

Kunnskapsdepartementet (KD)

Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
20/01891-12

Dato:
04.06.20

Innspel frå HVL til god styring av universitet og høgskular

Høgskulen på Vestlandet (HVL) viser til brev av 20. februar 2020 og takkar for høvet til å gje innspel til stortingsmeldinga om styringspolitikk for statlege universitet og høgskular.

HVL ser fram til at det skal utarbeidast ei stortingsmelding om styringspolitikk, med utgangspunkt i at styringssystemet for sektoren på best mogleg måte skal leggje til rette for den faglege og strategiske utviklinga av universitet og høgskular. I denne utviklinga er HVL særleg oppteken av å fremje mangfoldet i sektoren og sikre det regionale behovet for kunnskap, kapasitet og kompetanse. HVL sine utdanninger er relevante – vi utdannar folk som samfunnet har behov for i dag, men vi treng eit tilstrekkeleg handlingsrom slik at vi kan utvikle vår kunnskapsproduksjon og våre utdanninger vidare.

I vedlegget har HVL gjort greie for konkrete problemstillingar og forslag knytt til kvart tema i invitasjonen. Det viktigaste for HVL er at framtidas styringssystem må:

- Vere basert på *tillit* og *mangfold* som overordna styringsprinsipp.
- Fremje høgare utdanning i heile landet og ein differensiert UH-sektor.
- Gje *autonomi* og *handlingsrom* til institusjonane, slik at dei raskt kan tilpasse utdanning og forsking til framtids behov.
- Ha eit finansieringssystem som fremjar *mangfoldet* i sektoren.
- Ha ein *effektiv styringsdialog* med ein *tydelegare målstruktur*.
- Ta målet om *mangfold* og *differensiering* på alvor, der det å bli *akkreditert som universitet må vere i samsvar med politiske mål*. Ein differensiert sektor krev naturleg nok ulike typar universitet.

Beste helsing

Berit Rokne
Rektor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrivne signaturar.

Vedlegg: Vedlegg: Innspel frå HVL om styringspolitikk

Postadresse
Høgskulen på Vestlandet
Postboks 7030
5020 Bergen
post@hvl.no

Telefon
+47 55585800
Internett
www.hvl.no
Org.nr. 917 641 404

Fakturaadresse
Høgskulen på Vestlandet
Fakturamottak
Postboks 363 Alnabru
0164 Oslo

Avdeling
STAB -
Virksomhetsstyring
og internrevisjon

Saksbehandler
Einar Brobakke
Telefon: +4793661052

Innspel til god styring av statlege universitet og høgskular

Høgskulen på Vestlandet (HVL) viser til brev av 20. februar 2020 og takkar for høvet til å gje innspel til stortingsmeldinga om styringspolitikk for statlege universitet og høgskular.

Slik HVL forstår det ønskjer departementet å byggje vidare på intensjonane i strukturreforma, og utvikle eit styringssystem som sikrar viktige samfunnsbehov. I dette ligg det at styringssystemet på best mogleg måte skal leggje til rette for (på den eine sida) den faglege og strategiske utviklinga av universitet og høgskular, og samtidig (på den andre sida) sikre kapasitet og kompetanse nasjonalt og regionalt, utdanning og forsking av høg kvalitet, eit nasjonalt system for utdanning, samt sikre studentane og tilsette sine rettigheter.

HVL ser fram til at det skal utarbeidast ei stortingsmelding om styringspolitikk med utgangspunkt i at styringssystemet for sektoren på best mogleg måte skal leggje til rette for den faglege og strategiske utviklinga for universitet og høgskular. I denne utviklinga er HVL særleg oppteken av å fremje mangfaldet i sektoren og sikre det regionale behovet for kunnskap, kapasitet og kompetanse. HVL sine utdanninger er relevante – vi utdanner folk som samfunnet har behov for i dag, men vi treng eit tilstrekkeleg handlingsrom slik at vi kan utvikle vår kunnskapsproduksjon og våre utdanninger vidare.

Hovudbodskapen frå HVL

Ein effektiv, mangfaldig og solid høgare utdanningssektor og forskingssystem er det sektormålet som tydelegast peikar på kva sektoren skal styrast mot. I dette ligg det mellom anna at institusjonane skal utvikle profilar i tråd med styrke og eigenart, og bidra til ein differensiert sektor med høg kvalitet. Dette er noko strategien til HVL tek på alvor. Den tek utgangspunkt i at HVL er ein fleircampus-institusjon med ein regionalt retta profesjons- og arbeidslivsretta profil, og at utdanningstilbodet, forsking og samhandling skal bidra til utvikling og tilførsel av kunnskap, kompetanse og omstilling. Dette skil oss frå mange andre institusjonar i UH-sektoren, og vår profil bidreg derfor til ein mangfaldig og differensiert sektor.

