Universitetet i Sørøst-Norge

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Dok. nummer 19/18013-7
Deres referanse: 20/869
Vår dato: 02.06.2020
Vår referanse: Ellen Margrethe Rye

Innspill til stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler

USN viser til brev fra statsråd Henrik Asheim av 20.2.20, og takker for invitasjonen til å komme med innspill til den kommende stortingsmeldingen om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. USN ser fram til meldingen og en helhetlig gjennomgang av styringspolitikken.

Gjennom strukturreformen ville regjeringen styrke kvaliteten på utdanning og forskning og sikre tilgang til høyere utdanning av god kvalitet over hele landet. Reformens skulle ikke nødvendigvis redusere antall studiesteder, men bidra til å samle ressursene og utløse faglige synergier ved å organisere virksomhetene i færre, men faglig sterkere institusjoner. Regjeringen ønsket en mangfoldig sektor og høyere utdanningsinstitusjoner med tydelige profiler. Universiteter og høyskoler skulle utvikle en faglig og strategisk profil som bygger på egne fortrinn og er tilpasset deres rolle i utdannings- og forskningssystemet.

Som følge av reformen har vi fått et nytt landskap i høyere utdanning, med større institusjoner og flere flercampusinstitusjoner. Flercampusstrukturen skal bidra til å sikre regional samfunns- og arbeidslivsforankring og tilgang til høyere utdanning av høy internasjonal kvalitet i hele landet. Spørsmålet er hvilke konsekvenser den nye strukturen bør få for politikkutforming og styring som følger opp reformens ambisjoner. Spørsmålet aksentueres når det samtidig stadig legges flere mål, styringsparametere, insentiver, kontrollorganer, forskrifter og standarder oppå hverandre som resulterer i statlig detaljstyring som er til hinder for at institusjonene effektivt kan utvikle sin profil og nå sine mål. Det etablerte styringssystemet bidrar til at institusjonene stadig har blitt mer like. Innspillet fra USN vil gi forslag til hvordan styrings- og finansieringssystemet kan innrettes for å bidra til større mangfold på systemnivå.

Vårt innspill kan oppsummeres som følger:

- Omfanget og detaljeringsgraden i styringen av universitetene og høyskolene må ned.
- En bedre balanse mellom legitim statlig styring og institusjonell autonomi kan bidra til mangfold. Institusjonene må ha stor grad av autonomi når det gjelder forvaltingen av egen virksomhet for å utvikle sin profil.

Postadresse:
Universitetet i Sørøst-Norge
Postboks 235
3603 Kongsberg

Besøksadresse:
Universitetet i Sørøst-Norge
Kjølnes ring 56
3918 Porsgrunn

Saksbehandler:
Ellen Margrethe Rye
Tlf: +47 31009394
Ellen.Rye@usn.no

www.usn.no
Tlf: 31 00 80 00
postmottak@usn.no
Org. nr: 911 770 709

- Fremtidig styring må derfor forsterke universitetenes og høgskolenes autonomi og stimulere diversitet i universitets- og høgskolesektoren.
- USN som arbeidslivsintegrert og entreprenørielt flercampusuniversitet kan være et bidrag til mangfold i sektoren. Styringsmekanismene slik de i dag er utformet, støtter ikke opp under USNs profil og flercampuskonsept.
- Det er behov for å tenke nytt om hva institusjonene skal måles på framover. Gevinstrealiseringsregimet som er etablert for å måle resultatene og effektene av strukturreformen, motvirker reformens intensjoner om diversitet på systemnivå. Det er behov for finansieringsmekanismer som bidrar til å fremme mangfold.
- Det må være stor institusjonell frihet når det gjelder dimensjonering av høyere utdanning.
- Den nasjonale detaljstyringen av profesjonsutdanningene må reduseres.

God styring på systemnivå som sikrer mangfold i universitets- og høgskolesektoren, bør være hovedfokus i stortingsmeldingen. De ulike styringsvirkemidlene bør bygge opp under diversitet. Så langt vi kan bedømme vil det være i tråd med anbefalinger i den internasjonale litteraturen om høyere utdanning og politiske ambisjoner i Norge så vel som i mange andre land.

