

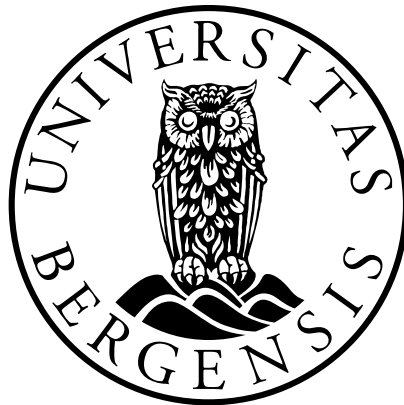
Fag, frihet og forvaltning

Om organisering av norske universiteter og høyskoler

Masteroppgave (JUS399)

Kandidat 272

Antall ord: 14 836



Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet

1. juni 2015



«En lov om høgre utdanning bør ikke bare være en lov om styringssystemer ved institusjonene. Den skal også være et fundament for deres eksistens.»¹

¹ NOU 1993: 24, kap. 9.1.3

Innhold

1	INNLEDNING	1
1.1	AKTUALITET OG KONTEKST	1
1.2	TEMA OG HOVEDPROBLEMSTILLING	1
1.3	METODE OG STRUKTUR	2
1.3.1	<i>Noen avgrensninger</i>	2
1.3.2	<i>Litteratur</i>	2
1.3.3	<i>Metodiske grep og struktur</i>	2
2	HISTORISK BAKGRUNN OG UTVIKLING	4
2.1	INNLEDNING	4
2.2	TIDLIG LOVGIVNING	4
2.2.1	<i>Innledning</i>	4
2.2.2	<i>Strid om autonomi</i>	4
2.2.3	<i>Styringsorganer</i>	4
2.2.4	<i>Administrasjon</i>	5
2.2.5	<i>Andre elementer</i>	5
2.2.6	<i>Oppsummering</i>	6
2.3	LOV OM UNIVERSITETER OG VITENSKAPELIGE HØGSKOLER (1989): FELLES LOV, STØRRE SELVSTYRE	6
2.3.1	<i>Sentrale endringer</i>	6
2.3.2	<i>Felles lov, større selvstyre</i>	6
2.3.3	<i>Styringsorganer</i>	6
2.3.4	<i>Administrasjon</i>	7
2.3.5	<i>Oppsummering</i>	7
2.4	LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER (1995): HELHET OG AUTONOMI	7
2.4.1	<i>Sentrale endringer</i>	7
2.4.2	<i>Helhet og autonomi</i>	7
2.4.3	<i>Styringsorganer</i>	8
2.4.4	<i>Administrasjon</i>	9
2.4.5	<i>Lovrevisjon 2002 – «Kvalitetsreformen»</i>	9
2.4.6	<i>Oppsummering</i>	10
2.5	LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER (2005): UAVHENGIGHET OG ANSVAR	10
2.5.1	<i>Sentrale endringer</i>	10
2.5.2	<i>Uavhengighet og ansvar</i>	10
2.5.3	<i>Oppsummering</i>	11
3	SENTRALE HENSYN	12
3.1	INNLEDNING	12
3.2	VERDIMESSIG UTGANGSPUNKT FOR LOVGIVNINGEN PÅ OMRÅDET	12
3.2.1	<i>Innledning</i>	12
3.2.2	<i>Ideologisk utgangspunkt</i>	12
3.2.3	<i>Lovens formål</i>	12
3.2.4	<i>Krav til institusjonene</i>	13
3.3	NOEN SENTRALE BEGREPER	14
3.3.1	<i>Akademisk frihet og institusjonell autonomi</i>	14
3.3.2	<i>Autonomi</i>	15
3.4	IDENTIFISERING AV SENTRALE GRUPPER HENSYN	15
3.4.1	<i>Hensyn til faglig autonomi</i>	15
3.4.2	<i>Hensyn til forvaltningsvirksomhet (ressursforvaltning, effektivitet og rettssikkerhet)</i>	15
3.4.3	<i>Hensyn til demokratisk deltakelse</i>	16
3.4.4	<i>Hensyn til myndighetenes styringsbehov</i>	16
3.5	OPPSUMMERING	17
4	GJELDENDE RETT OG GRAD AV GJENNOMSLAG FOR HENSYN	18
4.1	INNLEDNING	18
4.2	ORGANISERING OG ANSVARFORHOLD	18
4.2.1	<i>Tilknytningsform, autonomi og instruksjonsmyndighet</i>	18

4.2.2	<i>Styrets rolle og ansvar</i>	20
4.2.3	<i>Samlet drøfting</i>	22
4.3	INDRE ORGANISERING OG ANSVARFORHOLD	23
4.3.1	<i>Vern av akademisk frihet</i>	23
4.3.2	<i>Avdelinger og grunnenheter</i>	23
4.4	UNIVERSITETS-/HØYSKOLEDEMOKRATI OG MEDBESTEMMELSE	24
4.4.1	<i>Demokrati</i>	24
4.4.2	<i>Medbestemmelse</i>	24
4.4.3	<i>Styrets arbeidsform</i>	25
4.4.4	<i>Samlet drøfting</i>	26
4.5	ALTERNATIVE STYRINGSMODELLER	26
4.5.1	<i>Om valg av modeller</i>	26
4.5.2	<i>Normalmodell</i>	27
4.5.3	<i>Alternativ modell</i>	28
4.5.4	<i>Sammenligning av modeller</i>	28
4.5.5	<i>Om krav om styreinstruks</i>	30
4.5.6	<i>Samlet drøfting</i>	30
4.6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	30
5	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	32
	LITTERATURLISTE	33
	LOVER OG LOVFORARBEIDER	33
	<i>Anvendte lover</i>	33
	<i>Lovforarbeider</i>	33
	LITTERATUR	34
	<i>Lovkommentarer</i>	34
	<i>Annen litteratur</i>	34
	ANDRE KILDER	34

1 Innledning

1.1 Aktualitet og kontekst

Norske universiteter og høyskoler har de siste tiårene vært gjennom store endringer i måten de organiseres på. Sektorens rammebetingelser har blitt påvirket av blant annet økte studenttall, nye finansieringsmodeller, endringer i institusjonsstrukturen og langt større grad av internasjonalisering av forskning og utdanning. Flere større nasjonale og internasjonale politiske prosesser har tatt sikte på å justere utdannings- og forskningsinstitusjonenes struktur og samfunnsoppdrag i relasjon til disse utviklingstrekkene.

Disse endringene er speilet i utviklingen av den rettslige reguleringen av universiteter og høyskoler. Akademiets spesielle samfunnsoppdrag, og et ønske om å sikre akademisk frihet gjennom institusjonell autonomi, er blant grunnene til at sektoren har enkelte organisatoriske særtrekk og visse spesielle frihetsgrader. Med hensyn til den organisatoriske strukturen i dagens institusjoner har akademisk frihet, ledelsesmodeller (valgte eller ansatte ledere på ulike nivåer), organisasjonsform og grad av selvstyre vært sentrale tema i Stortingets behandlinger. Ved behandlingen av Lov om universiteter og høyskoler i 2005² var styringsmodeller særlig omdiskutert. Loven inneholder et kompromiss der institusjonene kan velge mellom to ledelsesmodeller. Stadig flere institusjoner har siden 2005 valgt å ta i bruk lovens alternative modell.

Utviklingen de siste tiårene har vært preget av en nedbrytning av det tradisjonelle skillet mellom universiteter og høyskoler, og en rekke fusjoner mellom universiteter og høyskoler i Norge. Regjeringen Solberg varslet i 2014 tiltak med vekt på å tilskynde denne utviklingen.³ Flere institusjoner startet konkrete fusjonsforhandlinger som følge av regjeringens initiativ. Våren 2015 la regjeringen frem en stortingsmelding om temaet.⁴

Stortingsmeldingen vektlegger «god og tydelig styring og ledelse»⁵, og varsler forslag om en endring som vil skifte tyngdepunktet i det ti år gamle kompromisset knyttet til styring og ledelse av institusjonene.⁶ Ut over dette har det i liten grad vært diskutert om en med et nytt institusjonslandskap også vil måtte ta stilling til nye hensiktsmessige styringsformer som kombinerer behov for styring med det prinsipielle ønsket om faglig frihet og institusjonell autonomi.

Sammenslåinger som fører til flere og større institusjoner kan, sammen med en ny dynamikk i arbeidsdeling i og finansiering av sektoren, på sikt også tenkes å utløse nye lovendringer knyttet til institusjonelle rammer. De pågående prosessene aktualiserer bredere vurderinger ikke bare av ordningen med valg av styringsmodell som er foreslått endret, men også av lovens system ellers, i lys av akademias samfunnsoppdrag i dag og samfunnsutviklingen for øvrig siden vedtaket av gjeldende lov.

1.2 Tema og hovedproblemstilling

Denne masteroppgaven tar sikte på å utforske Universitets- og høyskolelovens bestemmelser om organiseringen av norske statlige universiteter og høyskoler. Det legges opp til et overordnet perspektiv. Ambisjonen er å sirkle inn hvordan sektorens samfunnsoppdrag spilles i

² Lov 01.04.2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven – Uhl.)

³ Nyhetssak: «Utfordrer universitetene og høyskolene», KD 13.5.14

(<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Utfordrer-institusjonene/id759250/>)

⁴ Meld. St. 18 (2014-2015)

⁵ Meld. St. 18 (2014-2015), kap. 6.1

⁶ Meld. St. 18 (2014-2015), kap. 6.3

lovgivningen, og belyse eventuelle spenninger mellom sentrale hensyn i bestemmelsene som danner rammene for institusjonenes virksomhet.

Temaet søkes belyst gjennom behandling av følgende hovedproblemstilling:

Hvordan vekter Universitets- og høyskolelovens bestemmelser om organisering av norske statlige universiteter og høyskoler de sentrale hensynene bak loven?

Problemstillingen legger opp til å se nærmere på rammene for organisering, styring og ledelse av universiteter og høyskoler gjennom en redegjørelse for lovens bestemmelser og en drøfting/analyse av på hvilke måter ulike hensyn har fått gjennomslag. Dette forutsetter også en kartlegging av sentrale hensyn bak lovgivningen.

1.3 Metode og struktur

1.3.1 Noen avgrensninger

For å kunne skape oversikt og gi et helhetlig bilde er det i fremstillingen valgt å gjennomgående prioritere en overordnet behandling av tematikken. Dette medfører at en del potensielt interessante problemstillinger bare berøres *en passant*, uten å forfølges videre. Dette gjelder blant annet problematisering av vilkår for individuell akademisk frihet, grad av institusjonsintern autonomi for faglige og administrative enheter på avdelings- og grunnenhetsnivå, og detaljer knyttet til økonomiforvaltning og fullmaktstruktur. Likevel inngår disse i mer overordnede refleksjoner rundt frihetsbegreper og interne kompetansespørsmål. Ordlyden i problemstillingen avgrenser mot private høyere utdanningsinstitusjoner, som også reguleres av Universitets- og høyskoleloven.

1.3.2 Litteratur

Rettskildebildet på området er først og fremst preget av omfattende litteratur i form av forarbeider og lovkommentarer. En kildemessig utfordring er at svært få teoretikere har bidratt til faglig diskusjon om tolkninger av lovens bestemmelser. Bernts kommentarer til lovgivningen⁷ er likevel omfattende og må anses som svært etterrettelige. En annen utfordring er at departementets lovtolkninger ved flere anledninger har gått på tvers av det synet som har vært lagt til grunn av lovutvalg og i kommentarutgaver. Noen av disse tilfellene belyser sentrale poenger i oppgaven, og vil behandles i fremstillingen.

Et sentralt element i oppgaven er en selvstendig kartlegging av sentrale hensyn, som vil bidra sammen med paralleller til annet lovverk i drøftinger av lovens bestemmelser. Dette metodiske grepet, som vil beskrives nærmere under punkt 1.3.3, åpner for å se nye sammenhenger og komme i dialog med – og eventuelt også utfordre – etablerte kommentarer til og tolkninger av enkeltbestemmelser.

1.3.3 Metodiske grep og struktur

Rettsstilstanden etter gjeldende lov er i liten grad omdiskutert. Oppgaven legger som beskrevet opp til å sette de ulike reglene inn i en større sammenheng. Grepet som er valgt er å ta utgangspunkt i de sentrale hensynene som begrunner måten organisering av universiteter og høyskoler er håndtert i loven. For å besvare problemstillingen gjennom å diskutere sentrale bestemmelser om organisering, styring og ledelse i lys av de sentrale hensynene, må disse hensynene som nevnt etableres i oppgaven. Hensynene må igjen forankres i en historisk og begrepsmessig kontekst.

Fremstillingen består til sammen av fem kapitler med underkapitler. Kapittelinnholdet følger systematikken som er beskrevet over. Kapittel 2 presenterer historisk bakgrunn, og kapittel 3 identifiserer sentrale hensyn på bakgrunn av gjennomgang av lovgivningens verdimesse

⁷ Kommentarer hentet fra Gyldendal Rettsdata, jf. litteraturliste.

utgangspunkt og presentasjon av enkelte sentrale begreper. Funnene fra disse to kapitlene danner deretter grunnlag for behandlingen av selve hovedproblemstillingen i kapittel 4, som redegjør for gjeldende rett og drøfter grad av gjennomslag for de ulike hensynene. Kapittel 5 inneholder noen korte avsluttende betraktninger.

Det følger av den valgte fremgangsmåten at fremstillingen vil være teoretisk og oversiktspreget. Valget av tilnærming medfører at store deler av oppgaven vil konsentrere seg om nivået bak selve lovteksten. Drøftingene under behandlingen av hovedproblemstillingen i kapittel 4 vil likevel være forankret i konkrete bestemmelser.

2 Historisk bakgrunn og utvikling

2.1 Innledning

Kapittelet her tar sikte på å belyse utviklingen av lovgivningen for sektoren gjennom en overordnet rettshistorisk gjennomgang. Perspektivet vil være noe videre enn bare det som direkte gjelder styrings- og ledelsesmodeller. Blant annet omtales utviklingen av universiteter og høgskolers autonomi.

Kapittelets bidrag til den videre fremstillingen er å gi et fundament for de videre analysene i oppgaven. Målsetningen er å belyse sammenhenger i argumentasjonen bak valg som er tatt i utviklingen av lovgivningen som gjelder universiteter og høgskoler. Fremstillingen vil også gi et bilde av dynamikken i det innbyrdes forholdet mellom ulike elementer. Det rettshistoriske bakteppet vil særlig bidra i identifisering av sentrale hensyn bak gjeldende lovgivning og i begrunnelsen for den valgte grupperingen av hensynene.

2.2 Tidlig lovgivning

2.2.1 Innledning

Lenge var sektoren regulert gjennom lover for den enkelte institusjon. Særlovgivningen for de ulike universiteter og vitenskapelige høgskoler hadde mange fellestrekk, og nye institusjonslover som kom til var gjerne bygd over samme lest som de etablerte. Til dels var det likevel store variasjoner, noe som gjør det utfordrende å gi en dekkende oversikt. Fremstillingen her vil i hovedsak konsentrere seg om å gi et bilde av hovedlinjer i organiseringen av de største universitetene. Punkt 2.2.5.2 beskriver kort tidlig organisering av høgskolene.