Dei store utfordringane med dagens styringssystem er at det både er overdimensjonert, for detaljert, for kontroll- og rapporteringsorientert, og det tek ikkje i tilstrekkeleg grad omsyn til særpreg og mangfold. I UH-systemet er det fleire typar institusjonar, med ulike oppgåver og særtrekk. Det er mellom anna både; store breiddeuniversitet, høgskuler eller universitet med hovudvekt på profesjonsutdanninger, og institusjonar som er eit resultat av fusjoner mellom breiddeuniversitet og tidlegare høgskular. Trass i skilnadane er det utvikla eit felles og uniformt styrings- og finansieringssystem, der mål og styringsparameter i liten grad er tilpassa ulikskapane i oppgåver, eigenart og finansiering. Dette undergrev ambisjonane om, og høve til, å utvikle mangfaldet i sektoren. Konsekvensane for HVL er mellom anna at ambisjonen om et annleis universitet ikkje blir premiert, og at vår regionale rolle ikkje blir understøtta.

Det viktigaste for HVL er at styringa av sektoren fremmer og ikkje legg hindringar i vegen for vår profil, strategi og regionale rolle i arbeids- og samfunnsliv. Dette tyder at styringa må gje autonomi og fleksibilitet til å raskt kunne ta eigne val og finansieringssystemet utforma slik at resultatindikatorane fangar breidda i sektoren slik at dei langsiktige måla for høgare utdanning blir nådd. Vi trur derfor på differensiering ut frå ambisjonane og rolla til kvar institusjon, og meir styring

mot effekt enn tellekantar er avgjerande - det er vanskeleg å nå ulike mål med ei styringssystem som er basert på at «one size fits all».

Vi kjem tilbake til konkrete problemstillingar og forslaga knytt til kvart tema i invitasjonen, men vil her gjere greie for våre viktigaste standpunkt. Styringssystemet for UH-sektoren må:

- Det overordna styringsprinsippa må vere basert på *tillit* og *mangfald*.
- Fremje høgare utdanning *i heile landet* og ein differensiert UH-sektor. Vi må vere med der framtida skapast. I desse dagar ser vi kor viktig kompetanse er som ein viktig faktor i nasjonal beredskap. Eit anna moment er at studentar ofte blir verande der dei studerte, og derfor er spreiing av høgare utdanning viktig for arbeids- og samfunnsliv i heile landet.
- Gje endå meir *autonomi* og *handlingsrom* til institusjonane slik at vi raskt kan tilpasse utdanning og forsking til framtids behov. Den faglege fridomen, som institusjonane i prinsippet har både på utdannings- og forskingsområdet, blir undergreve gjennom komplekse og detaljerte rammeplanar og læringsmål.
- Finansieringssystemet må ta høgde for *mangfaldet* i sektoren langs fleire aksar; for HVL er det å få uttelling for profesjonsstudiar og kompensasjon for ein regional fleircampusstruktur viktig.
- Ha ein *tydelegare målstruktur*. Sektoren har mange mål på ulike nivå. I tillegg til sektormåla og utviklingsmåla i tildelingsbrevet kjem det mål og resultatkrav frå dei underliggende organa til KD. Samla sett gjev dette eit uoversiktleg bilde, og sjølv om måla kvar for seg kan være viktige kan dei stå i motsetnad til kvarandre og kan gi prioriteringsproblem. Ei løysing er å ha ein integrasjon av felles nasjonale mål, og tilpassa mål til kvar institusjon ut frå eigenart.
- Fremje *effektiv styringsdialog, utan hemmande mellomledd*. Direktorat og andre organ må ikkje bli statar i staten, som får høve til å byggje lag på lag i styringssystemet. Ei løysing kan vere å redefinere direktorata slik at dei i større grad bidreg til koordinering, rettleiing og støtte til institusjonane, både når det skal lagast politiske avgjerdsgrunnlag og når politiske vedtak skal setjast ut i livet.
- Ta målet om *mangfold og differensiering* på alvor. Styringssystemet må også understøtte utvikling av institusjonar med profesjons- og arbeidslivsretta profil. Eit aukande omfang av felles «tellekantindikatorar» verkar motsett – institusjonane blir likare og likare. I forlenginga av dette kan det spørjast om sektoren bør styrast etter tilpassa indikatorar, til dømes gjennom utviklingsavtalar. Det bør vurderast om også indikatorane bør rettast mot kva instisjonane faktisk oppnår (effektar) enn å vere retta mot å kunne samanlikne produksjonen («tellekantar»). Effektane handlar først og fremst om at studentane får den kompetansen som gjev dei arbeid, og at nærings- og samfunnsliv får den kapasiteten, kompetansen og kunnskapen dei treng for å utvikle, skape og produsere.
- Stille langt strengare krav til *utgreiingar*, jamfør utgreiingsinstruksen, før nye ambisjonar skal realiserast eller nye ordningar blir innført. Særleg viktig er det at dei økonomiske konsekvensane er klarlagt, slik at auka kostandar blir kompenserast i forkant. Dette er viktig for at vi skal kunne hente ut ønska gevinstar, utan at andre område blir skadelidande.
- Lista for å bli *akkreditert som universitet* må vere i samsvar med politiske mål. Ein differensiert sektor krev naturleg nok ulike typar universitet. For HVL er dette viktig; det å få universitetsstatus er sentralt for å framleis vere relevante for arbeids- og samfunnsliv på Vestlandet.

