

# DET KONGELIGE NORSKE VIDENSKABERS SELSKAB

HØRINGSUTTALELSE

OM

RYSSDALUTVALGETS INNSTILLING OM  
NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER  
(NOU 2003: 25)



## **Forord**

Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab er ikke utpekt som høringsinstans når det gjelder Ryssdalutvalgets innstilling i NOU 2003: 25 "Ny lov om universiteter og høyskoler". Selskabet er imidlertid sterkt engasjert i de problemstillinger som innstillingen behandler. Derfor besluttet Selskabets styre i møte den 9. desember 2003 likevel å avgi en uttalelse, og satte ned et utvalg bestående av klasseleder for de humanistiske fag, styremedlem, professor Kristen Ringdal (sosiologi og statsvitenskap), styremedlem, professor Arne B. Johansen (arkeologi) og Selskabets generalsekretær, professor Yngve Espmark (zoologi). Utvalget la frem sin innstilling for styret den 20. januar 2004, som med mindre justeringer i teksten vedtok enstemmig å fremme høringsuttalelsen for departementet.

Trondheim den 20. januar 2004.

Karsten Jakobsen  
Preses

# UTTALELSE OM RYSSDALUTVALGETS INNSTILLING ”NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER” (NOU 2003: 25)

## OM UTVALGETS MANDAT OG ARBEIDSMÅTE

Til tross for knapp tid og omfattende tema har utvalget skrevet en klar og lettest utredning. Den har imidlertid utilstrekkelige begrunnelser for de foreslåtte endringer. Det gjelder særlig flertallsforslaget, men også i noen grad mindretallets forslag: Skal en endring være forsvarlig, må den begrunnes i at det bestående har *vesentlige* mangler. Manglene bør være vesentlige dersom endringene skal forsvare de kostnader som enhver endring fører med seg, først og fremst i omstilling for medarbeiderne.

Mangel i en målrettet virksomhet må bety at det er konstatert *avstand mellom mål og resultat*. Det krever at både virksomhetens mål og dens resultater er klare. Verken mål eller resultat framgår tydelig nok av utredningen. Mye av dette skyldes at utredningen behandler universitetene og høgskolene isolert, uten å se dem som del av det samfunn de skal tjene. Der sammenhengen omtales, samles oppmerksomheten hovedsakelig om økonomisk verdiskaping. Dermed blir det ikke mulig å avgrense virksomhetens samfunns mål og å vurdere avstanden derfra til dens resultat.

Den isolerte behandlingen skyldes trolig at regjeringens mandat til utvalget har tilsvarende begrenset perspektiv. Men utvalget burde bedt om et bedre mandat som tillot en helhetlig behandling av kunnskapsinstitusjonenes plass i samfunnet. Kunnskapens samfunnsbetydning burde være det selvsagte bakteppe for en så viktig sak som dette. I hvilken grad og på hvilken måte skal Norge være en ”kunnskapsnasjon”. Hvilket ansvar skal universitetene og høgskolene ha innenfor kunnskapsnasjonen? En savner bl.a. en mer omfattende behandling av de kunnskapsfelt som ikke er så sterkt utsatt for ”internasjonal konkurranse”, eller som for eksempel ikke nødvendigvis bidrar så sterkt til ”utviklingen av sine regioner”. Stedsnavnforskning og teoretisk filosofi er eksempler på slike fag.

Utredningen mangler et konkret historisk perspektiv på institusjonenes virksomhet. Dermed mistes muligheten til å lære av fortiden. Hvilke resultater har institusjonene i ulike perioder oppnådd i forhold til ressursene de har brukt? I hvilken utstrekning har tidligere endringer vært vellykkede? Kunnskapsinstitusjonenes virksomhet er langsiktig: Det tar lang tid å gi ungdom god utdanning. Deretter skal de bruke hele livet sitt på å sette denne utdannelsen i produktivt arbeid i næringsliv og i mennesketanken. Først deretter viser det seg om kunnskapsinstitusjonen har gjort en god jobb. Enda lengre tid tar det å bygge

opp infrastruktur som bibliotek, laboratorier og samlinger. Men det tar kort tid å bryte ned det som er bygget opp gjennom lang tid.

## **OM SENTRALE FORSLAG I INNSTILLINGEN**

De mangler som er påpekt ovenfor gjør at utredningen ikke har en troverdig kobling mellom de foreslåtte tiltak og de forbedringer som ønskes. De to sentrale forslagene i innstillingen går på hvordan institusjonene skal styres og ledes, og tilknytningsformen til staten.