Omtalen av den tidlige lovgivningen vil i stor grad baseres på den omfattende historiske gjennomgangen som er tatt inn i proposisjonen til Universitetsloven av 1989.⁸⁹

2.2.2 Strid om autonomi

Uenighet knyttet til universitetets tilknytning til og grad av autonomi fra staten førte til sterke brytninger og flere runder med kongelig veto ved opprettelsen av landets første universitet.¹⁰ Utfallet av denne «kompetansestriden mellom trekløveret universitet, Storting/Regjering og Konge»¹¹ ble en institusjonslov (1824) som etablerte den første utgaven av det juridiske kompromisset med Universitetet som uavhengig institusjon underlagt regjeringen.

Balansegangen mellom frihet fra og avhengighet av staten er fortsatt et kjennetegn ved sektoren, og debatten om plassering av balansepunktet har, som vi skal se, gått igjen i senere lovgivning.

2.2.3 Styringsorganer

Universitetsloven av 1824 etablerte embetene som «kansler» og «prokansler» som kontaktpunktet mellom statsmakt og universitet. Universitetet ble tidlig etablert med «det akademiske kollegium» som sentralt organ. Sammensetningen av dette har variert, og det samme har den formelle myndighet som har vært lagt til organet. En rektorinstitusjon med direkte mandat gjennom valg, lovbestemt tilsynsplikt og selvstendig myndighet kan spores til en revisjon av Lov for kgl. Fredriks universitet i 1905.¹²

⁸ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989). Den historiske gjennomgangen i proposisjonen er basert på en utredning av førsteamanuensis Helge Salvesen ved Universitetet i Tromsø.

⁹ Lov 16.06.1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høgskoler (Universitetsloven – Univl.)

¹⁰ Kgl. Norske Frederiks Universitet i Christiania, opprettet 1811, nå Universitetet i Oslo

¹¹ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 3

¹² Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 3

Fakultetsnivået var styrt av et representativt fakultetsråd med valgte representanter, ledet av dekanus. På instituttnivå var instituttstyreren lenge enerådende, og denne var oppnevnt av kollegiet helt frem til 1955.¹³ Tradisjonelt var instituttene gjerne bygd opp rundt enkeltprofessorater, slik at professoren innenfor et område i praksis var instituttleder i kraft av sin stilling.

2.2.4 Administrasjon

Funksjonen som administrerende direktør ble innført ved etableringen av Universitetet i Bergen i 1946. Særlig interessant her er at direktøren fikk stemmerett i kollegiet. Institusjonsloven for UiB var en modifisert utgave av Oslo-loven av 1905. Ved UiO ble ordningen med direktør innført i 1962 – da uten stemmerett.¹⁴

2.2.5 Andre elementer

2.2.5.1 Utdanningsvekst og demokratisering

Siste halvdel av 1900-tallet opplevde universitetene stor vekst i studenttallene. Flere reformer tok sikte på å sikre bredere adgang til høyere utdanning, og institusjonene ble møtt med nye forventninger om å ta imot veksten.

Etterkrigstiden var også preget av en demokratisering av sektoren. Dette kan knyttes både til videreutvikling av fagfellesskapets styringsorganer i takt med en voksende vitenskapelig stab, og til strømninger i samtiden som stilte krav om arbeidsplassdemokrati og involvering av flere grupper. Det vokste gradvis frem organer som kombinerer utøvelsen av faglig autonomi og sikrer institusjonsdemokrati i bredere forstand.

Ordningen med valgte studentutvalg som «mellemlid mellom universitetets myndigheter og de studerende i anliggender vedrørende disses interesser»¹⁵ stammer fra lovendringen i 1905. Studentene fikk siden fast representasjon i kollegiet gjennom endring i Oslo-loven av 1955. I 1975 ble styringsorganene på alle tre nivåer (institusjon, fakultet og institutt) ved UiO gjort til representative organer der de ulike grupper ved universitetet valgte sine representanter. Universitetet i Bergen fulgte etter i 1980.¹⁶

Demokratiseringen førte til at mye myndighet ble lagt til valgte organer, men også til at organene ble strammere organisert enn tidligere – med valg og representativitet fremfor bredere allmøtelignende modeller.

2.2.5.2 Kort om høgskolene

Historisk var det som har utviklet seg til dagens høgskoler til dels svært ulike institusjoner. Både oppretting og utforming av institusjonene tok utgangspunkt i lokale behov, ressurser og forutsetninger. Sykepleierskoler, tekniske skoler og lærerhøgskoler er sentrale eksempler på slike institusjoner. Noen av disse utviklet seg i mer akademisk retning og ble omdannet til eller inngikk i vitenskapelige høgskoler og universiteter¹⁷, mens mange forble lokalt forankrede yrkesutdannelse.

Høgskolereformen i 1994 sluttførte en utvikling med sammenslåinger av denne uensartede gruppen institusjoner til større og bredere statlige høgskoler, som deretter ble lagt under samme lovgivning som universitetene og de vitenskapelige høgskolene.¹⁸ Historisk organisering av disse høgskolene behandles derfor ikke nærmere i denne fremstillingen.

¹³ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 3

¹⁴ Se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 3

¹⁵ Fra lovteksten, sitert etter Ot.prp. nr. 62 (1988-1989)

¹⁶ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 3

¹⁷ Se gjennomgang av slike i Ot.prp. nr. 62 (1988-1989)

¹⁸ Se bl. a. oppgavens kap. 2.4

2.2.6 Oppsummering

Fremveksten av lovgivningen knyttet til de enkelte institusjoner er her gjennomgått relativt summarisk, og med vekt på å få frem visse felles tendenser og kjennetegn. Bildet viser en sektor som har vokst frem og utviklet seg gradvis, og der organiseringen av den dominerende institusjonen (UiO) både har dannet utgangspunkt og referanseramme for senere institusjonsbygging, og har vært gjenstand for endring etter impulser fra lovgivning ved andre universiteter.¹⁹

Grovt oppsummert fremstår lovgivningen som pragmatisk og basert på både tilpasning til lokale behov og særtrekk ved aktiviteten som bedrives (forskning og høyere utdanning). Samtidig er utviklingen hele veien fra opprettelsen av UiO i 1811 og frem mot 1989 preget av brytninger mellom statlig styring og faglig autonomi, og etter hvert også mellom demokratisering og økte forpliktelser i form av studentvekst og medfølgende forvaltningsoppgaver.

Neste kapittel behandler den første etableringen av en felles rammelov for sektoren.

2.3 Lov om universiteter og vitenskapelige høgskoler (1989): Felles lov, større selvstyre

2.3.1 Sentrale endringer

Universitetsloven av 1989 etablerte en felles lovgivning som erstattet tidligere enkeltlover for de ulike universitetene og vitenskapelige høgskolene. Det ble også åpnet for at deler av loven, ev. i tilpasset form, kunne få virkning for «andre statlige høgskoler», jf. § 2.

Loven bygget videre på reformer knyttet til demokratisering (jf. pkt. 2.2.5.1), men utfordret samtidig formen på de tidligere demokratiseringsbestrebelsene.

2.3.2 Felles lov, større selvstyre

Allerede i innledningen til proposisjonen slås det fast at «[d]et har vært akseptert at det er et betydelig behov for større selvstyre på universitetene og de vitenskapelige høgskolene.»²⁰ Eksempel på særregler i tilknytning til dette er reglene angående tilsetning i vitenskapelig stilling. Universitetslovens §§ 32 og 33 gjorde institusjonenes styrever til tilsettingsorganer for professorstillinger (i motsetning til tidligere Kongen i statsråd), og ordningen med sakkyndig vurdering av søkere til vitenskapelig stillinger ble knesatt.²¹

2.3.3 Styringsorganer

Et økt selvstyre gjorde det samtidig nødvendig å etablere et øverste styringsorgan som kunne forvalte dette ansvaret/utøve myndighet. Dette medførte store endringer i de etablerte styringsmodellene, med opprydning i strukturer, representasjonsregler og ansvarsforhold. Kollegiet ble etablert som øverste organ – nå i form av et styre med klart utvidet myndighet i forhold til tidligere. Proposisjonen²² betoner sterkt viktigheten av et ansvarlig, kollegialt organ.²³ Dette ble søkt oppnådd med valgte medlemmer (tidligere utstrakt *ex officio*-representasjon), samt visse begrensninger mht. valgbarhet.

Samtidig innførte loven et «kollegieråd» for å videreføre den brede representasjon og kontaktflate sektoren var vant med fra tidligere styringsorganer. Dette organet fikk en rent

¹⁹ Jf. f.eks. pkt. 2.2.4 om direktørembetet, som først ble innført i Bergen.

²⁰ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989)

²¹ Se nærmere om dette: NOU 1993: 24, kap. 4.2.2

²² Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 2.1

²³ Se kap. 4.4.3.2 om dette.

rådgivende funksjon, og departementet understreket i sine merknader viktigheten av at ansvar og fullmakter var lagt til styret.

2.3.4 Administrasjon

1989-loven etablerte en felles modell med universitets- eller høyskoleledere for universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Direktøren har ansvar for daglig ledelse av institusjonen, og stillingen kan underlegges instruks fra styret som øverste organ. Samtidig understrekes det at noe også følger av lovens oppgavefordeling: «Direktøren er innen økonomiforvaltningen pålagt oppgaver i loven som han/hun har et selvstendig ansvar for uten at de er pålagt ham/henne av styret.»²⁴

2.3.5 Oppsummering

Oppsummert førte etableringen av en felles lov til økt institusjonell autonomi, men strammere organisatoriske strukturer i form av sentralt gitte regler for oppbygning med institusjon, avdeling og grunnenhet. Lovens innføring av et ansvarlig styre gav mer myndighet til den enkelte institusjon, men innebar samtidig en nedtoning av de tradisjonelle store organene. Et paradoksalt trekk er at økt selvstyre og klarere ansvarsforhold både styrker mulighetene for påvirkning gjennom deltakelse og fører til mindre bred og direkte involvering.

2.4 Lov om universiteter og høyskoler (1995): Helhet og autonomi

2.4.1 Sentrale endringer

Høyskolereformen i 1994 og Hernes-utvalgets tanker om «Norgesnett»²⁵ førte til store endringer i institusjonslandskapet og preger også Universitets- og høyskoleloven av 1995.²⁶ Mandatet for lovutvalget tok utgangspunkt i Innst.S. nr. 230 (1990-91), der KUF-komiteen i behandlingen av St.meld. nr. 40 (1990-91) uttaler at «[o]rganiseringen i et Norgesnett innebærer at all høyere utdanning inngår i et samlet hele.»²⁷

I forlengelsen av dette var det en klar føring om å få alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner under en felles lov, noe som preget dynamikken i lovarbeidet. Samtidig bærer NOU-en preg av brytninger i sentrale spørsmål, som for eksempel inndeling i, benevnelse for og betydning av institusjonskategorier.²⁸

2.4.2 Helhet og autonomi

Selv om tanken om «et samlet hele» preget de signalene som var gitt i oppstarten av lovarbeidet, vektla også denne lovendringen autonomi. Lovutvalget skulle ta utgangspunkt i erfaringer med 1989-lovens omfattende myndighetstildeling. Formuleringen i utvalgets mandat om at «[b]ehovet for nasjonal styring og samordning må veies mot ønsket om å gi mest mulig ansvar til det enkelte lærested»²⁹ oppsummerer de utfordringer utvalget stod overfor når det gjaldt balansering av hensyn.

En del av Bernt-utvalgets løsning på disse utfordringene var et lovgivningsteknisk noe utradisjonelt forslag om omfattende formålsparagrafer:

²⁴ NOU 1993: 24, kap. 4.2.1

²⁵ NOU 1988:28. Utvalget var ledet av professor Gudmund Hernes, utdanningsminister fra 1990.

²⁶ Lov 12.05.1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven – Univl. 1995)

²⁷ Innst.S. nr. 230 (1990-91)

²⁸ Se f. eks. delt innstilling i kap. 9.1.2 om lovens virkeområde, der utvalgets syv medlemmer delte seg i tre fraksjoner.

²⁹ Fra utvalgets mandat, gjengitt etter NOU 1993: 24, kap. 1.2

«En lov kan ikke sees frigjort fra samtidens ideologier og samfunnsforhold. En lov om universiteter og høyskoler bør etter utvalgets mening derfor klart markere disse institusjonenes fristilling i samfunnet.»³⁰

Utvalget påpekte selv at omfattende formålsparagrafer «fort blir floskler og [...] ikke har rettskraftig virkning», men uttaler at en rammelov for denne sektoren utløser et «...behov for å fylle rammeverket med innhold».³¹

Utvalget kommer inn på utfordringer ved å organisere sektoren som forvaltningsorganer, særlig med tanke på «å forene politisk styring med institusjonell og faglig frihet».³² Utvalget mente at institusjonene burde organiseres som forvaltningsorganer med særlige fullmakter, og bare være gjenstand for helt overordnet politisk styring. Utvalget så også for seg utvikling av ulike styringsstrukturer og konkret tilpasning av fullmakter til den enkelte institusjon. Verken proposisjonen eller Stortingets innstilling tok imidlertid opp denne tråden eksplisitt.³³

2.4.3 Styringsorganer

Felles styringsstruktur og vurderinger av ulike modeller for styresammensetning og ekstern representasjon er andre sentrale føringer i mandatet – begge tett knyttet til målsetningen om etablering av en felles lov.³⁴ Utredningen inneholder en bred diskusjon av styringsordningen, der lovutvalget skiller lag på sentrale punkter. Diskusjonen her var også knyttet til generelle diskusjoner om styring av offentlig sektor som pågikk på samme tid.³⁵

2.4.3.1 Styre og råd

Utvalget foreslo videreføring av ordningen med «styre og et større rådgivende organ for styret, basert på representasjon fra de ulike fagmiljøer», og av «den valgte rektorfunksjon der rektor er styrets leder og fører tilsyn med institusjonen på dettes vegne».³⁶

I vurderingen av ulike modeller ble både en parlamentarisk modell og ordninger basert på formannskap og representantskap vurdert som interessante. Styre/råd-modellen ble foretrukket dels ut fra en vurdering av realismen i å oppnå et tilstrekkelig «politisk organiseringsnivå» ved alle institusjoner til å kunne drive slike modeller, og dels ut fra en vurdering av hensiktsmessigheten i

«...at forvaltningsorgan som har som sine primæroppgaver å drive forskning og utdanning, skal anvende en stor del av sin tid og energi på kontinuerlig vedlikehold av et høgt utviklet internt demokrati ved institusjonene.»³⁷

Utvalget oppgir likevel å ha latt seg inspirere av de andre modellene som var vurdert, og å ha tatt med elementer fra disse i utformingen av styre/råds-modellen. Styringsmodellen er altså en spesialtilpasset løsning utformet for å kombinere behovet for ansvarlige og effektive organer og demokratisk og faglig forankring og legitimitet internt.