Tema 1: Dimensjonering, kapasitet og kompetanse:

Korleis bør dimensjoneringa av høgare utdanning styrast for å sikre tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse for regionane og framtidas arbeidsliv, og kva rolle bør departementet ha i dimensjoneringa av kapasitet og kva ansvar bør gjevast til universitet og høgskular?

Styringssystemet må understøtte UH-sektorens regionale rolle

Den regionale rolla til UH-sektoren blir ikkje godt nok ivaretake i styringssystemet, og det er ingen incentiv eller styringsparametre som understøttar denne rolla. Eit særsviktig problemstilling for HVL er korleis kan styringa av UH-sektoren best mogeleg ivareta handlekrafta til institusjonane med ei sterkt regional rolle, som ein del av mangfaldet?

HVL si rolle for utviklinga av Vestlandet blir stadig stadfesta av både offentlege og private aktørar, noko som seier oss at HVL fyller eit regionalt behov. Dette kan forklarast både ut frå «dei gamle» institusjonanes sær preg og historiske føresetnadalar (før fusjonen), samtidig som HVL no står fram som meir robust og med større fagleg tyngde og handlekraft.

Autonomi for å ha evne til omstilling for framtidas arbeidsliv

HVL har ein profesjons- og arbeidslivsretta profil, som i fremste rekke er retta mot heile Vestlandsregionen. Dette gjev oss behov for eit tilstrekkeleg handlingsrom slik at vi kan endre og omstille oss raskt, i tråd med regionale behov. Utdanningstilbodet må styrast etter behov og etterspørsel, mellom anna fordi konjunkturane i næringslivet raskt påverkar interesser og val til studentane. Derfor må mykje av ansvaret for å dimensjonere utdanningane ligge hos institusjonane. Den same problemstillinga knytt til handlingsrom gjeld også for forskingsaktiviteten.

Forslag til endringar:

Det er fleire typar institusjonar i sektoren, med ulike oppgåver, særtrekk og profilar. Trass i skilnadane er målbilde, og styrings- og finansieringssystemet i all hovudsak likt, med liten differensiering mellom ulike behov i ulike delar av samfunns- og næringslivet. Ansvaret for dimensjoneringa av sektoren må i størst mogeleg grad skje på institusjonane, i dialog med samfunnet rundt. Samtidig meiner HVL at det er nokre unnatak, der departementet må kunne styre dimensjoneringa ut frå at dei er kostnadskrevjande og omsynet til kvalitet og konkurransen. Eit døme på dette er medisin, jamfør gradsforskriften.

Avstemminga av den samla dimensjoneringa av sektoren samla sett må skje i dialog med departementet, og her kan ei revitalisering av utviklingsavtalane vere ein sentral arena. Men, då må avtalane vere ein integrert del av mål-, indikator-, finansiering,- og styringsregimet og ikkje ei avtale på sida av dette regimet.

Balanse og ansvarsdeling

HVL meiner at departementets rolle må vere å sørge for nok studieplassar for kompetanseutvikling både i alle delar av landet, og i landet sett under eitt. HVL anerkjenner departementets ansvar for å dimensjonere mellom fagområda, men den endelege dimensjoneringa må ligge til institusjonane for å kunne bygge rett og nok kompetanse ut frå dei lokale tilhøva i samsvar med nasjonale omsyn.

Korleis styre etter- og vidareutdanning?

Livslang læring

HVL meiner at etter- og vidareutdanning må sjåast på som ein del av eit livslangt læringsprosjekt, og det må nyttast ulike finansieringsløysingar. Nokon tilbod vil vere nasjonale og dekkje eit bransjeområde eller nasjonale program som forvaltast gjennom helsedirektoratet eller utdanningsdirektoratet.

