det å arbeide sammen med andre, særlig i grupper, men også gjennom eksternt samarbeid, ofte kan være kvalitetsfremmende. Dette er også gyldig for hva som karakteriserer gode miljøer for forskerutdanning.

Det blir dessuten ofte hevdet at skal et forskningsmiljø drive forskerutdanning bør det være av en viss størrelse, fordi doktorgradsstudenter har nytte av å arbeide i omgivelser med mange fast vitenskapelig ansatte, forskere på postdoktor-nivå og andre doktorgradsstudenter. Et forskerutdanningsmiljø må tilfredsstille krav om høy kvalitet på veiledere og kursansvarlige, og det må tilfredsstille krav om bredde i det samlede vitenskapelige personalets kvalifikasjoner. I en rekke land stilles det derfor visse krav til størrelsen på fagmiljøene for at det skal ytes nasjonal støtte til forskeropplæring.

Som vi har sett tidligere gis norske doktorgradsavhandlinger en god vurdering med hensyn til faglig nivå i internasjonal målestokk. Panelet som evaluerte norsk doktorgradsutdanning har likevel en rekke anmerkninger til organiseringen av norsk doktorgradsutdanning. De understreker betydningen av at doktorgradsstudentene har sin arbeidsplass i et godt og velfungerende forskningsmiljø. Norsk forskerutdanning er i dag spredt på en rekke små miljøer som strever med å leve opp til kravene om kvalitet og faglig bredde. Slik utdanning må gjennomføres i forskningsmiljøer som holder et internasjonalt nivå, og som deltar i internasjonalt forskningssamarbeid. Det må dessuten være et visst antall doktorgradsstudenter innenfor det enkelte doktorgradsprogram for at det skal kunne utvikle seg til et stimulerende faglig miljø, og for at det skal kunne ha noen mening å organisere opplæringsvirksomhet i form av kurs. Det er også viktig at flest mulig doktorgradsstudenter knyttes til et forskningsmiljø eller nettverk av forskere, f.eks. ved deltakelse i

en nasjonal forskerskole (se nedenfor), også fordi de aller fleste doktorgradskandidatene må samarbeide i sin videre karriere, enten det nå er i forskning eller i annen virksomhet. Normer for god forskningspraksis overføres bedre til doktorgradsstudentene i et større miljø enn i en tosidig relasjon mellom veileder og student.

I internasjonal sammenheng er det vanlig at forskerutdanningen gis en særskilt organisatorisk ramme. De amerikanske «graduate schools», som organiserer forskerutdanningen ved universitetene har vært en inspirasjonskilde for mange europeiske land etter hvert som de har reformert sin forskerutdanning. På 1980- og 1990-tallet ble det tatt en rekke initiativ for å få doktorgradsutdanningen inn i mer organiserte former gjennom å opprette forskerskoler (jf. Kim 2000, Ståhle 2000). Utformingen av forskerskolene varierer fra land til land, men formålene er likevel mye de samme; å skape et bedre organisatorisk, administrativt og faglig grunnlag for økt kvalitet og høyere effektivitet i forskerutdanningen.

Det internasjonale evalueringspanelet anbefaler at Norge tar utgangspunkt i de erfaringer som er gjort i andre land på dette feltet og starter et arbeid for å innføre forskerskoler ved universitetene, og at de sentre for fremragende forskning som nå etableres får en sentral rolle i dette arbeidet. Panelet mener at på dette området er norsk forskerutdanning kommet på etterskudd i forhold til en utvikling som presser seg fram internasjonalt. Etablering av forskerskoler gir en mulighet til å bryte opp tradisjonelle individualistiske strukturer og gi liv til isolerte miljøer. Selv om ikke forskerskolene kan omfatte samtlige doktorgradsstudenter, er det viktig at de knyttes til alle fagområdene. Forskerskoler bør være faglige utdanningstilbud på topp internasjonalt nivå, som er attraktive for de mest talentfulle forskerstudentene, og som ikke minst kan etablere en faglig standard for forskerutdanning i Norge, og som de andre forskningsmiljøene må strekke seg mot å oppnå.

4.5 Institusjonsevalueringene om betydningen av organisering og styring for faglig kvalitet

Alle de fire norske universitetene ble evaluert i perioden 1998 –2001. De eksterne evalueringskomiteene hadde mange meninger om hvordan universitetene bør styres og organiseres, men ikke alle anbefalingene er eksplisitt begrunnet med at de er antatt å øke kvaliteten på forskningen og

utdanningen ved norske universiteter. Temaene styring og ledelse og organisering av kvalitetsarbeidet er gjennomgående behandlet av alle ekspertpanelene. Andre temaer som organisering av læring, organisering av forskning behandles i enkelte av evalueringene.

Styring og ledelse

Dette temaet berøres av de internasjonale ekspertkomiteene ved alle de fire universitetene. Ekspertpanelet som evaluerte Universitetet i Tromsø understreket at det er behov for et mer beslutningsdyktig styre og tilsvarende handlekraftig ledelse for at universitetet skal nå sine mål. Komiteen anser videre den delte ledelsesstrukturen som problematisk og en årsak til at ledelsen internt framstår som svak. Komiteen anbefaler at man ansetter akademikere med forskerbakgrunn og lang ledelseserfaring som øverste leder på universitetene.

Evalueringskomiteen for Universitetet i Bergen har ikke viet organisering veldig stor oppmerksomhet. Behovet for å styrke instituttlederfunksjonen framheves imidlertid. Komiteen utfordrer også Universitetet i Bergen til å utvikle en organisasjonsstruktur og –kultur som er formålstjenlig for å styre mot felles mål. Evalueringskomiteen for Universitetet i Bergen påpeker videre at det er behov for å være mindre dogmatisk og tradisjonsorientert i sin organisasjonsstruktur og i organiseringen av fagene for å møte nye utfordringer i tida framover. Det er bruk for nye og mer fleksible institusjonelle rammer som sikrer at langsiktige, nyskapende og kritiske perspektiver kan overleve innenfor den akademiske forskningen. Evalueringspanelet for Universitetet i Bergen utpeker egen forskningsmelding fra instituttene og styrking av den faglige ledelsen på instituttnivå som de to sentrale virkemidlene som skal bidra til profilering og kvalitetsutvikling av universitetet.

NTNU har aktivt arbeidet med styrings- og ledelsesstrukturene, blant annet gjennom det såkalte Orgut-prosjektet. Siktemålet med prosjektet var å effektivisere og rasjonalisere universitetets virksomhet, frigjøre ressurser til primæropp-gavene og øke kvaliteten og relevansen på de teknisk-administrative tjenestene slik at NTNU kan tilby bedre betingelser for undervisning og forskning. Også evalueringskomiteen ønsker administrative ressurser frigjort til forskning og undervisning. Komiteen som evaluerte NTNU beskriver den demokratiske styringsformen som

ressurskrevende og mener denne er «et av de sterkeste hindre for rask og dynamisk tilpasning av universitetet i en omskiftelig verden» (s24). Komiteen anser ledelse som et verktøy for gode resultater og tilfredse medarbeidere og kunder. I den forbindelse anbefaler komiteen ansatt leder og enhetlig ledelse. Verktøy som måling av medarbeidertilfredshet, studenttilfredshet, tilfredshet med forskningsvirksomheten bør også utvikles i følge komiteen. Komiteen for NTNU har klare anbefalinger om endringer i organisasjons- og ledelsessystemet, men det begrunnes ikke eksplisitt ut fra kvalitet. Endringene er antatt å kunne gi bedringer med hensyn til informasjonsflyt, bedre beslutninger, en mer effektiv organisasjon og for å kunne legge forholdene til rette for tværfaglighet.

Komiteen som evaluerte Universitetet i Oslo påpeker at den nedadgående tendensen i forskningsproduktivitet ved universitetet krever handling. Ifølge utvalget er dette til en viss grad et spørsmål om akademisk ledelse, som av og til er for svak. Utvalget viser til de begrensede midlene til disposisjon til å utøve strategisk forskningsledelse og mange interne hindringer som må overkommes. Siden mesteparten av ressursene er bundet opp i lønninger, er deres styringsverktøy redusert til å formulere strategiske mål, og å fordele mer eller mindre små, ofte symbolske insentiver, ifølge utvalget. Ekspertpanelet mener en effektiv strategisk forskningsledelse ved Universitetet i Oslo må være basert på bevisste prioriteringer. For at en strategi skal fungere på tvers i organisasjonen, vil et første steg være å etablere generelle suksesskriterier for all forskning, for alle enheter. Deretter må det utvikles forskningsplaner med mål, slike mener utvalget bør forhandles fram med hver enkelt enhet. Neste steg er å utvikle et overvåkningssystem og en kvalitetssikringssystem som dekker hele institusjonene. Universitetet i Oslo har per i dag ikke en styringsmekanisme i denne betydning. Utvalget mener dessuten at Universitetet i Oslo ville tjent på å utvikle seg til en mer konsolidert organisasjon enn i dag, uten å ofre verken strategiske verdier eller tradisjonelle styrker. Utvalget begrunner dette med endringer i universitetenes omgivelser og at indikatorer viser at Universitetet i Oslo presterer dårligere enn forventet, og at dette er relatert til organisasjonsfaktorer. Skal Universitetet i Oslo ifølge utvalget nå sine ambisiøse mål, må det foreta valg med hensyn til retning og prioritere, noe som kan være vanskelig om organisasjon ikke er mer samlet til et hele. Utvalget mener videre at institusjonsnivåets posisjon bør styrkes,

ikke minst på områder som resultatindikatorer, kvalitetssikring og personalpolitikk. Panelet mener Universitetet i Oslos styringsmodell vil vise seg å være for proteksjonistisk og lite effektiv i framtida. Den ekstreme graden av desentralisert makt- og organisasjonsstruktur er et trekk som kjennetegner Universitetet i Oslo er god når det gjelder å forsvare standarder og verdier, men mindre god når det gjelder endring og tilpasning til omgivelsene, ifølge utvalget.

Organisering av forskning

Evalueringspanelet for Universitetet i Oslo mener det er behov for å organisere forskningen ved universitetet annerledes ved å isolere aktiviteten mer fra undervisning og andre aktiviteter for å oppnå mer konsentrasjon både i tid og innsats. Det vil si at ansatte bedriver forskning i en periode, og undervisning i en annen. Men det kan også innebære at enkelte forsker mer og andre underviser mer. Komiteen er skeptisk til 50/50 regelen som garanterer alt akademisk personale retten til å benytte halvparten av sin tid til forskning. Komiteen påpeker dessuten at når det gjelder forskningen mangler Universitetet i Oslo verktøyene for å oppnå den nødvendige ressurskonsentrasjonen. I evalueringen av Universitetet i Tromsø framgår det at relativt små forskningsmiljøer gjør det nødvendig med en viss faglig fokusering ved Universitetet i Tromsø. Av samme grunn påpeker utvalget at det er viktig å samarbeide nasjonalt og internasjonalt. Også ved NTNU ser komiteen internasjonalisering i sammenheng med kvalitet og ønsker at det legges bedre til rette for internasjonalisering ved universitetet.

Organisering av kvalitetsarbeidet:

Komiteen som evaluerte Universitetet i Tromsø anbefaler at kvalitetsutviklingsarbeidet og kvalitetssikringen tar utgangspunkt i et kvalitetssikringssystem og en kvalitetsplan. Komiteen anbefaler Universitetet i Tromsø å arbeide videre med å utvikle koblingen mellom forskning og undervisning og å integrere dette i kvalitetsarbeidet ved institusjonen. Universitetet i Tromsø har satset på problem- og prosjektbasert læring som basis for studiekvalitet.

Evalueringspanelet for Universitetet i Bergen framhever at det må bygges opp en kultur for stadig utvikling av studiekvalitet i likhet med ønsket om en stadig kvalitetsutvikling på forskningsområdet. Komiteen anbefaler også at Universitetet i

Bergen bør etablere egne incentiver for å sikre bedre studiekvalitet, og at prorektor for undervisning må gis virkemidler til å realisere en satsing på studiekvaliteten. Evalueringskomiteen anser økt bruk av IKT som et middel til å heve studiekvaliteten. Evalueringskomiteen for NTNU mener det mangler en systematisk kvalitetssikring av undervisningen ved universitetet. Komiteen mener det bør utarbeides nøkkeltall for å utvikle studiekvaliteten i undervisningen. Komiteen for NTNU ønsker at det utvikles og iverksettes systemer for kvalitetssikring av både undervisning og forskning, og at dette arbeidet følges opp. Evalueringspanelet ved Universitetet i Oslo mente universitetet mangler et kvalitetssikringssystem for utdanningen som fungerer som et styringsverktøy.

4.6 Konklusjoner

Hva kjennetegner så et godt forskningsmiljø? I alle undersøkelser er det to forhold som går igjen; dyktige forskere og høy grad av intern og ekstern kommunikasjon. Et sentralt funn er at det å arbeide sammen med andre, særlig i grupper, men også gjennom eksternt samarbeid, ofte kan være kvalitetsfremmende. Miljøer med en sterk individualistisk forskningskultur vurderes nesten alltid som dårligere enn miljøer med tradisjon for forskningssamarbeid. Ressurssituasjonen for fagmiljøene er viktig for kvaliteten, ikke først og fremst finansieringsnivået per se, men at finansieringen er langsiktig og forutsigbar.

God rekruttering til fagmiljøene er et helt sentralt punkt for opprettholde et godt forskningsmiljø. Det viser undersøkelsene av forskningskvalitet, og det understrekes av de eksterne disiplinvalueringene av norsk universitetsforskning. Rekruttering er en av de viktigste faktorer for å sikre kvaliteten i forskningsmiljøene, og rekrutteringspersonalet ser også ut til å være avhengige av en større grad av støtte fra forskningsmiljøet som omgir dem, også i form av faglig ledelse. Evalueringen av norsk doktorgradsutdanning peker på slike forhold, og man anbefaler at norsk forskerutdanning settes inn i en mer organisert ramme i form av etablering av forskerskoler. Disiplinvalueringene understreker også at mange av de norske universitetsmiljøene står overfor en rekrutteringskrise, som på sikt kan ha store konsekvenser for det faglige nivået ved norske universitetsinstitutter.

Blant vitenskapelig personale ved norske universiteter er det blandete synspunkter på spørs-

målet om faglig lederskap ved instituttene. En spørreskjemaundersøkelsen til alle fast vitenskapelige ansatte ved universitetene viser at forslaget om å tilsette instituttstyrere på åremål ikke har støtte blant flertallet av det vitenskapelige personalet. Noe i underkant av halvparten av universitetspersonalet mener instituttstyreren bør få delegert mer myndighet. Nær en tredjedel er imot en slik utvikling. Undersøkelsen viser at undervisningsledelse framstår som lite kontroversielt: vitenskapelig personale mener kvalitetssikring av undervisningen er instituttstyrers ansvar. Forskningsledelse er imidlertid et mye mer sensitivt område. Instituttstyrere selv er tilbakeholdne med å se kvalitetssikring av forskning som del av ansvaret som instituttleder, mens blant vitenskapelig personale er det halvparten som mener at instituttstyreren faktisk bør ha ansvar for kvalitetssikring av forskningen.

Vurderingene fra internasjonale eksperter som har evaluert fagdisiplinene og universitetene som institusjoner, understreker temmelig entydig betydningen av faglig ledelse for kvaliteten på forskning og utdanning. De viser stor tiltro til dette som middel til å opprettholde og utvikle kvalitet. De peker generelt på at norske universiteter har svakt utviklede tradisjoner og betingelser for å utøve faglig lederskap – det snakkes om et underskudd på faglig lederskap. Disiplinvalueringene peker på dette forholdet på forskningsutførende nivå, mens institusjonsevalueringene i hovedsak henviser til mangel på lederskap og styring på institusjonsnivå. De er skeptiske til deler av den måten norske universiteter organiseres og styres, og etterlyser strategisk planlegging og profilering av virksomheten. Spesielt gjelder dette det de oppfatter som det store innslaget av demokratiske styresett ved institusjonene, og til fragmentering og mangel på organisatorisk forankring i den faglige virksomheten. De internasjonale ekspertpanelene etterlyser også mer systematikk i kvalitetsarbeidet ved universitetene.