2.4.3.2 Styresammensetning

Flertallet advarte mot for små styre og mente at styrets størrelse burde «avgjøres konkret for hver enkelt institusjon»³⁸. To av utvalgets medlemmer ville fastsette størrelsen i loven for å sikre at styret var «lite nok til å være et effektivt og handlekraftig styringsorgan», men dette

³⁰ NOU 1993: 24, kap. 9.1.3

³¹ NOU 1993: 24, kap. 9.1.3

³² NOU 1993: 24, kap. 9.2.1

³³ Se bredere omtale av dette i NOU 2000: 14, kap. 11.3.1

³⁴ Utvalgets mandat er gjengitt i NOU 1993: 24, kap. 1.2

³⁵ Se omtale av «Styrereform-utvalget» i NOU 1993: 24, kap. 9.2.2

³⁶ NOU 1993: 24, kap. 2.3

³⁷ NOU 1993: 24, kap. 2.3.5

³⁸ NOU 1993: 24, kap. 2.3.1.2

mindretallet skilte lag da ett medlem så det som «prinsipielt uriktig at offentlig eide institusjoner ledes av et styre hvor flertallet kommer fra institusjonen selv.»³⁹

Utfallet av Stortingets behandling ble at universitets- eller høgskolerådet selv skulle fastsette om styret skulle ha 9, 11 eller 13 medlemmer.⁴⁰ Et mindretall på tre medlemmer vant frem med sitt forslag om at rådet skulle innstille eksterne styremedlemmer til departementet, ikke velge dem direkte.⁴¹

Det at lovutvalget skiller lag på disse og andre sentrale punkter, er uttrykk for et grunnleggende ulikt syn på styrets rolle/funksjon. Flertallet er talsmenn for videreføring av elementer fra den klassiske, brede representasjon med stor grad av deltakelse i demokratiske organer. Mindretallet heller mot mer selskapsrettslig organisering, med klarere personlig ansvar og styring på et overordnet strategisk nivå.

2.4.4 Administrasjon

Ordningene som var etablert med 1989-loven og revisjonen i 1994 ble her i hovedsak videreført. Et interessant endringsforslag fra utvalget er at formuleringen «etter samråd med rektor» foreslås strøket for å klargjøre «at rektor står fritt i forhold til saksforelegget under styrets behandling.»⁴²

Dette forslaget ble ikke tatt til følge. Departementet ønsket å beholde understrekningen av en forventning om at direktøren i forberedelsen av styresaker skulle ta hensyn til «styrets ønsker mht. bredde i saksforelegget og generelle prinsipper for de vurderinger som foretas», men påpekte at det «likevel ikke [er] tvil om at direktøren er ansvarlig for at saken er godt nok forberedt og at rektor står helt fritt i forhold til saksforelegget.»⁴³

2.4.5 Lovrevisjon 2002 – «Kvalitetsreformen»

2.4.5.1 Reformens hovedinnhold

St.meld.nr.27 (2000-2001) ble grunnlaget for en omfattende reform av norske universiteter og høgskoler. Reformen hadde som hovedmål å bedre studiekvaliteten (etter stor studentvekst på 1990-tallet) og sikre kvalitet i forskningen. Stortingsmeldingen bygget på forslag fra Mjøsutvalgets brede utredning, samt Aamodtutvalgets arbeid, som konsentrerte seg om studiefinansiering. Stortinget behandlet meldingen i Innst.S.nr.337 (2000-2001), som igjen ble fulgt opp med en lovrevisjon i 2002.⁴⁴

Lovrevisjonen var omfattende. Endringer knyttet til «helhetlig læringsmiljø» (gradsstruktur, internasjonalisering, oppfølging av studentene og studiefinansiering) faller utenfor fremstillingen her, men reformen innebar også store organisatoriske endringer i sektoren. Et gjennomgangstema er mer frihet og mer ansvar til institusjonene. Her omtales bare helt kort noen av de viktigste endringene. De fleste endringene er videreført til gjeldende lov, som vil introduseres kort i kapittel 2.5 og behandles i større bredde under oppgavens kapittel 4.

2.4.5.2 Styrking av styrets rolle

Styrets størrelse ble fastsatt til 11 personer som generell regel. Innenfor rammen av dette ble det gjort plass til flere eksterne styremedlemmer gjennom en tilsvarende reduksjon av antall interne. Ordningen med universitets-/høgskoleråd ble avvirket.

³⁹ NOU 1993: 24, kap. 2.3.1.2

⁴⁰ Da rådene ble fjernet gjennom lovrevisjonen i 2002, ble styrets størrelse fastsatt til 11 medlemmer.

⁴¹ Ved avskaffelsen av rådet i 2002 ble dette endret til innstilling fra styret, jf. Univl. 1995 § 11 nr. 3.

⁴² NOU 1993: 24, kap. 2.5

⁴³ Ot.prp. nr. 85 (1993-1994), kap. 4, under merknader til lovens kapittel 4.

⁴⁴ Lov 4. og 28. juni 2002, nr. 62

2.4.5.3 Enhetlig ledelse på avdelings- og grunnenhetsnivå

Lovrevisjonen åpnet for tilsetning av ledere på avdelings- og grunnenhetsnivå. Dette var begrunnet i et ønske om å «styrke faglig ledelse på grunn- og avdelingsnivået»⁴⁵, og ble en viktig forløper til modellen som siden ble introdusert også på institusjonsnivået.

2.4.5.4 Institusjonskategorier

Bestemmelsen om lovens virkeområde i § 1 nr. 1 ble endret fra en opplisting av de enkelte institusjoner til en generell formulering. Dermed var det ikke lenger nødvendig med endring av loven for at en institusjon skal kunne endre kategori.

2.4.5.5 Administrerende direktør

Departementet sendte på høring et forslag om endring i lovens § 15 som ville begrense administrerende direktørs myndighet/funksjon til ledelse av den sentrale administrasjonen. Forslaget innebar en direkte styringslinje fra rektor som var tenkt i sammenheng med forslag om obligatorisk ordning med tilsatte avdelingsledere og ledere for grunnenhet.

Departementet gikk etter høringsrunden inn for frihet i valg av ledelsesform, og valgte derfor å foreslå endringer i motsatt retning. En ønsket å gi direktøren «tilstrekkelig myndighet til å ivareta ansvaret for institusjonens samlede administrative virksomhet innenfor det mandat styret gir», og fremholdt at «[v]ed å legge slike oppgaver og funksjoner til det sentrale nivået kan det settes mer vekt på faglig orientering i ledelse og styring på underliggende enheter».⁴⁶

2.4.6 Oppsummering

Univl. 1995 fikk virke i 10 år, men var gjenstand for omfattende revisjoner underveis. Som belyst var loven allerede fra lovutvalgets hånd preget av relativt sterke motsetninger på sentrale punkter. Samtidig ble det fra lovutvalgets side lagt opp til å etablere et helhetlig *ideologisk* rammeverk, jf. punkt 2.4.1.

Kvalitetsreformen, som var styrende for lovrevisjonen i 2002, innebar på mange punkter brudd med både etablerte særtrekk ved universitets- og høyskolesektoren og den ideologien som lå bak lovverket. Neste kapittel behandler Universitets- og høyskoleloven av 2005, som begynte å virke parallelt med at den store reformen ble satt ut i livet.

2.5 Lov om universiteter og høyskoler (2005): Uavhengighet og ansvar

2.5.1 Sentrale endringer

2005-loven er gjeldende lov, og vil utdypes og belyses fra ulike sider senere i oppgaven. Den behandles derfor kort her, men inkluderes for oversiktens skyld. Lovrevisjonen knyttet til gjennomføringen av Kvalitetsreformen skjedde kort tid før den nye loven ble arbeidet frem, og la føringer for lovarbeidet med hensyn til de organisatoriske rammer. Reformen er tidligere omtalt i punkt 2.4.5, og noen sider ved den vil også behandles under punkt 2.5.3.

2.5.2 Uavhengighet og ansvar

Mjøsutvalget var opptatt av å gi institusjonene «den uavhengigheten og det ansvaret som er nødvendig for at de skal kunne levere forskning og undervisning av den kvalitet og den relevans som er nødvendig»⁴⁷, og mente at dette gjorde det nødvendig å endre organisasjonsform. Utvalget viser til at

⁴⁵ St.meld.nr.27 (2000-2001)

⁴⁶ Ot.prp. nr. 40 (2001-2002), kap. 4.5.4

⁴⁷ NOU 2000: 14, kap. 11.6.2

«[i]nstitusjonene er underlagt til dels meget omfattende og detaljert instruksjon, og selv om institusjonene på en del områder er gitt visse fullmakter, synes det å være stor usikkerhet både i departementet og ved institusjonene hvor langt disse rekker.»⁴⁸

Mjøsutvalget ønsket å definere handlingsrommet klarere og gi institusjonene «et større ansvar for egen utvikling, også på det økonomiske og administrative området.»⁴⁹ Dette munnet ut i et forslag om omdanning til selveiende institusjoner og dermed selvstendige rettssubjekter gjennom å opprette en ny institusjonskategori kalt SHU – statlige høyere utdanningsinstitusjoner.

Spørsmålet om tilknytningsform ble ikke drøftet i Stortingets behandling av endringsloven i 2002⁵⁰, men Ryssdalutvalget (oppnevnt desember 2002) hadde dette som sentral del av sitt mandat i arbeidet med 2005-loven⁵¹. Heller ikke dette lovarbeidet førte til endringer i tilknytningsform, og institusjonene ble videreført som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.⁵²

Felles lovgivning for statlige og private institusjoner var hovedmotivet bak innføringen av ny lov, og økt uavhengighet og mer ansvarstildeling må også sees i sammenheng med at private institusjoner kom inn under loven. Dette perspektivet er utviklet nærmere i oppgavens punkt 3.2.4 og 3.4.4.

2005-loven videreførte systemet med en formålsparagraf som «...skal bidra til å inspirere beslutningstagere på alle nivåer, og vil være retningsgivende for beslutningsprosessene ved de enkelte institusjoner og hos de sentrale myndigheter.»⁵³

2.5.3 Oppsummering

Stensaker (2008) peker på at Kvalitetsreformen⁵⁴ innebar at samfunnet lente seg lenger inn i universitetssektorens autonomisfære gjennom interesse for kvalitetssikring av studier og forskning:

«Mens styring og ledelse av høyere utdanning har en lang tradisjon for ekstern innflytelse – spesielt fra myndighetene selv – har spesielt universitetene, men også høyskolene, hatt langt større kontroll over kvalitets-, kompetanse- og kunnskapsprosessene.»⁵⁵

Parallelt med dette fikk institusjonene altså nye virkemidler for styring og ledelse som gav styrene økt kontroll over egen virksomhet. Et synlig eksempel var innføringen av nettobudsjettering med uspesifiserte rammetilskudd (basisbevilgninger). Oppfølging i form av eierprioriteringer/opdragsbrev og etatsstyringsmøter løftet den departementale kontrollen til et mer overordnet nivå enn tidligere.

⁴⁸ NOU 2000: 14, kap. 11.6.2

⁴⁹ NOU 2000: 14, kap. 11.6.2

⁵⁰ Se Innst. O. nr. 58 (2001-2002) kap 1, der det vises til at departementet har satt i gang prosesser knyttet til åpning for organisering som selvstendige rettssubjekter.

⁵¹ Se NOU 2003: 25, kap. 1.2

⁵² I NOU 2000: 14 uttales det riktignok at institusjonene ble videreført som «ordinære forvaltningsorganer» i 1995, jf. NOU 2000: 14, kap. 11.3.1. Temaet behandles også i oppgavens kapittel 4.2.

⁵³ NOU 2003: 25, kap. 6.3.1.

⁵⁴ Se punkt 2.4.5

⁵⁵ Stensaker (2008), s. 418

3 Sentrale hensyn

3.1 Innledning

Som omtalt under kapittel 2.4.2, har *ideologi* vært en viktig bakgrunn og rettesnor for utviklingen av lovgivningen. Dette kapitlet bygger videre på en slik tilnærming ved å søke å identifisere noen hovedgrupper hensyn bak gjeldende lovgivning, begrunne dette utvalget og beskrive hva som inngår i de omtalte gruppene hensyn.

Utgangspunktet for identifisering av hensynene vil være en gjennomgang av de bestemmelser som angår lovens formål. Grupperingen av hensyn vil gjøres ut fra en egen vurdering og systematisering av de hensynene lovgiver har løftet i lovarbeidet, og følger ikke noen systematikk/rubrisering som er uttrykt i klartekst i forarbeider eller andre steder. Utvalget av de sentrale gruppene hensyn som løftes frem gjøres også med henblikk på at de vil inngå som strukturerende elementer i behandlingen av oppgavens hovedproblemstilling i kapittel 4.

3.2 Verdimessig utgangspunkt for lovgivningen på området

3.2.1 Innledning

Dette delkapitlet vil belyse det verdimessige utgangspunktet for gjeldende lovgivning gjennom en redegjørelse for Universitets- og høyskolelovens formålsbestemmelser. Funnene her vil, sammen med en plassering av noen sentrale begreper, danne grunnlag for identifisering av de sentrale gruppene hensyn bak lovgivningen.

3.2.2 Ideologisk utgangspunkt

Gjeldende universitets- og høyskolelov bygger videre på systematikken og reglene som ble etablert med Univl. 1995. Lovutvalget i NOU 1993: ønsket som nevnt å gi et «innhold» til rammeloven de utformet «...fordi det også er en ideologi som ligger til grunn for utformingen av de andre kapitlene i loven.»⁵⁶ Utgangspunktet har altså vært en ambisjon om å ikke bare uttrykke den bakenforliggende ideologien på overordnet plan (formålsnivå), men også ha en ideologisk tilnærming når det gjelder utforming av enkeltbestemmelser og etablering av samvirket mellom de ulike bestemmelsene.

Et eksempel på en klar ideologisk føring/forutsetning fra utvalgets side er at det legges til grunn at «[e]n forskningsinstitusjon skal ikke være som en bedrift med streng hierarkisk oppbygging.»⁵⁷ Idealet om at loven skal henge sammen med «samtidens ideologier og samfunnsforhold»⁵⁸ legitimerer føringene, men innebærer samtidig også en åpning for at en endret ideologisk overbygning og trekk ved samfunnsutviklingen ellers kan – og må – føre til endring og utvikling av lovverket.

3.2.3 Lovens formål

Lovens formål er formulert i § 1-1. Formålsparagrafen formulerer et tredelt formål for lovgivningen: utdanning, forskning/utviklingsarbeid og formidling. Samlet utgjør dette et bredt samfunnsoppdrag og plasserer universiteter og høyskoler som sentrale institusjoner i demokratiet.

Institusjonene er gitt et omfattende samfunnsoppdrag som går ut over primæraktivitetene. Balansen mellom kjerneoppdraget (forskning og utdanning) og det bredere samfunnsperspektivet speiles i at lovens verdigrunnlag bygger på

⁵⁶ NOU 1993: 24, kap. 9.1.3

⁵⁷ NOU 1993: 24, kap. 9.1.4

⁵⁸ NOU 1993: 24, kap. 9.1.3

«...krav om åndsfrihet og herunder forsknings- og lærefrihet som grunnleggende verdier, men likevel innenfor rammen av krav om at institusjonen skal fremme menneskelig likeverd, likestilling mellom kjønnene, demokratiske idealer og internasjonal solidaritet.»⁵⁹

3.2.4 Krav til institusjonene

Lovens § 1-3 om institusjonenes virksomhet konkretiserer de plikter universiteter og høyskoler har med tanke på å arbeide for oppfyllelse av formålene som er uttrykt i § 1-1. Denne koblingen mellom institusjonenes virksomhet og lovens overordnede formål er eksplisitt, og tydeliggjort i forhold til tidligere lov.⁶⁰ Før opplistingen i § 1-3 bokstav a-f, angir lovteksten at institusjonene «skal arbeide for å fremme lovens formål ved å...» utføre de oppgaver som bestemmelsen stiller krav om.

