

HØRINGSSVAR – ENDRING AV MODELL FOR STYRING OG LEDELSE MED MER I UNIVERSITETS- OG HØGSKOLELOVEN

Norsk Tjenestemannslag (NTL) har følgende høringssvar til forslag av modell for styring og ledelse med mer i universitets- og høgskoleloven. Høringssvaret er utarbeidet i samråd med våre lokale organisasjonsledd ved universiteter og høgskoler.

Innledende kommentarer

Kunnskapsdepartementet (KD) har valgt å sende en kontroversiell sak på høring med frist på 6 uker, inkludert fellesferien. Selv om Stortinget har gjort vedtak vedrørende Meld. St. 18 (2014-2015) er likevel dette en alt for kort høringsfristfrist. Dette er særlig alvorlig når KD foreslår dramatiske endringer i reglene for å velge en annen styresammensetning, uten at dette var skissert i stortingsmeldingen regelendringene er ment å konkretisere.

NTLs prinsipielle standpunkt er at rektor skal velges, men vi er positive til at Stortinget gikk inn for at det enkelte lærested selv kan fastsette hvilken styringsmodell de vil ha. NTL registrerer at Stortinget vedtok at de universitetene og høgskolene som ønsker det kan fortsette med den ledelsesmodellen de har i dag, uten at de må fatte et nytt styrevedtak. Et stort flertall av institusjonene har i dag valgt rektor.

I juni ble det samlet inn over 2600 underskrifter i løpet av en drøy uke til støtte for valgt ledelse. Dette oppropet ble overrakt KUF-komiteen. NTL mener at dette viser en bred motstand mot forslagene om tilsatt ledelse og ekstern styreleder.

NTL har ingen tro på at såkalt top-down konsernledelse i tråd med NPM ideologien automatisk styrker ledelse og kvaliteten i forskning og utdanning. Tvert imot mener vi at den kollegiale styringsformen, med valgt rektor som har faglig styrke og legitimitet blant de ansatte må beholdes. Universiteter og høgskoler har et samfunnsoppdrag som gjør at de virker og må virke på en kvalitativt annen måte enn private bedrifter, og mange andre offentlige institusjoner. Universitets- og høyskolesektoren sitt formål er først og fremst å fremme utviklingen og spredningen av kunnskap til samfunnets beste, uavhengig av både markedskrefter og skiftende politiske flertall. Den autonome posisjonen som har vært tillagt universiteter og høgskoler er ikke for ansattes skyld, men for at samfunnsoppdraget ansees å bli oppfylt på beste måte slik.

I tillegg til å foreslå ansatt rektor som hovedmodell åpner man for at institusjonene kan ha et eksternt styreflertall. Det framstår som om man systematisk vil flytte makten vekk fra de som driver med, og har kunnskapen om, forskning og utdanning. NTL frykter det kan få alvorlige negative konsekvenser for sektoren på sikt.

En valgprosess gir mulighet for hele lærestedet og samfunnet for øvrig til å reise sentrale problemstillinger og vurdere kandidatene. Vi avviser departementets påstand om at ansettelse vil føre til grundigere og mer åpne rekrutteringsprosesser, særlig med tanke på den utstrakte bruken av eksterne rekrutteringsselskaper og manglende innsyn i disse prosessene med henvisning til selskapets såkalte "forretningshemmeligheter". Påstanden om bredere rekrutteringsgrunnlag er ikke empirisk underbygget i høringsnotatet.

KD fører ingen argumenter for hvorfor ansatt rektor er best, det følger av Stortingets vedtak i sakens anledning. I dag gjennomgår universiteter og høyskoler store endringer og omstruktureringer som de ansatte opplever å ha liten eller ingen innflytelse på. Å innføre ansatt rektor som hovedmodell er enda et skritt i samme retning, hvor universitetsdemokratiet blir redusert.

Modell for styring og ledelse

NTL er som sagt imot forslaget om ny hovedmodell for ledelse med ansatt rektor og eksternt styreleder utpekt av Departementet. I høringsnotatet sidestiller KD ansatt rektor og eksternt styreleder med "profesjonell ledelse", underforstått at valgt rektor ikke innehar den samme profesjonaliteten. Høringsnotatet gir ikke en nærmere klargjøring av hva departementet legger i begrepet "profesjonell ledelse". KD legger dermed til grunn en ledelsesmodell som er generell, og at ledelse ikke trenger innsikt i den konkrete praksisen ved universiteter og høyskoler.