Andre tilbod er lokale og må skreddarsyast til lokale tilhøve. Her ville det vore fornuftig å ha fleksible studieplassar til dei einskilde institusjonane, som dei kan bruke i regional utvikling i dialog med det regionale arbeids- og kulturlivet. Korona-krisa bør lære oss at sektoren er avhengig av å kunne handle raskt, og då må det vere nok fleksibilitet til at naudsynte endringar kan gjerast raskt og smidig.

Videre må det kunne søkjast om midlar til utvikling av nye studietilbod. Dersom dette skal vere aktuelt i næringssamanheng, er det en forventning om at det ikkje må gjennom et direktorat som set ulike tilbod opp mot kvarandre. Finansiering av dette bør koplast til anna finansiering som til dømes liknar Skattefunn-ordninga. Same kva, etter- og vidareutdanning må finansierast på lik linje med anna utdanning, fordi det må forventast at den er forskingsbasert.

Tema 2: Finansiering:

Korleis innrette konkurransearenaer og finansieringssystemet for universitet og høgskular for å sikre forsking og utdanning av god kvalitet i hele landet?

Finansieringssystemet må ta omsyn til kostnadane ved å ha fleire campus

HVL meiner styringa generelt og finansieringa særskild må ta omsyn til konsekvensane av måla og intensjonane i strukturreforma (Meld. St. 18 (2014-2015)). HVL har rigga seg for å nå alle måla regjeringa sette, men måla om god tilgang til utdanning og kompetanse over heile landet og regional utvikling har særleg merksemd i vår profil. Då er det avgjerande å kunne tilby gode utdanningstilbod ved alle campus, og i vere i tett kontakt med arbeids- og samfunnsliv (jamfør Meld. St. 4 (2018-2019)) i heile regionen. Det er krevjande å halde på og utvikle gode og robuste fagmiljø, og bruke ressursane vår effektiv i dette bildet. HVL er oppteken av å hente ut gevinstane i strukturreforma og legge kurset etter langtidsplanen, men då er vi avhengig av eit styrings- og finansieringssystem som set oss i stand til det.

Finansieringa må ta omsyn til skilnadar

Den profesjons- og arbeidslivsretta profilen til HVL gjer at vi er opptekne av praksis- og arbeidslivsrelevans i utdanningane våre. Finansieringssystemet må understøtte utvikling av institusjonar med profesjons- og arbeidslivsretta profil og gje praksis- og arbeidslivsrelevans betre utteljing. HVL sin posisjon som høgskole (universitet) med vår type profil, blir utfordra av et uniformt finansieringssystem. HVL meiner at det kan gje institusjonar som HVL eit dårlegare økonomisk utgangspunkt til å nå våre mål, enn eit tradisjonelt breiddeuniversitet.

Finansieringssystemet må ta omsyn til campusstrukturen til kvar einskild institusjon. HVL er ikkje berre ein fleircampusinstitusjon, vi har også campus som ligg spreidd. Fordelen med denne strukturen er at vi er tett på nærings- og samfunnsliv og vi kan tilby utdanningar med høg kvalitet fleire stadar, men ulempa er at vi ikkje har dei stordriftsfordelane, som mange andre har ved at

campus er samla ein stad. Dette er det i liten grad teke høgde for i finansieringssystemet. HVL trenger finanzielle musklar for fylle vår regional samfunnsrolle og bidra til å oppretthalde busetting og sysselsetting i heile landet. Finansieringssystemet må understøtte at vi kan fylle denne rolla slik at vi kan oppretthalde desentraliserte studietilbod med høg kvalitet på alle campus.

Finansieringssystemet må vidare premiere institusjonar som er gode på å møte behova og etterspurnaden i samfunnet. For HVL sin del tyder dette at vår innsats for å vidareutvikle ein profesjons- og arbeidslivsretta profil ikkje må innebere ein negativ økonomisk forskjellshandsaming som kan skiple vår evne til å nå mål. Ideelt sett kunne utviklingsavtalane vore et godt verkemiddel, men i dag kjem berre desse måla i tillegg til alle andre mål, og målbilde blir likt institusjonane imellom. Måla i utviklingsavtala må utformast slik at dei understøttar utviklinga av særtrekk og mangfald, og bør i endå sterkare grad understreke spesifikke roller og mandat.