Referanser

- Aksnes, D.W. (2003a): Vitenskapelig publisering og sitering (For Indikatorrapporten 2003)
- Aksnes, D.W. (2003b): Medical Research in Norway – Bibliometric Indicators. Oslo: NIFU skriftserie nr.9/2003
- Allen, T.J. (1977): Managing the Flow of Technology: Technology Transfer and the Dissemination of Technological Information within the

- Research and Development Organization. Cambridge, MA: The MIT press.
- Andrews, F.M. (red.) (1979): *Scientific Productivity. The Effectiveness of Research Groups in Six Countries.* Cambridge/Paris: Cambridge University Press/Unesco
- Askling, B. Nørskov Nielsen, L. & Stensaker, B. (1998): *Mellom fag og politikk. En granskning av Evalueringscenteret og det danske evalueringssystemet for høyere utdanning.* København: Undervisningsministeriet
- Bennick-Björkman, L. (1997): *Organising Innovative Research: The Inner Life of University Departments.* Oxford: IAU/Pergamon Press
- Brennan, J. (1997): *Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education.* Paris: OECD/IMHE.
- Brennan, J. Johnston, B., Little, B., Shah, T. & Woodly, A. (2001): *The Employment of UK Graduates: Comparisons with Europe and Japan. A report to the HEFCE by the Centre for Higher Education Research and Information, Open University London.*
- Brennan, J., de Vries, P. & Williams, R. (1997): *Standards and Quality in Higher Education.* London: Jessica Kingsley Publishers.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2000): *Universitetet i Tromsø- Evalueringsrapport.* Danmarks Evalueringsinstitut
- Danmarks Grundforskningsfond (1999): *International forskeruddannelse i Danmark.* København: Danmarks Grundforskningsfond.
- EURYDICE (2002): *Key data on Education in Europe 2002.* European Commission/EURYDICE/Eurostat
- Evaluering av dr.scient.-utdanningen i Norge. Det nasjonale fakultetsmøtet i realfag. 2000.
- Forskerakademiet (1999): *Udenlandske bedømmers vurdering af danske ph.d.-afhandlinger.* Aarhus: Forskerakademiet.
- Frederiks, M., D. F. Westerheijden & P. Weusthof (1994): *Effects of Quality Assessment in Dutch Higher Education.* *European Journal of Education*, 29, pp. 181-99.
- Gulbrandsen, M. (2000): *Research Quality and Organisational Factors: An Investigation of the Relationship* Trondheim: NTNU, Dr.ing. avhandling 90:2000.
- Gulbrandsen, M. & Langfeldt, L. (1997): *Hva er forskningskvalitet? En intervjustudie blant norske forskere* Oslo: NIFU-rapport 9/97
- Gulbrandsen, M. & Stensaker, B. (2003): *Evaluering av forskning og utdanning – bidrag til en helhetlig kvalitetsutvikling? I I.M. Larsen & B. Stensaker (red.) Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene.* Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Harvey, L. & Green, D. (1993): *Defining Quality. Assessment and Evaluation in Higher Education* 18:9-34.
- Henkel, M. (2000): *Academic Identities and Policy Change in Higher Education.* London: Jessica Kingsley publishers.
- Jacobsen, B. (2001): *Universitetsforsker i Danmark.* København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Johnstone, R. (1994): *Effects of resource concentration on research performance.* *Higher Education* 28:25-37
- Jordell, K. Ø., Karlsen, R. & Stensaker, B. (1994): *Review of Quality Assessment in Norway: The First National Self-Evaluation Process.* I Westerheijden, D. F., Brennan, J. & Maassen, P. A. M. (red.) *Changing Contexts of Quality Assessment – Recent Trends in West European Higher Education.* Utrecht: Lemma.
- Kaiser, F, De Weert, E. & Westerheijden, D.F. (2002): *Achievement and Attainment in Higher Education Report.* Enschede: CHEPS University of Twente Report 08 Project 3rd Phase December 2002
- Kim, L. (2000): *Svensk forskarutbildning i internationell belysning.* Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien.
- Kogan, M. (1989): *An introductory note.* I Kogan, M. (red.) *Evaluating higher education.* London: Jessica Kingsley Publishers.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleilie, I. & Henkel, M. (2000): *Transforming Higher Education. A Comparative Study.* London: Jessica Kingsley Publishers.
- Kyvik, S. (1995): *Are big university departments better than small ones?* *Higher Education* 30 :295-304
- Kyvik, S. (2002): *Den norske høyskolesektoren i et internasjonalt perspektiv.* I S. Kyvik (red.) *Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høyskolesektoren.* Bergen: Fagbokforlaget. S. 65-88.
- Kyvik, Svein & Aasen, P. (2002): *Hvor går høyskolesektoren? I S.Kyvik (red) Fra yrkesskole til universitet? Endringsprosesser i høyskolesektoren.* Bergen: Fagbokforlaget. S.155-172
- Larsen, Ingvild Marheim (2002): *Instituttleder – mellom amatøridealet og profesjonalisering. Om ledelse av universitetsinstitutter.* Oslo: NIFU Rapport 5/2002.

- Massy, W. (1999): Energizing quality work. Higher education quality evaluation in Sweden and Denmark. Stanford: National Center for Postsecondary Improvement. Stanford University.
- Maus, K.W. (red.): (2001): Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer. Oslo: Norges forskningsråd.
- Norges forskningsråd (2002): Evaluering av norsk forskerutdanning. Oslo: Norges forskningsråd.
- Norgesnettrådet (1999): «Basert på det fremste...»? Om evaluering, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av norsk høgre utdanning. Oslo: Rapport 2/99 Norgesnettrådet.
- Norgesnettrådet (2001): Institusjonsevaluering av Universitetet i Bergen. Rapport fra eksternt komité. Oslo.
- Norgesnettrådet (2002a): Institutional Evaluation of the University of Oslo – The external panel's report. Oslo: Norgesnettrådets rapporter
- Norgesnettrådet (2002b): Institusjonsevaluering av Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet- Rapport fra eksternt komité. Oslo: Norgesnettrådet
- OECD (2001): Education at a Glance- OECD indicators 2001.
- OECD (2002): Education at a Glance- OECD indicators 2002.
- PA Consulting (2000): Better accountability for higher education. London: Higher Education Funding Council for England, report 00/36.
- Pelz, D.C. & Andrews, F.M. (red.) (1976): Scientists in Organizations. Productive Climates for Research and Development. Revised edition Ann Arbor, MI: Institute for Social Research, University of Michigan
- Rapmund, A. & Aksnes, D.W. (2002): Vitenskapelig publisering ved norske universiteter 1996-2000. NIFU U-notat 2/2002
- Saarinen, T. (1995) Systematic Higher Education Assessment and Departmental Impacts: Translating the Effort to meet the Need', *Quality in Higher Education*, 3:223-234.
- Smeby, J. C. & Stensaker, B. (1999): National quality assessment systems in the Nordic countries: developing a balance between external and internal needs? *Higher Education Policy*, 12: 3-14.
- St meld nr 36 (1998-99): Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning, Oslo; Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Ståhle, B. (2000): Ökat nordiskt samarbete om forskarutbildning och centres of excellence? Mot en nordisk spetsforskningstrategi – ett debattunderlag. København: UNI-C.
- Stensaker, B. & Karlsen, R. (1994): Å vurdere kvalitet? Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning rapport 10/94.
- Stensaker, B. (1996): Organisasjonsutvikling og ledelse: Bruk og effekter av evalueringer på universiteter og høyskoler. Oslo: NIFU-rapport 8/96.
- Stensaker, B. (1997): From Accountability to Opportunity. The role of quality assessments in Norway. *Quality in Higher Education*, 3: 277-284.
- Stensaker, B. (1998): Evaluering av studie- og læringsmiljø. En veiledning for administrativt personale ved universiteter og høyskoler. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Stensaker, B. (1999): External Quality Auditing in Sweden: Are departments affected? *Higher Education Quarterly*, 53, s. 353-368.
- Stensaker, B. (2000): Høyere utdanning i endring. Dokumentasjon og drøfting av kvalitetsutviklingstiltak ved seks norske universiteter og høyskoler 1989 – 1999. Oslo: NIFU rapport 6/2000.
- Stolte-Heiskanen, V. (1979): Externally determined resources and the effectiveness of research units. I Andrews (1979).
- Teichler, U. et al (2000): Higher education and graduate employment in Europe. Final report of the CHEERS-project, TSER EGS-SOE2-CT97-2023.
- Thagaard, t. (1991): Research environment, motivation and publication productivity. *Science Studies* 4:5-18
- The Research Council of Norway (2000a): Research in biology and relevant areas of Biochemistry in Norwegian Universities, Colleges and Research institutes, Oslo: Panel 3.
- The Research Council of Norway (2000b): Research in biology and relevant areas of Biochemistry in Norwegian Universities, Colleges and Research institutes, Oslo: Panel 2.
- Universitetet i Bergen (2001): Universitetet tar mål av seg. Evalueringen av Universitetet i Bergen 2001. Bergen: UiB, Selvevalueringsrapport 2001.
- Weusthof, Peter J.M. (1995): Dutch Universities: An Empirical Analysis of Characteristics and Results of Self-evaluation. *Quality in Higher Education* 235-248.

- Wiers-Jenssen, J., Grøgaard, J. & Stensaker, B. (2002), Student Satisfaction: towards an empirical deconstruction of the concept. *Quality in Higher Education*, 8:183-195.
- Wiers-Jenssen, J. & Aamodt, P.O. (2002a): Trivsel og innsats. Studenters tilfredshet med lærested og tid brukt til studier. Resultater fra «Stud.mag.» – undersøkelsene. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning Rapport 1/2000
- Wiers-Jenssen, J. & Aamodt, P.O. (2002b), Studenters førsteinntrykk av universiteter og høyskoler. I N. Sandberg og C.A. Arnesen (red) *Utdanning og arbeidsmarked 2002*. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.

Undervedlegg 1

Vedlegg – ISI-artikler 1991–2000

Tabell: 2.12 Antall norske ISI-artikler 1991-2000 pr. ISI-fagfelt, samt UoH-sektorens andel av artiklene i fagfeltet

Description	Norge	U&H i %
Classical Studies	3	100 %
Cell & Developmental Biology	371	98 %
Inorganic & Nuclear Chemistry	173	98 %
Otolaryngology	152	96 %
Animal & Plant Sciences	262	95 %
Physics	1487	95 %
Oncology	703	95 %
Biochemistry & Biophysics	1157	95 %
Oncogenesis & Cancer Research	1349	94 %
Chemistry	687	94 %
Literature	52	94 %
Hematology	216	94 %
Medical Research, Organs & Systems	1659	93 %
Molecular Biology & Genetics	761	93 %
Research/laboratory Medicine & Medical Technology	616	93 %
Pediatrics	458	93 %
Cardiovascular & Hematology Research	1033	93 %
Dermatology	111	93 %
Urology & Nephrology	285	92 %
Mathematics	529	92 %
General	50	92 %
Orthopedics, Rehabilitation & Sports Medicine	375	91 %
Anesthesia & Intensive Care	295	91 %
Gastroenterology And Hepatology	408	91 %
Rheumatology	281	91 %
Medical Research, Diagnosis & Treatment	946	91 %
Experimental Biology	240	91 %
Physiology	564	91 %
Endocrinology, Nutrition & Metabolism	443	90 %
Ophthalmology	187	90 %
Reproductive Medicine	566	90 %

Tabell: 2.12 Antall norske ISI-artikler 1991-2000 pr. ISI-fagfelt, samt UoH-sektorens andel av artiklene i fagfeltet

Description	Norge	U&H i %
Endocrinology, Metabolism & Nutrition	240	90 %
Philosophy	56	89 %
Language & Linguistics	138	89 %
Physical Chemistry/chemical Physics	1314	89 %
Cardiovascular & Respiratory Systems	869	89 %
Dentistry/oral Surgery & Medicine	745	89 %
Immunology	1090	89 %
Surgery	439	89 %
Space Science	397	88 %
Neurosciences & Behavior	1466	88 %
Organic Chemistry/polymer Science	417	88 %
Neurology	615	88 %
Medical Research, General Topics	1543	87 %
Pharmacology/toxicology	206	86 %
Chemistry & Analysis	579	86 %
Psychology	731	85 %
General & Internal Medicine	449	85 %
Performing Arts	13	85 %
Animal Sciences	1032	84 %
Applied Physics/condensed Matter/materials Science	1144	84 %
Communication	29	83 %
Veterinary Medicine/animal Health	486	83 %
Health Care Sciences & Services	171	82 %
Engineering Mathematics	102	82 %
No Category	140	82 %
Entomology/pest Control	133	82 %
Biology	447	82 %
Education	87	82 %
Microbiology	878	82 %
Rehabilitation	47	81 %
Plant Sciences	740	80 %
History	243	80 %
Economics	572	79 %
Optics & Acoustics	305	79 %
Psychiatry	528	79 %
Spectroscopy/instrumentation/analytical Sciences	714	78 %
Archaeology	18	78 %
Agricultural Chemistry	240	78 %
Clinical Psychology & Psychiatry	362	77 %
Sociology & Anthropology	358	76 %
Pharmacology & Toxicology	827	76 %
Clinical Immunology & Infectious Disease	364	76 %
Metallurgy	179	74 %
Ai, Robotics & Automatic Control	299	73 %

Tabell: 2.12 Antall norske ISI-artikler 1991-2000 pr. ISI-fagfelt, samt UoH-sektorens andel av artiklene i fagfeltet

Description	Norge	U&H i %
Mechanical Engineering	382	73 %
Management	95	73 %
Biotechnology & Applied Microbiology	133	72 %
Aerospace Engineering	25	72 %
Public Health & Health Care Science	487	72 %
Computer Science & Engineering	131	72 %
Radiology, Nuclear Medicine & Imaging	592	71 %
Multidisciplinary	499	71 %
Library & Information Sciences	51	71 %
Instrumentation & Measurement	195	69 %
Environmental Medicine & Public Health	571	69 %
Engineering Management/general	157	66 %
Chemical Engineering	391	66 %
Materials Science & Engineering	550	66 %
Environmental Studies, Geography & Development	183	66 %
Art & Architecture	26	65 %
Environment/ecology	1858	64 %
Religion & Theology	39	64 %
Agriculture/agronomy	280	64 %
Information Technology & Communications Systems	113	64 %
Aquatic Sciences	2198	61 %
Earth Sciences	2666	61 %
Electrical & Electronics Engineering	217	60 %
Food Science/nutrition	369	59 %
Political Science & Public Administration	392	58 %
Social Work & Social Policy	92	57 %
Civil Engineering	299	52 %
Nuclear Engineering	38	47 %
Environmental Engineering & Energy	278	39 %
Law	11	36 %
Geological, Petroleum & Mining Engineering	317	24 %

Vedlegg 3

Flertallets forslag til lov om universiteter og høyskoler

Del I Fellesbestemmelser

Kapittel 1: Lovens formål og virkeområde

§ 1-1 Lovens formål

Denne lov har følgende formål:

1. Legge til rette for høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.
2. Fremme forskning på høyt internasjonalt nivå.
3. Formidle kunnskap fra høyere utdanning og forskning, herunder om vitenskapelige metoder og resultater, til samfunnet for øvrig.

§ 1-2 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner med virksomhet i riket. Kongen avgjør om loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Loven gjelder ikke for virksomhet som utføres utenfor riket. Kongen kan bestemme at slik virksomhet skal omfattes av loven, og av det offentlige tilsyn som utføres under loven.

Etter avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon kan lovens virkeområde utvides. Etter slik avtale kan lovens virkeområde innskrenkes for et begrenset felt.

§ 1-3 Lovens saklige virkeområde – høyere utdanningsinstitusjoner

Loven gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner. Med høyere utdanningsinstitusjoner menes institusjoner som gir utdanningstilbud godkjent etter denne lov eller som har oppnådd faglig akkreditering (jf. § 2-1) som:

1. Universitet eller vitenskapelig høyskole
2. Høyskole

Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, avgjøres av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) på grunnlag av sakkyndig vurdering.

Kongen kan på grunnlag av en uavhengig, sakkyndig vurdering bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Institusjoner under denne lov har rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag, innenfor de rammer som er fastsatt i lov og institusjonens vedtekter.

§ 1-4 Virkemidler

Høyere utdanningsinstitusjoner skal arbeide for å fremme lovens formål, blant annet med følgende virkemidler:

1. Tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.
2. Legge til rette for at det utføres forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid innenfor institusjonens virkeområde.
3. Forvalte tilførte ressurser effektivt, og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser.
4. Bidra til spredning og formidling av forskningens resultater.
5. Bidra til innovasjon og verdiskapning basert på forskningens resultater.
6. Legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten og utføre offentlige utredningsoppdrag.
7. Påse at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.
8. Samarbeide med andre høyere utdanningsinstitusjoner, og tilsvarende institusjoner i andre stater, regionalt og lokalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.
9. Tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.

§ 1-5 Særlig ansvar for enkelte institusjoner

Høyere utdanningsinstitusjoner har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder de har rett til å tildele doktorgrad.

Departementet kan gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning og/eller undervisning på bestemte fagområder. På samme

måte kan departementet gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker, kunnskapsbanker og databaser samt museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger for særskilte fagområder.

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om:

1. læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.
2. individuelle ansettelses eller utnevnelser.
3. utvalget av studenter.

§ 1-7 Kvalitetssikring

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring som skal bidra til å sikre en høy kvalitet på utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid. Studentevalueringer skal inngå i systemene for kvalitetssikring.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift.

Kapittel 2: Faglige bestemmelser

§ 2-1 Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT

Staten fører tilsyn med kvaliteten på virksomheten ved høyere utdanningsinstitusjoner gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

NOKUTs oppgaver skal være:

- a) Evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring.
- b) Akkreditering av institusjoner.
- c) Akkreditering av studietilbud.
- d) Revidering av akkreditering som allerede er gitt.
- e) Evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan pålegge organet å foreta slike evalueringer.
- f) Godkjenning av utdanning fra institusjoner som ikke går inn under denne lov.

NOKUT skal utføre sitt oppdrag slik at institusjonene kan dra nytte av virksomheten ved eget kvalitetssikrings- og utviklingsarbeid.