Den direkte forbindelsen mellom fastsettelsen av lovens formål og institusjonenes oppgaver bidrar til helhet og sammenheng. Kravene i § 1-3 ligger til grunn for den virksomheten resten av loven regulerer, og løsningen som er valgt her etablerer en helt klar forventning om samsvar mellom krav og formål – slik at kravene må tolkes i lys av formålsbestemmelsene.

Bestemmelsen i § 1-3 første setning har samtidig også blitt lest som en oppmykning av «skal gi»-kravet i Univl. 1995 § 2 nr. 1-5. Bernt omtaler den som mindre kategorisk enn forgjengeren, og begrunner dette med en uttalelse i lovproposisjonen som vektlegger ressurstilgang som tolkningselement: «Det konkrete innholdet i de enkelte bestemmelsene vil bl.a. avhenge av i hvilken utstrekning virksomheten er finansiert av staten, virksomhetens størrelse og profil.»⁶¹ Hos Bernt utlegges dette som at det er Stortinget som gjennom sine budsjettvedtak har ansvar for å realisere målsettingene: «den enkelte [statlige] institusjon har et selvstendig ansvar bare i den utstrekning det er stilt midler til rådighet for formålet – ved friske midler eller ved påbud om omdisponeringer».

En lemping av kravenes tyngde i lys av grad av statlig finansiering, slik proposisjonen antyder, gir mening når det gjelder private institusjoner. Det ville bryte med lovens system ellers om en rammelov skulle pålegge private institusjoner konkrete plikter knyttet til aktiviteter som det ikke er gitt tilskudd for – som kan være tilfelle for eksempel for kravet i § 1-3 i) om å tilby etter- og videreutdanning.

Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmål ved Bernts tolkning i lys av de systemer som for den statlige delen av sektoren er etablert med nettobudsjettering og etatsstyring – systemer som bygger på styring ved hjelp av overordnede mål og mindre grad av øremerking. Dette styrkes av at de enkelte kravene er overordnet anlagt og åpent formulert. Videre er bestemmelsen plassert i den delen av loven som er felles for offentlige og private institusjoner. En kan spørre om det ikke er mer rimelig å lese formuleringen i proposisjonen som en nødvendig moderering av hensyn til å ikke gripe for langt inn i private institusjoners selvstendighet ved innlemmelsen i loven.

En slik tolkning av proposisjonens omtale av § 1-3 første setning, må innebære at kravene i § 1-3 for statlige institusjoner leses som overordnede styringssignaler som styret er pliktig til å ta høyde for i sin disponering av ressurser, og at det først og fremst er overveininger knyttet til «virksomhetens størrelse og profil»⁶² som er aktuelle grunnlag for å prioritere bort enkelte av dem. Interessant her er også at kravet i § 1-3 i) for statlige institusjoners del skiller seg ut fra de øvrige ved å ikke kreve at staten stiller midler til rådighet. Kravet er knyttet til potensiale for

⁵⁹ NOU 1993: 24, kap. 2.2

⁶⁰ Se nærmere om dette i Bernt, Rettsdata, Note (19)

⁶¹ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004), merknad til § 1-3

⁶² Samme sted

eksterne inntekter, jf. adgangen til å kreve egenbetaling for studier som ikke «fører frem til en grad», jf. § 7-1 nr. 2.

3.3 Noen sentrale begreper

3.3.1 Akademisk frihet og institusjonell autonomi

Begrepet «akademisk frihet» favner om både prinsippet om den individuelle akademiske frihet og institusjonenes faglige autonomi.⁶³ Begrepet gis ulikt innhold i ulike sammenhenger, og det må skilles klart mellom rekkevidden av den akademiske frihet Uhl. garanterer/opererer med, ulike definisjoner i debatter innen academia⁶⁴, og det mer uklare – og trolig ofte videre – innholdet begrepet kan ha i dagligtalen.

I mange sammenhenger er det også uklart om en henvisning til «akademisk frihet» retter seg mot individuell akademisk frihet eller institusjonell autonomi – eller begge. Hensynet til akademisk frihet er blant annet brukt i lovens forarbeider til å begrunne visse særegenheter ved organiseringen av norske universitet og høyskoler⁶⁵, uten at det fremgår nærmere verken eksplisitt eller av sammenhengen om en her har tenkt på begge former for akademisk frihet.

I denne oppgavens kontekst er institusjonell autonomi et sentralt begrep i drøftelsene av de lovmessige rammene for organisering, styring og ledelse av institusjonene. Det var individuell autonomi som fikk mest plass i debatten rundt stortingets behandling av Uhl. Lovfesting av den individuelle forskers akademiske frihet var gjenstand for en egen utredning med utgangspunkt i komitéens merknader under stortingsbehandlingen.

Grenseoppgangen mellom individuell frihet/institusjonell autonomi kan problematiseres, og det er ikke en entydig sammenheng mellom begrepene. Utøvelse av individets akademiske frihet kan til og med være avhengig av en viss begrensning av institusjonens frihet:

«Et sentralt aspekt ved individuell akademisk frihet er beskyttelsen mot egen ledelse og kolleger, like så mye som mot direkte press og sanksjoner utenfra.»⁶⁶

Disse spenningene i forholdet mellom ledelsesformer og individuell akademisk frihet er også tatt opp i utredningen fra Underdalutvalget⁶⁷. Med hensyn til grenseoppgangen mellom individets og institusjonens forskningsfrihet ble her det vist til Forskningsmeldingen 2005, som konkluderte med at

«institusjoner må [...] ha en forskningsfrihet som på noen områder går lengre enn den enkelte tilsattes. Den enkelte forsker må ha frihet til å velge metode, fremgangsmåter og emner innenfor institusjonens forskningsstrategiske rammer på det fagfeltet vedkommende er tilsatt på. Den enkelte må også stå fritt til å publisere sine egne forskningsresultater.»⁶⁸

I forlengelsen av dette kan det være naturlig å spørre om valg av styringsmodell (valgt/ansatt leder) har innvirkning på den enkelte tilsattes akademiske frihet, og i så tilfelle hvilken innvirkning det har. Forskningsmeldingen 2005 inneholder refleksjoner som viser bredden i syn på dette. Valgte ledere er tradisjonelt sett ansett som tett knyttet til faglig frihet, men et innspill som er gjengitt i meldingen argumenterer med styrke for ansatte ledere og hevder at det tvert imot «...er nærliggende å påstå at faglig strategisk ledelse er en forutsetning for å kunne opprettholde en akademisk frihet både på individuelt nivå og på institusjonsnivå.»⁶⁹

⁶³ Jf. bl.a. Kallerud (2006) og NOU 2006:19

⁶⁴ Se mer utfyllende om denne problemstillingen i Kallerud (2006), kap. 2.1 og 2.3

⁶⁵ Se f.eks. NOU 2003:25, kap. 6.4.7.1

⁶⁶ Kallerud (2006), s. 7

⁶⁷ NOU 2006:19

⁶⁸ St.meld. nr. 20 (2004–2005), sitert i NOU 2006: 19, kap. 1.1

⁶⁹ Aksnes (2004), gjengitt etter St.meld. nr. 20 (2004–2005)

3.3.2 Autonomi

3.3.2.1 Autonomidefinisjon

I administrative og organisatoriske spørsmål er det naturlig å trekke paralleller mellom universiteter og høyskolars autonomi og norske kommuners frie stilling i forhold til staten. Slike paralleller må brukes med varsomhet, ettersom universiteter og høyskoler inngår som forvaltningsorganer direkte organisert under departementet. Likevel har Kommuneloven⁷⁰ inspirert lovgiver på flere punkter. Det kan også være naturlig å se hen til kommunalretten for å finne en autonomidefinisjon. Smith (2011) definerer autonomi slik:

«'Selvstyre' eller 'autonomi' for kommune A forutsetter for det første at den har frihet til å velge andre løsninger enn kommune B eller C. For det andre må det være opp til kommunen selv, ikke til andre (for eksempel statlige forvaltningsorganer), å avgjøre om ulikheter som følger av slike valg, skal korrigeres. Uten et minimum av slik valgfrihet blir det ikke meningsfylt å snakke om kommunal 'autonomi'. Men frihetsgraden kan selvsagt variere fra område til område.»⁷¹

3.3.2.2 Institusjonsdemokrati som forutsetning for autonomi?

Den brede historiske gjennomgangen som er tatt inn i Ot.prp. nr. 62 (1988-1989) ser demokratiseringen av styringsstrukturen som et helt sentralt trekk ved utviklingen i etterkrigstiden⁷². Samtidig peker proposisjonen på at styring ikke bare skjer gjennom den formelle styring gjennom lover og regelverk – uformelle styringsmekanismer gjennom ikke-regelfestede kontakter og organer, og styring gjennom økonomiske bevilgninger er to andre faktorer.⁷³

Dette bildet er stadig gjeldende. Økende innslag av uformelle styringsmekanismer endrer ikke den prinsipielle autonomien, og som fremstillingen her belyser andre steder, er institusjonene tildelt stadig større handlingsrom med hensyn til valg av løsninger. En organisering som slik betoner betydningen av lokalt handlingsrom har som forutsetning og fundament de demokratiske strukturer som kan utøve autonomien.

3.4 Identifisering av sentrale grupper hensyn

3.4.1 Hensyn til faglig autonomi

Den første gruppen hensyn kan rubriseres under hensynet til faglig autonomi. Her inngår de delene av samfunnsmandatet som er knyttet til ivaretagelse av de overordnede verdier og idealer som er beskrevet under kapittel 3.2 – sikre faglig frihet, ivareta forskningsetiske prinsipper og tilby fri, forskningsbasert undervisning.

Et annet hensyn som inngår i gruppen handler om mangfold – ikke bare i forskningsmetoder og utdanningsopplegg, men også når det gjelder organisering generelt. Stensaker (2008) oppsummerer dette når han omtaler tankegangen knyttet til at

«...de som har skoene på som best vet hvor de trykker, og at lokal autonomi vil sikre både større grad av effektivitet og større mangfold (Dimmen & Kyvik 1998). Effektiviteten sikres ved hjelp av spesifikk kunnskap om hvordan ressursene best kan utnyttes, og mangfoldet skal sikres ved at det lokalt eksisterer ulike oppfatninger om hva som er de beste veier for å sikre utvikling og dynamikk.»⁷⁴

3.4.2 Hensyn til forvaltningsvirksomhet (ressursforvaltning, effektivitet og rettssikkerhet)

Behovet for å ivareta hensyn knyttet til forvaltningsvirksomhet kan sies å springe ut av valget av tilknytningsform (forvaltningsorgan) og gjøre seg særlig gjeldende på grunn av valg av

⁷⁰ Lov 19.12.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven – Koml.)

⁷¹ Smith (2011), s. 50-52.

⁷² Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 3

⁷³ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989), kap. 2.2

⁷⁴ Stensaker (2008), s. 418

ansvarsplassering (instruksjonsmyndighet). Samtidig er ressursforvaltning, effektivitet og rettssikkerhet elementer som ethvert valg av organisering ville ha måttet ta høyde for. Forsvarlig og effektiv forvaltning av fellesskapets ressurser er vektlagt tungt flere steder, og valget om å plassere universiteter og høyskoler innenfor forvaltningens rettslige rammeverk utgjør i seg selv en prioritering av disse hensynene, selv om det også er andre begrunnelser for dette (jf. kapittel 2).

Gruppen hensyn som er knyttet til forvaltningsvirksomheten har grenseflater mot og overlappende punkter med både styringsbehov og autonomi. Særlig forholdet mellom ønsket om lokal autonomi og vektingen av forvaltningshensynene er interessant, og kan diskuteres i begge retninger. Forvaltningmessige idealer om likebehandling, forutsigbarhet, effektiv saksgang og felles systemer ivaretas kanskje i mindre grad av en desentralisert og mangfoldig struktur. Fragmentering og fremvekst av lokale praksiser utfordrer de rettssikkerhetsmomentene som løftes frem her. I forlengelsen av et slikt perspektiv kan det være naturlig å spørre om vektleggingen av institusjonell autonomi svekker sentrale hensyn i forvaltningsretten. Samtidig kan stor grad av lokalt selvstyre, jf. kap. 3.4.1, fremme effektivitet på andre måter.

Også betydningen av rettssikkerhet og effektivitet for den enkelte hører under denne gruppen hensyn. Individuell rettssikkerhet løftes frem og tillegges stor og selvstendig vekt i strukturmeldingens motiver for varslet lovendring:

«Institusjonene treffer avgjørelser som er helt sentrale for den enkeltes liv, enten de er studenter, ansatte eller andre. En veldrevet og effektiv universitets- og høyskolesektor er viktig for studenter, faglig og administrativt ansatte og samfunnet generelt.»⁷⁵

3.4.3 Hensyn til demokratisk deltakelse

Ønsket om å legge til rette for demokratisk deltakelse må leses i bred forstand, og omfatter her både studenter, administrative og vitenskapelige ansatte – internt ved institusjonen og i samfunnet. Prioriteringen av interndemokrati følger av lovens system for dette (se kapittel 4.4), og den brede ambisjonen om deltakelse er både uttrykt eksplisitt i lovteksten⁷⁶ og knyttet til universiteter og høyskolars historiske rolle i samfunnet og demokratiet.

Hensynene som inngår her vil i visse tilfeller stå i motsetningsforhold til forvaltnings- og styringshensyn. De løper i noen grad sammen med hensynet til faglig autonomi, men det er likevel hensiktsmessig å omtale dem som en selvstendig gruppe hensyn. Demokratisk deltakelse avhenger ikke fullt ut av faglig autonomi, og former for faglig autonomi er mulig uten demokratisk deltakelse.⁷⁷

Et eksempel på viktige verdivalg og utviklingen i vektleggingen av demokratihensyn er diskusjonen i forarbeidene til 1995-loven om hvilke mekanismer bestemmelsene om styringsmodell skulle baseres på. Utvalget gikk langt i å vurdere mekanismer fra Kommuneloven, men utfallet ble en spesialtilpasset styre-/rådsmodell.⁷⁸ Senere revisjoner har fjernet rådene og endret styrets rolle og arbeidsform mer i retning av de relativt overlappende normer som er etablerte for stiftelser, statsforetak og aksjeselskap.

3.4.4 Hensyn til myndighetenes styringsbehov

Den siste gruppen hensyn denne fremstillingen vil operere med, gjelder myndighetenes styringsbehov. Til tross for sterke føringer om spillerom for faglig autonomi og lokalt demokrati, gjenstår et behov for styring og oppfølging fra myndighetenes side. For analysen i denne

⁷⁵ Meld. St. 18 (2014-2015), kap. 6.1

⁷⁶ Jf. uhl. § 1-3 f): «legge til rette for at institusjonens ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.»