NTL er uenig i dette, og mener at sektoren må styres av en faglig ledelse. Det er en viktig forutsetning for akademisk ledelse at lederen har god legitimitet i fagmiljøene og en god forståelse av faglig autonomi og utvikling. Valgt rektor gir en faglig ledelsesmodell som forutsetter tett kobling til den faglige virksomheten.

Høringsnotatet tar også opp det forhold at valgt rektor samtidig er styreleder, og at dette blir en uheldig dobbeltrolle. Det argumenteres med at valgt rektor betyr mye myndighet og ansvar samlet på én hånd, da rektor ifølge høringsnotatet som styrets leder er ansvarlig for å forberede styresaker, å gjennomføre styrets vedtak mv. Dette er imidlertid en feil beskrivelse av rollene, da det er universitetsdirektøren som i henhold til gjeldende lov forbereder saker for styret "etter samråd med" rektor.

KD viser i sitt høringsnotat en manglende forståelse for demokrati og forankring. Det kanskje mest fremtredende eksempelet på dette er forsøket på å fremstille eksterne styreledere som en bedre ivaretagelse av demokratiet da disse er utpekt av regjeringen. I dette ligger en antydning om at styrelederne skal representere den regjering de ble oppnevnt av. Dette er ikke tilfelle. Deres mandat er, som det påpekes et annet sted i notatet, å bringe inn et bredere spekter av kompetanse og erfaring, fra nærings-, kultur- og samfunnsliv. NTL mener det er viktig å opprettholde dette mandatet, og ikke, slik vi tolker regjeringen, fortrenge legitimitet og faglig styring til fordel for bedriftsstyring. Departementet omtaler valgte styrerepresentanter som et "stort innslag" i styrene fremfor å fremheve at de skal og bør utgjøre selve kjernen i kollegial styring og universitetsdemokrati – noe som igjen er avgjørende for å sikre faglig kvalitet.

KD mener at ansatt rektor vil ha større legitimitet sett utenifra. NTL er usikker på hva som menes, og savner en utdyping og eksemplifisering av dette. En rektor som er valgt av universitets- og høyskolesamfunnet vil utvilsomt ha større legitimitet til å tale institusjonens sak utad i det norske samfunnet, enn en leder ansatt av et styre i et lukket møte.

I NIFU-rapporten "Styring og strategi" fra 2013 finner ikke forskerne at valg av styringsmodell har hatt avgjørende effekt for hvordan norske utdanningsinstitusjoner styres. Styringen av institusjonene har endret seg i mer profesjonell retning de siste årene, men rapporten finner at det har skjedd uavhengig av om det er valgt eller ansatt ledelse. Faglig legitimitet og forståelse er viktigere for sektoren enn behovet for "profesjonell ledelse", og NIFU-rapporten viser at den faglige legitimiteten er noe høyere ved valgt enn ansatt ledelse.

I nåværende lovtekst § 9-3 (1) presiseres det at dersom rektor ansettes, skal vedkommende erstattes av ett medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling. I nytt forslag er formuleringen fjernet, uten at notatet argumenter for dette. NTL mener det er sterkt kritikkverdig at KD på denne måten unnlater å rette oppmerksomhet rundt en endring som kan tolkes dit hen at ved ekstern styreleder, skal vedkommende erstattes med annen ekstern representant. Den eksterne representasjonen i styrene vil på denne måten øke og det blir en sterk maktforskyvning på bekostning av de ansatte og valgte representantene. Dette er en endring NTL avviser.

Det har tidligere vært et viktig demokratisk prinsipp at ingen grupper skal ha flertall i styret alene. Dette står også i § 9-3 (3). I § 9-3(4) står en motstridende formulering, med en åpning for at unntak kan gjøres for de eksterne representantene. NTL kan ikke se at det er grunnlag for et slikt unntak og ber om at § 9-3 (4) fjernes. Styrets sammensetning er avgjørende for styrets legitimitet og institusjonens opplevelse av medvirkning i styrets arbeid. KD foreslår at styrene kan vedta endringer i styrets sammensetning med alminnelig flertall, i stedet for 2/3 flertall slik kravet er i dag. NTL er uenige i dette. Det er viktig at store og prinsipielle spørsmål har solide flertall og ikke er gjenstand for hyppige endringer. Kravet om 2/3 flertall må opprettholdes. Dersom det unntaksvis, for eksempel ved fusjon, er behov for en annen styresammensetning, er det mulig å benytte lovens regler om at Departementet i "særlige tilfeller fastsetter annen styresammensetning eller styreordning".

NTL savner en problematisering i høringsnotatet om hva som kreves for å rekruttere gode eksterne styreledere til sektoren, særlig med tanke på de faglige problemstillingene. Rektor, valgt eller ansatt, skal bidra til de kvalitetsmessige målene som Stortinget har vedtatt. En styreleder oppnevnt av departementet vil kunne ha som mål å levere høy score på departementets kvantitative måleindikatorer. En ekstern styreleder vil heller ikke ta rollen som en tydelig korreks til politisk ledelse slik en valgt, intern styreleder vil kunne gjøre. Det siste vil være viktig for universitetenes autonomi og utvikling videre.

NTL mener KD feiltolker prosessen knyttet til rekruttering av nåværende rektor ved NMBU. I høringsnotatet står det følgende: "Departementet viser eksempelvis til at Norges miljø- og biovitenskapelige universitet ved ansettelse av rektor holdt rådgivende valg mellom aktuelle kandidater. Styret valgte selv å ansatte den kandidaten som fikk flest stemmer, men sto fritt til også å vurdere andre kandidater. Andre fremgangsmåter har også vært benyttet i sektoren, og er kjent internasjonalt, for eksempel egne nominasjonsutvalg eller -komiteer med bred representasjon fra ansatte, studenter og samfunnet". KDs beskrivelse av dette er ikke korrekt. Det ble gjennomført ordinært valg og det var en forutsetning at valgt rektor og prorektor ble tilsatt av fellesstyret. Dette var en hybridmodell som ikke er beskrevet i dagens lov. Vi kan heller ikke se at forslag til ny UH-lov (§10-1 og § 10-2) åpner for å kombinere disse to rekrutteringsmåtene slik det ble gjort unntaksvis ved NMBU. Et valg krever at en følger valgreglementet (hvor alle kan stille), mens en tilsetningsprosess krever at en følger statens regler for utlysning, innstilling og tilsetting.

NTL mener at åremålsperioden for eventuell ansatt rektor skal være den samme som for valgt rektor (4+4 år). Slik lovforslaget nå er formulert kan åremålsperioden for ansatt rektor tolkes som en åremålsstilling etter tjenestemannsloven (6+6 år). Dette er en tolkning NTL vil avvise og krever derfor at lovens formulering får en entydig utforming.

Høringen inneholder ingen kommentarer om universitetsdirektørens funksjon, til tross for at eventuelle overganger til ekstern styreleder åpenbart vil medføre store endringer i direktørens mandat. Den selvstendig funksjonen som direktør vil bortfalle ved overgang til ansatt rektor.

Summen av endringer som departementet foreslår gir mindre demokrati og mer bedriftsstyring. Den økte makten eksterne representanter får for styringen viser at denne regjeringen har et sterkt instrumentelt syn på forskning og utdanning. Her ligger ingen anerkjennelse av samfunnets behov for fri forskning og den frie forskningens behov for demokratiske og faglige baserte beslutninger. Regjeringen sidestiller ledelse i academia med bedriftsledelse, hvor utvikling av kunnskap kan ledes og tilrettelegges for på samme måte som ved produktutvikling i et marked. Vi mener regjeringen med dette svekker grunnlaget for samfunnets kunnskapsutvikling.

Fylkeskommunenes oppnevning av styremedlemmer – og personlig vara

NTL har ingen kommentarer til dette forslaget.

Styrets godtgjørelse

NTL støtter dette forslaget til endring da det vil fjerne habilitetsproblemene knyttet til at styret selv fastsetter sitt honorar.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG


Anita Busch
hovedkasserer


Thomas Sandvik
forbundssekretær