Med akkreditering forstås i denne lov en faglig bedømmelse av om en høyere utdanningsinsti-

tusjon og/eller de studier og grader som tilbys, fyller fastsatte nasjonale og internasjonale krav til høyere utdanning og forskning. Akkreditering av vedkommende institusjon er et vilkår for utøvelse av faglige fullmakter iht. § 2-3.

Styret for NOKUT oppnevnes av Kongen og består av syv medlemmer og tre varamedlemmer, hvorav ett medlem og ett varamedlem skal være student. Departementet oppnevner styrets leder. Departementet gir forskrift om NOKUTs styrende organer, saksbehandling og hvilke standarder som skal legges til grunn ved akkreditering av institusjoner. Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra bestemmelsene om klage i forvaltningsloven kap. VI.

Departementet kan ikke gi NOKUT pålegg utover det som hjemles i lov eller fastsettes i forskrift. Departementet kan ikke overprøve NOKUTs akkrediteringer.

NOKUT fastsetter i forskrift de standarder som skal legges til grunn ved akkreditering av studietilbud.

Dersom NOKUT finner at en høyere utdannings- og forskningsinstitusjon ikke lenger oppfyller vilkårene for akkreditering skal det gis frist for å rette forholdene. Hvis det ikke utføres tilfredsstillende retting, skal NOKUT trekke vedkommende akkreditering helt eller delvis tilbake.

Alle akkrediteringer og evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige, og organet skal bidra til at disse gjøres kjent.

Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for NOKUTs virksomhet.

§ 2-2 Gradsstruktur og titler

Departementet bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan tildele, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. Departementet kan fastsette forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.

Departementet kan fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad.

Departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.

En institusjon som har rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende, kan på de samme fagområder tildele graden æresdoktor (doctor honoris causa) for betydningsfull vitenskapelig eller kunstnerisk innsats, eller fremragende arbeid til gavn for vitenskapen eller kunsten.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av titler som uriktig gir inntrykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet etter første eller andre ledd, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med disse.

Den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel, alene eller som del av en annen tittel, uten å ha rett til dette etter første eller andre ledd, eller i strid med bestemmelse gitt i medhold av femte ledd, straffes med bøter.

§ 2-3 Faglige fullmakter

Innenfor rammen av institusjonens formål og vedtekter bestemmer akkrediterte universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for lavere grad eller yrkesutdanning fastsatt med hjemmel i § 2-2. Innenfor de fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, bestemmer de selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for øvrige grader eller yrkesutdanninger fastsatt med hjemmel i § 2-2. For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, fastsetter departementet slike bestemmelser.

Styret fastsetter i forskrift en studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatoriske kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer.

Myndighet etter første ledd kan trekkes tilbake av NOKUT dersom institusjonene ikke har tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring, jf. § 1-7.

§ 2-4 Godkjenning av annen utdanning

Utdanning fra en institusjon som går inn under denne lov, skal godskrives studenten ved de andre institusjonene med samme antall studiepoeng. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold.

NOKUT avgjør søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon, eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Første ledd gjelder tilsvarende.

Høyere utdanningsinstitusjoner avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av annen høyere utdanning som faglig jevn god med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon.

Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til å bruke den tittel som er fastsatt for den utdanningen det er jevnført med.

I helt spesielle tilfelle kan godkjenning gis helt eller delvis på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn ved eksamen eller likestilt evaluering.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang.

§ 2-5 Krav for opptak til høyere utdanning

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

Høyere utdanningsinstitusjoner kan selv regulere adgangen til de enkelte studier. En student som er opptatt ved en institusjon på grunnlag av generell studiekompetanse har rett til adgang til åpne studier ved institusjoner under loven på de vilkår som gjelder for disse studier.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan fastsette spesielle opptakskrav til enkelte studier når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra opptakskravet i første ledd for søkere som i opptaksåret er over 25 år og som på grunnlag av realkompetanse dokumenterer de nødvendige kvalifikasjoner for vedkommende studium.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha eget opptak til høyere grads studier. Institusjonene kan fastsette særlige faglige minstekrav for slikt opptak.

Vedkommende institusjon avgjør i hvert tilfelle om opptakskravet er oppfylt. Avgjørelsen er enkeltvedtak.

Departementet kan gi forskrift om opptak til høyere utdanning. Forskriften kan inneholde nærmere krav til generell studiekompetanse, unntak fra krav om generell studiekompetanse, rangering av søkere, klagebehandling og utveksling av informasjon om søknader og søkere og pålegg om obligatorisk deltakelse for høyere utdanningsinstitusjoner i nasjonal samordning.

§ 2-6 Undervisning

Studieåret er normalt 10 måneder. Styret fastsetter undervisningsterminene. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng.

Forelesninger er som hovedregel offentlige. Når forelesningenes art tilsier det, eller det er

fastsatt egenbetaling for det aktuelle fag eller studium, kan styret likevel bestemme at visse forelesninger bare skal være for institusjonens studenter eller visse grupper av studenter.

§ 2-7 Fritak for eksamen eller prøve

Fritak for eksamen eller prøve skal gis når det godtgjøres at tilsvarende eksamen eller prøve er avlagt ved samme eller annen institusjon. Det kan også gis slikt fritak på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak. Styret bestemmer om vedkommende avdeling eller særskilt organ ved institusjonen skal avgjøre saker om fritak. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksis.

§ 2-8 Eksamen

Høyere utdanningsinstitusjoner skal avholde eksamen eller likestilt evaluering som vilkår for godkjenning av fullført studieløp, og tildeling av grad/yrkestittel eller tilsvarende akademisk eller kunstnerisk bevitnelse. Vurderingen skal sikre det faglige nivå ved vedkommende studium. Det skal være ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene.

Slik eksamen eller evaluering skal gå ut på betryggende prøvelse av at studenten oppfyller de krav til utdanning og forskning som er fastsatt for det enkelte fag eller studium.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal oppnevne sensor ved eksamen eller likestilt evaluering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende fag eller studium. Det skal være minst to sensorer, hvorav minst en ekstern, ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal i forskrift fastsette eksamensreglement som skal inneholde de nærmere vilkårene for å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering. Eksamensreglementet skal også inneholde vilkårene for rett for studenter som ikke er opptatt ved vedkommende fag eller studium til å avlegge eksamen. Avgjørelse av en students rett til å gå opp til eksamen er enkeltvedtak.

Den muntlige del av eksamener og prøver skal være offentlig med mindre hensynet til gjennomføringen av eksamenen eller prøven tilsier noe annet. Høyere utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen i det enkelte tilfelle etter ønske fra vedkommende

eksamenskandidat, når tungtveiende hensyn taler for det.

Sensuren skal foreligge innen tre uker hvis ikke særlige grunner gjør det nødvendig å bruke mer tid. Styret selv kan gjøre unntak for enkeltekamener og kan i midlertidig forskrift fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe det antall kvalifiserte sensorer som er nødvendig for å avvikle sensuren på tre uker. Styret selv kan i forskrift fastsette lengre frist for avhandlinger og tilsvarende større skriftlige arbeider.

Vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering skal være bestått/ikke bestått eller en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått.

§ 2-9 Rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering

Den som oppfyller kravene til opptak etter § 2-5, og andre fastsatte krav for å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering i vedkommende fag eller studium, jf. § 2-2 tredje ledd og § 2-3 annet ledd, har rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering. Dersom studenten ikke er opptatt ved faget eller studiet kan institusjonen kreve at studenten betaler eventuell egenbetaling fastsatt for studiet eller faget. Dersom det ikke er fastsatt slik egenbetaling kan institusjonen kreve at studenten betaler eventuelle merutgifter institusjonen får ved å avholdelse av eksamen eller likestilt evaluering.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan fastsette nærmere regler om adgangen til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering uten å være opptatt som student, og kan fastsette særskilt oppmeldingsfrist for slik eksamen eller evaluering. Oppmelding til eksamen eller likestilt evaluering etter første ledd kan nektes dersom en kandidat ikke har fulgt obligatorisk undervisning eller gjennomført obligatorisk praksis.

§ 2-10 Vitnemål

En student som har avlagt eksamen eller likestilt evaluering, skal tildeles vitnemål.

Vitnemålet skal bl.a. inneholde vedkommende institusjons navn, den studieplan som er fullført, den eksamen, grad, tittel og karakter som er tildelt, samt studentens navn.

En student som har fullført del av studieplan, som utgjør en egen og avgrenset fagkrets eller har deleksamen eller likestilt evaluering, skal på

forespørsel gis utskrift av eksamensprotokollen. Annet ledd gjelder tilsvarende så langt det passer.

Vitnemål og utskrift kan utstedes på norsk, latin eller annet språk. Avgjørelse om utstedelse av vitnemål er enkeltvedtak. Sammen med vitnemålet skal det utstedes et særskilt tillegg (Diploma Supplement). NOKUT kan gi retningslinjer for innholdet i vitnemålstillegget.

For en kandidat som går opp til eksamen som privatist etter § 2-9 skal det angis på vitnemål eller karakterutskrift dersom kandidatens kunnskaper og ferdigheter er prøvet på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet.

Institusjonen skal tildele autorisasjon for helsepersonell, i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.

Kapittel 3: Studentenes rettigheter og plikter

§ 3-1 Studentorgan

Studentene ved høyere utdanningsinstitusjoner kan opprette et studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre.

Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og det øverste studentorgan.

Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå.

§ 3-2 Utdanningsplan

Mellom institusjonen og studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer, skal det utarbeides en utdanningsplan. Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter.

§ 3-3 Læringsmiljø

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et læringsmiljø som er fullt forsvarlig utfra hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

I utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet skal det, så langt det er mulig og rimelig, sørges for:

- a) at lokaler, adkomstveier, trapper m.v. er dimensjonert og innredet for den virksomhet som drives.
- b) at lokalene har gode lys- og lydforhold og forsvarlig inneklima og luftkvalitet.
- c) at lokalene blir vedlikeholdt og er rene og ryddige.
- d) at lokalene er innredet slik at uheldige fysiske belastninger for studentene unngås.
- e) at virksomheten er planlagt slik at skader og ulykker forebygges.
- f) at tekniske innretninger og utstyr er forsynt med verneinnretninger og blir vedlikeholdt slik at studentene er vernet mot skader på liv og helse.
- g) at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger er utformet på en slik måte at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen.
- h) at læringsmiljøet er innrettet for studenter av begge kjønn.
- i) at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravene i første og annet ledd overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel XIII om tilsyn og tvangsmidler m.v. gjelder tilsvarende så langt det passer. Departementet kan gi forskrift

§ 3-4 Læringsmiljøutvalg

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et læringsmiljøutvalg. Læringsmiljøutvalget skal delta ved planlegging av tiltak som får betydning for læringsmiljøet, og overvåke at institusjonens regelverk overholdes. Læringsmiljøutvalget skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet. Læringsmiljøutvalget kan gi uttalelser om disse forholdene. Læringsmiljøutvalget skal gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer. Studentene og institusjonen velger hver halvparten av medlemmene i utvalget. Utvalget velger selv sin leder, hvert annet år vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter.

Læringsmiljøutvalget skal avgi årlig rapport til styret. Dokumentasjon av institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal inngå i institusjonens interne system for kvalitetssikring, jf. § 1-7.

§ 3-5 Studentenes representasjon i institusjonens organer

I alle organ ved institusjonen som har bestemmende myndighet eller innflytelse over forhold som angår studentenes interesser, skal studentene alltid ha rett til å møte med to representanter hvorav minst en skal møte med stemmerett.

Institusjonene skal legge til rette for at studentene skal kunne delta og bli hørt også i andre organ enn de som omfattes av første ledd.

§ 3-6 Rett til fødselspermisjon

En student som får barn under studiene skal gis rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. Studenten skal ha rett til å gjenoppta sine studier på tilsvarende nivå som før permisjonen. Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø § 31 gjelder så langt den passer.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter første ledd kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon.

§ 3-7 Studentenes taushetsplikt

En student som i studiesammenheng får kjennskap til noens personlige forhold, har taushetsplikt etter de regler som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde. Institusjonen skal utarbeide taushetsplikterklæring som må underskrives av de studenter dette er aktuelt for.

§ 3-8 Annullering av eksamen eller prøve

Styret kan annullere eksamen eller prøve, eller godkjenning av kurs, hvis studenten

1. ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve eller til å delta i vedkommende kurs, eller
2. har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket ved avleggelse av, eller forut for endelig sensur av vedkommende eksamen eller prøve eller under gjennomføringen av vedkommende kurs.

Styret selv kan annullere godskrivning eller godkjenning av utdanning, eller fritak for prøve, hvis studenten har oppnådd dette ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden.

Vedtak om annullering etter første eller annet

ledd er enkeltvedtak og kan påklages. Adgangen til annullering foreldes ikke.

Etter avgjørelse om annullering pliktes eventuelle vitnemål eller karakterutskrift tilbakelevert til institusjonen. Blir ikke vitnemålet eller karakterutskriften tilbakelevert i rett tid, kan institusjonen kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdslovens kap. 13. Hvis vitnemålet kan danne grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, skal institusjonen gi melding om annullering til vedkommende myndighet.

§ 3-9 Utestenging og bortvisning

En student som har opptrådt slik som beskrevet i § 3-8, kan etter vedtak av styret utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner under denne lov i inntil ett år.

En student som tross skriftlig advarsel fra styret gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, kan etter vedtak av styret bortvises fra nærmere bestemte områder ved institusjonen for inntil ett år. Hvis studenten etter skriftlig advarsel fra styret fortsatt ikke respekterer slik bortvisning, kan styret utestenge ham eller henne fra studiet i inntil ett år.

En student som grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som studentene har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisopplæring, eller som gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller i grovt usømmelig opptreden overfor disse, kan etter vedtak av styret utestenges fra studiet i inntil tre år.

Vedtak om bortvisning eller utestenging er enkeltvedtak som kan påklages av studenten.

Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om bortvisning eller utestenging er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter annet ledd er gitt. Utgiftene til bistand dekkes av institusjonen.

§ 3-10 Utestenging grunnet straffbare forhold

I studier der studenter kommer i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring, kan det kreves at studentene legger fram politiattest ved opptak til studiet.

Politiattesten 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.

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisopplæring eller klinisk undervisning.

Den som er dømt for forhold som innebærer at hun eller han må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av den kontakt studenten får med disse i denne forbindelse.

Den som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold som omtalt i annet ledd, jf. sjette ledd, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, klienter, barn, elever eller andre som studenten vil komme i kontakt med i denne forbindelse.

En nasjonal nemnd oppnevnt av departementet avgjør, etter uttalelse fra styret, om studenten skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Forvaltningsloven § 42 gjelder tilsvarende. Nemnda skal ha fem medlemmer. Lederen skal oppfylle kravene til lagdommer, og to av medlemmene skal oppnevnes etter forslag fra studentenes organisasjoner.

Departementet eller særskilt klagenemnd opprettet av departementet er klageinstans for nemndas vedtak.

§ 3-9 femte ledd gjelder tilsvarende.

Departementet gir forskrift om hvilke studier som skal omfattes av nr. 1 om hvilke straffbare forhold som kan føre til utestenging, og om saksbehandlingen.

§ 3-11 Utestenging etter skikkethetsvurdering

Kongen kan fastsette at i enkelte utdanninger skal institusjonen vurdere om den enkelte student er skikket for yrket. Skikkethetsvurdering skal foregå gjennom hele studiet.

Vitnemål for fullført utdanning forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket.

Styret selv kan etter innstilling fra en egen skikkethetsnemnd vedta at en student ikke er

skikket for yrket. Student som ikke er skikket for yrket, kan utestenges fra studiet.

Enkeltvedtak om at en student ikke er skikket og om utestenging, treffes med minst to tredels flertall. Vedtak kan påklages av studenten etter reglene i forvaltningsloven. Departementet er klageinstans.

Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak er reist i skikkethetsnemnda. Utgiftene ved dette dekkes av institusjonen.

Reglene i § 3-12 gjelder tilsvarende.

Departementet gir forskrift om skikkethetsvurdering i de enkelte utdanninger.

§ 3-12 Domstolsprøving av vedtak om bortvisning eller utestenging

Studentene kan bringe vedtak om bortvisning eller utestenging, samt eventuelle krav om erstatning i forbindelse med slikt vedtak, inn for prøving ved tingretten i den rettskrets institusjonens administrasjon har sitt sete. Slikt søksmål må reises innen tre måneder etter at endelig vedtak foreligger.

Forliksmegling foretas ikke. Institusjonen dekker alle omkostninger ved søksmålet, herunder også honorar til saksøkers advokat.

Retten kan prøve alle sider av vedtaket.

Kapittel 4: Klage

§ 4-1 Klagenemnd

Høyere utdanningsinstitusjoner skal opprette en klagenemnd som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for studentene.

Klagenemnda skal ha 3 eller 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte krav for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. Minst ett av medlemmene skal være student.

Representanter fra institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre kan ikke være medlem av klagenemnda.

Klagenemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede.

Klagenemndas vedtak kan ikke påklages.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i klagesaker.

§ 4-2 Klage over formelle feil ved eksamen

Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er eller burde være kjent med det forhold som begrunner klagen. Slik klage avgjøres av institusjonens klagemnd.