Kompensere for skeivskap

Finansieringssystemet favoriserer i stor grad de gamle breiddeuniversiteta. Skilnaden er langt større enn det dei særskilde ansvarsområda (museum, små disiplinfag) skulle tilseie. Basisfinansiering i dag gjev ikkje HVL rom til å gje ein «fast» prosentdel av arbeidstida til forsking, HVL må derfor heile tida sjå forskingstid opp mot tid til undervisning. Dette gjer at tildelinga av forskingstid blir lite føreseileg, og konsekvensen er at dei fagleg tilsette ved HVL får mindre tid til forsking innanfor sine utdanninger. Skeivskapen er blitt forsterka etter strukturreforma, fordi nokre av dei nye institusjonane har fått auka utgifter knytt til at studiestadane ligg geografisk spreidd.

Eit anna område som skapar skeivskap er fordelinga av forskingsmidlar i Forskningsrådet. Forskningsrådet skal sikre forsking av høg kvalitet i breidda, og på fagområde og tema som er viktige for å løyse samfunnsutfordringane. Forskningsrådet må derfor også satse sterkt på forsking som utviklar profesjonsfaga som har ein svakare forskingstradisjon enn klassiske disiplinfag. Det må innrettast konkurransearenaer som tek i vare open konkurranse basert på prosjektkvalitet, men som samtidig legg til rette for forsking av god kvalitet også for institusjonar med ein profesjons- og arbeidslivsretta profil, og som fremjar regional utvikling. Det er fleire gode døme på slike satsingar, men dei må styrkast for å underbygge fagutviklinga i profesjonsfaga.

Finansieringsmodellen og resultatbasert omfordeling (RBO) – som særskild verkemiddel

Den norske innretninga av publiseringssindikatoren (nivå 1 versus nivå 2) har hatt stor effekt. Dette truleg ikkje berre på grunn av vektinga i RBO (sidan denne indikatoren berre utgjer ein relativt avgrensa del av institusjonens totalbudsjett), men mye fordi NOKUT etterspør nivå 2 delen i fagmiljø, ved akkreditering av grader (master og ph.d.). Det er også nivå 2 som blir vektlagd i tilsettings- og opprykksprosessar. Dette skiljet (og kanskje hele indikatoren?) er problematisk, mellom anna i samband med krav om open forsking og knytt til innhaldet i DORA (med individuelle vurderingar av kvalitet og ikkje berre tellekantvurderingar).

Teljekantsystemet innanfor forsking slik det i dag er utforma, har ein del utilsikta og uheldige konsekvensar med sitt einsidige fokus på kvantitet. Når det gjeld vitskapleg publisering er ikkje hovudpoenget korkje for forskaren, institusjonen eller samfunnet talet på publikasjonar, men at forskinga har gjennomgåande høg kvalitet.

Effektivisering

Det er ei generell merksemd på effektivisering og avbyråkratisering i staten, og eit særskild søkjelys på forholdet mellom vitskaplege og administrative tilsette i UH-sektoren. Med stadig nye digitale verktøy og andre verktøy og metodar, er dette ei utvikling som er vanskeleg å argumentere i mot. Det som derimot er viktig er at effektiviseringskutt ikkje blir henta ut før gevinstane er realisert, og at det blir stilt spørjeteikn ved om sparte kostnadar på eit område i sektoren automatisk skal trekkjast inn. Sparte kostnadar på det administrative området kan alternativt nyttast for å auke kvalitet eller kapasitet på andre, vitskaplege områder i sektoren.

Forslag til endring:

HVL meiner at finansieringssystemet for UH-sektoren må få stor merksemd i den kommande stortingsmeldinga. Det viktigaste er at modellane for ressursfordeling stimulerer til at sektoren er retta mot kunnskapspolitiske mål og effektar, og at det er mekanismar i systemet, som sikrar ein mangfaldig sektor. Vi meiner då at meir grunnfinansiering retta mot det ein ønskjer skal skje må få større merksemd enn indikatorbasert resultatfinansiering basert på det som har skjedd. For HVL er det viktig at vi har økonomisk handlingsrom og handlekraft til å ta ei regional rolle og tilby ein kunnskaps- og kompetanseproduksjon som treff samfunnets behov.

Ein stor ulempe med skeivskapane i dag er at dei er sjølvforsterkande; dei som får utteljing vil ha finansielle musklar til å bli endå betre på nettopp det som gjev utteljing. Eksisterande skeivskapar bør derfor rettes meir opp. Det vil vere fleire grep som då må gjerast, til dømes ved at praksis- og arbeidslivsrelevans får betre utteljing i finansieringssystemet og vektleggast i Forskningsrådets utlysingar, og at meir av forskingsmidlane fordelast regionalt.