⁷⁷ Se kapittel 3.3.1

⁷⁸ Se kapittel 2.4.3.1

oppgaven sin del er det ikke først og fremst lovgiverperspektivet (det helt grunnleggende behovet for å lovregulere en så sentral samfunnssektor) som er interessant, men snarere et perspektiv knyttet til den utøvende makt – hvordan en har vurdert departementets styringsbehov og hva en har sett som egnede mekanismer for å ivareta dette.

Eksempler på slike hensyn er ønsket om å ivareta behov for å gi styringssignaler om å ivareta samfunnsmessig etterspørsel⁷⁹ og forvalte utdanningssystemet på et overordnet nivå (styre/påvirke hvilke institusjoner/institusjonstyper som tilbyr ulike grader/utdanninger, etablere apparat for oppfølging og sanksjoner ved brudd på fullmakter etc.). I en lovgivningskontekst må disse hensynene først og fremst balanseres mot hensyn knyttet til faglig autonomi. Samtidig kan flere viktig hensyn her også ivaretas uten etablering av egne mekanismer i lovgivningen, for eksempel gjennom direkte avtaler med institusjonene eller løyving av særbevilgninger med tilknyttede vilkår.

En innvending mot å etablere dette som en egen gruppe hensyn kan være mulig parallellitet og overlapp med de forvaltningshensynene som er beskrevet under punkt 3.4.2. Det vurderes likevel som nyttig å skille tydelig og prinsipielt mellom mer «innholdsmessige» hensyn knyttet til det å være forvaltningsorgan (pkt. 3.4.2) og hensyn knyttet til overordnet styring. Et tilleggsmoment her er at lovens system er designet for å etablere styringsmekanismer som virker overfor både de institusjoner som er plassert i forvaltningsapparatet og de private institusjonene. Lovgivningen knyttet til de private institusjonene behandles ikke i denne oppgaven, jf. innledende avgrensning.

3.5 Oppsummering

Målet med dette kapittelet har vært å identifisere sentrale hensyn bak organiseringen av norske universiteter og høyskoler og systematisere og gruppere dem slik at de kan inngå som grunnlag for drøftingen av de enkelte bestemmelsene. Gjennomgangen har beskrevet fire grupper av sentrale hensyn: hensyn til faglig autonomi, hensyn til forvaltningsvirksomhet (ressursforvaltning effektivitet og rettssikkerhet), hensyn til demokratisk deltakelse og hensyn til myndighetenes styringsbehov.

Fremstillingen har også pekt på noen punkter der de ulike gruppene hensyn kommer i konflikt med hverandre. En mulig systematisering av konfliktlinjene følger av Stensaker (2008), som peker på tre faktorer som fører til økt konfliktnivå⁸⁰. For det første medfører økt selvstyre også nye forpliktelser i form av f. eks. evalueringer, kontroll og rapporteringskrav. For det andre bringer det Stensaker omtaler som en ny identitet som «kunnskapsbedrifter» inn nye former for ledelse og strategiarbeid. Til slutt er profesjonalisering av de administrative tjenestene et utviklingstrekk som utfordrer de tradisjonelle linjer internt ved institusjonene.

Identifiseringen av hensyn i punktene 3.4.1 til 3.4.4 er gjort av hensyn til fremstillingen her, og kan ha andre avgrensninger og annet innhold enn lignende sammenfatninger i forarbeider eller andre steder. De fire gruppene hensyn berører hverandre langs ulike akser. Hensynene er behandlet relativt kort og summarisk i gjennomgangen her, men vil, sammen med samspill og motsetningsforhold mellom dem, belyses nærmere i drøftingsdelen som følger i neste kapittel.

⁷⁹ Se for eksempel uhl. § 1-3 i): «tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde».

⁸⁰ Stensaker (2008), s. 419 f.

4 Gjeldende rett og grad av gjennomslag for hensyn

4.1 Innledning

Fremstillingen så langt har tegnet opp rettshistorisk bakgrunn for dagens lovgivning, og argumentert for at det kan identifiseres fire hovedgrupper hensyn som gjør seg særlig gjeldende i forbindelse med organisering av universiteter og høyskoler. Dette kapittelet vil redegjøre for de konkrete lovbestemmelsene som regulerer sentrale trekk ved organiseringen av universiteter og høyskoler, og det vil drøftes hvordan de sentrale gruppene av hensyn er gitt gjennomslag. Lovens to alternative styringsmodeller vil presenteres særskilt, med en egen sammenligning og drøfting.

Fremstillingen vil også her ha et overordnet perspektiv og søke å belyse sammenhenger og skape oversikt. Drøftingen er strukturert i delkapitler som tar for seg ulike områder. Struktureringen er gjort med tanke på å klargjøre sammenhenger på tvers av lovens struktur. Dette medfører at enkelte bestemmelser vil behandles på flere steder, men gjør det samtidig mulig å belyse ulike sider av bestemmelsene i lys av sammenhengen med andre bestemmelser og samspillet mellom hensynene bak.

4.2 Organisering og ansvarsforhold

4.2.1 Tilknytningsform, autonomi og instruksjonsmyndighet

4.2.1.1 Sentrale regler

Styrene for statlige universiteter og høyskoler utøver sin virksomhet innenfor «rammer og mål som gis av overordnet myndighet», jf. UH-loven § 9-1.

Bernt viser i en kommentar til Univl. 1995 til at Stortinget ved flere anledninger har lagt mindretallet i Mjøsutvalgets tilråding om organisering som «forvaltningsorganer med særlige fullmakter» til grunn.⁸¹ Ryssdalsutvalget finner «ingen klar forvaltningsrettslig definisjon» av slike forvaltningsorganer med særlige fullmakter, og gjengir en vurdering fra advokat Gudmund Knudsen om 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.»⁸²

Bestemmelsen i dagens § 9-1 nr. 1 er identisk med tidligere lovs § 4 nr. 1. For tidligere lovs vedkommende la bl.a. Bernt til grunn at instruksjon krevde positiv hjemmel.⁸³ Departementet var uenig i dette, og fikk i behandlingen av 2005-loven gjennomslag for sitt utgangspunkt om

«...at en organisering som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter innebærer at institusjonene er underlagt departementets alminnelige instruksjonsmyndighet, med mindre Stortinget eksplisitt har fastsatt instruksjonsbegrensninger i lov»⁸⁴.

Dette ble lagt til grunn av Stortinget, til tross for at et samlet lovutvalg ønsket motsatt utgangspunkt, og utstrakt faglig og administrativ uavhengighet for institusjonene.⁸⁵ Universiteter og høyskolars autonomi er dermed rettslig sett relativt begrenset, og gjelder stort sett faglig innretning og individuelle tilsetninger, jf. lovens § 1-5 nr. 3. Samtidig er dette de områdene som utgjør kjernen i institusjonenes særpreg. Ryssdalsutvalgets flertall omtaler nettopp en slik organisering som et paradoks:

⁸¹ Bernt, Rettsdata, Univl. 1995, Note (28)

⁸² Se nærmere om dette NOU 2003:25, kap. 6.1.2.

⁸³ Bernt, Rettsdata, Univl. 1995, Note (28), kommentar knyttet til tolkning av dagjeldende § 4 nr. 1.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004), kap. 10.1.1.

⁸⁵ Merk at et flertall og et mindretall i utvalget hadde ulike løsninger for dette. Se nærmere om dette i Bernt, Rettsdata, Note (600)

«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.»⁸⁶

4.2.1.2 Vekting av hensyn

Som gjennomgangen i oppgavens kapittel 2 viser, har det på ulike tidspunkt ved lovgjennomganger vært fremmet flere alternative modeller. Modellen der institusjonene er etablert som forvaltningsorgan med særlige fullmakter er et etter hvert varig kompromiss som, til tross for fremlegg om etablering av en ny «SHU»-kategori⁸⁷, i liten grad ble problematisert ved vedtakelsen av gjeldende lov.

Utviklingen universiteter og høyskoler har gått gjennom kan også sies å være del av en generell trend innen statsforvaltningen som har vært beskrevet de siste tiårene, med omfattende tildeling av fullmakter med medfølgende ansvar. Resultatet er at statlige virksomheter er organisert og tilknyttet overordnet myndighet på svært ulike måter.⁸⁸ Når universiteter og høyskoler er plassert i forvaltningen, men med spesielle frihetsgrader og tilpassede bestemmelser angitt i særlov, må det ses i lys av at det samfunnsoppdrag som tegnes opp i Universitets- og høyskolelovens §§ 1-3 jf. 1-1 både er bredere og mer komplekst enn det som er tildelt de fleste andre samfunnsinstitusjoner.

Som omtalt medfører mer frihet også mer ansvar. Reglene er utviklet i et spenn mellom en tilnærming som vektlegger det «indre» demokratiske livet ved den enkelte institusjon, og en tilnærming som vektlegger et «ytre» oppsyn med institusjonene fra overordnede demokratiske institusjoner. Tilsvarende er det spenninger mellom et syn på institusjonenes autonomi som avgjørende for akademias rolle i demokratiet, og et ønske om større grad av styring og styringsdyktighet ut fra en tilnærming til institusjonene som redskap for å oppnå målsetninger samfunnet har satt.

I en bred avveining i forarbeidene til Univl. 1995, uttrykkes det at:

«[d]et er nødvendig å markere universitetenes og høyskolenes uavhengighet fra politisk styring, fordi det her er andre verdier enn folkestyreprinsippet som særpreger disse virksomhetenes formål og karakter.» [...] Dette betyr at den politiske styring i hovedsak konsentreres om spørsmål av mer strategisk, utviklingmessig art og om prioritering og samordning: *staten har ansvaret for at virksomheten eksisterer og drives innenfor forsvarlige rammer og driftbetingelser.*»⁸⁹

Et viktig mål var å sette institusjonene i stand til å manøvrere «i spenningsfeltet mellom hensynet til politisk styrbarhet på den ene siden og selvstendighet i faglige og verdimessige spørsmål på den andre», og utvalget søkte å oppnå dette gjennom å gi institusjonene fleksible rammer og vide fullmakter – «så vide at institusjonen kan markere selvstendighet og autonomi i organisering, innretning og drift av sin virksomhet»⁹⁰.

Tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende når Ryssdalutvalget avviser foretaksmodeller (både statsforetak og særlovsforetak), blant annet under henvisning til behov for «vesentlige særtilpasninger»⁹¹ for å sikre selvstendighet i «utviklingen av forskning, undervisning og

⁸⁶ NOU 2003:25, kap. 6.4.2.2

⁸⁷ Se kap 2.5.2 om dette forslaget.

⁸⁸ Nærmere om dette i NOU 2000: 14, kap. 11.3.2

⁸⁹ NOU 1993: 24, kap. 9.2.1

⁹⁰ NOU 1993: 24, kap. 9.2.1

⁹¹ Se nærmere om flertallets syn i NOU 2003: 25, kap. 6.4.7.1–6.4.7.2, og mindretallets i kap. 6.5.3.

akademisk frihet»⁹². Det er verdt å bemerke at flertallet også hadde reservasjoner mht. organiseringen som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.⁹³

Reguleringen av departementets instruksjonsadgang er et spørsmål som setter spenningen mellom hensynene til henholdsvis autonomi og styringsbehov på spissen. Det er også pekt på at et utgangspunkt med instruksjonsadgang plasserer langt mer ansvar hos statsråden enn det en tidligere har antatt og systemet i loven har lagt opp til⁹⁴.

Oppsummert er gjeldende modell for tilknytningsform og instruksjonsmyndighet en løsning som klart vektlegger hensyn til *mulighet* for styring på bekostning av de andre gruppene hensyn. Skrankene for instruksjon som er stilt opp i § 1-5 nr. 3 ivaretar de elementene som ligger i kjernen av den faglige autonomien, og tilknytningsformen i seg selv er en pragmatisk løsning, men lovgivningsteknisk og tolkningsmessig skaper måten instruksjonsadgangen er innført på utfordringer når det gjelder å ivareta helheten i lovverket. Særlig utfordrende er det at den tunge prioriteringen av styringshensynet, og løsningen slik den nå fremstår på dette sentrale punktet, ikke har vært vektet inn i lovarbeidet. Når utgangspunktet er snudd i forhold til det som var antatt, setter det sammenhenger og samspill mellom lovens ulike deler under press.

Til tross for departementets forsikringer om å «forholde seg til styret i alle vesentlige spørsmål»⁹⁵ kan en spørre om det sentrale skillet mellom formell rett til selvstyre og reelt handlingsrom⁹⁶ ikke kunne vært balansert vel så godt gjennom en foretaksløsning med færre og mer formaliserte berøringspunkter mellom eier og ansvarlig styre enn gjennom dagens generelle instruksjonsadgang.

Styrets rolle og ansvar vil behandles nærmere i neste delkapittel.

4.2.2 Styrets rolle og ansvar

4.2.2.1 Sentrale regler

Styrets ansvar for institusjonens virksomhet følger av lovens § 9-1 (1). Bestemmelsen etablerer styret som institusjonens øverste organ, og presiserer ansvaret for at institusjonenes drift for øvrig er i tråd med gjeldende lover, forskrifter og andre regler, samt rammer og mål gitt av overordnet myndighet.⁹⁷

I tillegg til denne mer generelle ansvars plasseringen, som i og for seg ligger implisitt i at styret er «øverste organ», jf. første ledd, fremhever bestemmelsens andre ledd to elementer. Styret er gitt ansvar for at institusjonens faglige virksomhet holder «høy kvalitet», og for at institusjonene «drives effektivt».

Kvalitetskravet knytter hen til formålene i § 1-1 og de kravene til institusjonenes virksomhet som er formulert i § 1-3, og understreker at det påhviler styret å sørge for at kvaliteten er ivarettatt. Bestemmelsen må også leses i sammenheng med bestemmelsen i § 9-2 nr. 1 om styrets fagstrategiske rolle og ellers systematikken som er etablert gjennom kvalitetssikringsordninger (styret er avsender for søknader til NOKUT og mottaker av fullmakter knyttet til institusjonskategori). Et overlappende, men mer detaljert krav finnes i § 1-5 nr. 1⁹⁸, som i andre setning pålegger institusjonene

⁹² NOU 2003: 25, kap. 6.4.1.

⁹³ Jf. NOU 2003: 25, kap. 6.4.6.

⁹⁴ Se bl. a. Bernt, Rettsdata, Note (600) og oppgavens kapittel 4.2.1.1

⁹⁵ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004), punkt 10.2.4

⁹⁶ Se overordnede vurderinger etter en slik systematikk i NOU 2006: 19, kap. 2.2

⁹⁷ Se nærmere om dette under punkt 4.2.1

⁹⁸ Tilføyd ved lov 14. desember 2007 nr. 117

«[...]et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige og etiske prinsipper».

Kravet om effektiv drift kan på sin side leses som en generell understrekning som gjelder både faglig og administrativ virksomhet. Samtidig kan kravet i lys av hele formuleringen i § 9-1 nr. 1 andre ledd også leses som et forsøk på å få frem at styret må interessere seg for hele bredden av virksomheten, og at effektivitet og normoppfyllelse er målestokken på kvalitet i den administrative delen av virksomheten. Styrets oppgaver vil behandles nærmere under omtalen av styrets arbeidsform.