Hvis det er begått feil som kan ha hatt betydning for studentens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal sensurvedtaket oppheves. Hvis feilen kan rettes opp ved ny sensur av innleverte arbeider, foretas ny sensurering. I motsatt fall holdes ny eksamen eller prøve med minst to nye sensorer hvorav minst en skal være ekstern. Endring kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan påklages etter reglene i § 4-3.

Er krav om begrunnelse for eller klage over karakterfastsettingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger.

Finner klagemnden at det er begått formelle feil, og det er rimelig å anta at dette kan ha hatt betydning for en eller flere kandidaters prestasjon eller bedømmelse av denne, kan det bestemmes at det skal foretas ny sensurering eller holdes ny eksamen eller prøve.

§ 4-3 Klage over karakterfastsetting – rett til begrunnelse

Studenten har rett til å få en begrunnelse for karakterfastsettingen av sine prestasjoner. Ved muntlig eksamen eller bedømmelse av praktiske ferdigheter må krav om slik begrunnelse framsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt. Ved annen bedømmelse må krav om begrunnelse framsettes innen én uke fra kandidaten fikk kjennskap til karakteren, dog aldri mer enn tre uker fra karakteren ble kunngjort.

Begrunnelse skal normalt være gitt innen to uker etter at kandidaten har bedt om dette. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de generelle prinsipper som er lagt til grunn for bedømmelsen og for bedømmelsen av kandidatens prestasjon. Begrunnelse gis muntlig eller skriftlig etter sensors valg.

Hvis det er gitt skriftlige retningslinjer for bedømmelsen, skal disse være tilgjengelig for studentene etter at karakterer er fastsatt.

En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering

skal da foretas. Ved ny sensurering benyttes minst to nye sensorer, hvorav minst en skal være ekstern. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

Hvis den endelige karakter er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve, og klager får medhold i klage på sensuren over den skriftlige del av eksamenen, holdes ny muntlig prøve til fastsetting av endelig karakter.

Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisopplæring eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått.

Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan ikke påklages.

Kapittel 5: Organisatoriske bestemmelser

§ 5-1 Institusjonens ledelse – styret

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ledes av et styre som øverste organ.

Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal ha en sammensetning på minst fem medlemmer.

§ 5-2 Delegasjon

Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar.

Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne lov at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegere.

Kapittel 6: Ansettelse

§ 6-1 Generelt

Ved ansettelser m.m. ved institusjoner under denne lov gjelder de alminnelige regler i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø, med de særregler som følger av denne lov.

Ansatte ved institusjoner under denne lov regnes ikke som offentlig tjenestemenn etter lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister og lov 4. mars 1983 nr. 3 om statstjenestemenn m.m.

§ 6-2 Likestilling

Høyere utdanningsinstitusjoner skal så langt det er mulig sørge for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen. Institusjonen skal utarbeide handlingsplaner for å fremme slik likestilling.

§ 6-3 Ansettelse i undervisnings- og forskerstilling

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas av styret, eller etter styrets beslutning av underordnet organ eller ett eller flere ansettelsesutvalg. Styret selv fastsetter sammensetningen av ansettelsesutvalget. Studentene skal være representert i ansettelsesorganet, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Ansettelsesorganet utlyser selv undervisnings- og forskerstillinger. Medlem av annet ansettelsesorgan enn styret kan likevel alltid kreve at styret selv foretar utlysingen. Hvis det ene kjønn er klart underrepresentert innen den aktuelle stillingskategori på vedkommende fagområde, skal de som er av dette kjønn spesielt inviteres til å søke.

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling. Innstilling skjer ut fra sakkyndig bedømmelse etter den stillingsbeskrivelse som er gitt i utlysning og betenkning. Ansettelsesorganet kan avgjøre at det i tillegg skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver. Ansettelsesorganet kan i særskilte tilfeller bestemme at kravet om sakkyndig bedømmelse kan fravikes for undervisnings- og forskerstillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger. Når det foretas sakkyndig bedømmelse, skal begge kjønn være representert blant de sakkyndige. Det skal legges vekt på likestillingshensyn ved ansettelse. I stillinger hvor det stilles krav om pedagogiske kvalifikasjoner, skal det foretas en særskilt vurdering av om søkerne oppfyller disse. Styret gir nærmere regler om bedømmelsen, jf. likevel femte ledd.

Styret selv bestemmer hvem som skal innstille og fastsetter nærmere regler om innstilling m.m.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling.

§ 6-4 Ansettelse på åremål

Ansettelse på åremål kan nyttes for:

1. Rektor og annen daglig leder.
2. Leder for avdeling og grunnenhet.
3. Postdoktorstilling.
4. Stipendiater.
5. Vitenskapelige assistenter.
6. Undervisnings- og forskerstillinger når vedkommende skal delta i prosjekt.
7. Undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller utøvende kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet.

Ved statlige institusjoner skal åremålsperioden etter nummer 1 være fire år, og kan kun fornyes en gang. Ved private institusjoner fastsetter styret åremålsperiodens lengde og det maksimale antall år rektor eller annen daglig leder kan være ansatt på åremål.

Åremålsperioden for ansatte nevnt under 2, 6 og 7, kan være fire til seks år. Ingen kan være ansatt på åremål etter dette ledd i mer enn til sammen tolv år.

For stillinger nevnt under 4 og 5 gir departementet nærmere regler om varighet, arbeidets omfang og innhold og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet.

§ 6-5 Enerett til bruk av visse stillingstitler

Stillingsbetegnelsen professor kan bare benyttes om stillinger på høyeste vitenskapelige eller kunstnerisk nivå ved høyere utdanningsinstitusjoner som har akkreditering etter denne lov. Departementet kan bestemme at andre titler på undervisnings- og forskerstillinger skal gis tilsvarende beskyttelse. Departementet fastsetter nærmere bestemmelser og kriterier for ansettelse i professorstilling og i andre tilsvarende beskyttede stillingskategorier.

Såfremt NOKUT bekrefter at annen institusjon, som ikke kommer inn under denne lov, tilbyr høyere utdanning eller driver med forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid av tilsvarende nivå på ett eller flere fagfelt, kan departementet bestemme at professortittelen og annen beskyttet tittel skal kunne benyttes ved slik institusjon. Bedømmelsen av kvalifikasjonene skal i det vesentlige være det samme som er fastsatt etter denne lov.

§ 6-6 Midlertidig ansettelse

Dersom det til fast vitenskapelig stilling ved en

høyere utdanningsinstitusjon ikke har meldt seg søker, som etter fastsatte vilkår eller sakkyndig bedømmelse er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring, kan likevel en søker ansettes for begrenset tid når:

1. muligheten for tidsbegrenset ansettelse er nevnt i kunngjøringen, og
2. vedkommende, etter ansettelsesmyndighetens vurdering, har forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjoner i løpet av ansettelsesperioden.

Ansettelsesmyndigheten fastsetter ansettelsesperioden som ikke må vare over tre år. Ansettelsesperioden kan dog forlenges med den tid det tar å få gjennomført en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, men ikke ut over seks måneder. Tidsrommet kan deretter ikke forlenges og ny tidsbegrenset ansettelse av vedkommende kan heller ikke skje.

Ved utløpet av ansettelsesperioden har vedkommende krav på å bli vurdert til fast ansettelse før stillingen kunngjøres på ny.

Dersom det ikke har vært mulig å få søkere som tilfredsstillter kompetansekravene for ansettelse etter første ledd, og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det foretas midlertidig ansettelse for inntil tre år og seks måneder i lavere stilling som vedkommende tilfredsstillter kompetansekravene til. Bestemmelsen i tredje ledd gjelder tilsvarende. Permisjoner som vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale, skal ikke medregnes ved beregning av ansettelsesperioden etter denne paragraf.

Kapittel 7: Diverse bestemmelser

§ 7-1 Egenbetaling

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

Institusjonene skal selv utarbeide et beregningsgrunnlag for fastsettelse av egenbetaling.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om institusjonenes rett til å kreve egenbetaling, herunder om utarbeidelse av beregningsgrunnlaget etter annet ledd.

Hvis en høyere utdanningsinstitusjon omsetter forsknings-, undervisnings- eller andre tjenes-

ter mot vederlag, skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg.

§ 7-2 Beskyttelse av høyere utdanningsinstitusjoners egennavn

Vedkommende høyere utdanningsinstitusjon skal selv bestemme sitt egennavn. Egennavnet skal beskrive hvilken institusjonskategori institusjonen tilhører. Institusjonens egennavn skal registreres i Enhetsregisteret. Dette egennavn, samt andre egennavn, betegnelser eller firma som lett kan forveksles med institusjonens egennavn, kan ikke benyttes av andre. Oversettelse av institusjonens egennavn til andre språk er tilsvarende beskyttet.

Bare institusjon som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller universitet etter § 1-3 kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen høyskole kan bare benyttes av institusjoner som er akkreditert som høyskole eller som er akkreditert for å tilby enkeltstudier etter denne lov.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av institusjonsbetegnelse eller navn som uriktig gir inntrykk av å ha slik godkjenning, eller som er egnet til å forveksles med en betegnelse nevnt i første ledd.

Departementet kan etter søknad gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelsene nevnt i første ledd.

Den som i strid med bestemmelsene i denne paragraf, forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse, straffes med bøter.

§ 7-3 Forholdet til annen lovgivning

Bestemmelsene om taushetsplikt i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) §§ 13 til 13e gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner.

Avgjørelse om godkjenning av utdanning etter § 2-4, opptak av studenter etter § 2-5, fritak for eksamen eller prøve etter § 2-7, rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering etter § 2-9, annullering av eksamen eller prøve etter § 3-8 og bortvisning og utestengning etter §§ 3-9 til 3-11 regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder avgjørelse i sak om klage over formelle feil ved eksamen etter § 4-2.

Klageinstans i saker som gjelder enkeltvedtak er det organ som er omtalt under § 4-1 om klagenemnd.

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder for høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

Høyere utdanningsinstitusjoner under denne lov regnes som offentlige organer etter lov 4. desember 1992 nr. 26 om arkiv § 2 bokstav g, og etter lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene § 21. Reglene om statsorganer i lov 11. april 1980 nr 5 om målbruk i offentlig tjeneste gjelder for høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

Del II Statlige universiteter og høyskoler

Kapittel 8: Statlige høyere utdanningsinstitusjoner

§ 8-1 Statlige høyere utdanningsinstitusjoner (SHU)

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner under Utdannings- og forskningsdepartementet skal organiseres som selveiende institusjoner etter bestemmelsene i denne lov.

Slike institusjoner har rett og plikt til å benytte betegnelsen statlig høyere utdanningsinstitusjon eller forkortelsen SHU etter sitt egennavn.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner skal stå under tilsyn av Utdannings- og forskningsdepartementet.

§ 8-2 Partsstilling

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner har selv rettigheter og plikter, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

§ 8-3 Deltakelse i selskaper og samarbeidstiltak m.v.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner kan opprette eller delta i selskaper eller samarbeidstiltak når dette er egnet til å fremme de oppgaver eller målsettinger institusjonen skal ivareta.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoners ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver kan ikke overføres til annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak. Deltakelse i annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak må ikke begrense institusjonens selvstendighet i faglige spørsmål.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke uten departementets samtykke inngå avtale om deltakelse i et selskap, foretak eller annet samarbeidstiltak hvor institusjonen har et ubegrenset

ansvar for den felles virksomhets samlede forpliktelser eller for deler av disse.

Statlige høyere utdanningsinstitusjoners styre skal holde seg orientert om institusjonens deltakelse i andre selskaper eller samarbeid og om den betydning deltakelsen har for institusjonens øvrige arbeid.

Kapittel 9: Stiftelse og vedtekter

§ 9-1 Vedtak om opprettelse av statlig høyere utdanningsinstitusjoner (SHU)

Kongen i statsråd treffer vedtak om opprettelse av statlige høyere utdanningsinstitusjoner.

§ 9-2 Stiftelsesdokument

Når det er truffet vedtak om opprettelse av statlig høyere utdanningsinstitusjon etter § 9-1, oppretter departementet et datert og underskrevet stiftelsesdokument som inneholder en henvisning til vedtaket, og som dessuten i det minste skal angi:

1. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons vedtekter.
2. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons styre, herunder hvem som skal være styrets leder og nestleder, etter utpeking fra den institusjon som skal omdannes.
3. Den statlige høyere utdanningsinstitusjons revisor.
4. Størrelsen på den statlige høyere utdanningsinstitusjons grunnkapital.
5. En statlig høyere utdanningsinstitusjon anses stiftet når stiftelsesdokumentet er undertegnet.

§ 9-3 Registrering i Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret]

En statlige høyere utdanningsinstitusjon skal meldes til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] senest tre måneder etter at stiftelsesdokumentet er opprettet.

Før en statlige høyere utdanningsinstitusjon er registrert, kan det som sådan ikke erverve andre rettigheter og pådra seg andre forpliktelser overfor tredjeperson enn dem som følger av stiftelsesdokumentet eller av lov.

§ 9-4 Grunnkapital

En statlige høyere utdanningsinstitusjon skal ha en grunnkapital som skal være innbetalt eller overført til den statlige høyere utdanningsinstitu-

sjonen senest samtidig med registrering i Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret]. I meldingen til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] skal det opplyses om at den statlige høyere utdanningsinstitusjonen har mottatt grunnkapitalen. Dette skal bekreftes av revisor.

Består grunnkapitalen av andre formuesverdier enn penger, skal det angis i stiftelsesdokumentet hva som skal skytes inn. Innskuddet kan ikke overføres til et høyere beløp enn det antas å kunne oppføres med i universitetets og høyskolens balanse. En bekreftelse fra revisor om at grunnkapitalen ikke er verdsatt høyere enn tillatt etter forrige punktum, skal vedlegges stiftelsesdokumentet.

§ 9-5 Stiftelsesvedtekter

En statlig høyere utdanningsinstitusjons vedtekter skal ved stiftelsen angi:

1. Institusjonens egennavn og institusjonskategori. Navnet skal inneholde ordene statlig høyere utdanningsinstitusjon eller forkortelsen SHU, jf. § 8-1.
2. Institusjonens formål.
3. Den kommune i riket hvor institusjonen skal ha sitt hovedkontor.
4. Grunnkapitalens størrelse.
5. Rammer for låneopptak, jf. § 11-10.

Vedtektene kan senere endres i medhold av § 11-8.

Kapittel 10: Statlige høyere utdanningsinstitusjoners kapital

§ 10-1 Krav om forsvarlig egenkapital

En statlig høyere utdanningsinstitusjon skal ha en egenkapital som står i et forsvarlig forhold til institusjonens virksomhet.

Hvis det må antas at institusjonens egenkapital er lavere enn forsvarlig ut fra virksomhetens omfang og karakter, skal styret straks behandle saken. Styret skal innen rimelig tid varsle departementet, gi en redegjørelse for institusjonens økonomiske stilling, og foreslå tiltak som vil gi den statlige høyere utdanningsinstitusjonen en forsvarlig egenkapital, eventuelt skal styret foreslå å oppløse den statlige høyere utdanningsinstitusjonen, jf. kap. 15.

Kapittel 11: Ledelse

§ 11-1 Styret

En statlig høyere utdanningsinstitusjon skal ledes av et styre på minst fem medlemmer. Styret

skal bestå av eksterne representanter samt representanter valgt av og blant institusjonens ansatte og studenter. Styrets flertall skal bestå av eksterne medlemmer.

Styrets medlemmer skal til sammen bidra til institusjonens ledelse gjennom sin kunnskap om utdanning, forskning, kunnskapsutvikling, kulturliv, samfunnsliv, organisasjon og ledelse.

Styret velger selv en leder og en nestleder blant de eksterne medlemmene.

Vedtektene skal inneholde nærmere bestemmelser om oppnevning av styremedlemmer og styrets størrelse og sammensetning, innenfor de rammer som er fastsatt i § 5-1. Vedtektene skal ha bestemmelser om oppnevning av varamedlemmer. Der vedtektene ikke bestemmer noe annet, skal styret ha 11 medlemmer, hvorav seks eksterne medlemmer, to representanter fra de vitenskapelig ansatte, en representant fra de teknisk administrativt ansatte og to representanter fra studentene.

Den statlige høyere utdanningsinstitusjonen fastsetter styrets godtgjøring.

§ 11-2 Tjenestetid

Styremedlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan skje kun en gang. Studentmedlemmer velges for ett år. I vedtektene kan det fastsettes kortere eller lengre tjenestetid, og bestemmelser om gjenoppnevning. Kortere tjenestetid kan fastsettes ved suppleringsvalg.

Et styremedlem blir stående inntil nytt styremedlem er valgt selv om tjenestetiden er utløpt.

§ 11-3 Opphør av styreverv før tjenestetiden er utløpt

Når særlige forhold foreligger, har et styremedlem rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute. Om tilbaketreden skjer, skal det gis rimelig forhåndsvarsel til styret.

§ 11-4 Styremøter

Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlem av styret og rektor kan kreve at styret sammenkalles. Om styret ikke for enkelte tilfeller bestemmer noe annet, har rektor rett og plikt til å være til stede og til å uttale seg på styremøtene.

Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeid.