Det er ein politisk ambisjon om mangfold ved at institusjonane i sektoren skal utvikle profilar i tråd med styrke og eigenart, og bidra til ein differensiert sektor med høg kvalitet. Frå HVL sin ståstad handlar dette mellom anna om å ha ein universitets- og høgskulesektor, som er tett på lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv og som bidrar til regional vekst og utvikling. Med eit slikt perspektiv blir det viktig med aktive forskingsmiljø som også kan ivareta god, forskningsbasert undervisning. Finansieringssystemet må ha ei innretning som kompenserer for kostnadane med slike ambisjonar, inkludert kostnadar ved å ha ein spreidd fleircampusstruktur.

Det bør vurderast å sjå nærmare på ordninga med RBO. Eit spørsmål er om ekstern finansiering, det vil seie RBO knytt til EU-finansiering og Forskningsrådet burde revurderast. Eit anna tema er open forsking (open data, open publisering og citizen science og Responsible research and innovation). I dag er dette eit krav ved finansiering frå Forskningsrådet og EU. Spørsmålet er kva implikasjonar dette har/bør det få for finansieringssystemet, å stimulere denne openheita?

Tema 3: Styring av profesjonsutdanningar:

Korleis bør ulike typar utdanningar styrast for å sikre eit nasjonalt system og kandidatar med rett kompetanse?

Styring av utdanninganes faglege innhald er altfor sterkt

Den faglege fridomen, som institusjonane i prinsippet har både på utdannings- og

forskningsområdet blir undergreve av komplekse og detaljerte rammeplanar. Innspeila som departementet har motteke og gjort tilgjengelege, viser at det krevst omfattande endringar på dette området.

Styring gjennom rammeplanar må vere på eit nivå som ikkje overstyrer institusjonanes faglege ansvar. Eit døme er Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS), som er inngripande med talet på og detaljformulering av læringsutbytte.

Dimensjonering og profesjonsutdanning

Dimensjoneringa må kunne ta inn over seg dei regionale tilhøva, og samarbeid med kunnskaps- og innovasjonsklynger vil tydeleggjere både kva som er rett kompetanse og storleiken på behovet.

Det er ein skeivskap i systemet for grunnfinansiering, som gjev nokre profesjonsfaglege miljø betre vilkår for forsking og FoU-basert undervisning enn andre. God, oppdatert forsking innan store og viktige profesjonsutdanninger i velferdsstaten, som til dømes lærer- og sjukepleiarutdanningane, er viktigare enn nokon gong. Potensialet for kunnskapsutvikling blir svekka av at profesjonsutdanninger ved høgskulene og de nye universiteta har dårlegare rammevilkår enn tilsvarande fagmiljø ved dei etablerte universiteta.

HVL meiner at sentral fagleg styring gjennom nasjonale rammeplanar, føresegner og opptakskrav bør reduserast. Meir tillit og autonomi til fagmiljøa vil gjøre det lettare å dyrke egen profil og skape sær preg, samt å tilpasse utdanningane til lokale/regionale behov. Det vil også betre moglegheitene for innovasjon og nyskaping i utdanningane i ei verd med auka endringstakt. I lys av regionsreforma og meir delegering av ansvaret for kompetanseutvikling til dei nye fylkeskommunane, verkar det naturlig å gje meir sjølvstende til institusjonane. Det vil også være i tråd med HVLs profil og regionale rolle.

Tema 4: Mangfoldig sektor:

Kva slags rolle bør offentlege myndigheter ha og kva verkemiddel bør brukast for å sikre ein mangfoldig universitets- og høgskulesektor?

Rammer for å fremje mangfold

Styringssystemet må understøtte utviklinga av institusjonar med profesjons- og arbeidslivsretta profil. HVL meiner at lik handsaming er viktig og riktig, men problematisk viss det gjev institusjonar som HVL, som ikkje er eit tradisjonelt breiddeuniversitet, eit dårlegare utgangspunkt til å nå sine mål. Mengda av «tellekantindikatorar» bidreg til at sektoren blir for einsretta, og i for liten grad får høve til å utvikle tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse for å møte framtidas arbeidsliv, i heile landet. Eit styringssystem som ikkje fremjar mangfold vil skape utfordringar for HVL, både når det kjem til finansieringa, kompetanseprofil, kandidatproduksjon, vitskapeleg produksjon og samarbeid med omgjevnadane.

Arbeidslivsrelevansmeldinga og akkreditering av universitet

Krava til å bli universitet dreier seg i stor grad om kvalitet og nivå på forsking, mellom anna gjennom publiseringspoeng og førstekompetanse. Dette kan signalisere eit politisk ønskje om å ha akademiske universitet, og i mindre grad (nye) universitet med profesjonstung og praksisnær profil. I 2021 kjem

departementet med arbeidslivsrelevansmeldinga. Meldinga skal både styrke arbeidslivstilknyttinga i dagens utdanningar, og auke bruken av praksis. Det er derfor et ønskjeleg at departementet gjev tydeleg signal om kva slags politisk ønskjer dei har for framtidas universitet, og at krava til universitetsakkreditering blir utvikla i takt med arbeidslivsrelevansmeldinga.