Så langt om styrets myndighet og de oppgaver styret har ansvar for å gjennomføre/påse gjennomført. Loven stiller opp visse sanksjonsmuligheter for de tilfeller der disse pliktene ikke er oppfylt.

Lovens § 9-8 gir adgang til å avsette styret dersom dets disposisjoner «bringer institusjonens videre virksomhet i fare», jf. første ledd, og til å avsette enkeltmedlemmer på visse vilkår. Myndigheten er lagt til Kongen i statsråd, og terskelen for en slik inngripen er svært høy.

Universitets- og høyskoleloven inneholder ingen bestemmelse om styremedlemmers erstatnings- eller straffeansvar. Dette står i kontrast til Lov om statsforetak (kap. 12) og Stiftelsesloven (kap. 7), som har hjemler for rettslig forfølgelse av medlemmer av styre/bedriftsforsamling og administrerende direktør som dels tilsvare, dels ligger tett opp mot reglene i Aksjeloven⁹⁹ (kap. 17 og 19). Som omtalt under punkt 4.2.1.1 er det heller ingen generelle regler for forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Kommunelovens bestemmelser om kommunale og fylkeskommunale foretak inneholder i likhet med Uhl. heller ikke slike mekanismer¹⁰⁰, og hjemler bare nyvalg ved utskifting av hele styret, jf. Kommuneloven § 66 nr. 3. Denne typen foretak er imidlertid ikke egne rettssubjekter, og er også langt tettere knyttet til kommunens forvaltningsapparat og politiske nivå enn det universiteter og høyskoler er til staten.

Med hensyn til representasjon utad er det i dagens § 12-1 (1) tydeliggjort at «[s]tyret representerer institusjonen overfor offentlige myndigheter». Universitetsloven 1989 § 6 første ledd la representasjon til rektor, men med en uttalt forutsetning i forarbeidene om at det var «på vegne av styret, og innenfor de fullmakter styret i så måte har gitt rektor»¹⁰¹.

4.2.2.2 Vekting av hensyn

Når det gjelder styrets rolle og ansvar kan graden av gjennomslag for de ulike hensyn vurderes på ulike måter. På den ene siden er betoningen av styrets ansvar for virksomheten en synliggjøring av en reell prioritering av autonomien og av å gi institusjonsdemokratiet spillerom innenfor rammen av overordnet demokratisk styring og krav til forvaltningen. Samtidig er hensynet til myndighetenes styringsbehov gitt stort gjennomslag gjennom detaljeringsnivået i bestemmelsene og oppstillingen av standardiserte krav.

Det at sanksjonsadgangen overfor styremedlemmer, jf. beskrivelsen over, er svært begrenset og bare hjemler oppløsning av styret eller avsetting av enkeltmedlemmer, reiser spørsmål om hvilke hensyn som er vektlagt. I annet lovverk er en adgang til å forfølge styremedlemmer rettslig sett som viktig ansvarliggjøring av styremedlemmer. For universiteter og høyskolars vedkommende

⁹⁹ Lov 13.06.1997 nr. 44 om aksjeselskaper (Aksjeloven – Asl.)

¹⁰⁰ Dette gjelder både den gamle bestemmelsen i Kommuneloven § 11 og den mer inngående reguleringen i lovens kap. 11 som ble tilføyd i 1999.

¹⁰¹ Ot.Prp. nr. 62 (1988-1989)

er styremedlemmers personlige risiko begrenset til å kunne miste styreplassen. Slik sett kan de begrensede ansvarsreglene sies å harmonere med departementets omfattende instruksjonsadgang og et syn på institusjonenes autonomi som begrenset til områder som har lite risiko for tap.

4.2.3 Samlet drøfting

Oppsummert viser gjennomgangen av gjeldende lovs løsninger for organisering og ansvarsforhold et komplekst samspill mellom de fire gruppene hensyn.

Myndighetenes styringsbehov er tilgodesett gjennom en direkte innplassering av institusjonene i forvaltningsapparatet. Instruksjonsmyndigheten kan sies å utfordre lovens eget system og forskyve balansen i retning en prioritering av styringsmuligheter, jf. omtale over. Samtidig er det lagt inn mekanismer for å sikre faglig autonomi – først og fremst gjennom de positivt angitte unntak for instruksjonsmyndigheten, men også gjennom valg av tilknytningsform. Statusen som forvaltningsorgan gir, under norske forhold, både trygghet og stabilitet, og etablering av uavhengige, ansvarlige styrer for institusjonene sikrer nødvendig avstand mellom den faglige virksomheten og departementet som både eier og bevilgende myndighet. Dette punktet må antas å støtte opp under både faglig autonomi og vilkårene for demokratisk deltakelse.

Når det gjelder gruppen av forvaltningsmessige hensyn er det, som diskutert i kapittel 3.4.2, ikke bare som en funksjon av valg av tilknytningsform – valg av tilknytningsform må antas å ha skjedd ut fra en prioritering av nettopp denne gruppen hensyn. Dette synspunktet styrkes av at et eksplisitt krav om effektiv drift er tatt inn i ansvarsformuleringen i § 9-1, jf. over. En plassering av universiteter og høyskoler innenfor rammene av forvaltningen, innebærer også forventninger om oppfyllelse av de generelle krav som stilles til norske forvaltningsorganer – noe som tilsier en sterk vektlegging av verdier som åpenhet og likebehandling. Verdier som kjennetegner forvaltningsvirksomhet kan på noen områder komme i konflikt med ønsker om økt effektivitet og mer fleksible organisasjonsformer, som i senere års utvikling preger utviklingen i finansieringsmodeller for forskning og utdanning¹⁰². Dette er utviklingstrekk som på sikt vil kunne utfordre valget av forvaltningsorgan som tilknytningsform.

Som omtalt under punkt 4.2.2.1, er muligheten for ansvarliggjøring av styrets medlemmer, utover adgangen til å avsette styret/enkeltmedlem, et udekket punkt i gjeldende lov. Statskonsult påpeker i en gjennomgang av de ulike typene forvaltningsorganer med særlige fullmakter at universiteter og høyskoler har styrer som skiller seg fra styrene til øvrige forvaltningsorganer ved både økt ansvar og økt innslag av eksterne styremedlemmer.¹⁰³ I forlengelsen av dette kan det være naturlig å vurdere behovet for å kunne gjøre ansvar gjeldende overfor styremedlemmer. En slik mekanisme ville også kunne støtte opp under det uttrykte ønsket om aktivt handlende styrer.

Sektorens særlige fullmakter og frihetsgrader kan uavhengig av fremtidig utvikling sies å medføre utfordringer med tanke på forventninger til et forvaltningsorgan, jf. diskusjonen under pkt. 3.4 om mulige konflikter mellom hensynene til autonomi og forvaltning. Disse problemstillingene vil berøres nærmere i de neste delkapitlene, som tar for seg intern organisering/ansvarsforhold og regler for universitets-/høyskoledemokrati og medbestemmelse.

¹⁰² For eksempel etablering av samarbeids- og finansieringsavtaler, deltakelse i konsortier, eierskap til virksomheter som driver kommersialisering eller teknologioverføring etc.

¹⁰³ Statskonsult – Rapport 2002:17, s. 27.

4.3 Indre organisering og ansvarsforhold

4.3.1 Vern av akademisk frihet

4.3.1.1 Sentrale regler

UH-loven § 1-5 første ledd fastslår at «Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet». Bestemmelsen er lite konkret, men gir i lys av sin plassering uttrykk for en forståelse av at institusjonene er virkemidler for å sikre den akademiske frihet. Institusjonene gis ansvaret for å skape vilkår for utøvelse av den individuelle akademiske frihet. § 1-5 første ledd må også leses innenfor rammen av bestemmelsene i § 3-2, som gjelder departementets overordnede styringshjemler mht. rammer og formkrav for utdanningene, og i lys av formålsparagrafen i § 1-1 bokstav c.

4.3.1.2 Vekting av hensyn

Utfordringen ved å lovfeste et etablert ulovfestet prinsipp som den individuelle akademiske frihet er at virkefeltet kan bli for snevert eller for vidt, og at lovgivning vanskelig kan reflektere alle sider ved et slikt prinsipp. Bestemmelsene regulerer derfor ikke området for akademisk frihet uttømmende, men definerer viktige kjerneområder. En har valgt en positiv tilnærming i lovfestingen av den individuelle frihet gjennom henvisning til overordnede formål som «anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper», jf. § 1-5 nr. 1 – i kontrast til den negative skjermingen av området for den institusjonelle autonomi i § 1-5 nr.3.¹⁰⁴

Som gjennomgangen over viser, har hensynet til faglig autonomi vært gitt stort gjennomslag, men hele tiden vurdert opp mot behovet for å ivareta de systemer som er etablert. Samtidig kan ikke akademisk frihet medføre en frikobling fra samfunnsoppdraget, og må skje «innenfor de rammer» en befinner seg i, jf. formuleringene i § 1-5 nr. 2, 4 og 5. Slik er det etablert en funksjonell operasjonalisering av begrepet som gjør det mulig å ta hensyn til at utøverne av akademisk frihet er underlagt begrensninger som følge av andre viktige hensyn.¹⁰⁵

4.3.2 Avdelinger og grunnenheter

4.3.2.1 Sentrale regler

Den indre organisering av institusjonene har vært gjenstand for ulik grad av regulering. Fastsettelse av organiseringen i grunnenheter har siden Universitetsloven 1989 ligget til styret. Univl. 1995 presiserte som utgangspunkt at grunnenhetene skulle være tilknyttet avdelinger, med delegasjon som hjemmel for all myndighetsutøvelse, men åpnet for unntak for å legge grunnenheter direkte inn under styret.¹⁰⁶ Bernt-utvalget mente at «[a]vdelingsinndelingen ved den enkelte institusjon er et nasjonalt anliggende», og gikk i tråd med dette inn for å la departementet avgjøre denne.

Revisjonen i forbindelse med innføringen av Kvalitetsreformen¹⁰⁷ brøt med denne tenkningen og innførte regelen om at «[s]tyret selv fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer», videreført i gjeldende lovs § 9-2 nr. 4. Dette åpner for at styret kan beslutte alternativ organisering og står fritt til å vurdere «...om det i det hele vil ha enheter som tilsvare de tradisjonelle avdelingene og grunnenhetene.»¹⁰⁸ Dette er en klar konsesjon til den lokale autonomi, jf. pkt. 3.3.2.1.

4.3.2.2 Vekting av hensyn

Utviklingen på dette området er et eksempel på et gradvis større gjennomslag for hensyn til autonomi. Samtidig er reglene eksempler på at økt frihet ikke nødvendigvis kommer i konflikt

¹⁰⁴ Nærmere om valg av lovgivningsgrep i NOU 2006: 19, kap. 6.1.

¹⁰⁵ Se også pkt. 3.3.1

¹⁰⁶ Jf. NOU 1993: 24, kap. 2.4

¹⁰⁷ Se kap. 2.4.5

¹⁰⁸ Bernt, Rettsdata, Univl. 1995, Note (240)

med hensynene til forvaltningsvirksomhet og myndighetsstyring selv om myndighet overføres nedover. Reell frihet til den enkelte institusjon med tanke på å vurdere egen organisering innebærer at styret har langt flere virkemidler for å aktivt innrette institusjonen mot fastsatte strategiske målsetninger. Hensynet til demokratisk deltakelse er sikret gjennom § 9-2 nr. 4 andre setning.

4.4 Universitets-/høgskoledemokrati og medbestemmelse

4.4.1 Demokrati

4.4.1.1 Sentrale regler

Regler om valg og oppnevning av styret følger av Uhl. § 9-4. Det er skilt mellom ansatte i undervisnings- og forskerstilling og ansatte i teknisk eller administrativ stilling, jf. første avsnitt. En tredje gruppe er studentene, som har kortere valgperiode, jf. § 9-4 nr. 3 og ellers like rettigheter som medlemmer i organet. Studentene er i tillegg sikret representasjon i de fleste organer gjennom særregelen om minstekrav til studentrepresentasjon i § 4-4. Midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstilling er en undergruppe som får visse rettigheter når den når en viss relativ størrelse, jf. § 9-4 nr. 2.

Styresammensetningen kan fastsettes av styret selv, jf. § 9-3 nr. 2 og 3, og i særlige tilfeller av departementet, jf. § 9- nr. 4. Sammensetningen som er beskrevet i § 9-3 første avsnitt danner utgangspunktet, og vil i kraft av dette også angi styrkeforholdet mellom de ulike grupperingene. Styrets antall er her fastsatt til 11 medlemmer, og sammensetningen er slik at ingen grupper har flertall alene.

4.4.1.2 Vekting av hensyn

Universitets- og høyskolelovens skille mellom vitenskapelige (faglige) og administrative ansatte kan på noen områder sammenlignes med Kommunelovens klare skille mellom de folkevalgte og de administrative ansatte i kommunen. Der kommunepolitikernes legitimitet bygger på at de er folkevalgte, har den faglige søylen grunnleggende sett sin legitimitet nettopp i «det faglige» – i det å tilhøre fagfellesskapet.

Parallellen til Kommuneloven er likevel ikke analog. Bildet kompliseres av at institusjonsdemokratiet som er etablert ved universiteter og høyskoler kombinerer ulike hensyn og formål. Lovgivningen har som vist i kapittel 2 historisk gitt legitimiteten til faglige ledere ved universiteter og høyskoler ulik og skiftende forankring, og i de demokratiske organene ved universiteter og høyskoler er den faglige legitimiteten veid opp mot hensyn til deltakelse fra samfunnet og representasjon fra andre grupper ved institusjonen.

4.4.2 Medbestemmelse

4.4.2.1 Sentrale regler og vekting av hensyn

Særegent for universitets- og høyskolesektoren er at en har flere medbestemmelsessystemer som virker oppå hverandre. Det må likevel skilles skarpt mellom muligheter til medbestemmelse i form av deltakelse i institusjonsdemokratiet og arbeidstakeres medvirkning etter arbeidslivets regler. Arbeidsmiljøloven, Tjenestemannsloven og statlig avtaleverk virker sammen med UH-lovens særbestemmelser om representative organer. Disse «politiske» organene skiller seg samtidig fra organer etter Kommuneloven ved at deltakelse (både stemmerett og valgbarhet) i utgangspunktet forutsetter tilknytning til organisasjonen.¹⁰⁹

Lovens regler om styresammensetning fremstår som en hybrid mellom den klassiske ledelsesformen med et akademisk kollegium og de regler om bedriftsdemokrati og ansattrepresentasjon i styret som gjelder i arbeidslivet for øvrig. Samtidig er det et særegent institusjonsdemokrati som har vokst frem parallelt med utviklingen i samfunnet for øvrig.

¹⁰⁹ Et viktig unntak er at eksterne er valgbare som rektor, jf. Uhl. § 10-2 nr. 1

4.4.3 Styrets arbeidsform

4.4.3.1 Sentrale regler

Uhl. § 9-2 angir styrets oppgaver. I tillegg til generelle føringer om ansvar og forpliktelser, etablerer bestemmelsene her samtidig visse rammer for styrets arbeidsmåte. Første avsnitt pålegger strategi- og planarbeid, andre avsnitt forutsetter bruk av «mål og resultatkrav» som styringsverktøy, tredje avsnitt krever fastsettelse av «instruks» for den daglige ledelse, og femte avsnitt gjør årlig regnskap og budsjett obligatorisk. Noen av disse kravene, som regnskap/budsjett, følger av etablerte prosedyrer overfor departementet, mens andre er bestemmende for valg av arbeidsformer ved den enkelte institusjon.