Styremøtene ledes av lederen, eller i dennes fravær, av nestlederen. Er ingen av disse til stede, velger styret selv sin møteleder.

Ved styremøtene skal det føres protokoll som underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Styremedlem eller rektor som er uenig i styrets beslutning, kan kreve sin oppfatning innført i protokollen.

§ 11-5 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av samtlige styremedlemmer er til stede. Styret kan likevel ikke treffe beslutning med mindre alle medlemmer av styret så vidt mulig er gitt mulighet til å delta i behandling av saken. Har et styremedlem forfall, og det finnes vararepresentant, skal vararepresentanten gis mulighet til å møte.

Som styrets beslutning gjelder det som flertallet blant de møtende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som møtelederen har stemt for. De som stemmer for en beslutning må likevel alltid utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer.

Ved valg eller ansettelse anses den valgt eller ansatt som får flest stemmer. Styret kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmene likt ved valg av møteleder, avgjøres valget ved loddtrekning. I andre tilfeller gjelder det lederen har stemt for.

§ 11-6 Styrets oppgaver

Forvaltningen av den statlige høyere utdanningsinstitusjonen hører under styret. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med institusjonens formål og vedtekter.

Styret skal fastsette en overordnet strategiplan for institusjonen, som skal dekke all utdannings-, forsknings- og annen virksomhet. Utkast til strategiplan skal behandles av institusjonens interne organer før planen gyldig kan vedtas av styret.

Styret skal fastsette budsjett for institusjonens virksomhet.

Styret har ansvar for en tilfredsstillende organisering av institusjonens virksomhet. Organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt.

Styret skal holde seg orientert om institusjonens økonomiske stilling og plikter å påse at dets

virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene som er nedfelt i §§ 1-1 og 1-4, institusjonens vedtekter og vedtatte planer og budsjetter.

Styret skal føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten. Styret kan fastsette instruks for rektor.

Vedtektene kan fastsette nærmere bestemmelser om styrets virksomhet.

§ 11-7 Departementets tilsyn

Departementet skal føre tilsyn med overholdelse av lover og regler. Hvis styret ikke etterkommer pålegg fra departementet vedrørende oppretting av rettsstridige forhold, kan departementet avsette styret, og utpeke et nytt styre.

Hvis styret ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare, kan departementet avsette styret, og oppnevne et midlertidig styre inntil et nytt styre er oppnevnt.

§ 11-8 Vedtekter

Styret fastsetter vedtekter for den statlige høyere utdanningsinstitusjonen. Vedtektene og senere endringer av vedtektene krever godkjenning av departementet.

I vedtektene skal det foruten de forhold som er bestemt i § 9-5 gis bestemmelser om følgende:

1. Antall styremedlemmer og styrets sammensetning.
2. Fremgangsmåte for utpeking av eksterne styremedlemmer.
3. Fremgangsmåte for valg av ansattes og studenters representanter i styret.
4. Fremgangsmåte for valg av styreleder og nestleder blant de eksterne medlemmer.
5. Nærmere regler om årlig melding om virksomheten.
6. Fremgangsmåte for behandling av større investeringsbeslutninger.

Vedtektene bør i nødvendig utstrekning også ha bestemmelser om følgende:

1. Opprettelse av administrativ stab, faglige råd og utvalg som skal betjene institusjonen som helhet, utnevning og valg til kollegiale organ, samt bestemmelser om slike enheters arbeidsoppgaver.
2. Institusjonens indre organisatoriske oppbygning, herunder om inndeling i fakulteter, institutter, prosjektgrupper og andre faglige eller

organisatoriske enheter; slike enheters oppgaver samt utpeking av slike enheters ledelse.

3. Fremgangsmåte for ansettelse av rektor.
4. Fremgangsmåte for ansettelse av administrative og faglige ledere (f.eks. dekaner og instituttledere) som rapporterer til rektor eller til ledere som rapporterer til rektor.
5. Utarbeidelse og oppfølging av plan for eksterne faglige evalueringer og studentevalueringer.
6. Utarbeidelse og oppfølging av planer for forsker- og undervisningsopplæring.
7. Utarbeidelse og oppfølging av planer for intern og ekstern rekruttering.
8. Utarbeidelse og oppfølging av plan for rekruttering av representanter for begge kjønn.
9. Utarbeidelse og oppfølging av instruks for institusjonens økonomiforvaltning.
10. Utarbeidelse og oppfølging av plan for forvaltning og bruk av institusjonens faste eiendommer.
11. Utarbeidelse og oppfølging av planer for faglig samarbeid mellom institusjonen og andre norske eller utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner.

§ 11-9 Samtykke til større investeringer med videre

Større investeringer og vesentlige omlegninger av virksomheten ved en statlige høyere utdanningsinstitusjon krever samtykke fra departementet.

§ 11-10 Låneopptak og garantier

En statlig høyere utdanningsinstitusjon skal ha nærmere bestemmelser i vedtektene om lånerammer og øvrige regler om institusjonens låneopptak.

En statlig høyere utdanningsinstitusjon kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

§ 11-11 Årlig melding om virksomheten

Styret for en statlig høyere utdanningsinstitusjon skal hvert år utarbeide en melding om institusjonen og institusjonens virksomhet, som foreligger departementet. Meldingen skal også omfatte underliggende virksomheter der institusjonen har eierinteresser.

Meldingen skal redegjøre for virksomheten i det foregående år. Meldingen skal inneholde virksomhetens strategiplan og plan for hvordan virksomheten er tenkt finansiert.

§ 11-12 Rektor

Rektor ansettes av styret for en periode på fire år, jf. § 6-4 første og annet ledd.

Rektor forestår den daglige ledelse av institusjonen, og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

Rektor skal sørge for at institusjonens registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på betryggende måte.

Rektors myndighet omfatter ikke saker som etter institusjonens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Slike saker kan rektor bare avgjøre om styret i enkelte tilfelle har gitt ham myndighet til det, eller styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for institusjonens virksomhet. Styret skal i så fall snarest underrettes om saken.

I samråd med styrets leder har rektor ansvaret for at de saker som skal behandles av styret er forsvarlig forberedt.

Rektor skal i samsvar med nærmere bestemmelser i vedtektene gi styret underretning om universitetets eller høyskolens virksomhet, stilting og resultatutvikling.

Kapittel 12: Representasjon

§ 12-1 Styret og rektors representasjonsrett

Styret representerer den statlige høyere utdanningsinstitusjonen utad.

Rektor representerer institusjonen utad i saker som faller innenfor dennes myndighet etter § 11-12. Styret kan gi styremedlem eller rektor representasjonsrett etter første ledd. Slik fullmakt kan fastsettes i vedtektene, som også kan begrense styrets myndighet til å gi slik representasjonsrett.

§ 12-2 Overskridelse av representasjonsretten

Har noen som representerer en statlig høyere utdanningsinstitusjon utad, ved disposisjon på vegne av institusjonen, gått ut over sin myndighet, er disposisjonen ikke bindende for den statlige høyere utdanningsinstitusjonen dersom medkontrahenten innså eller burde ha innsett at myndigheten var overskredet, og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre rett etter disposisjonen gjeldende.

Kapittel 13: Regnskap, revisjon og kontroll

§ 13-1 Regnskap m.v

Regnskapsloven gjelder for statlige høyere utdanningsinstitusjoner.

Årsregnskap og årsberetning skal utarbeides av styret og sendes departementet til orientering.

§ 13-2 Revisjon

Statlige høyere utdanningsinstitusjoner skal ha revisor, som velges av styret.

§ 13-3 Gransking

Departementet kan beslutte gransking av en statlig høyere utdanningsinstitusjon eller av nærmere angitte forhold vedrørende forvaltningen av den eller regnskapene.

Den som på vegne av departementet forestår granskningen har rett til å foreta de undersøkelser ved institusjonen som finnes nødvendig og kan i denne forbindelse kreve nødvendig bistand av institusjonen. Den som forestår granskningen kan av styret, rektor og enhver annen ansatt eller tillitsvalgt ved institusjonen, kreve enhver opplysning om institusjonens forhold som granskningen gjør nødvendig. Retten til å foreta undersøkelser og kreve opplysninger etter første og annet punktum i leddet her gjelder også overfor underliggende virksomheter der institusjonen har bestemmende innflytelse. Den som på vegne av departementet foretar granskningen har taushetsplikt etter samme regler som gjelder for revisorer, jf. revisorloven § 6-1.

§ 13-4 Riksrevisjonens kontroll

I statlige høyere utdanningsinstitusjoner og heleide selskaper til slike institusjoner har Riksrevisjonen rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevd for sin kontroll, så vel fra institusjonen selv som fra den revisor som reviderer årsregnskapet. Riksrevisjonen kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta undersøkelser ved institusjonen eller underliggende heleide virksomheter. For øvrig kan Stortinget fastsette regler om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av institusjonen og herunder fastsette hvilke dokumenter m.m. som skal sendes Riksrevisjonen.

Kapittel 14: Forbud mot å motta gaver m.v

§ 14-1 Forbud mot å motta gaver m.v.

Den som er ansatt eller har tillitsverv ved en

statlig høyere utdanningsinstitusjon må ikke for seg eller andre motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser fra andre enn institusjonen som er egnet til, eller av giveren ment, å påvirke deres handlinger for institusjonen.

Gaver, tjenester eller andre ytelser som nevnt i første ledd må heller ikke mottas av vedkommendes ektefelle, person som vedkommende lever sammen med, noen som er beslektet eller besvogret med dem i rett opp- eller nedstigende linje, eller av selskap hvor noen person som nevnt i første ledd har en framtrekkende interesse.

Den som har mottatt ytelse i strid med forbudet i paragrafen her, plikter å betale den statlige høyere utdanningsinstitusjonen et beløp som tilsvarende det som urettmessig er mottatt. § 17-1 annet ledd gjelder tilsvarende.

Kapittel 15: Oppløsning og avvikling

§ 15-1 Oppløsning etter beslutning av Kongen

Kongen i Statsråd kan treffe beslutning om oppløsning av en statlig høyere utdanningsinstitusjon.

Departementet velger avviklingsstyre og gir nærmere regler om avviklingsmåten.

Når avviklingsstyre er valgt, trer det ordinære styret ut av funksjon.

§ 15-2 Styrets varslingsplikt

Har styret grunn til å tro at institusjonen ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal det straks sende departementet melding om forholdet, jf § 10-1. Med mindre det vedtas en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, skal den statlige høyere utdanningsinstitusjonen oppløses.

§ 15-3 Melding til Foretaksregisteret/[Stiftelsesregisteret]

Avviklingsstyret skal straks gi melding til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] om at den statlige høyere utdanningsinstitusjonen er besluttet oppløst. Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] skal samtidig med registrering av meldingen kunngjøre beslutningen og varsle institusjonens fordringshavere om at de må melde seg til institusjonen innen en frist fastsatt av avviklingsstyret som regnes fra siste kunngjøring. Fristen skal være på minst en måned og ikke lenger enn tre måneder. Kunngjøringen skal rykkes inn to ganger med minst en ukes mellomrom i Norsk lysingsblad og en avis som er alminnelig lest på stedet.

§ 15-4 Endelig oppløsning

Når varslingsfristen overfor kreditorene er utløpt, institusjonens forpliktelser er dekket, og det er foretatt tilstrekkelig avsetning til dekning av uvisse eller omtvistede forpliktelser, skal avviklingsstyret legge et skriftlig forslag til avviklingsoppgjør og plan for avvikling av virksomheten frem for departementet til godkjenning. I plan for avvikling skal det særlig gjøres rede for hvordan hensynet til institusjonens studenter skal ivaretas.

Når avviklingsoppgjøret og planen for avviklingen er godkjent av departementet, skal avviklingsstyret straks melde fra til Foretaksregisteret [Stiftelsesregisteret] om at den statlige høyere utdanningsinstitusjonen er oppløst.

§ 15-5 Ansvar etter avvikling

Etter at institusjonen er oppløst, svarer staten overfor kreditorer som ikke har fått dekning.

En fordringshavers krav mot staten etter første ledd foreldes senest tre år regnet fra det tidspunkt da institusjonen ble meldt endelig oppløst til Foretaksregisteret. For omtvistede krav eller usikre krav gjelder likevel reglene i foreldelsesloven.

§ 15-6 Sammenslutning med annen statlig høyere utdanningsinstitusjon

Kongen i Statsråd kan, etter å ha innhentet uttalelser fra berørte institusjoner, treffe vedtak om at en statlig høyere utdanningsinstitusjon skal oppløses ved at dens eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser og forpliktelser som helhet blir overført til en annen statlig høyere utdanningsinstitusjons fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Når det er truffet vedtak etter første ledd skal departementet fastsette nye vedtekter for den nye statlige høyere utdanningsinstitusjonen etter § 9-5.

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

Kongen i Statsråd kan bestemme at en statlig høyere utdanningsinstitusjons aktiva vederlagsfritt skal tilbakeføres til staten.

Overføring av en høyere utdanningsinstitusjons midler til staten kan bare foretas så langt den høyere utdanningsinstitusjonen etter overfø-

ringen har en nettoformue som overstiger grunnkapitalen. Ved beregningen av beløpet skal balansen for det siste regnskapsåret legges til grunn. Det kan ikke i noe tilfelle besluttes overført mer enn forenlig med forsiktig og god regnskapsskikk under tilbørlig hensyn til tap som måtte være inntruffet etter balansedagen eller som må forutsettes å ville inntreffe.

Kapittel 16: Omdanning til statlig høyere utdanningsinstitusjon.

§ 16-1 Omdanning til statlig høyere utdanningsinstitusjon

En statlig virksomhet eller del av slik virksomhet kan som helhet overføres til en statlig høyere utdanningsinstitusjon ved at eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser, og forpliktelser som er knyttet til virksomheten overføres til den statlige høyere utdanningsinstitusjonen. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Tjenestemannsloven § 13 nr. 2 til nr. 6 om fortrinnsrett til annen statsstilling og ventelønn skal ved omdanning av statlig virksomhet til universitet eller høyskole fortsatt gjelde for arbeidstakere som blir sagt opp av grunn som nevnt i tjenestemannsloven § 13 nr. 1 (a), (b) og (c), og som var omfattet av disse reglene før omdanningen. Fortrinnsretten til annen statsstilling og retten til ventelønn etter forrige punktum opphører tre år etter omdanningen til statlig høyere utdanningsinstitusjon. Bestemmelsen i leddet her gjør ingen innskrenkninger i arbeidstakerens rettigheter etter arbeidsmiljøloven §§ 60 nr. 2 og 67.

Arbeidstakere viderefører sitt medlemskap i Statens pensjonskasse i tre år etter omdannings-tidspunktet. Etter dette tidspunktet kan universitetet eller høyskolen søke om å videreføre tilknytningen til Statens pensjonskasse.

Kongen kan i forskrift eller for det enkelte tilfelle gi nærmere bestemmelser om overføring av virksomhet til universitet eller høyskole etter første, annet og tredje ledd.

Det skal ikke betales avgifter etter dokumentavgiftsloven, omregistreringsavgiftsloven eller rettsgebyrloven i forbindelse med omdanning i medhold av denne bestemmelsen.

Kapittel 17: Erstatningsansvar

§ 17-1 Erstatningsansvar

Styremedlem eller rektor plikter å erstatte

skade som vedkommende under utførelsen av sin oppgave forsettlig eller uaktsomt volder institusjonen, staten eller andre.

Erstatningsansvaret etter første ledd kan lempe for så vidt det finnes rimelig under hensyn til utvist skyld, skadens størrelse, økonomisk evne og forholdene ellers.

Beslutning om at institusjonen skal gjøre ansvar gjeldende etter denne paragrafen treffes av styret eller av departementet.

Del III Diverse bestemmelser

Kapittel 18: Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.

§ 18-1 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 18-2 Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 18-3 Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

- Studentsamskipnadsloven (§§ 1 – 3)
- Regnskapsloven (§ 1-2)
- Foretaksregistreringsloven (§§ 2-1, 3-9, 4-4)
- Revisorloven (§ 2-1)
- Firmaloven (§ 2-2 ellefte ledd)
- Skatteloven (§ 2-30)

§ 18-4 opphevelse av eldre lover

Fra lovens ikrafttredelse oppheves følgende lover:

Vedlegg 4

Mindretallets forslag til lov om universiteter og høyskoler

1 Del I Fellesbestemmelser

Kapittel 1: Lovens formål og virkeområde

§ 1-1 Lovens formål

Denne lov har følgende formål:

1. Legge til rette for høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå.
2. Fremme forskning på høyt internasjonalt nivå.
3. Formidle kunnskap fra høyere utdanning og forskning, herunder om vitenskapelige metoder og resultater, til samfunnet for øvrig.

§ 1-2 Lovens stedlige virkeområde

Loven gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner med virksomhet i riket. Kongen avgjør om loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen.

Loven gjelder ikke for virksomhet som utføres utenfor riket. Kongen kan bestemme at slik virksomhet skal omfattes av loven, og av det offentlige tilsyn som utføres under loven.

Etter avtale med fremmed stat eller internasjonal organisasjon kan lovens virkeområde utvides. Etter slik avtale kan lovens virkeområde innskrenkes for et begrenset felt.