### Styresammensetning:

Flertallet foreslår eksternt flertall og eksternt styreleder. Hovedgrunnene til dette er både å skape effektive og handlekraftige institusjoner, og gi institusjonene økt legitimitet i samfunnet. Flertallets forståelse synes å være at siden skattepenger brukes til å finansiere institusjonene, må en ha eksterne representanter som kan kontrollere at samfunnets midler brukes på en fornuftig måte. Vi kan ikke se at slik styresammensetning er et egnet bidrag til å fremme verken effektivitet eller legitimitet. Tvert i mot ser vi en rekke problemer med denne modellen:

- Forbildet synes å være styrene slik de fungerer i det private næringslivet. Men det er en viktig forskjell. Styret i en privatbedrift vil være ansvarlig overfor en generalforsamling. I flertallets forslag vil de eksterne representantene bare representere seg selv og ikke være ansvarlig overfor noen andre. Dette er uheldig.
- Det er implisitt i flertallets forslag at styrene ikke først og fremst skal være faglige organer. Dette kan lett lede til målforskryvning i retning av økonomiske mål til fortrenghet for faglige, spesielt hvis flertallet i styrene vil bli besatt med personer med merkantil orientering.
- Det er ikke grunn til å tro at eksterne representanter har bedre innsikt i institusjonenes virksomhet enn institusjonens eget personale. Dermed vil det eksterne flertallet ikke klare å trekke opp retningslinjer som utnytter institusjonens kompetanse best mulig.
- Et "handlekraftig" styre kan lett bli konfliktskapende i forhold til de ansatte ved institusjonene. Vi synes utvalgets flertall i liten grad har tatt inn over seg at universitetene i stor grad skapes nedenfra, fra den enkelte forsker i gode og kreative forskningsmiljøer.
- Det virker lite rimelig at 5-6 personer med bakgrunn fra næringsliv og organisasjoner vil representere samfunnets interesser på en slik måte at det vil gi institusjonene økt legitimitet i det norske samfunnet.

- Det er ikke grunn til å tro at institusjonens eget personale er spesielt dårlig orientert om det samfunn institusjonene skal tjene, eller er spesielt lite lojale mot dette samfunnet. Dermed vil dette personalets styremedlemmer være i stand til å vurdere hva som er en samfunnsansvarlig kurs for institusjonen. Nå kan lojalitet også bli så sterk at den sperrer for utøvelsen av en viktig samfunnskritisk rolle som også har vært, og fortsatt bør være universitetenes oppgave. Det er lite som hittil tyder på at de høyere utdanningsinstitusjonenes tilknytning til staten har svekket denne rollen, snarere tvert imot. Men det kan lett bli resultatet dersom lojaliteten til styrets eksterne flertall går til andre sterke samfunnsgrupper.

Universitetene skal ikke bare lystre ønsker fra det øvrige samfunn, men også skjøtte sitt ansvar som ”tenkeinstitusjoner” og veivisere. Det krever selvstendighet og stor kunnskapsoversikt i styret.

Det er ikke typisk at førsteklasses universiteter med god samfunnstilknytning har eksternt flertall i sine besluttede organer. Helsingfors universitet (grunnlagt 1640) er i dag et av Europas fremste universitet, også på samfunnstilknytning, men har *ingen* eksterne representanter i sitt styre (konsistoriet). Universitetet i Cambridge (grunnlagt 1209) har *ingen* eksterne representanter i sitt styre (the Council). Oxford universitet (grunnlagt 1096) har *to eksterne* av i alt 26 medlemmer i styret. Det er rimelig å anta at disse tre universitetene har styringsformer som har vist seg å fungere godt i lang tid.

#### Ansatt rektor

Flertallet foreslår at rektor ansettes av styret. Dette er en radikal endring av dagens situasjon der rektor velges av de ansatte. Samtidig skal rektor også erstatte universitetsdirektøren som leder også for institusjonenes administrasjon. Vi er redd for at denne ordningen gjør at dagens rektorrolle i stor grad endres i retning rollen som administrerende direktør slik vi kjenner de fra næringslivet.

#### Tilknytningsform til staten

Flertallet går inn for en stiftelseslignende modell der universitetene og høyskolene organiseres som egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner, mens mindretallet vil beholde dagens organisasjonsform, men med justeringer i loven for å tydeliggjøre institusjonenes status som uavhengige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter. Utvalgets leder forsvarte flertallets forslag i Aftenposten med at ”Tiden er inne for at universiteter og høyskoler oppnår sin frigjøring fra statlig formynderskap”. En slik frigjøring er problematisk av flere grunner. For det første er det grunn til å tvile på om flertallets forslag vil frigjøre institusjonene fra staten. Institusjonenes finansieringsform er det sentrale punktet. En reell frigjøring av staten krever en solid økonomi, men dette behandles ikke av utvalget. I en aviskronikk formulerer jussprofessor Eivind Smith dette slik: ” Finansieringen av universitetene bestemmes stort sett på andre måter enn ved lov. Det er mulig å