Verkemiddelbruk

HVL meiner at finansiering og anna verkemiddelbruk i sektoren må ta omsyn til mangfaldet, slik at høgskulene og de nye universiteta kan behalde og styrke sine profesjons- og arbeidslivsretta profilar. Slik systemet fungerer i dag, er tyngdepunktet av nasjonale økonomiske verkemiddel retta mot dei tradisjonelle breiddeuniversiteta og deira profilar.

Tema 5: Direktoratas rolle i styring:

Kva slags rolle bør direktorat under Kunnskapsdepartementet spele i styringa av UH-sektoren, til dømes i styringa av kapasitet og kompetanse, dimensjonering og profesjonsutdanningar?

De ulike forvaltningsorgana under KD bidreg til kompleksiteten i styringssystemet

HVL stiller spørjeteikn ved talet på forvaltningsorgan under departementet. Direktorata utviklar sine egne mål og rapporteringskrav ut frå sine formål. Det er naturleg og ikkje noko problem kvar for seg, men summen av alt blir utfordrande å handtere. Eit døme er at nye styringsparameter og rapporteringar knytt til GREEN CARD, som er administrert av DIKU, oppfattast som overveldande. Organa bygger på mange måtar berre lag på lag i styringssystemet, og i ein skilde samanhengar tykkjer det også å vere overlappande oppgåver til dømes mellom NOKUT og DIKU, og det er uklart kven som har ansvaret for kva.

Ein ikkje unaturleg måte å handtere mengda av mål og rapporteringskrav er forenkling i form av einsretting. Det medfører at alle mål og krav skal gjelde for alle. Den eine ulempa med denne typen forenkling er at det kan føre til at institusjonane ser like ut, og at institusjonanes autonomi og særlege, regionale behov derfor ikkje blir teke i vare. Den andre ulempa er at institusjonane blir like, fordi alle vil prioritere å leve på det same settet med mål og resultatkrav. Dermed vil mangfaldet og differensieringa kunne forvitre.

Kva er direktorata si rolle?

Mange direktorat har ei todelt rolle; dei skal på eine sida greie ut og gje råd til politikkutforminga, og på den andre sida setje politikk ut i livet. Det er ikkje unaturleg å sjå for seg at direktorata då har tett kontakt med, og drar vekslar på beste kunnskap frå institusjonane, i rådgjevingsrolla, og tek ei støttande og koordinerande rolle i iverksetjinga. Ei aukande og lite koordinert styrings- og kontrollregime er ikkje vegen å gå. I dagens situasjon med korona viser også at rolla til direktorata er uklar. Samhandlinga går føre seg mellom institusjonane og UHR og ikkje med direktorata.

Forslag til endring

Det bør i den kommande stortingsmeldinga gjerast ei avklaring av kvart direktorat/organ si rolle og mandat, og ei nærmare avklaring av arbeidsfordelinga mellom dei.

Det kan trekkjast fram fleire dømer på korleis eit direktorat kan fylle ei rolle, til dømes:

- Direktorata kan i større grad rettleie på kvalitet enn å bidra til å oppretthalde eit komplekst system for mål og resultatstyring.
- Direktorata kan i større grad bidra med analyse av data, gevinstrealiseringssplanar og evaluering av effekt, enn å etterspørje stadig fleire produksjonsdata.
- Direktorata kan styre kapasitet og dimensjonering på profesjonsutdanningar nasjonalt – sørge for at det er mogleg å ta desse utdanningane i hele landet. Dette er viktig fordi vi ser at kandidatane ofte blir igjen og finn seg arbeid i den regionen dei har studert.
- Det kan leggje til rette for mindre sentralstyring gjennom rammeplanar, nasjonale forskrifter og heller gje UH-sektoren større fagleg spelerom til å dyrke eigne profiler, i samspel med behova i samfunns- og arbeidslivet lokalt og regionalt.

Tema: Forbetringspotensiale/tilhøve vi må ta vare på:

Det er lett for at når vi blir utfordra til å gje konkrete innspel til ein framtidig styringspolitikk, så får det ei slagseite mot det som, sett frå vår ståstad, bør forbetra. I dette innspelet peikar vi på fleire, og essensen er at styringssystemet må forenklast, med mindre merksemd på deltaljar, kontroll og rapportering. Styringssystemet framover må gjere sektoren i stand til å møte framtidas behov og i større grad ta omsyn til sær preg og mangfald.