§ 1-3 Lovens saklige virkeområde – høyere utdanningsinstitusjoner

Loven gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner. Med høyere utdanningsinstitusjoner menes institusjoner som gir utdanningstilbud godkjent etter denne lov eller som har oppnådd faglig akkreditering (jf. § 2-1) som:

1. Universitet eller vitenskapelig høyskole
2. Høyskole

Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører, avgjøres av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) på grunnlag av sakkyndig vurdering.

Kongen kan på grunnlag av en uavhengig, sakkyndig vurdering bestemme at enkelte av lovens regler skal gjelde tilsvarende for andre institusjoner.

Institusjoner under denne lov har rett til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag, innenfor de rammer som er fastsatt i lov og institusjonens vedtekter.

§ 1-4 Virkemidler

Høyere utdanningsinstitusjoner skal arbeide for å fremme lovens formål, blant annet med følgende virkemidler:

1. Tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.
2. Legge til rette for at det utføres forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid innenfor institusjonens virkeområde.
3. Forvalte tilførte ressurser effektivt, og aktivt søke tilføring av eksterne ressurser.
4. Bidra til spredning og formidling av forskningens resultater.
5. Bidra til innovasjon og verdiskapning basert på forskningens resultater.
6. Legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten og utføre offentlige utredningsoppdrag.
7. Påse at norsk høyere utdanning og forskning følger den internasjonale forskningsfronten og utviklingen av høyere utdanningstilbud.
8. Samarbeide med andre høyere utdanningsinstitusjoner, og tilsvarende institusjoner i andre stater, regionalt og lokalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.
9. Tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde.

§ 1-5 Særlig ansvar for enkelte institusjoner

Høyere utdanningsinstitusjoner har et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder de har rett til å tildele doktorgrad.

Departementet kan gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for forskning og/eller undervisning på bestemte fagområder. På samme

måte kan departementet gi enkelte institusjoner et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde forskningsbiblioteker, kunnskapsbanker og databaser samt museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger for særskilte fagområder.

§ 1-6 Akademisk og kunstnerisk frihet

Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om:

1. læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid.
2. individuelle ansettelses eller utnevnelser.

§ 1-7 Kvalitetssikring

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring som skal bidra til å sikre en høy kvalitet på utdanning, forskning og kunstnerisk utviklingsarbeid. Studentevalueringer skal inngå i systemene for kvalitetssikring.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift.

Kapittel 2: Faglige bestemmelser

§ 2-1 Organ for akkreditering og evaluering – NOKUT

Staten fører tilsyn med kvaliteten på virksomheten ved høyere utdanningsinstitusjoner gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

NOKUTs oppgaver skal være:

- a) Evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring.
- b) Akkreditering av institusjoner.
- c) Akkreditering av studietilbud.
- d) Revidering av akkreditering som allerede er gitt.
- e) Evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan pålegge organet å foreta slike evalueringer.
- f) Godkjenning av utdanning fra institusjoner som ikke går inn under denne lov.

NOKUT skal utføre sitt oppdrag slik at institusjonene kan dra nytte av virksomheten ved eget kvalitetssikrings- og utviklingsarbeid.

Med akkreditering forstås i denne lov en faglig bedømmelse av om en høyere utdanningsinstitusjon og/eller de studier og grader som tilbys, fyller fastsatte nasjonale og internasjonale krav til

høyere utdanning og forskning. Akkreditering av vedkommende institusjon er et vilkår for utøvelse av faglige fullmakter iht. § 2-3.

Styret for NOKUT oppnevnes av Kongen og består av syv medlemmer og tre varamedlemmer, hvorav ett medlem og ett varamedlem skal være student. Departementet oppnevner styrets leder. Departementet gir forskrift om NOKUTs styrende organer, saksbehandling og hvilke standarder som skal legges til grunn ved akkreditering av institusjoner. Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra bestemmelsene om klage i forvaltningsloven kap. VI.

Departementet kan ikke gi NOKUT pålegg utover det som hjemles i lov eller fastsettes i forskrift. Departementet kan ikke overprøve NOKUTs akkrediteringer.

NOKUT fastsetter i forskrift de standarder som skal legges til grunn ved akkreditering av studietilbud.

Dersom NOKUT finner at en høyere utdannings- og forskningsinstitusjon ikke lenger oppfyller vilkårene for akkreditering skal det gis frist for å rette forholdene. Hvis det ikke utføres tilfredsstillende retting, skal NOKUT trekke vedkommende akkreditering helt eller delvis tilbake.

Alle akkrediteringer og evalueringer som foretas av NOKUT er offentlige, og organet skal bidra til at disse gjøres kjent.

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for NOKUTs virksomhet.

§ 2-2 Gradsstruktur og titler

Departementet bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan tildele, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. Departementet kan fastsette forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.

Departementet kan fastsette at bestemte emner inntil 20 studiepoeng skal inngå i en grad.

Departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.

En institusjon som har rett til å gi doktorgrad eller tilsvarende, kan på de samme fagområder tildele graden æresdoktor (doctor honoris causa) for betydningsfull vitenskapelig eller kunstnerisk innsats, eller fremragende arbeid til gagn for vitenskapen eller kunsten.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av titler som uriktig gir inn-

trykk av å være av samme karakter som titler som er beskyttet etter første eller andre ledd, eller som på en misvisende måte er egnet til å forveksles med disse.

Den som forsettlig eller uaktsomt tildeler eller bruker en tittel, alene eller som del av en annen tittel, uten å ha rett til dette etter første eller andre ledd, eller i strid med bestemmelse gitt i medhold av femte ledd, straffes med bøter.

§ 2-3 Faglige fullmakter

Innenfor rammen av institusjonens formål og vedtekter bestemmer akkrediterte universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for lavere grad eller yrkesutdanning fastsatt med hjemmel i § 2-2. Innenfor de fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, bestemmer de selv hvilke fag, emner og emnegrupper institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for øvrige grader eller yrkesutdanninger fastsatt med hjemmel i § 2-2. For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, fastsetter departementet slike bestemmelser.

Styret fastsetter i forskrift en studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatoriske kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer.

Myndighet etter første ledd kan trekkes tilbake av NOKUT dersom institusjonene ikke har tilfredsstillende interne systemer for kvalitetssikring, jf. § 1-7.

§ 2-4 Godkjenning av annen utdanning

Utdanning fra en institusjon som går inn under denne lov, skal godskrives studenten ved de andre institusjonene med samme antall studiepoeng. Vedkommende institusjon skal påse at det ikke gis dobbel uttelling for samme faginnhold.

NOKUT avgjør søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av utdanning fra utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon, eller norsk institusjon som ikke går inn under loven, skal godkjennes som likestilt med akkreditert norsk høyere utdanning. Første ledd gjelder tilsvarende.

Høyere utdanningsinstitusjoner avgjør selv søknader fra enkeltpersoner om godkjenning av annen høyere utdanning som faglig jevn god med utdanning som tilbys ved den enkelte institusjon. Godkjenning etter denne bestemmelsen gir rett til

å bruke den tittel som er fastsatt for den utdanningen det er jevnført med.

I helt spesielle tilfelle kan godkjenning gis helt eller delvis på grunnlag av kunnskaper som er dokumentert på annen måte enn ved eksamen eller likestilt evaluering.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandling og klageadgang.

§ 2-5 Krav for opptak til høyere utdanning

Grunnlaget for opptak til høyere utdanning (generell studiekompetanse) er fullført og består norsk videregående opplæring eller tilsvarende videregående opplæring fra annet land.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan selv regulere adgangen til de enkelte studier. En student som er opptatt ved en institusjon på grunnlag av generell studiekompetanse har rett til adgang til åpne studier ved institusjoner under loven på de vilkår som gjelder for disse studier.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan fastsette spesielle opptakskrav til enkelte studier når hensynet til gjennomføringen av studiet gjør dette nødvendig.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra opptakskravet i første ledd for søkere som i opptaksåret er over 25 år og som på grunnlag av realkompetanse dokumenterer de nødvendige kvalifikasjoner for vedkommende studium.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha eget opptak til høyere grads studier. Institusjonene kan fastsette særlige faglige minstekrav for slikt opptak.

Vedkommende institusjon avgjør i hvert tilfelle om opptakskravet er oppfylt. Avgjørelsen er enkeltvedtak.

Departementet kan gi forskrift om opptak til høyere utdanning. Forskriften kan inneholde nærmere krav til generell studiekompetanse, unntak fra krav om generell studiekompetanse, rangering av søkere, klagebehandling og utveksling av informasjon om søknader og søkere og pålegg om obligatorisk deltakelse for høyere utdanningsinstitusjoner i nasjonal samordning,

§ 2-6 Undervisning

Studieåret er normalt 10 måneder. Styret fastsetter undervisningsterminene. Et fullt studieår er normert til 60 studiepoeng.

Forelesninger er som hovedregel offentlige. Når forelesningenes art tilsier det, eller det er fastsatt egenbetaling for det aktuelle fag eller stu-

dium, kan styret likevel bestemme at visse forelesninger bare skal være for institusjonens studenter eller visse grupper av studenter.

§ 2-7 Fritak for eksamen eller prøve

Fritak for eksamen eller prøve skal gis når det godtgjøres at tilsvarende eksamen eller prøve er avlagt ved samme eller annen institusjon. Det kan også gis slikt fritak på grunnlag av annen velegnet eksamen eller prøve. Dokumentasjon av realkompetanse kan også gi grunnlag for fritak. Styret bestemmer om vedkommende avdeling eller særskilt organ ved institusjonen skal avgjøre saker om fritak. Departementet kan pålegge institusjonene å samordne praksis.

§ 2-8 Eksamen

Høyere utdanningsinstitusjoner skal avholde eksamen eller likestilt evaluering som vilkår for godkjenning av fullført studieløp, og tildeling av grad/yrkestittel eller tilsvarende akademisk eller kunstnerisk bevitnelse. Vurderingen skal sikre det faglige nivå ved vedkommende studium. Det skal være ekstern evaluering av vurderingen eller vurderingsordningene.

Slik eksamen eller evaluering skal gå ut på betryggende prøvelse av at studenten oppfyller de krav til utdanning og forskning som er fastsatt for det enkelte fag eller studium.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal oppnevne sensor ved eksamen eller likestilt evaluering når resultatet inngår på vitnemålet eller innregnes i karakter for vedkommende fag eller studium. Det skal være minst to sensorer, hvorav minst en ekstern, ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid i høyere grad.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal i forskrift fastsette eksamensreglement som skal inneholde de nærmere vilkårene for å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering. Eksamensreglementet skal også inneholde vilkårene for rett for studenter som ikke er opptatt ved vedkommende fag eller studium til å avlegge eksamen. Avgjørelse av en students rett til å gå opp til eksamen er enkeltvedtak.

Den muntlige del av eksamener og prøver skal være offentlig med mindre hensynet til gjennomføringen av eksamenen eller prøven tilsier noe annet. Høyere utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra regelen om offentlig eksamen i det enkelte tilfelle etter ønske fra vedkommende eksamenskandidat, når tungtveiende hensyn taler for det.

Sensuren skal foreligge innen tre uker hvis ikke særlige grunner gjør det nødvendig å bruke mer tid. Styret selv kan gjøre unntak for enkelteksamener og kan i midlertidig forskrift fastsette en lengre frist når det ikke er mulig å skaffe det antall kvalifiserte sensorer som er nødvendig for å avvikle sensuren på tre uker. Styret selv kan i forskrift fastsette lengre frist for avhandlinger og tilsvarende større skriftlige arbeider.

Vurderingsuttrykket ved eksamen, prøve, bedømmelse av oppgave eller annen vurdering skal være bestått/ikke bestått eller en gradert skala med fem trinn fra A til E for bestått og F for ikke bestått.

§ 2-9 Rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering

Den som oppfyller kravene til opptak etter § 2-5, og andre fastsatte krav for å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering i vedkommende fag eller studium, jf. § 2-2 tredje ledd og § 2-3 annet ledd, har rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering. Dersom studenten ikke er opptatt ved faget eller studiet kan institusjonen kreve at studenten betaler eventuell egenbetaling fastsatt for studiet eller faget. Dersom det ikke er fastsatt slik egenbetaling kan institusjonen kreve at studenten betaler eventuelle merutgifter institusjonen får ved å avholdelse av eksamen eller likestilt evaluering.

Høyere utdanningsinstitusjoner kan fastsette nærmere regler om adgangen til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering uten å være opptatt som student, og kan fastsette særskilt oppmeldingsfrist for slik eksamen eller evaluering. Oppmelding til eksamen eller likestilt evaluering etter første ledd kan nektes dersom en kandidat ikke har fulgt obligatorisk undervisning eller gjennomført obligatorisk praksis.

§ 2-10 Vitnemål

En student som har avlagt eksamen eller likestilt evaluering, skal tildeles vitnemål.

Vitnemålet skal bl.a. inneholde vedkommende institusjons navn, den studieplan som er fullført, den eksamen, grad, tittel og karakter som er tildelt, samt studentens navn.

En student som har fullført del av studieplan, som utgjør en egen og avgrenset fagkrets eller har deleksamen eller likestilt evaluering, skal på forespørsel gis utskrift av eksamensprotokollen. Annet ledd gjelder tilsvarende så langt det passer.

Vitnemål og utskrift kan utstedes på norsk, latin eller annet språk. Avgjørelse om utstedelse av vitnemål er enkeltvedtak. Sammen med vitnemålet skal det utstedes et særskilt tillegg (Diploma Supplement). NOKUT kan gi retningslinjer for innholdet i vitnemålstillegget.

For en kandidat som går opp til eksamen som privatist etter § 2-9 skal det angis på vitnemål eller karakterutskrift dersom kandidatens kunnskaper og ferdigheter er prøvet på en annen måte enn for studenter som er tatt opp ved studiet.

Institusjonen skal tildele autorisasjon for helsepersonell, i forbindelse med utstedelse av vitnemål, i den utstrekning det er fastsatt i forskrift gitt i medhold av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.

Kapittel 3: Studentenes rettigheter og plikter

§ 3-1 Studentorgan

Studentene ved høyere utdanningsinstitusjoner kan opprette et studentorgan for å ivareta studentenes interesser og fremme studentenes synspunkter overfor institusjonens styre.

Institusjonen skal legge forholdene til rette slik at studentorganene kan drive sitt arbeid på en tilfredsstillende måte. Omfanget av tilretteleggingen skal spesifiseres i en avtale mellom institusjonen og det øverste studentorgan.

Studentorganene skal høres i alle saker som angår studentene på det aktuelle nivå.

§ 3-2 Utdanningsplan

Mellom institusjonen og studenter som tas opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer, skal det utarbeides en utdanningsplan. Utdanningsplanen skal inneholde bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studenten, og studentens forpliktelser overfor institusjonen og medstudenter.

§ 3-3 Læringsmiljø

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et læringsmiljø som er fullt forsvarlig utfra hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

I utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet skal det, så langt det er mulig og rimelig, sørges for:

- a) at lokaler, adkomstveier, trapper m.v. er dimensjonert og innredet for den virksomhet som drives.
- b) at lokalene har gode lys- og lydforhold og forsvarlig inneklima og luftkvalitet.
- c) at lokalene blir vedlikeholdt og er rene og ryddige.
- d) at lokalene er innredet slik at uheldige fysiske belastninger for studentene unngås.
- e) at virksomheten er planlagt slik at skader og ulykker forebygges.
- f) at tekniske innretninger og utstyr er forsynt med verneinnretninger og blir vedlikeholdt slik at studentene er vernet mot skader på liv og helse.
- g) at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger er utformet på en slik måte at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen.
- h) at læringsmiljøet er innrettet for studenter av begge kjønn.
- i) at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravene i første og annet ledd overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel XIII om tilsyn og tvangsmidler m.v. gjelder tilsvarende så langt det passer. Departementet kan gi forskrift.

§ 3-4 Læringsmiljøutvalg

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et læringsmiljøutvalg. Læringsmiljøutvalget skal delta ved planlegging av tiltak som får betydning for læringsmiljøet, og overvåke at institusjonens regelverk overholdes. Læringsmiljøutvalget skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet. Læringsmiljøutvalget kan gi uttalelser om disse forholdene. Læringsmiljøutvalget skal gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer. Studentene og institusjonen velger hver halvparten av medlemmene i utvalget. Utvalget velger selv sin leder, hvert annet år vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter.

Læringsmiljøutvalget skal avgi årlig rapport til styret. Dokumentasjon av institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal inngå i institusjonens interne system for kvalitetssikring, jf. § 1-7.

§ 3-5 Studentenes representasjon i institusjonens organer

I alle organ ved institusjonen som har bestemmende myndighet eller innflytelse over forhold som angår studentenes interesser, skal studentene alltid ha rett til å møte med to representanter hvorav minst en skal møte med stemmerett.

Institusjonene skal legge til rette for at studentene skal kunne delta og bli hørt også i andre organ enn de som omfattes av første ledd.

§ 3-6 Rett til fødselspermisjon

En student som får barn under studiene skal gis rett til permisjon fra studiene under svangerskap og til omsorg for barn. Studenten skal ha rett til å gjenoppta sine studier på tilsvarende nivå som før permisjonen. Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø § 31 gjelder så langt den passer.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal legge til rette for at studenter som er i permisjon etter første ledd kan gjenoppta sine studier så raskt som mulig etter endt permisjon.