4.4.3.2 Styret som kollegialt organ

Til tross for at balansen i forholdet mellom gruppene i styret er viet mye oppmerksomhet gjennom utforming av reglene for grupperepresentasjon og valg av kandidater, skal styrene ved universiteter og høyskoler være kollegiale organer. Forarbeidene understreket at «[i]ngen av de grupper som er representert i styret er valgt eller oppnevnt for å ivareta særinteresser, men for å bidra med den kompetanse de besitter i utviklingen av institusjonen som sådan.»¹¹⁰

4.4.3.3 Styremøter – møteprinsipp

Uhl. § 9-6 regulerer krav til styremøtene ved institusjonene. Første avsnitt formulerer et relativt strengt møteprinsipp, med åpning for å fravike dette hvis «styrets leder finner at saken kan forelegges skriftlig eller behandles på annen betryggende måte». I motsetning til bestemmelsene i Aksjeloven § 6-19 (1) og (2) er det ikke tatt med noe krav om å tilrettelegge for deltakelse ved alternativ saksbehandling.

Bestemmelsen må for normalmodellens del leses opp mot reguleringen av rektors fullmaktsadgang i § 10-1 bokstav b. Bestemmelsens andre setning spesifiserer at rektor kan gis fullmakt til å avgjøre «løpende saker som bør avgjøres før neste styremøte, og som ikke anses som viktige nok til at ekstraordinært møte innkalles».

§ 10-1 bokstav b første setning om at rektor kan avgjøre saker «i det omfang disse ikke kan utsettes til styret kan komme sammen i møte» må leses som begrenset til hastesaker, og ordlyden «i det omfang...» gir også en føring om at rektor ikke skal avgjøre mer enn nødvendig før styret kan kalles sammen.

Til slutt nevnes bestemmelsene om at styreleder «sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs», jf. § 9-6 (2), og om at direktør/ansatt rektor forbereder saker i «samråd» med valgt rektor/styreleder, jf. hhv. § 10-3 (3) og § 10-4 (3).

I sum må systemet i Uhl. antas å ligge relativt nær de vurderinger som er tillagt styreleder i Aksjeloven, som krever at «[s]tyrelederen skal sørge for behandling av aktuelle saker som hører inn under styret», jf. § 6-20 (1), og begrenser den daglige ledelse til saker som ikke er av «av uvanlig art eller stor betydning», jf. Asl. § 6-14 (2). Tilsvarende begrensning følger av Kommuneloven § 71 nr. 3.

4.4.3.4 Vekting av hensyn

De sider ved reguleringen av styrets arbeidsform som er omtalt over, viser at det er lagt relativt sterke føringer for hvordan styret skal løse sine oppgaver. De krav som er omtalt i 4.4.3.1 sikrer grunnlaget for departementets styring og oppfølging gjennom ens arbeidsmetoder i viktige prosesser. Den sterke betoningen av styret som kollegialt organ fremfor politisk kamparena må knyttes til behovet for ansvarliggjøring av styrets medlemmer og etablering av

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004), kap. 10.2.4. Se også oppgavens kap. 2.3.3

samarbeidsforhold som kan ivareta forvaltningsmessige krav og ellers sikre godt styrearbeid og ryddige prosesser. Reglene om styremøtene kan dels settes i en annen sammenheng, der nettopp brytninger mellom grupperinger vil være viktige elementer i interndemokratiet. I forlengelsen av dette er det naturlig at en ved universiteter og høyskoler i større grad har forventning om fysisk møte enn i for eksempel aksjeselskaper. Samtidig er det innført bestemmelser som innebærer en viktig praktisk tillempeing av møteprinsippet.

4.4.4 Samlet drøfting

Ideen om en faglig begrunnet institusjonell autonomi forutsetter som nevnt at det fins et faglig fellesskap som sammen kan utøve denne autonomien. Samtidig er det klassiske forskerfellesskapet i dag utvidet til også å inkludere ikke bare studenter (som jo er en del av fagfellesskapet), men også teknisk og administrativt ansatte og representanter for samfunns- og næringsliv. Universitets-/høgskoledemokratiet er likevel fortsatt en type demokrati som skiller seg klart fra både andre «bedriftsdemokratier» og det allmennpolitiske ved å bygge på verdier knyttet til vitenskapsidealer og uavhengighet:

«[d]els dreier det seg om krav til faglig kvalitet på virksomheten, dels dreier det seg om mer dyptgripende krav til selvstendighet for ivaretagelse av verdier og hensyn som ikke er gjenstand for politiske vurderinger.»¹¹¹

Som nevnt under punkt 2.4.3.1 forutsetter systemet med institusjonsdemokrati en intern offentlighet som er aktiv nok til å frembringe styringsalternativer. Dette er særlig viktig under normalmodellen (rektorvalg), men er uansett nødvendig når det er lagt opp til valg til representative organer. Samtidig er det ikke vurdert som formålstjenlig å legge opp til for stor grad av politisering av forvaltningen, jf. betoningen av at styret skal være et kollegialt, ansvarlig organ. Demokratihensynene støter også mot styringshensyn, men gjeldende organisering balanserer disse. At balanseringen står seg styrkes av at Meld. St. 18 (2015) løfter frem styring/ledelse som svært viktig, men bare foreslår mindre endringer (bytte av normalmodell og avvikling av fylkeskommunes oppnevning til høgskolestyrene etter § 9-4 (6)).

Et annet spenningsforhold er mellom lokalt selvstyre og helhetlig utvikling av sektoren. Etableringen av strategiske organer ved hver institusjon kan, sammen med en finansieringsmodell som premierer resultater uten å skille mellom institusjonstyper og samfunnsoppdrag, diskuteres opp mot hensyn til helheten (faglig samarbeid og utfylling).

4.5 Alternative styringsmodeller

4.5.1 Om valg av modeller

4.5.1.1 Sentrale regler

Lovrevisjonen i 2002 innførte mulighet for tilsetting av ledere på grunnenhet/avdeling¹¹². Dette var nytt for avdelingsnivåets del, men grunnenhetene har også tidligere hatt ledere som har vært utpekt av kollegiet.¹¹³ Denne forløperen var en del av bakteppet da Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) åpnet en diskusjon om å innføre en ny styringsmodell på institusjonsnivået.

Ryssdalutvalget hadde foreslått overgang til tilsatt rektor som daglig leder, og departementet fulgte opp innvendinger fra høringsrunden gjennom å foreslå en løsning med rektor som *tilsatt eller valgt* (valgfridd) daglig leder, og styreleder som ekstern person oppnevnt av departementet. Dette er en løsning som ligner på særregelen i Univl. 1995 § 10 nr. 5, som åpnet for at departementet etter forslag fra styret kunne ansette rektor i en ordinær rektorrolle.¹¹⁴

¹¹¹ Se om dette NOU 1993: 24, kap. 9.2.1

¹¹² Se oppgavens kapittel 2.4.5

¹¹³ Se oppgavens kapittel 2.2.3

¹¹⁴ Denne løsningen var innført for å åpne for ekstern rekruttering av rektor (se Bernt, Rettsdata, Univl. 1995, Note (79)), noe som nå er ivare tatt gjennom valgbarhet for eksterne, jf. § 10-2 (1)

Utfallet av stortingsbehandlingen ble at et enstemmig storting holdt fast ved den etablerte modellen som hovedregel, men åpnet mulighet for innføring av en slik alternativ «bedriftsmodell» ved kvalifisert flertall, jf. Uhl. § 10-4. Bestemmelsen om kvalifisert flertall ble senere presisert i tråd med en praktisert tolkning fra departementets side gjennom tilføyelse av § 10-4 (1) siste setning, til å gjelde ikke bare ved overgang fra normalmodellen til den alternative modellen, men også ved et eventuelt bytte tilbake til normalmodellen.

4.5.1.2 Vekting av hensyn

Muligheten for tilsetting av ledere for avdelinger og grunnenheter var begrunnet i «å fremme institusjonenes frihet og styrke ledelse og styring ved institusjonene»¹¹⁵. Valgfrihet og ivaretagelse av studenter og ansattes innflytelse var sentrale motiver for å overlate fastsettelsen av organiseringen her til den enkelte institusjon.

Løsningen med å innføre to alternative styringsmodeller på institusjonsnivået kan på tilsvarende vis sees som uttrykk for at ulike grupperinger vektla ulike hensyn ulikt og det viste seg vanskelig å komme frem til omforente løsninger. De store verdimeslige spenningene i utviklingen innenfor sektoren speiles også i at de to modellene har blitt kalt hhv. «demokratimodellen» og «bedriftsmodellen». Samtidig må det at lovgiver har valgt å legge valget av styringsmodell til den enkelte institusjon leses som et uttrykk for et syn om at disse vurderingene best kan tas lokalt.

Regjeringen varsler i strukturmeldingen forslag om endring i § 10-4 slik at ekstern styreleder og ansatt rektor skal være hovedmodellen.¹¹⁶ Det er foreløpig uklart hvilken realitetsendring dette vil innebære, ettersom stortingsmeldingen samtidig presiserer at «institusjoner som i dag har valgt rektor som styrets leder, [bør] kunne velge å beholde en slik styringsmodell dersom et flertall av styrets medlemmer ønsker dette.»¹¹⁷ Dersom lovforslaget følger opp dette slik at institusjoner kan velge å videreføre gjeldende hovedmodell med vanlig flertall, vil følgene være svært begrensede.¹¹⁸

I neste kapittel vil dagens hovedmodell med valgt rektor/styreleder presenteres.

4.5.2 Normalmodell

4.5.2.1 Sentrale regler

Normalmodellen for styring og ledelse av universiteter og høyskoler følger av Uhl. § 9-3, og er også utgangspunktet for den opprinnelige sammenhengen mellom lovens bestemmelser. Innføringen av en alternativ modell skjedde dels gjennom å legge til nye bestemmelser, og dels gjennom å legge opp til å tolke inn ny systematikk i eksisterende bestemmelser.

4.5.2.2 Særlig om rektors rolle – «Det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet»

Formuleringen i § 10-1 bokstav a om at «[r]ektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet [...]» er ikke umiddelbart selvforklarende.

Bestemmelsens ordlyd er identisk med Universitets- og høyskoleloven av 1995 § 9 første ledd. I forarbeidene til 1995-loven omtales dette som en videreføring av Universitetsloven 1989, men

¹¹⁵ Ot. prp. nr. 40 (2001-2002), s. 7

¹¹⁶ Meld. St. 18 (2014-2015), kap. 6.3

¹¹⁷ Meld. St. 18 (2014-2015), kap. 6.1

¹¹⁸ Et spørsmål som eventuelt vil kunne ha betydning her er om de pågående fusjonene skal håndteres som virksomhetsoverdragelser eller opprettelse av nye institusjoner.

«[n]ytt i forhold til dette er understrekingen av det ledelses- og tilsynsansvar som rektor utfører på styrets vegne.»¹¹⁹

Bestemmelsen i Universitetsloven 1989 § 6 første ledd slo enkelt fast at «Rektor fører tilsyn med institusjonens virksomhet [...]». Denne formuleringen knytter direkte hen til rollen som styreleder: «[p]aragrafens første ledd legger tilsynsplikten direkte til rektor. Som styrets leder plikter rektor å følge med i virksomheten slik at bl.a kravet til effektivitet i § 5 kan følges opp med de nødvendige vedtak i styret.»¹²⁰

Ordlyden i gjeldende bestemmelse – der den tidligere formuleringen er videreført i en avsluttende delsetning – er neppe så klar i denne retning, til tross for at forarbeidene klart uttrykker at «dette innebærer [...] ingen realitetsendring i forhold til dagens rettstilstand.»¹²¹

1989-lovens bestemmelse fremstår som en ren spesifisering av styreleders særskilte ansvar, mens ordlyden i 1995-loven åpner for tolkninger som utvider dette. Formuleringen «på styrets vegne» er den samme som er brukt i § 10-4 (5) om ansatt rektor, og vendingen «det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet» peker i retning av en langt mer operativ rolle enn styreleder ordinært inntar. Tilsynsansvar reguleres til sammenligning i Aksjeloven gjennom en formulering om at «[s]tyret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig», jf. § 6-13 (1)

Etter ordlyden angir § 10-1 bokstav a dermed et noe videre, og samtidig mer uklart, innhold til rektors rolle.

Begrepet «faglig virksomhet» vil behandles nærmere under kapittel 4.5.4.2.

4.5.2.3 Administrerende direktørs rolle – «den samlede administrative virksomhet»

Begrepet «den samlede administrative virksomhet», jf. § 10-3, har et mer avklart innhold. Bestemmelsen «[...] uttrykker et grunnleggende prinsipp; administrerende direktør er leder for det samlede administrative apparat, også hvor det er opprettet avdelinger eller grunnenheter med egne styringsorganer.»¹²² Se også punkt 2.4.5.5.

4.5.3 Alternativ modell

4.5.3.1 Sentrale regler

Den alternative modellen som etableres gjennom § 10-4 er en styringsmodell som ligger tettere opp mot det som er vanlig i aksjeselskaper, foretak og stiftelser.

Hovedprinsippene i modellen er ansettelse av rektor etter utlysning, jf. § 10-4 (1), og enhetlig ledelse der ansatt rektor fyller funksjonen som daglig leder for hele virksomheten, jf. § 10-4 (2). Både faglige og administrative funksjoner og fullmakter samles hos én leder, som rapporterer til styret. Styreleder utpekes av departementet, men den tallmessige balansen mellom gruppene i styret er ellers som i normalmodellen, jf. § 9-3 (1).

4.5.4 Sammenligning av modeller

4.5.4.1 Innledning

Bernt behandler ordlydsforskjeller mellom de ulike modellene helt kort i sin kommentarutgave. Enkelte inkonsekvenser i begrepsbruk må tilskrives at den endelige utformingen av gjeldende lov skjedde sent i lovgivningsprosessen. For denne oppgavens del vurderes det likevel som

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 85 (1993-1994)

¹²⁰ Ot.prp. nr. 62 (1988-1989)

¹²¹ Ot.prp. nr. 85 (1993-1994).

¹²² Bernt, Rettsdata, Univl. 1995, Note (135)

relevant å sammenligne ordlyden i enkelte sentrale formuleringer, ettersom bestemmelsene i den daglige anvendelse leses hver for seg og ordlydsforskjeller dermed kan få konsekvenser for forvaltningspraksis.

4.5.4.2 *Ansvar for faglig virksomhet*

Den sentrale forskjellen mellom bestemmelsen i § 10-3 (2) om administrerende direktørs ansvarsområde og tilsvarende bestemmelse om ansatt rektor i § 10-4 (2) er ledelsesansvaret for den «faglige» virksomheten. Der § 10-1 (2) beskriver direktørens rolle som «øverste leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonene» er det for tilsatt rektors vedkommende brukt formuleringen «daglig leder for institusjonens faglige og administrative virksomhet» (§10-4 (2)). Begge bestemmelser reflekterer at det er styret som setter rammene for utøvelsen av disse rollene.

