

HØGSKOLEN I SØR-TRØNDELAG

Høgskoleadministrasjonen

NOTAT

TIL: Høgskolestyret	Dato: 03.09.04
FRA: Høgskoledirektøren	Arkiv:
	HS-sak: 048/2004

SAK: FORSLAG TIL LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER

Tidl. sak(er):

Kopi til:

Vedlegg: Lovforslaget uten merknader
Lovforslaget som helhet er å finne på:
<http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/otprp/045001-050018/dok-bn.html>

Forslag til lov om Universiteter og Høgskoler

Forslaget til lov skiller seg fra eksisterende lov spesielt på tre områder, styringsordning, akkreditering og ved at det også omfatter private institusjoner. I tillegg er lovforslaget justert i forhold til nye ordninger som er innført av departementet i perioden fra den forrige loven ble vedtatt, og den er mer eksplisitt tilpasset annen lovgivning.

Lovens formål og virkeområde

I § 1 Lovens virkeområde er forslaget i stor grad sammenfallende med eksisterende lov, men er justert bl.a. i forhold til at NOKUT nå er etablert som et akkrediteringsorgan.

De etablerte hovedmålene utdanning, forskning og formidling er beholdt i beskrivelsen av institusjonenes virksomhet. I tillegg har det blitt tatt inn målsettinger om at institusjonene skal bidra til innovasjon og verdiskaping, at ansatte og studenter deltar i samfunnsdebatten, at institusjonene skal ha en kvalitet som er internasjonalt akseptert, at de skal samarbeide med tilsvarende institusjoner i andre land og regionen og skal tilby etter- og videreutdanning.

Det er kommet inn et eget punkt om kvalitetssikring.

NOKUT

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er omtalt i kapittel 2, der NOKUTs oppgaver og myndighet er beskrevet, og i kapittel 3, Faglige bestemmelser, akkreditering. Begge kapitlene innebærer en justering av loven i tråd med vedtak som allerede er fattet i andre sammenhenger.

Faglige bestemmelser - akkreditering

NOKUT avgjør, etter søknad fra enkeltpersoner, om utdanning fra utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner eller norske institusjoner som ikke går inn under loven, skal godkjennes som likestilt med akkreditert norsk utdanning. Tidligere har dette vært utdanningsinstitusjonene. Det er imidlertid fortsatt institusjonene som avgjør om annen utdanning skal aksepteres som faglig jevn god med utdanning som tilbys ved institusjonen. For øvrig er det ingen endringer fra eksisterende lov. Det er ingen substansielle endringer i

reglene som gjelder opptak til institusjonenes studier. Det er imidlertid tatt inn et eget punkt om krav til institusjonen dersom en bruker eksterne formidlingstjenester.

Under undervisning er det kommet et eget punkt som sier at forelesninger **som hovedregel** er offentlige. Tidligere het det at forelesninger var offentlige.

I § 3-11 Vitnemål er det tatt inn bestemmelser om Diploma Supplement og at det skal fremgå av vitnemålet dersom utdanningen er gitt i samarbeid med andre institusjoner.

Studentenes rettigheter og plikter

Kapitlene om utestengning og bortvisning fra institusjonen er i hovedsak sammenfallende med eksisterende lov. Det er noen presiseringer knyttet til bruk av egen klagenemnd på departementsnivå.

Det er positivt at studenter nå gis en lovfestet rett til svangerskapspermisjon.

Skikkethetsvurdering kan nå legges til institusjonens klagenemnd. I dagens lov må Styret selv foreta slike vurderinger. Videre er departementet eller et særskilt klageorgan oppnevnt av dette, klageinstans.

Klage

Mens det tidligere het at Styret kan oppnevne en klagenemnd, heter det nå at Universiteter og Høgskoler skal oppnevne en klagenemnd. Det er også nytt at representanter fra institusjonens eier ikke kan være medlem av klagenemnda. Dette vil ikke ha noen praktiske konsekvenser for HiST. Det er videre gitt åpning for at departementet kan oppnevne særskilte nasjonale klageorgan som skal behandle klager over enkeltvedtak på bestemte områder.

Ansettelse

Det er tatt inn at lov om arbeidsmiljø gjelder i tillegg til loven om statstjenestemenn. Det er tatt inn et eget punkt om likestilling. Bestemmelsen om at Styret kan utlyse en stilling for underrepresentert kjønn er tatt bort.