§ 3-7 Studentenes taushetsplikt

En student som i studiesammenheng får kjennskap til noens personlige forhold, har taushetsplikt etter de regler som gjelder for yrkesutøvere på vedkommende livsområde. Institusjonen skal utarbeide taushetsplikterklæring som må underskrives av de studenter dette er aktuelt for.

§ 3-8 Annullering av eksamen eller prøve

Styret kan annullere eksamen eller prøve, eller godkjenning av kurs, hvis studenten

- a) ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden har skaffet seg adgang til å gå opp til vedkommende eksamen eller prøve eller til å delta i vedkommende kurs, eller
- b) har forsøkt å fuske eller forsettlig eller grovt uaktsomt har fusket ved avleggelse av, eller forut for endelig sensur av vedkommende eksamen eller prøve eller under gjennomføringen av vedkommende kurs.

Styret selv kan annullere godskriving eller godkjenning av utdanning, eller fritak for prøve, hvis studenten har oppnådd dette ved hjelp av falskt vitnemål eller annen form for uredelig opptreden.

Vedtak om annullering etter første eller annet

ledd er enkeltvedtak og kan påklages. Adgangen til annullering foreldes ikke.

Etter avgjørelse om annullering pliktes eventuelle vitnemål eller karakterutskrift tilbakelevert til institusjonen. Blir ikke vitnemålet eller karakterutskriften tilbakelevert i rett tid, kan institusjonen kreve namsmannens hjelp til tilbakelevering i samsvar med reglene i tvangsfullbyrdelseslovens kap. 13. Hvis vitnemålet kan danne grunnlag for autorisasjon for yrkesutøving, skal institusjonen gi melding om annullering til vedkommende myndighet.

§ 3-9 Utestenging og bortvisning

En student som har opptrådt slik som beskrevet i § 3-8, kan etter vedtak av styret utestenges fra institusjonen og fratras retten til å gå opp til eksamen ved andre institusjoner under denne lov i inntil ett år.

En student som tross skriftlig advarsel fra styret gjentatte ganger opptrer på en måte som virker grovt forstyrrende for medstudenters arbeid eller for virksomheten ved institusjonen ellers, kan etter vedtak av styret bortvises fra nærmere bestemte områder ved institusjonen for inntil ett år. Hvis studenten etter skriftlig advarsel fra styret fortsatt ikke respekterer slik bortvisning, kan styret utestenge ham eller henne fra studiet i inntil ett år.

En student som grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som studentene har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisopplæring, eller som gjør seg skyldig i grove brudd på taushetsplikt eller i grovt usømmelig opptreden overfor disse, kan etter vedtak av styret utestenges fra studiet i inntil tre år.

Vedtak om bortvisning eller utestenging er enkeltvedtak som kan påklages av studenten.

Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak om bortvisning eller utestenging er reist, eventuelt fra skriftlig advarsel etter annet ledd er gitt. Utgiftene til bistand dekkes av institusjonen.

§ 3-10 Utestenging grunnet straffbare forhold

I studier der studenter kommer i kontakt med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som del av klinisk undervisning eller praksisopplæring, kan det kreves at studentene legger fram politiattest ved opptak til studiet.

Politiattesten 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.

Hvis det er gitt særlige regler om politiattest for bestemte typer yrkesutøving, gjelder disse tilsvarende for studenter som deltar i praksisopplæring eller klinisk undervisning.

Den som er dømt for forhold som innebærer at hun eller han må anses som uskikket til å delta i arbeid med pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning hvor slik deltakelse må anses som uforsvarlig på grunn av den kontakt studenten får med disse i denne forbindelse.

Den som er siktet eller tiltalt for straffbart forhold som omtalt i annet ledd, jf. sjette ledd, kan utestenges fra praksisopplæring eller klinisk undervisning til rettskraftig dom foreligger eller saken er henlagt, hvis dette er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller behandlingsmiljø for pasienter, klienter, barn, elever eller andre som studenten vil komme i kontakt med i denne forbindelse.

En nasjonal nemnd oppnevnt av departementet avgjør, etter uttalelse fra styret, om studenten skal nektes retten til å delta i klinisk undervisning eller praksisopplæring. Forvaltningsloven § 42 gjelder tilsvarende. Nemnda skal ha fem medlemmer. Lederen skal oppfylle kravene til lagdommer, og to av medlemmene skal oppnevnes etter forslag fra studentenes organisasjoner.

Departementet eller særskilt klagenemnd opprettet av departementet er klageinstans for nemndas vedtak.

§ 3-9 femte ledd gjelder tilsvarende.

Departementet gir forskrift om hvilke studier som skal omfattes av nr. 1 om hvilke straffbare forhold som kan føre til utestenging, og om saksbehandlingen.

§ 3-11 Utestenging etter skikkethetsvurdering

Kongen kan fastsette at i enkelte utdanninger skal institusjonen vurdere om den enkelte student er skikket for yrket. Skikkethetsvurdering skal foregå gjennom hele studiet.

Vitnemål for fullført utdanning forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket.

Styret selv kan etter innstilling fra en egen skikkethetsnemnd vedta at en student ikke er

skikket for yrket. Student som ikke er skikket for yrket, kan utestenges fra studiet.

Enkeltvedtak om at en student ikke er skikket og om utestenging, treffes med minst to tredels flertall. Vedtak kan påklages av studenten etter reglene i forvaltningsloven. Departementet er klageinstans.

Studenten har rett til å la seg bistå av advokat eller annen talsperson fra sak er reist i skikkethetsnemnda. Utgiftene ved dette dekkes av institusjonen.

Reglene i § 3-12 gjelder tilsvarende.

Departementet gir forskrift om skikkethetsvurdering i de enkelte utdanninger.

§ 3-12 Domstolsprøving av vedtak om bortvisning eller utestenging

Studentene kan bringe vedtak om bortvisning eller utestenging, samt eventuelle krav om erstatning i forbindelse med slikt vedtak, inn for prøving ved tingretten i den rettskrets institusjonens administrasjon har sitt sete. Slikt søksmål må reises innen tre måneder etter at endelig vedtak foreligger.

Forliksmegling foretas ikke. Institusjonen dekker alle omkostninger ved søksmålet, herunder også honorar til saksøkers advokat.

Retten kan prøve alle sider av vedtaket.

Kapittel 4: Klage

§ 4-1 Klagenemnd

Høyere utdanningsinstitusjoner skal opprette en klagenemnd som skal behandle klager over enkeltvedtak og, etter styrets bestemmelse, andre klagesaker for studentene.

Klagenemnda skal ha 3 eller 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder og varamedlem for leder skal fylle de lovbestemte krav for lagdommere. Leder og varamedlem for leder skal ikke være ansatt ved institusjonen. Minst ett av medlemmene skal være student.

Representanter fra institusjonens eier eller medlem av institusjonens styre kan ikke være medlem av klagenemnda.

Klagenemnda er vedtaksfør når lederen eller varamedlem for leder og to andre medlemmer er til stede.

Klagenemndas vedtak kan ikke påklages.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen i klagesaker.

§ 4-2 Klage over formelle feil ved eksamen

Den som har vært oppe til eksamen eller prøve, kan klage over formelle feil innen tre uker etter at han eller hun er eller burde være kjent med det forhold som begrunner klagen. Slik klage avgjøres av institusjonens klagenemnd.

Hvis det er begått feil som kan ha hatt betydning for studentens prestasjon eller bedømmelsen av denne, skal sensurvedtaket oppheves. Hvis feilen kan rettes opp ved ny sensur av innleverte arbeider, foretas ny sensurering. I motsatt fall holdes ny eksamen eller prøve med minst to nye sensorer hvorav minst en skal være ekstern. Endring kan gjøres både til gunst og ugunst for klager. Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan påklages etter reglene i § 4-3.

Er krav om begrunnelse for eller klage over karakterfastsettingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger.

Finner klagenemnden at det er begått formelle feil, og det er rimelig å anta at dette kan ha hatt betydning for en eller flere kandidaters prestasjon eller bedømmelse av denne, kan det bestemmes at det skal foretas ny sensurering eller holdes ny eksamen eller prøve.

§ 4-3 Klage over karakterfastsetting – rett til begrunnelse

Studenten har rett til å få en begrunnelse for karakterfastsettingen av sine prestasjoner. Ved muntlig eksamen eller bedømmelse av praktiske ferdigheter må krav om slik begrunnelse framsettes umiddelbart etter at karakteren er meddelt. Ved annen bedømmelse må krav om begrunnelse framsettes innen én uke fra kandidaten fikk kjennskap til karakteren, dog aldri mer enn tre uker fra karakteren ble kunngjort.

Begrunnelse skal normalt være gitt innen to uker etter at kandidaten har bedt om dette. I begrunnelsen skal det gjøres rede for de generelle prinsipper som er lagt til grunn for bedømmelsen og for bedømmelsen av kandidatens prestasjon. Begrunnelse gis muntlig eller skriftlig etter sensors valg.

Hvis det er gitt skriftlige retningslinjer for bedømmelsen, skal disse være tilgjengelig for studentene etter at karakterer er fastsatt.

En student kan klage skriftlig over karakteren for sine egne prestasjoner innen tre uker etter at eksamensresultat er kunngjort. Ny sensurering

skal da foretas. Ved ny sensurering benyttes minst to nye sensorer, hvorav minst en skal være ekstern. Er krav om begrunnelse for karakterfastsetting eller klage over formelle feil ved oppgavegivning, eksamensavvikling eller gjennomføring av vurderingen framsatt, løper klagefristen etter denne paragraf fra studenten har fått begrunnelsen eller endelig avgjørelse av klagen foreligger. Ved bruk av løpende vurdering kan institusjonen bestemme om studenten skal framsette klage etter vurdering av separat prøve, oppgave eller annen vurdering, eller om klage skal framsettes når resultatet fra fag, emne eller emnegruppe er kunngjort.

Hvis den endelige karakter er fastsatt på grunnlag av både skriftlig og muntlig prøve, og klager får medhold i klage på sensuren over den skriftlige del av eksamenen, holdes ny muntlig prøve til fastsetting av endelig karakter.

Bedømmelse av muntlig prestasjon og vurdering av praksisopplæring eller lignende som etter sin art ikke lar seg etterprøve, kan ikke påklages. Forprøver kan bare påklages når prøven ikke er bestått.

Karakterfastsetting ved ny sensurering etter denne paragraf kan ikke påklages.

Kapittel 5: Organisatoriske bestemmelser

§ 5-1 Institusjonens ledelse – styret

Høyere utdanningsinstitusjoner skal ledes av et styre som øverste organ.

Styret skal ha representanter fra studenter og ansatte. Styret skal ha en sammensetning på minst fem medlemmer.

§ 5-2 Delegasjon

Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar.

Styret kan delegere sin avgjørelsesmyndighet til andre ved institusjonen i den utstrekning det ikke følger av denne lov at styret selv skal treffe vedtak, eller det er andre særlige begrensninger i adgangen til å delegere.

Kapittel 6: Ansettelse

§ 6-1 Generelt

Ved ansettelser m.m. ved institusjoner under denne lov gjelder de alminnelige regler i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø eller lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m., med de særregler som følger av denne lov.

§ 6-2 Likestilling

Høyere utdanningsinstitusjoner skal så langt det er mulig sørge for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen. Institusjonen skal utarbeide handlingsplaner for å fremme slik likestilling.

§ 6-3 Ansettelse i undervisnings- og forskerstilling

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger foretas av styret, eller etter styrets beslutning av underordnet organ eller ett eller flere ansettelsesutvalg. Styret selv fastsetter sammensetningen av ansettelsesutvalget. Studentene skal være representert i ansettelsesorganet, hvis ikke styret enstemmig bestemmer noe annet.

Ansettelsesorganet utlyser selv undervisnings- og forskerstillinger. Medlem av annet ansettelsesorgan enn styret kan likevel alltid kreve at styret selv foretar utlysingen. Hvis det ene kjønn er klart underrepresentert innen den aktuelle stillingskategori på vedkommende fagområde, skal de som er av dette kjønn spesielt inviteres til å søke.

Ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling. Innstilling skjer ut fra sakkyndig bedømmelse etter den stillingsbeskrivelse som er gitt i utlysning og betenkning. Ansettelsesorganet kan avgjøre at det i tillegg skal gjennomføres intervju, prøveforelesninger eller andre prøver. Ansettelsesorganet kan i særskilte tilfeller bestemme at kravet om sakkyndig bedømmelse kan fravikes for undervisnings- og forskerstillinger som ikke er førstestillinger eller professorstillinger. Når det foretas sakkyndig bedømmelse, skal begge kjønn være representert blant de sakkyndige. Det skal legges vekt på likestillingshensyn ved ansettelse. I stillinger hvor det stilles krav om pedagogiske kvalifikasjoner, skal det foretas en særskilt vurdering av om søkerne oppfyller disse. Styret gir nærmere regler om bedømmelsen, jf. likevel femte ledd.

Styret selv bestemmer hvem som skal innstille og fastsetter nærmere regler om innstilling m.m.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om kriterier for ansettelse eller opprykk i undervisnings- og forskerstilling.

§ 6-4 Ansettelse på åremål

Ansettelse på åremål kan nyttes for:

1. Universitets- og høyskoleledelse.
2. Leder for avdeling og grunnenhet.

3. Postdoktorstilling.
4. Stipendiater.
5. Vitenskapelige assistenter.
6. Undervisnings- og forskerstillinger når vedkommende skal delta i prosjekt.

Når rektor ansettes, skal dette alltid skje på åremål.

Åremålsperioden for ansatte nevnt under 2, 6 og 7, kan være inntil fire år. Ingen kan være ansatt på åremål etter dette ledd i mer enn til sammen åtte år.

For stillinger nevnt under 4 og 5 gir departementet nærmere regler om varighet, arbeidets omfang og innhold og om adgangen til å fornye ansettelsesforholdet.

§ 6-5 Enerett til bruk av visse stillingstitler

Stillingsbetegnelsen professor kan bare benyttes om stillinger på høyeste vitenskapelige eller kunstnerisk nivå ved høyere utdanningsinstitusjoner som har akkreditering etter denne lov. Departementet kan bestemme at andre titler på undervisnings- og forskerstillinger skal gis tilsvarende beskyttelse. Departementet fastsetter nærmere bestemmelser og kriterier for ansettelse i professorstilling og i andre tilsvarende beskyttede stillingskategorier.

Såfremt NOKUT bekrefter at annen institusjon, som ikke kommer inn under denne lov, tilbyr høyere utdanning eller driver med forskning eller kunstnerisk utviklingsarbeid av tilsvarende nivå på ett eller flere fagfelt, kan departementet bestemme at professortittelen og annen beskyttet tittel skal kunne benyttes ved slik institusjon. Bedømmelsen av kvalifikasjonene skal i det vesentlige være det samme som er fastsatt etter denne lov.

§ 6-6 Midlertidig ansettelse

Dersom det til fast vitenskapelig stilling ved en høyere utdanningsinstitusjon ikke har meldt seg søker, som etter fastsatte vilkår eller sakkyndig bedømmelse er klart kvalifisert for fast ansettelse, og det ikke er sannsynlig at kvalifisert søker vil melde seg ved ny kunngjøring, kan likevel en søker ansettes for begrenset tid når:

- a) muligheten for tidsbegrenset ansettelse er nevnt i kunngjøringen, og
- b) vedkommende, etter ansettelsesmyndighetens vurdering, har forutsetninger for å skaffe seg de nødvendige kvalifikasjoner i løpet av ansettelsesperioden.

Ansettelsesmyndigheten fastsetter ansettelsesperioden som ikke må vare over tre år. Ansettelsesperioden kan dog forlenges med den tid det tar å få gjennomført en forsvarlig vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, men ikke ut over seks måneder. Tidsrommet kan deretter ikke forlenges og ny tidsbegrenset ansettelse av vedkommende kan heller ikke skje.

Ved utløpet av ansettelsesperioden har vedkommende krav på å bli vurdert til fast ansettelse før stillingen kunngjøres på ny.

Dersom det ikke har vært mulig å få søkere som tilfredsstillter kompetansekravene for ansettelse etter første ledd, og det på grunn av undervisningssituasjonen er helt nødvendig å foreta ansettelse, kan det foretas midlertidig ansettelse for inntil tre år og seks måneder i lavere stilling som vedkommende tilfredsstillter kompetansekravene til. Bestemmelsen i tredje ledd gjelder tilsvarende. Permisjoner som vedkommende har krav på etter lov eller tariffavtale, skal ikke medregnes ved beregning av ansettelsesperioden etter denne paragraf.

Kapittel 7: Diverse bestemmelser

§ 7-1 Egenbetaling

Private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar statlig støtte til et utdanningstilbud, kan bare kreve egenbetaling fra studenter i den utstrekning dette er fastsatt i forbindelse med tildelingen av slik støtte.

Statlige utdanningsinstitusjoner kan bare kreve egenbetaling av studenter for etter- og videreutdanning.

Hvis en høyere utdanningsinstitusjon omsetter forsknings-, undervisnings- eller andre tjenester mot vederlag, skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader som oppdraget fører med seg.