bruke loven til å sette rammer for finansieringen .... Men så langt denne mulighet ikke benyttes, vil den økonomiske uavhengighet være omtrent like svak i forhold til staten som til eksterne finansieringskilder. Om universitetene er forvaltningsorganer, foretak, eller stiftelser betyr lite i denne sammenheng". Staten vil fortsatt ha kontrollen gjennom bevilgningene over statsbudsjettet, og ved at større endringer fortsatt skal ha departementets godkjenning. For det andre vil en formell frigjøring kunne gi staten argument for å ta mindre ansvar for universitetene i framtiden, og overlate en større grad av finansieringen til institusjonens egen evne til inntjening. Dette vil kunne gi frihet fra staten, men føre til en større markedsavhengighet som vil kunne tvinge universitetene i retning av å la kommersielle hensyn fortrenge faglige.

## **OM FAGLIG UAVHENGIGHET AV STATEN OG AKADEMISK FRIHET**

### Særpreget og selvstendighet:

"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" (s.18). "Utvalget står samlet om at en sikring og presisering av institusjonenes uavhengighet i forhold til politiske myndigheter må være det overordnede mål ..." (s.160). Disse utsagnene forutsetter at Staten er en hovedtrussel mot den faglige frihet. Etter norske erfaringer er det ikke grunnlag for slik engstelse. Hos oss har Staten tvert imot vært en garantist for at kunnskapsinstitusjonene har kunnet arbeide uavhengig av altfor kortsiktige mål og av press fra sterke særgrupper. Det er ikke grunn til å tro at Staten vil forsøke å legge sterkere politisk press på kunnskapsinstitusjonene i framtida enn den har gjort hittil. På tilsvarende måte er det ikke grunn til å tro at ikke-statlige interesser vil ta et mer overordnet samfunnsansvar enn de har gjort hittil. Staten er også den beste garantist for videreutvikling av verdifull kunnskap som ikke etterspørres i et kommersielt marked.

Grunnlaget for at universitetene skal være uavhengige av staten er tanken om et akademisk selvstyre som vil sikre fri og uavhengig forskning ved universitetene. Det siste er viktig både for at universitetene og høyskolene skal kunne fylle sin rolle som kritiske kunnskapsinstitusjoner og for å styrke langsiktig grunnforskning ved universitetene. Innstillingen unnlater å problematisere et viktig punkt. Hvem er det som skal være uavhengige av staten? For utvalgets flertall er saken klar: det er institusjonenes styre som skal være uavhengige, ikke bare av staten, men også av de ansatte gjennom de eksterne flertall i styrene. Etter vår oppfatning har dette lite med akademisk frihet å gjøre. Ved at de vitenskapelig ansatte får en underordnet rolle i de nye styrene, kan det ikke lenger være tale om faglig selvstyre for det akademiske fellesskap. Dette vil kunne undergrave styrenes interne legitimitet og åpne for konflikter mellom styrene og de vitenskapelig ansatte. Akademisk frihet vil i en slik situasjon også

måtte bety uavhengighet i forhold til styrene. Akademisk frihet er ikke det samme som at det vitenskapelige personale kan gjøre hva de vil, hvor mye de vil og når det passer dem. Få eller ingen av dem har oppfattet akademisk frihet på denne måte. Tvert imot er den vitenskapelige staben en hardt arbeidende entusiastisk gruppe. Akademisk frihet går på at forskningen ikke er styrt av særinteresser, men at menneskelig nysgjerrighet og forskertrang får utfolde seg uten å være styrt av utsikten til umiddelbart økonomisk utbytte.

Vi er derfor redd for at flertallets forslag vil virke demotiverende på de ansatte ved universitetene og høyskolene. Medarbeiderne er hovedressursen for enhver kunnskapsinstitusjon. Bare hvis de trives i jobben og kjenner sterk tilhørighet til sin institusjon, vil de yte sitt beste og være villig til kvalitetsinnsats for å utvikle institusjonen. Det er bare den enkelte forsker og lærer som kan gi et kvalitetsinnhold til hver time ved mikroskop og på kateter.

### **KONKLUSJON:**

Etter vår oppfatning innebærer flertallets forslag til organisasjonsform for de høyere utdanningsinstitusjonene et skritt i retning av et "serviceuniversitet" der administrasjon og ledelse vil ha full kontroll over lærerstabens totale arbeidskraft, og der de økonomiske nyttekriteriene blir faglig styrende. Vi anbefaler derfor at mindretallets forslag, med et sterkt innslag av fortsatt akademisk selvstyre, legges til grunn for den nye loven om universiteter og høyskoler.