For å kunne forbetre sektoren meiner HVL at det viktigaste vi må ta vare på den tette og gode dialogen mellom KD og UH-sektoren og den gjeldande kulturen for til å kunne ta opp saker med KD, utan at det treng å bli for formelt.

Andre tema

Andre problemstillingar og innspel.

Ambisjonen om mål og resultatstyring blir undergreve

Mjøsutvalet sin rapport «*Frihet med ansvar*» var ei viktig styringsreform, som gav auka fullmakter innanfor eit tydelegare mål- og resultatstyringssystem. Men, i dag har dette systemet utvikla seg til eit komplekst og overlessa system med mange element. Sjølv om kvar einskild element er aktverdig og grunngjeve, har summen av dei flytta tyngdepunktet frå eit i tillitsbasert system til et komplekst kontroll- og rapporteringsbasert system. Måla for sektoren er mange og er på ulike nivå. I tillegg til sektormåla og utviklingsmåla i tildelingsbrevet kjem det mål og resultatkrav frå dei underliggende organa til KD. Samla sett gjev dette eit uoversiktleg bilde, og sjølv om måla kvar for seg kan være viktige kan dei stå i motsetnad til kvarandre og kan gi prioriteringsproblem. Resultatrapportering på mange mål verkar meir som ein kontrollfunksjon, enn som ledd i kvalitetsutviklinga. Institusjonane har ansvar for kvaliteten, og blir også «sett i korta» gjennom ulike akkrediteringsprosessar.

Et annet poeng er forholdet mellom styring langs dei lange linjene og ad hoc styring.

Langtidsplan for høgare utdanning og forsking skal gje føreseielege rammer over tid, når det gjeld satsingar og prioriteringar. Det er bra, men det er framleis eit behov for koordinering i styringa og andre departement enn KD, direktorat, tilsyn og råd bør settast tydelegere inn i denne overordna samanhengen. Dette vil gjere styring av sektoren meir føreseieleg, samla sett. Kortsiktig styring med ad-hoc prosessar er noko sektoren i mindre grad må ty til. Det skapar mykje støy og stadige prioritieringskonfliktar.

Forslag til endring

Departementet bør våge å styre langs lengre linjer basert på tillit, og vere meir oppteken av effektar i tråd med langtidsplanen, enn kortsiktige resultat og å samanlikne ulike institusjonar ut frå like kriterium.

Ein mangfaldig sektor treng ulike universitet

Universitetsambisjonane for til dømes Høgskulen i Innlandet (HINN) og Høgskulen på Vestlandet (HVL) er ei naturlig fullføring av strukturreforma. Vi ser no at lista for å kunne kalle seg universitet stadig blir heva. Dette fører både til at det blir vanskelegare å bli universitet og til at eit nytt universitet må bruke meir ressursar på å bli likare allereie eksisterande universitet. Spørsmålet om universitetskreditering er ikkje eit reint fagleg eller byråkratisk spørsmål, men med eit politisk ansvar for å fullføre strukturreforma - slik det ble gjort for OsloMet og USN. Universitetskreditering har politisk betydning utover KDs ansvarsområde; det råkar samfunns- og næringsutvikling regionalt i vid forstand. Viss målet er ein mangfaldig og differensiert sektor, kan det ikkje vere noko mål å få fleire like universitet.

Forslag til endring

Departementet bør sjå på dei kriteria som gjeld for å akkreditere nye universitet. HVL meiner at det viktigaste er å utvikle ein mangfaldig sektor retta mot framtidas behov.

DBH- indikatorar knytt til innovasjon

I dag rapporterer UH-institusjonane årleg til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) på fleire indikatorar innan innovasjon; innmeldte idear, patentsøknadar, bedriftsetableringar og lisensavtaler. Desse indikatorane er utforma slik, at det kan verke som om det «smale» innovasjonsomgrepet leggast til grunn, når UH-institusjonanes oppgåver rundt innovasjonsarbeid skal definerast. Den smale definisjonen vil seie at merksemda ligg på utvikling av nye produkt og tenester til marknaden, samt auka verdiskaping.

Disse indikatorane ser ikkje ut til i tilstrekkeleg grad å ta omsyn til ein «vidare» definisjon som omfattar sosial innovasjon og innovasjon i offentleg sektor. Ein vidare definisjon handlar om forbetra tenester, prosesser og organisasjonsformer, og i mindre grad om økonomisk verdiskaping i «tradisjonell» forstand.

Forslag til endring

Definisjonen av innovasjon bør presiserast tydelegare, og indikatorar må tilpassast denne definisjonen. Det må du stillast spørsmål om kva vi ønskjer å måle, og kva data frå målingane skal brukast til.