§ 7-2 Beskyttelse av høyere utdanningsinstitusjoners egennavn

Vedkommende høyere utdanningsinstitusjon skal selv bestemme sitt egennavn. Egennavnet skal beskrive hvilken institusjonskategori institusjonen tilhører. Institusjonens egennavn skal registreres i Enhetsregisteret. Dette egennavn, samt andre egennavn, betegnelser eller firma som lett kan forveksles med institusjonens egennavn,

kan ikke benyttes av andre. Oversettelse av institusjonens egennavn til andre språk er tilsvarende beskyttet.

Bare institusjon som er akkreditert som vitenskapelig høyskole eller universitet etter § 1-3 kan benytte slik betegnelse. Betegnelsen høyskole kan bare benyttes av institusjoner som er akkreditert som høyskole eller som er akkreditert for å tilby enkeltstudier etter denne lov.

Departementet kan, ved forskrift eller enkeltvedtak, forby bruk av institusjonsbetegnelse eller navn som uriktig gir inntrykk av å ha slik godkjenning, eller som er egnet til å forveksles med en betegnelse nevnt i første ledd.

Departementet kan etter søknad gi dispensasjon for etablerte sammensatte betegnelser som ikke er egnet til å forveksles med betegnelsene nevnt i første ledd.

Den som i strid med bestemmelsene i denne paragraf, forsettlig eller uaktsomt bruker en vernet institusjonsbetegnelse, straffes med bøter.

§ 7-3 Forholdet til annen lovgivning

Bestemmelsene om taushetsplikt i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) §§ 13 til 13e gjelder for høyere utdanningsinstitusjoner.

Avgjørelse om godkjenning av utdanning etter § 2-4, opptak av studenter etter § 2-5, fritak for eksamen eller prøve etter § 2-7, rett til å gå opp til eksamen eller likestilt evaluering etter § 2-9, annullering av eksamen eller prøve etter § 3-8 og bortvisning og utestengning etter §§ 3-9 til 3-11 regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder avgjørelse i sak om klage over formelle feil ved eksamen etter § 4-2.

Klageinstans i saker som gjelder enkeltvedtak er det organ som er omtalt under § 4-1 om klagenemnd.

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder for høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

Høyere utdanningsinstitusjoner under denne lov regnes som offentlige organer etter lov 4. desember 1992 nr. 26 om arkiv § 2 bokstav g, og etter lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene § 21. Reglene om statsorganer i lov 11. april 1980 nr 5 om målbruk i offentlig tjeneste gjelder for høyere utdanningsinstitusjoners virksomhet.

2 Del II Statlige universiteter og høyskoler

Kapittel 8: Statlige universiteter og høyskoler

§ 8-1 Statlige universiteter og høyskoler

Statlige universiteter og høyskoler skal organiseres som uavhengige forvaltningsorganer etter bestemmelsene i dette kapitlet.

Kongen i statsråd fastsetter organisasjonsstruktur og den enkelte institusjons navn. Hvilken kategori en institusjon skal tilhøre, fastsettes av Kongen i statsråd på grunnlag av en uavhengig faglig vurdering.

§ 8-2 Ansvar for institusjonens virksomhet

Styret er det øverste styringsorganet ved statlige universiteter og høyskoler innenfor de rammer som følger av lov, forskrift med hjemmel i lov og bindende forutsetninger for Stortingets budsjetttildelinger til institusjonen.

Kongen i statsråd kan instruere styret i spørsmål som angår rådighet over institusjonens eiendommer.

§ 8-3 Partsstilling

Staten ved departementet er part i avtaler som er inngått av institusjonens ledelse innenfor de rammer som er angitt i lov, forskrift med hjemmel i lov eller i budsjettvedtak. Kongen kan fastsette at institusjoner skal ha fullmakt til å ta opp lån, inngå kontrakt eller anskaffe eller selge fast eiendom innenfor visse beløpsmessige grenser.

Staten ved departementet er part i søksmål som angår institusjonens forhold. Departementet kan ved reglement eller for den enkelte sak bestemme at institusjonen selv skal opptre på statens vegne i søksmål som angår denne.

§ 8-4 Deltakelse i selskaper og samarbeidstiltak m.v.

Statlige universiteter og høyskoler kan opprette eller delta i selskaper eller samarbeidstiltak når dette er egnet til å fremme de oppgaver eller målsettinger institusjonen skal ivareta.

Ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver ved statlige universiteter og høyskoler kan ikke overføres til annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak. Deltakelse i annet selskap, foretak eller samarbeidstiltak må ikke begrense institusjonens selvstendighet i faglige spørsmål.

Statlige universiteter og høyskoler kan ikke

uten departementets samtykke inngå avtale om deltakelse i et selskap, foretak eller annet samarbeidstiltak hvor institusjonen har et ubegrenset ansvar for den felles virksomhets samlede forpliktelser eller for deler av disse.

Styret ved statlige universiteter og høyskoler skal holde seg orientert om institusjonens deltakelse i andre selskaper eller samarbeid og om den betydning deltakelsen har for institusjonens øvrige arbeid.

Kapittel 9: Ledelse. Representasjon utad

§ 9-1 Styret

Statlig universitet og høyskole skal ledes av et styre på minst fem medlemmer. Styret skal bestå av eksterne representanter samt representanter valgt av og blant institusjonens ansatte og studenter. Ingen av disse tre grupper skal alene ha flertall i styret. Styret fastsetter selv nærmere regler om sammensetning og størrelse.

Styrets medlemmer skal til sammen bidra til institusjonens ledelse gjennom sin kunnskap om utdanning, forskning, kunnskapsutvikling, kulturliv, samfunnsliv, organisasjon og ledelse.

Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeide.

Styret gir regler om fritak for andre arbeidsplikter for medlemmer som er ansatt ved institusjonen, og om godtgjøring til eksterne medlemmer og studenter.

Styremedlemmene oppnevnes for fire år. Gjenoppnevning kan skje kun en gang. Studentmedlemmer velges for ett år. I vedtektene kan det fastsettes kortere eller lengre tjenestetid, og bestemmelser om gjenoppnevning. Kortere tjenestetid kan fastsettes ved suppleringsvalg.

Et styremedlem blir stående inntil nytt styremedlem er valgt selv om tjenestetiden er utløpt.

§ 9-2 Fritak for styreverv

Styret kan etter søknad fritak, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet sin styremedlem.

§ 9-3 Valg eller ansettelse av rektor og prorektor

Rektor og prorektor velges eller ansettes etter styrets bestemmelse for fire år om gangen.

Valgbare som rektor og prorektor er institusjonens fast ansatte i minst halv undervisnings- og

forskerstilling. Åremålsansatte i minst halv undervisnings- og forskerstilling eller i stilling som leder for avdeling eller grunnenhet er valgbar, dersom ansettelsesforholdet varer ut funksjonsperioden. Ingen kan gjenvelges som rektor eller prorektor hvis vedkommende vil ha fungert i dette verv i et sammenhengende tidsrom på åtte år ved den nye valgperiodens begynnelse.

Styret fastsetter regler om valg av rektor. Det skal her fastsettes en fordelingsnøkkel for vekting av stemmene fra de ulike grupper ved institusjonen innenfor følgende rammer:

- a) ansatte i undervisnings- eller forskningsstilling 51–71 prosent
- b) ansatte i teknisk- eller administrativ stilling 5–25 prosent
- c) studenter ved institusjonen 15–30 prosent

Foretas valget i særskilt valgforsamling, skal denne ha en tilsvarende sammensetning.

Har rektor forfall eller fratrer vervet i løpet av det siste året av sin funksjonstid, overtar prorektor. Fratrer rektor før dette tidspunkt, velges ny rektor.

Rektor fritas etter styrets bestemmelse helt eller delvis fra undervisning og forskning i funksjonsperioden. Når den er ute, har rektor rett til forskning eller faglig oppdatering i to semestre.

§ 9-4 Rektors ansvar og kompetanse

Rektor er styrets leder og har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet, og fører tilsyn med denne. Rektor avgjør saker i det omfang disse ikke kan utsettes til styret kan komme sammen i møte. Rektor kan også gis fullmakt til å avgjøre løpende saker som bør avgjøres før neste ordinære styremøte, og som ikke anses som viktige nok til at ekstraordinært møte innkalles. I personalsaker kan rektor bare beslutte kortvarig suspensjon i tjenesten, i påvente av styrets behandling.

Hvis rektor skal ansettes, trer han eller hun ut av styret. Styrets leder velges da blant styrets øvrige medlemmer. Styret fastsetter hvorvidt en ansatt rektor også skal ha det administrative lederansvar ved institusjonen.

§ 9-5 Styremøter

Styret skal behandle saker i møte, med mindre styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte. Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Styret skal sammenkalles etter krav fra medlem av styret, universitets- eller

høyskoledirektøren eller rektor om hun eller han ikke er styrets leder. Universitets- eller høyskoledirektøren eller rektor om hun eller han ikke er styrets leder, har rett og plikt til å være til stede og til å uttale seg på styremøtene.

Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeid.

Styremøtene ledes av lederen, eller i dennes fravær, av nestlederen. Er ingen av disse til stede, velger styret selv sin møteleder.

Ved styremøtene skal det føres protokoll som godkjennes i neste styremøte. Hvis et styremedlem eller rektor som ikke er medlem av styret, er uenig i styrets beslutning, kan hun eller han kreve sin oppfatning innført i protokollen.

§ 9-6 Vedtaksførhet og flertallskrav

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av samtlige styremedlemmer er til stede. Styret kan likevel ikke treffe beslutning med mindre alle medlemmer av styret så vidt mulig er gitt mulighet til å delta i behandling av saken. Har et styremedlem forfall, og det finnes vararepresentant, skal vararepresentanten gis mulighet til å møte.

Som styrets beslutning gjelder det som flertallet blant de møtende har stemt for, eller ved stemmelikhet det som møtelederen har stemt for. De som stemmer for en beslutning må likevel alltid utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer.

Ved valg eller ansettelse anses den valgt eller ansatt som får flest stemmer. Styret kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmene likt ved valg av møteleder, avgjøres valget ved loddtrekning. I andre tilfeller gjelder det lederen har stemt for.

§ 9-7 Styrets oppgaver

Styret har det overordnede ansvar for forvaltningen av institusjonen. Det skal påse at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de overordnede formål for universiteter og høyskoler, lover, forskrifter og bindende retningslinjer og vedtatte planer og budsjetter. Styret skal føre tilsyn med den faglige og administrative ledelse av virksomheten.

Styret skal fastsette en overordnet strategiplan for institusjonen, som skal dekke all utdannings-, forsknings- og annen virksomhet. Utkast til strategiplan skal behandles av institusjonens interne organer før planen gyldig kan vedtas av styret.

Styret skal fastsette budsjett for institusjonens virksomhet.

Styret har ansvar for en tilfredsstillende organisering av institusjonens virksomhet. Organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt.

Styret skal holde seg orientert om institusjonens økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 9-8 Departementets tilsyn

Departementet skal føre tilsyn med overholdelse av lover og regler. Hvis styret ikke etterkommer pålegg fra departementet vedrørende oppretting av rettsstridige forhold, eller ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare, kan Kongen i statsråd avsette styret, og utpeke et nytt styre som skal fungere inntil et nytt styre er valgt på vanlig måte.

§ 9-9 Vedtekter

Styret fastsetter vedtekter for universitetet eller høyskolen. Vedtektene og senere endringer av vedtektene krever godkjenning av departementet.

I vedtektene skal det gis bestemmelser om følgende:

1. Antall styremedlemmer og styrets sammensetning.
2. Fremgangsmåte for utpeking av eksterne styremedlemmer.
3. Fremgangsmåte for valg av ansattes og studenters representanter i styret.
4. Nærmere regler om årlig melding om virksomheten.
5. Fremgangsmåte for behandling av større investeringsbeslutninger.

Vedtektene bør i nødvendig utstrekning også ha bestemmelser om følgende:

1. Opprettelse av administrativ stab, faglige råd og utvalg som skal betjene institusjonen som helhet, utnevning og valg til kollegiale organer, samt bestemmelser om slike enheters arbeidsoppgaver.
2. Institusjonens indre organisatoriske oppbygning, herunder om inndeling i avdelinger, institutter, prosjektgrupper og andre faglige eller organisatoriske enheter; slike enheters oppgaver samt utpeking av slike enheters ledelse.
3. Fremgangsmåte ved valg eller ansettelse av rektor og prorektor.
4. Fremgangsmåte for ansettelse av administra-

tive og faglige ledere (f.eks. dekaner og instituttledere) som rapporterer til rektor eller til ledere som rapporterer til rektor.

5. Utarbeidelse og oppfølging av plan for eksterne faglige evalueringer og studentevalueringer.
6. Utarbeidelse og oppfølging av planer for forsker- og undervisningsopplæring.
7. Utarbeidelse og oppfølging av planer for intern og ekstern rekruttering.
8. Utarbeidelse og oppfølging av plan for rekruttering av representanter for begge kjønn.
9. Utarbeidelse og oppfølging av instruks for institusjonens økonomiforvaltning.
10. Utarbeidelse og oppfølging av plan for forvaltning og bruk av institusjonens faste eiendommer.
11. Utarbeidelse og oppfølging av planer for faglig samarbeid mellom institusjonen og andre norske eller utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner.

§ 9-10 Samtykke til større investeringer med videre

Større investeringer og vesentlige omlegninger av virksomheten ved statlige universiteter eller høyskoler krever samtykke fra departementet.

§ 9-11 Låneopptak og garantier

Statlige universiteter eller høyskoler skal ha nærmere bestemmelser i vedtektene om lånerammer og øvrige regler om institusjonens låneopptak.

Statlige universiteter eller høyskoler kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

§ 9-12 Årlig melding om virksomheten

Styret for statlige universiteter eller høyskoler skal hvert år utarbeide en melding om institusjonen og institusjonens virksomhet, som forelegges departementet. Meldingen skal også omfatte underliggende virksomheter der institusjonen har eierinteresser.

Meldingen skal redegjøre for virksomheten i det foregående år. Meldingen skal inneholde virksomhetens strategiplan og plan for hvordan virksomheten er tenkt finansiert.

§ 9-13 Universitets- eller høyskoledirektøren

Ved hver institusjon skal det være en universitets- eller høyskoledirektør som er den øverste

leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonen, innenfor de rammer som styret fastsetter. Styret kan bestemme at dette lederansvaret etter denne paragrafen i stedet skal ligge hos en tilsatt rektor, se § 9-4 siste ledd.

Direktøren er sekretær for styret og skal, etter samråd med styrets leder, forberede og gi tilråding i de saker som legges fram for dette. Direktøren er også, personlig eller ved en av sine underordnede, sekretær for de øvrige styringsorganer ved institusjonen.

Direktøren er ansvarlig for iverksettingen av de vedtak som treffes i institusjonens styringsorganer, og for disponering av ressurser og eiendom i samsvar med de vedtak som er gjort av styret.

Direktøren er ansvarlig for at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen og forutsetninger for tildeling av bevilgninger. Direktøren utarbeider og legger fram for styret budsjettforslag og årsregnskap, og holder styrets leder og styret løpende orientert om regnskapets stilling i forhold til budsjettet og om andre forhold av betydning for institusjonens virksomhet.

Er styret, styres leder eller direktør i tvil om et styrevedtak vil ligge innenfor bestemmelsene eller forutsetningene for bevilgningene m.m., skal departementet avgjøre tvilsspørsmålet.

Direktøren har generell anvisningsmyndighet og er legitimert til å utferdige bindende dokument om institusjonens eiendommer, så langt ikke annet følger av lov eller framgår av vedkommende hjemmelsdokument.

§ 9-14 Styret og rektors representasjonsrett

Styret forplikter den statlige høyere utdanningsinstitusjonen utad.

Rektor og universitets- eller høyskoledirektøren har generell anvisningsmyndighet og er legitimert til å forplikte institusjonen og utferdige bindende dokument om institusjonens eiendommer så langt ikke annet følger av lov eller framgår av vedkommende hjemmelsdokument.

Kapittel 10: Forbud mot å motta gaver m.v

§ 10-1 Forbud mot å motta gaver m.v.

Den som er ansatt eller har tillitsverv ved statlig universitet eller høyskole, må ikke for seg eller andre motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser fra andre enn institusjonen som er egnet til, eller av giveren ment, å påvirke deres handlinger for institusjonen.

Gaver, tjenester eller andre ytelser som nevnt i første ledd må heller ikke mottas av vedkommendes ektefelle, person som vedkommende lever sammen med, noen som er beslektet eller besvogret med dem i rett opp- eller nedstigende linje, eller av selskap hvor noen person som nevnt i første ledd har en framtredeende interesse.

Den som har mottatt ytelse i strid med forbudet i paragrafen her, plikter å betale den statlige høyere utdanningsinstitusjonen et beløp som tilsvare det som urettmessig er mottatt.

3 Del III Diverse bestemmelser

Kapittel 11: Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover.

§ 11-1 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 11-2 Overgangsbestemmelser

Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 11-3 Endringer i andre lover

Fra lovens ikrafttredelse gjøres følgende endringer i andre lover:

§ 11-4 opphevelse av eldre lover

Fra lovens ikrafttredelse oppheves følgende lover:



