

ANDREAS FØLLESDAL

## Universitetsreformen: kunstgrep eller kvakksalve?

Kronikk, Forskerforum 2004 (2)

10702 tegn

Forslaget til ny universitets- og høyskolelov har vakt debatt. Flertallet, ledet av Anders Ryssdal, hevder at bedre styringsvilje og større frihet fra myndighetene er de viktigste utfordringene sektoren står overfor. Løsningen er omdanning til en slags selveiende institusjoner med eksterne styreflertall. Mindretallet vil heller beholde institusjonene som forvaltningsorganer med utvidede fullmakter, med enkelte justeringer.

Markedsallergiske borgere, ansatte og politikere kan mistenke flertallet for å ha funnet en medisin og nå er på jakt etter sykdommer å helbrede. De har sikkert fått følge av selvtilfredse og omstillingsu villige forskere i sektoren. Men også mer nyanserte lesere ser svakheter og uklarheter i flertallets forslag. Dette skyldes dels at innstillingen er såpass ryddig at det er lett å identifisere premisser, argumenter og konklusjoner – og deres mangler.

Flertallets argumenter svikter særlig når det gjelder diagnose, resept, og risikoen for bivirkninger. Det mangler belegg for at styringsvilje og akademisk frihet er de viktigste utfordringene, og det forblir uklart hvorfor selveiende institusjoner med eksterne styreflertall vil løse problemene. Tvert imot kan forslaget skade formålene med offentlige universiteter og høyskoler, og særlig den form for akademisk frihet som er verd å bevare.

Sektorens samfunnsbidrag er kvalitetssikret forskning og forskningsbasert undervisning og formidling til samfunnets beste, blant annet for å sikre arbeidsplasser, demokratisk styre, og dyktige ledere i årtier fremover. Dette arbeidet skal utføres av forskere og institusjoner med tilstrekkelig *akademisk frihet* til at borgerne for øvrig ikke har grunn til mistanke om politisk motivert overstyring fra myndighetene eller fra økonomiske krefter. Undervisningen skal tilbys innbyggere uavhengig av kjøpekraft – *gratisprinsippet*. Og institusjonene skal ha en geografisk spredning og faglige tilbud som ivaretar Stortingets *distriktpolitikk*. Disse formål står på spill i dagens internasjonalserte verden – og trues av Ryssdalflertallet.

### Sviktende diagnose

I dag har ansatte og studenter til sammen flertall i styrene. Ryssdalflertallet vil isteden gi eksterne representanter flertall. Begrunnelsen sies å være at dagens ordning ikke gir vilje til helhetlige strategier og fagprioriteringer. Og flertallet vil samtidig øke institusjonenes frihet fra myndighetene.

Men diagnosene er omstridt. Det er bred enighet i sektoren om at akademisk frihet fra direkte styring er rimelig godt sikret med dagens regelverk og politiske kultur. Og universitetene har allerede gjennomført store endringer i ledelsesstruktur, noen så nylig som 1.1. 2003. Siden disse endringene ennå ikke er evaluert er Ryssdalflertallets diagnose forhastet. I tillegg sier både eksternevalueringen av Universitetet i Oslo og en OECD-rapport at den altfor lave grunnfinansieringen er et hovedproblem. Da er det ikke *styringsviljen* men *mulighetsrommet* som er for dårlig, og resepten er økte ressurser.

### Nytteløs resept?

Dersom institusjonene preges av unødige interne konflikter og svikter samfunnsfunksjonene krever det oppmerksomhet. Men flertallets forslag til løsning er først og fremst forhastet, ikke minst fordi alternativer ikke drøftes. Ikke engang mindretallets forslag blir presentert og vurdert grundig.

Det er også uklart om flertallets medisin er virksom. Utvalget hevder at styrene nå kaster bort tiden på interne fordelingsdiskusjoner, mens et eksternt flertallet vil sikre hele institusjonens beste. Dette kartet stemmer dårlig med terrenget. Og selv ikke et styre med eksternt flertall unngår vanskelige prioriteringer. Ryssdalfiertallet sier at et eksternt flertall vil oppnå bedre løsninger, uten skiftende flertallskonstellasjoner (s. 126). Og at modellen vil ”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.” (s. 129). Flotte påstander og forhåpninger, men uten belegg i utredningen.

Kanskje holder det å justere dagens ordninger? Et viktig spørsmål gjelder selvfølgelig valg av eksterne representantene for å sikre at myndighetene heller ikke i fremtiden bruker dem til indirekte politisk styring. En interessant modell er å la tidligere studenter stille til valg og velge eksterne styremedlemmer. Nettopp blant dem kan vi forvente ledere motivert til å fremme institusjonens beste interesser til samfunnets beste, med en troverdig kombinasjon av lojalitet, detaljkunnskap, kompetanse og langsiktige perspektiver som gir legitimitet i kunnskapsbedrifter.

Flertallets forslag skal også fremme en institusjonell frihet. Håpet er at forskriftene forhindrer at departementet instruerer styret eller påvirker valget av eksterne styremedlemmer. Mer sannsynlig er vel at Storting eller departementet ’tar politisk ansvar’ og velger eller i det minste nominerer de eksterne kandidatene. Myndighetene beholder også uformelle styringskanaler ved strategiske bevilgninger til private og utenlandske institusjoner (s. 24) – og sikkert overfor de nye institusjonene. Utvalget påpeker nemlig, når det gjelder selveiende engelske universiteter, at ”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.” (s. 97-98) Det er dermed uklart om medisinen vil ha de gunstige virkningene flertallet påberoper.

### **Bivirkninger**

Flertallets forslag kan lett skape nye problemer for sektorens målsettinger.

Forslaget skal fjerne uklarhet om eierforholdet - men eierforholdet forblir uklart i teksten.

Departementet skal *ikke* regnes som eier (s 121) men i forhold til WTO-avtaler vil universitetene fortsatt forstås som fullt eiet av staten (s. 48). Om institusjonene blir altfor selveide kan myndighetene miste dagens muligheter for distriktpolitikk gjennom statsbudsjettet og Norges forskningsråd. Flertallet ”legger til grunn” at så ikke vil skje. Dette bør ikke nærmest antas som premiss, men bør utredes grundigere - før det er for sent.

Institusjonene skal få mer økonomisk frihet - fra myndighetene. Mon tro det trengs, når hele utvalget mener at dagens ”nettbudsjettering” - en rundsum uten detaljføringer - allerede gir institusjonene økt økonomisk selvstyre (s. 16). Og forslaget kan redusere institusjonenes økonomiske handlingsrom. Flertallet forutsetter at eiendomsmasse og andre ressurser overføres slik at institusjonen kan utføre sitt oppdrag (s. 124). Men igjen er spådommen tvilsom, gitt erfaringer fra andre land, fra lignende endringer i Norge, og fra Stortingets kroniske underbudsjettering av sektoren.

Endringen kan tvert imot forlede Stortinget til å kutte mer, siden institusjonene skal få mer frihet og eget ansvar for reformer og nedskjæringer. Flertallet forsikrer nemlig at ”institusjonene skal kunne

bære det større økonomiske ansvar som følger av gjennomførte reformer, og som må forventes å øke ytterligere i fremtiden.” (s. 153).

Dilemmaene står i kø. Forslaget skal styrke konkurranseevnen om studenter, ansatte og andre ressurser, nasjonalt og internasjonalt. Med flere universiteter vil profileringen av hver institusjon bli ennå viktigere ovenfor ansatte, studenter og betalingsvillige kunder. Mange personer og institusjoner i sektoren kan ønske en slik profilering velkommen – hvis den skjer på rettferdige vilkår. Men spillereglene for slik konkurranse kan bli vanskeligere å håndheve jo mer selvstendige institusjonene er. Selveiende institusjoner kan for eksempel lettere gå hardt ut mot myndighetenes distriktsfavorisering. Slikt skaper nye dilemmaer om likhetsidealer, distriktpolitikk og medieprofilering. Private interessers betalingsvillighet kan lett prege forskning og undervisning på uheldig vis. Noen institusjoner kan ønske å tiltrekke seg studenter ved å tilby høye karakterer og lettlest pensum. Andre institusjoner vil profilere – kanskje med rette – at ”En kandidat med karakteren ’B’ fra oss er faglig sterkere enn en kandidat med ’A’ fra Universitetet i Ytre Enfold.”

Konsekvensene for akademisk frihet kan også være uheldig for samfunnsdebatten, og ytterligere bidra til å skremme bort dyktige norske og internasjonale forskere. Hvis universitetsansatte skal ”delta i samfunnsdebatten som representanter for den frie, akademiske profesjon” må individets akademiske frihet og stillingstrygghet ivaretas. Dette nevnes i teksten (s. 189-91) – men ivaretas ikke i flertallets lovforslag. § 1-6 om *Akademisk og kunstnerisk frihet* omtaler dessverre bare institusjonens frihet fra å bli instruert (s. 188-189), mens forskernes frihet til å velge forskningstema nevnes ikke. Det er grunn til å frykte for enkeltforskerens rett og plikt til forsvarlig bruk av sin akademiske frihet, særlig med mer fleksibel omstilling ved endrede ansettelsesforhold (s. 143), og med økt økonomisk avhengighet fra private og offentlige oppdragskilder. For å vurdere disse farene og mulige mottiltak vil det være svært viktig å se hvordan privatfinansierede forskningsinstitusjoner ivaretar denne kritiske samfunnsrollen, i Norge og internasjonalt.

Forslaget truer gratisprinsippet, selv om dette visstnok ikke er hensikten. Sett at det offentlige ikke fullfinansierer utdanningen. Kan det selvstendige styret da ”ta ansvar” ved å kreve gebyr for gruppeundervisning og veiledning, ta husleie for lesesalsplasser, eller selge studieplasser til de som taper i loddrekningen om gratisplasser?

Ryssdalutvalgets behandling av universitets- og høyskolesektorens påståtte plager og utfordringer er omstridt. Flertallet begrunner ikke diagnosen at styringsviljen eller institusjonenes frihet fra myndigheter er truet. Og dette er ikke hovedtruslene mot akademisk frihet og handlekraft.

Konkurrerende forklaringer blir ikke drøftet eller tilbakevist. Resepten er omstridt: fordelene ved selveiende institusjoner med eksternt styreflertall er usikre og omstridt, selv med de rammebetingelsene flertallet tar for gitt. Og det er grunn til å frykte at medisinen og dens bivirkninger vil gjøre mer skade enn gagn dersom forskriftene, Stortingets fremtidige rammebetingelser og WTOs vurdering blir annerledes enn flertallet antar.

Utfordringen er viktig, og må stadig stilles på nytt: hvordan norske universiteter og høyskoler best ivaretar sine nasjonale og internasjonale oppgaver med økonomisk handlingsrom, akademisk frihet og handlekraft i morgendagens internasjonale forsknings- og utdanningsvirkelighet. Bedre, kritiske og konstruktive forskningsbaserte argumenter må på plass før vi kan si oss fornøyd. Her har Forskerforbundets medlemmer kompetanse, interesse og ansvar.