Det er et nytt punkt om åremålsansettelse i inntil 3 år og 6 mnd når en ikke finner kvalifiserte søkere.

Diverse bestemmelser

I bestemmelsen om egenbetaling heter det at statlige universiteter og høgskoler som hovedregel ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. Dette er en regel som ikke vil gjelde for private universiteter og høgskoler der det kun heter at statlige driftstilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode. I praksis vil dette innebære at, mens en privat institusjon kan tilby både Bachelor- og Mastergrader mot betaling selv om de også mottar statstilskudd, kan ikke statlige institusjoner gjøre det samme. Dette gjelder også i de tilfellene der de statlige institusjonene ikke får noe statstilskudd til en bestemt utdanning. Tilsvarende vil en privat institusjon kunne ta egenbetaling (top up fees) i tillegg til statstilskuddet for å styrke kvaliteten på utdanningstilbudet, mens en offentlig institusjon ikke kan gjøre det samme. Den foreslåtte ordningen reiser en del spørsmål knyttet til utdanningspolitiske og sosiale konsekvenser som det kan være aktuelt å kommentere.

I § 7-2 er det kommet inn en bestemmelse om beskyttelse av universiteter og høyskolars egennavn som innebærer at ingen institusjon kan kalle seg høyskole eller universitet, uten at de har en akkreditering som godtgjør at de har et slikt faglig nivå. Bestemmelsen **er ikke** uproblematisk, ved at en ofte har brukt slike betegnelser i sammensetninger, for eksempel Nettverksuniversitetet, Kvinneuniversitetet, Pensjonistuniversitetet, Folkeuniversitetet etc. Det åpnes for at departementet kan gjøre unntak der det dreier seg om sammensatte betegnelser.

Det er tatt inn bestemmelser om at taushetsplikten gjelder for universitet og høyskoler, at en rekke beslutninger etter universitets- og høyskoleloven er å regne som enkeltvedtak etter forvaltningsloven og at universiteter og høyskoler skal regnes som offentlige organer etter lov om 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene. Dette er bestemmelser en i praksis har fulgt innenfor institusjonene.

Private institusjoner

I kapittel 8 er det tatt inn diverse bestemmelser om private institusjoner. Disse bestemmelsene skiller seg noe fra statlige institusjoner. Styresammensetningen er mer åpen, og private institusjoner er ikke underlagt samme offentlighetskrav som de offentlige. Det heter riktignok om begge at det skal være størst mulig åpenhet om styrets arbeid. Forskjellen er at statlige institusjoner er underlagt lov om offentlighet i forvaltningen.

Styret

Det er nå presisert at styret skal fastsette mål og resultatkrav, samt føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten. Det siste er knyttet til en endring som er foreslått i institusjonens ledelse ved at det skal tilsettes rektor som enhetlig leder. Styrets sammensetning endres ved at rektor ikke lenger er medlem av Styret, og ved at et av de eksterne medlemmene utpekes av departementet til å være Styrets leder. Selv om rektor og prorektor er vitenskapelige tilsatte, så har de ikke sittet i Styret som representanter for denne gruppen, men har vært valgt av hele institusjonen. Dette endres nå ved at fire medlemmer velges av og blant faste og midlertidig ansatte i undervisnings- og forskningsstilling. Styret får dermed flere representanter for denne gruppen. Videre heter det at styremedlem og styreleder har krav på rimelig godtgjøring. Tidligere gjaldt dette bare for eksterne styremedlemmer og studenter.

Det er en endring at midlertidig ansatte har krav på et styremedlem dersom de utgjør mer en 25 % av ansatte i undervisnings- og forskerstilling.

Det er kommet inn i § 9-8 en bestemmelse om at Kongen i Statsråd kan avsette Styret og oppnevne et midlertidig styre inntil nytt styre er valgt og oppnevnt.

Rektor

Etter 94 har høyskolene hatt en delt ledelse ved at det har vært en valgt rektor, som har vært styreleder og institusjonens talsperson utad, og en administrerende direktør som har vært leder for administrasjonen og øverste økonomiske ansvarlig. Direktøren har i tillegg vært sekretær for Styret og den som legger fram saker for Styret i samråd med rektor. Det foreslås nå at det innføres en enhetlig ledelse ved at rektor blir øverste administrative og faglige leder for institusjonen. Man vil dermed få samme ordning på institusjonsnivå som det HiST i dag har på avdelingsnivå. Det vil dermed ikke være opp til institusjonen selv å velge om en ønsker enhetlig eller delt ledelse på toppnivå. Rektor kan velges eller tilsettes.

Høgskolestyret bør ta stilling til forslagene om enhetlig ledelse på toppnivå; til muligheten for å velge en enhetlig ledelse på toppnivå; til om det fortsatt bør være mulig for institusjonene å velge en ordning med todelt ledelse på toppnivå. Videre bør en i denne sammenheng også uttale seg om ønskeligheten av å ha en ekstern styreleder oppnevnt av departementet. Alternativet vil være at en fortsatt har rektor som leder av Styret.

Ansettelsesforhold

I kapittel 11 er rektor gitt myndighet til å ansette avdelingsleder(dekan), prorektor og øverste administrative leder dersom institusjonen velger å ha en slik stilling. Styret vil imidlertid kunne velge selv å foreta slike ansettelser. Tilsvarende tilsetter avdelingsleder leder for grunnenhet hvis Styret ikke bestemmer noe annet. Ansettelse skjer på grunnlag av en innstilling fra et innstillingsutvalg. Bestemmelsen gir øket myndighet til rektor og dekan. Som i dagens ordning vil tilsettingsmyndighet kunne snu på rekkefølgen i innstillingen, men kan ikke tilsette noen som ikke er innstilt uten å sende saken tilbake til innstillingsutvalget.

Den ordningen HiST har med at leder for programmer utpekes av Dekan, vil ikke bli berørt av forslaget, ettersom programmene hos oss ikke er definert som formelle nivå (grunneheter). Dersom Styret selv velger å tilsette i administrative lederstillinger, innstiller Rektor. Dette skiller seg i prinsippet ikke fra dagens ordning der det er Høgskoledirektøren som innstiller i de saker der Høgskolestyret er tilsettingsorgan.

Forskjellige bestemmelser

I kapittel 12 er Styret gitt en styrket stilling i forhold til dagens situasjon ved at det er Styret som representerer institusjonen overfor offentlige myndigheter. I dagens lov er dette styret ved rektor. Formelt kjenner dermed departementet bare Styret ved institusjonen.

Kommentarer

Det kan reises innvendinger mot strukturen i lovforslaget. Kap. 7 har betegnelsen ”Diverse bestemmelser”, mens kap. 12 har betegnelsen ”Forskjellige bestemmelser”. Kap. 6 har betegnelsen ”Ansettelse”, mens kap. 11 har betegnelsen ”Ansettelsesforhold”. Kapitlene bør gis mer entydige betegnelser som ikke kan misforstås.

Universitets- og høgskolerådet vil lage et innspill til lovbehandlingen og har bedt om institusjonenes kommentarer til følgende punkter:

- Ledelsesformen
- Forholdet mellom private og offentlige institusjoner
- Institusjonsbenevnelse
- Iverksettningstidspunkt
- Annet

Ledelsesformen

Ansatte i lederposisjoner som direkte blir berørt av lovforslaget kan lett oppfattes som å ville forsvare egne posisjoner. Dette kan gjøre det vanskelig for ledelsen å lage et forslag til uttalelse om forslaget til endret ledelsesform. Nåværende ledelse vil imidlertid i liten grad bli berørt av de foreslåtte endringene i ledelsesstruktur.

Allerede Mjøs- utvalget foreslo enhetlig ledelse med tilsatt rektor. En gikk bort fra dette forslaget etter høring i institusjonene. Ryssdalutvalget foreslo valgfrihet når det gjaldt valgt

eller tilsatt rektor. Ryssdalutvalget foreslo videre at dersom en skulle ha tilsatt rektor, trer rektor ut av styret og det velges en leder blant styrets medlemmer. HiST uttalte følgende:

Når det gjelder forslaget om ekstern styreleder, kan ikke HiST slutte seg til dette. En ser ingen gode argumenter fra flertallets side når det gjelder akkurat dette punktet, og institusjonene bør selv avgjøre hvem som skal være styrets leder. Høgskolen ser med andre ord ingen grunn til at departementet trenger å ensrette dette, og vil anbefale en ordning der institusjonene selv kan velge en løsning som passer best.