Hva som ligger i daglig ledelse av den faglige virksomheten er ikke klart angitt. Det må likevel antas at de oppgaver og fullmakter som utgjør daglig ledelse av faglig virksomhet i alternativmodellen tilligger valgt rektor i normalmodellen, jf. kap. 4.5.2.2. Rektorrollen innebærer en forventning om faglig lederskap som går ut over den rolle en styreleder normalt har i andre organisasjonsformer.

4.5.4.3 *Saksforberedelse og iverksetting av vedtak*

Bestemmelsen i § 10-3 (3) om at direktør skal «forberede og gi tilrådning i de saker som legges fram» for styret er når det gjelder ansatt rektor utfylt slik at den lyder «...de *faglige og administrative saker* som legges frem», jf. § 10-4 (3). Begge steder skal dette skje «i samråd med» henholdsvis rektor og styreleder, jf. egen omtale av dette vilkåret. Tilføyelsen av «faglige og administrative» utgjør ikke noen realitetsforskjell her, ettersom § 10-3 (3) må tolkes som å gjelde alle saker som legges frem. Det samme gjelder tilsvarende tilføyelse i § 10-4 (4) i forhold til normalmodellens § 10-3 (4).

4.5.4.4 *Økonomiforvaltning og ansvarslinjer mot styret*

Administrerende direktør er etter § 10-3 (5) første ledd «ansvarlig for», mens ansatt rektor etter § 10-4 (5) skal «på styrets vegne påse» at økonomiforvaltningen skjer i samsvar med generelle og spesielle krav. Variasjonen i ordlyd gir neppe bestemmelsene ulikt innhold, men innebærer en synliggjøring av ansvarsforholdet til styret i alternativmodellen. Formuleringen «på styrets vegne» i § 10-4 (5) finnes også i § 10-1 a), men er da brukt om valgt rektor.

§ 10-4 (6) innebærer en ordlydsforskjell som gir endret valør i forhold til § 10-3 (5) andre ledd. Der «rektor» skal holdes «løpende orientert» etter normalmodellen, skal ansatt rektor orientere «styret». At orientering skjer «løpende» må antas å innebære at informasjon formidles også utenfor styremøter. Når en slik endring i systematikk er innført bare for den alternative modellen, innebærer det at lovens ordlyd her implisitt legger opp til at hele styret er mer aktivt involvert.

Samtidig kan ordlydsvariasjonen også sees i lys av at valgt rektors utvidede styrelederrolle (jf. omtale i kapittel 4.5.2.2) naturlig medfører at styret i normalmodellen står noe mer i bakgrunnen. Mot dette kan det hevdes at valgt rektor er forutsatt å være en mer aktiv/tilstedeværende styreleder som bindeledd mellom styre og administrasjon, og dessuten også vil være ansvarlig for å involvere styret dersom det «trengs», jf. § 9-6 (2). Dermed er det etter normalmodellens system naturlig å legge en slik løpende oppfølgingsfunksjon til rektor. I praksis vil en daglig leder gjerne uansett konsultere styreleder med hensyn til om styret har behov for orientering om en ny utvikling utenom ordinært styremøte.

4.5.4.5 Deltakelse i styringsorganer

Reglene om rett til deltakelse i møter ligner i normalmodellen på ordførers rettigheter i Kommunelovens § 9 nr. 4. Valgt rektor har «rett til å delta i møter i alle institusjonens styrer, råd og utvalg», jf. § 10-1 a) siste ledd, mens direktøren er sekretær for alle styringsorganer «personlig eller ved en av sine underordnede», jf. § 10-3 (4).

Den alternative modellen gir ansatt rektor samme rettigheter som valgt, jf. § 10-4 (4). Sekretærfunksjonen vil uansett være underordnet ansatt rektor.

4.5.5 Om krav om styreinstruks

Lovens § 9-2 (3) stiller opp krav om at «[s]tyret skal føre tilsyn med den daglige ledelse av virksomheten. Styret skal fastsette instruks for institusjonens daglige ledelse.» At styret fastsetter en slik instruks vil langt på vei ivareta behovet for en operasjonalisering av lovens bestemmelser, en klargjøring av ansvarslinjer og en avklaring av grenseoppganger mellom den faglige og den administrative ledelsen.¹²³ Klare hensyn taler for at institusjoner av ulik størrelse og i ulike strategiske situasjoner vil kunne ha behov for å utforme disse styringslinjene på noe ulikt vis. Dette er også i tråd med det som er vanlig for styrer i andre sektorer. Bestemmelsen innebærer ikke noe eksplisitt krav om at dokumentet rulleres jevnlig, men klare hensyn tilsier at en slik rullering bør skje ved oppstart av ny styreperiode.

4.5.6 Samlet drøfting

De to alternative styringsmodellene innebærer formelt samme grad av ansvar for styret. Med ansatt rektor kan det likevel være et større rom for styret til å forme en selvstendig rolle. Samtidig har eksternt oppnevnt styreleder naturlig mindre løpende kontakt med virksomheten, og gjerne færre inngangspunkter til å fange opp behov for å ivareta styrets interesser. Alternativmodellen innebærer også utfordringer med tanke på legitimitet i organisasjonen og oppslutning om strategisk retning, men dette vil i noen grad veies opp gjennom at store deler av styret fortsatt vil være på valg, og at daglig leder for all aktivitet ved institusjonen vil ha en faglig plattform.

En valgt rektor har på sin side et klart strategisk mandat¹²⁴ som kan åpne for å sette agenda og gi retning for styrets diskusjoner med høy grad av både demokratisk og faglig legitimitet. Samtidig vil det at styreleder i stor grad har forpliktet seg til visse prioriteringer gjennom valgkampen i forkant, kunne være et utfordrende utgangspunkt for arbeidet i styret og svekke gjennomslaget for de hensyn som begrunner den brede styresammensetningen.¹²⁵

4.6 Oppsummering og konklusjoner

Oppgavens problemstilling spør hvordan bestemmelsene om organisering av universiteter og høgskoler veker de sentrale hensynene bak loven. Funnene i dette kapittelet lar seg oppsummere overordnet ved at lovgiver på de ulike områdene har funnet pragmatiske løsninger for å forene hensyn som står i til dels sterke motsetningsforhold. På ulike området er det ulike hensyn som har fått gjennomslag, og pragmatikken har i noen grad gått på bekostning av den helhetlige ideologiske tankegangen som ligger bak systematikken i sentrale bestemmelser¹²⁶. En utfordring i anvendelsen av loven er at viktige endringer har kommet sent i lovarbeidet slik at de

¹²³ Eksempel på instruks: UiO – se

<http://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/instruksdagligledelsektorogunivdir.html>

¹²⁴ Forutsatt oppslutning om valget og reell konkurranse mellom ulike alternativer, jf. omtale under kapittel 4.4.4.

¹²⁵ Jf. pkt. 4.4.4.2 om styret som kollegium.

¹²⁶ Se om dette i kapittel 3.1, jf. 2.4.2.

ikke speiles i helheten og samspillet mellom reglene.¹²⁷ Disse tolkningsutfordringene gjelder også forskjeller i begrepsbruk og ordlyd.¹²⁸

Universitets- og høgskoleloven er utformet ut fra et historisk og verdimessig/ideologisk utgangspunkt der universitetene og høgskolene er sett som grunnleggende autonome institusjoner med utstrakt grad av indre demokrati og selvstyre, men et annet syn på institusjonene har fått større gjennomslag på sentrale punkter.¹²⁹ Samtidig er loven som helhet et kompromiss som allerede i utgangspunktet bygger på en sterk avhengighet av staten – med den viktige forutsetning at en befinner seg i en tradisjon der «...statens styringsvilje [generelt har] vært tilbakeholdende i saker som angår universitetets såkalte akademiske frihet».¹³⁰ Denne avhengigheten av statlig tilbakeholdenhet er under gjeldende lov styrket gjennom departementets fastslåtte instruksjonsadgang.

Bredden og kompleksiteten i kompromisset har også andre sider. Loven skal favne både små høgskoler og store universiteter, og gi gode vilkår for samfunnsinstitusjoner som er tiltenkt sentrale roller i demokratiet. Et sentralt dilemma i lovgivningen har vært valget mellom å bygge på lovverk som tar utgangspunkt i egenart, eller bygge på generelt lovverk og tilpasse der det trengs. Forholdet mellom daglig leder og styret/styreleder (fullmakter, rapporteringslinjer) er et eksempel på slike avveininger. Normalmodellen har egne løsninger på noen punkter, mens alternativmodellen i større grad bygger på mer allment etablerte grep.¹³¹

Fremstillingen har i en bred og overordnet gjennomgang pekt på flere måter der de ulike hensynene bak lovgivningen kommer i berøring og konflikt. På noen punkter har drøftingene identifisert manglende mekanismer og uklarheter i lovens systematikk.¹³² Bildet som gjennomgående tegner seg i analysene, er at utformingen av de ulike rettsreglene er preget av spenninger mellom motstridende hensyn – spenninger som til dels også er uavklarte og kompliserer samspillet mellom reglene.

¹²⁷ Se særlig kapittel 4.2.1

¹²⁸ Se eksempler på dette under kap. 4.5.4

¹²⁹ Se særlig kapitlene 2.4.6 og 4.2.1

¹³⁰ Fra oppsummeringen av norsk institusjonshistorie i Ot.prp.nr.62 (1988-1989)

¹³¹ Se kapittel 4.5

¹³² Se bl. a. omtale av styreansvar i kapittel 4.2.2 og rektors rolle i pkt. 4.5.2.2

5 Avsluttende betraktninger

Hensikten med å angripe temaet med en bredt anlagt problemstilling har vært å gi et oppdatert overblikk over lovgivningen og samspillet mellom de ulike regelsettene i lys av utviklingen i sektoren og samfunnet for øvrig siden vedtakelsen av loven for ti år siden. Den oppsummerende konklusjonen i kapittel 4.6 viser at lovens balansering av ulike hensyn skaper utfordringer.

De pågående endringene i institusjonsstrukturen (fusjoner og kategoriendringer) kan tenkes å bidra til å aktualisere endringer i styringsstrukturen som går lenger enn det varslede byttet av normalmodell. På samme måte kan endringer i finansieringssystemet utfordre valget av forvaltningsorgan som organisasjonsform.¹³³ De innvendinger som tidligere ble fremført mot andre organisasjonsformer stilles kanskje også i et annet lys av fastslått instruksjonsmyndighet og generelt sterk avhengighet av staten.¹³⁴

Grunnleggende sett er nok likevel utviklingen i sektorlovgivningen først og fremst preget av et underliggende skifte i balansen når det gjelder samfunnets syn på universiteter og høgskolers rolle. Når en lov der utgangspunktet for lovarbeidet har vært utstrakt selvstyre etter demokratiske prinsipper etter hvert gjennomgår store justeringer for å sikre samfunnet flere styringsmuligheter, kan det utfordre sammenhengen mellom måten loven er anlagt på og de faktiske ansvarsforhold, forventninger og frihetsgrader.¹³⁵

Spørsmålet som gjenstår blir da, gitt at denne utviklingen fortsetter, hvor lenge en kan fortsette å tilpasse gjeldende lov før en større lovgjennomgang med en ny ideologisk overbygning tvinger seg frem.

¹³³ Se kapittel 4.2.3

¹³⁴ Se kapittel 4.2.1

¹³⁵ Se kapittel 2.5.3

Litteraturliste

Lover og lovforarbeider

Anvendte lover

Historiske lover

Lov 16.06.1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler (Universitetsloven – Univl.).

Lov 12.05.1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven – Univl. 1995)

Gjeldende lover

Lov 01.04.2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (Universitets- og høyskoleloven – Uhl.)

Lov 19.12.1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven – Koml.)

Lov 13.06.1997 nr. 44 om aksjeselskaper (Aksjeloven – Asl.)

Lovforarbeider

Merknad: Alle forarbeider/utredninger/stortingsmeldinger er hentet digitalt. Det antas at lesere også vil gjøre dette. Gjennom fremstillingen er det derfor valgt å henvise konsekvent til kapitler fremfor sidetall for å gjøre det lettere å finne frem til sitatenes kontekst.

Norges offentlige utredninger

NOU 1988: 28	Med viten og vilje
NOU 1993: 24	Lov om universiteter og høyskoler
	Lov og rett i Norges-nett
NOU 2000: 14	Frihet med ansvar
	Om høgre utdanning og forskning i Norge
NOU 2003: 25	Ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdalutvalget)
NOU 2006: 19	Akademisk frihet
	Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov

Lovproposisjoner

Ot.prp.nr. 62 (1988-1989)	Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler (universitetsloven)
Ot.prp. nr. 85 (1993-1994)	Om lov om høgre utdanning
Ot. prp. nr. 40 (2001-2002)	Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell
Ot.prp. nr. 79 (2003-2004)	Om lov om universiteter og høyskoler

Komitéinnstillinger

Innst.S. nr. 230 (1990-91)	Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om høgre utdanning. Fra visjon til virke. (St.meld. nr. 40.)
Innst. O. nr. 58 (2001-2002)	Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 40 (1990-91)	Fra visjon til virke
St.meld. nr. 27 (2000-2001)	Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning

St.meld. nr. 20 (2004–2005)
Meld. St. 18 (2014-2015)

Vilje til forskning
Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets-
og høyskolesektoren

Litteratur

Lovkommentarer

Hentet fra Gyldendal Rettsdata (rettsdata.no)

Bernt, Jan Fridthjof

Noter til Lov 12.05.1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler
(Bernt, Rettsdata, Univl. 1995)

Bernt, Jan Fridthjof

Noter til Lov 01.04.2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler
(Bernt, Rettsdata)

Annen litteratur

Aksnes, Dag L.

«Faglig ledelse ved universitetsinstitutter – et innspill
utarbeidet etter forespørsel fra Utdannings- og
forskningsdepartementet i brev 26. juni 2004» (originalt
dokument finnes ikke hos departementet – gjengitt etter
St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning)

Gulbrandsen, Bjørn mfl.

*Nettbudsjetterte forvaltningsorganer – En kartlegging og
analyse. Rapport 2002:17, Statskonsult*

Kallerud, Egil

*Akademisk frihet: en oversikt over spørsmål drøftet i
internasjonal litteratur. Arbeidsnotat 18/2006, NIFU STEP*

Stensaker, Bjørn

*Endringsarbeid i høyere utdanning: nye konfliktlinjer og nye
muligheter. Norsk pedagogisk tidsskrift 06/2008, s. 418
(sitert fra Idunn.no)*

Smith, Eivind

«Hinderløypa: grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i
Norge?» i Baldersheim, Harald og Smith, Eivind: *Lokalt
demokrati uten kommunalt selvstyre?*, Oslo 2001

Andre kilder

Nyhets sak: «Utfordrer universitetene og høyskolene», Kunnskapsdepartementets nettsider,
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Utfordrer-institusjonene/id759250/>, lest mai 2015.

«Instruks for den daglige ledelse ved Universitetet i Oslo (rektor og universitetsdirektør),
Godkjent av universitetsstyret 13. september 2005», Universitetet i Oslos nettsider,
<http://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/instruksdagligledelserektorogunivdir.html>, lest mai
2015.