HiST støtter mindretallets forslag om at institusjonen selv kan velge om rektor skal være valgt eller tilsatt.

Begrunnelse

Etter mindretallets oppfatning er det ikke dokumentert avgjørende svakheter ved dagens modell som tilsier at todelt ledelse bør avskaffes. HiST støtter mindretallets syn, og ser positivt på lovforslaget som åpner for at institusjonen selv kan velge om rektor skal velges eller tilsettes.

Om en følger høgskolestyrets tidligere uttalelse i denne saken, innebærer det at en går inn for at institusjonen selv avgjør om rektor skal være styreleder eller om en skal ha ekstern styreleder. En går også inn for at institusjonen selv kan avgjøre om en skal ha enhetlig eller todelt ledelse.

Private institusjoner

Når det gjelder kap 8 – private institusjoner, vil høgskoledirektøren anbefale at en i prinsippet stiller samme krav til styring og innsyn fra offentligheten for disse institusjonene som for offentlige institusjoner så lenge de mottar offentlig støtte til sin virksomhet. Videre foreslås det at en går inn for at samme regler må gjelde både for offentlige og private institusjoner for studenters egenbetaling på studietilbud som mottar offentlig støtte, og for mulighetene til å opprette gradsstudier finansiert gjennom studentbetaling.

Gratisprinsippet er et viktig element i å gi alle norske borgere like utviklingsmuligheter uavhengig av økonomisk bakgrunn. Det er et viktig bidrag til å styrke demokratiet og til å sikre sosial utjevning og mobilitet. Det kan ligge fare i at private institusjoner tillates å ta studieavgifter i tillegg til den offentlige finansieringen. Økning i studieplasser vil kunne skje gjennom støtte til private institusjoner der den offentlige bevilgningen suppleres med større eller mindre egenbetaling. En slik utvikling vil kunne skape sosiale ulikheter innenfor høgre utdanning. Tilsvarende vil studenter med betalingsevne kunne få studietilbud med høy kvalitet og prestisje gjennom en kombinasjon av offentlig og finansiering og privat betaling som ikke er tilgjengelig for studenter uten tilgang til private midler.

Institusjonsbenevnelse

En har ingen kommentarer til dette punktet.

Iverksettingstidspunkt

Høgskolestyret bør vurdere om det vil være en fordel om en bruker noe tid på innføringen av den nye styringsordningen, bl.a. fordi det er så kort tid siden en har innført en omfattende endring på avdelingsnivå. Det bør brukes tid på både rekruttering av rektor og ekstern styreleder. Departementet har allerede signalisert at de vil foreslå at det er det nye styret som ansetter rektor. Høgskoledirektøren foreslår derfor at iverksettingstidspunkt settes til starten

av neste valgperiode som vil være høsten 2007. Det vil gi institusjonene den nødvendige tid til omstilling.

Annet

I HiSTs uttalelse til Ryssdalutvalgets innstilling het det:

HiST går inn for at det uavhengig av tilknytningsform innføres en ordning der høyskolene i likhet med universitetene blir eiere av egne bygg. En foreslår videre at høyskolene gis anledning til å ta opp lån for å finansiere nybygg og eiendomskjøp. En slik ordning forutsetter en åpningsbalanse som stiller alle institusjoner likt og som muliggjør en økonomisk handlefrihet som kan gi en mer rasjonell arealbruk og de økonomisk gunstigste eierformene.

Både flertallet og mindretallet i Ryssdalutvalget gikk inn for at høyskolene skulle gis en mulighet en mulighet for å eie egne bygg. Dette er ikke fulgt opp i lovforslaget. Det er derfor aktuelt å gi en uttalelse til dette punktet.

Videre behandling

Nåværende styre har i liten grad deltatt i diskusjoner omkring Mjøsutvalgets og Ryssdalutvalgets innstillinger. En ønsker derfor å behandle lovforslaget i to omganger. Med utgangspunkt i en diskusjon av forslaget og foreliggende saksnotat vil en lage et forslag til uttalelse som behandles på møtet 13. oktober.

Forslag til vedtak:

Saken ble drøftet.