- 'A diversified system has been encouraged since one single institutional type cannot fulfil all needs and expectations from society. The labels 'multiversity' and 'mission overload' illustrate the fact that a more diversified system is needed to handle all the tasks and expectations that HEIs are facing from both students and society at large` (van Vught, 2007).

- 'There is no single excellence model: Europe needs a wide diversity of HEIs, and each must pursue excellence in line with its mission and strategic priorities' (The European Commission 2011).

Finansiering

Det er behov for en helhetlig gjennomgang av finansieringssystemet. Basisfinansieringen av universiteter og høgskoler er historisk betinget og ugjennomsiktig. Den gir institusjonene svært ulike forutsetninger for RBO-uttelling. Det innebærer blant annet at institusjonenes finansielle muskler bak avlagte studiepoeng, uteksaminerte kandidater, publikasjonspoeng og suksessrate på eksterne finansieringsarenaer varierer veldig. Allikevel gir alle disse indikatorene samme uttelling i den resultatbaserte tildelingen til den enkelte institusjon. USN anbefaler en dekomponering av basisbevilgningen og en gjennomgang av resultatbaserte komponenter. Gjennomgangen bør resultere i en gjennomsiktig modell for basisfinansiering basert på politiske prioriteringer og resultatindikatorer som underbygger institusjonenes samlede samfunnsmandat. USN mener at basiskomponenten kan restruktureres og gjøres transparent uten at det reduserer institusjonsledelsens og styrenes strategiske handlingsrom og evne til selv å allokere ressurser og styre egen aktivitet for å oppfylle samfunnsoppdraget.

Flercampusinstitusjoner er et politisk mål, jf. ambisjonen om å sikre tilgang til høyere utdanning i hele landet. Nåværende finansieringssystem har ikke insentiver som støtter opp under dette. Innenfor praktiseringen av leieordningen med Statsbygg for sektoren, er det økonomiske konsekvenser som trekker i motsatt retning. Ved bygging av nytt campus pålegges institusjonene å finansiere 25 % av en husleieøkning selv. I de tilfeller campus har blitt nedlagt har institusjonene fått beholde 100 % av basisfinansieringen knyttet til husleien. Det foreslås derfor at det legges inn premisser eller økonomiske insentiver i finansieringssystemet, samt i leieordningen med Statsbygg, som støtter opp under institusjoner som opprettholder en flercampusstruktur over tid.

USN har i tillegg to konkrete forslag til endringer i dagens system:

<u>Knytte finansiering til utviklingsavtalen</u>

En hovedutfordring når det gjelder å sikre mangfold i UH-sektoren, er at en vesentlig del av finansieringen er tilnærmet statisk (basisfinansieringen), og at finansieringssystemet inneholder få elementer til fordeling av basisfinansiering til igangsetting av nye aktiviteter og satsinger.

Intensjonen med utviklingsavtalen var å bidra til mangfold/diversitet på systemnivå, i tråd med strukturreformens ambisjoner. USN mener at dette virkemidlet kan styrkes ved å knytte finansiering til utviklingsavtalene.

a. Flytte midler fra konkurransearenaene til utviklingsavtalen:

Innenfor utdanning er det lagt til grunn at det er markedsmekanismen som skal regulere mangfoldet. For eksempel organiserer Diku mange utlysninger av små midler (30-100 mill.), som skal fordeles til institusjonene gjennom konkurranse. Dette medfører at institusjonen bruker store ressurser på søknadsarbeid. Utlysningene fungerer som såkornmidler – institusjonene får kanskje noen midler, men det forutsettes egenfinansiering for å sette i gang aktiviteten. En slik konkurranse fremmer ikke mangfold. Samtidig er det vanskelig å vurdere kvalitet på søknadene da kvalitetsstandarder for utdanningskvalitet ikke er normert på samme måte som innenfor forskning.

Ordningen vurderes å være for ressurskrevende og lite effektiv. Effekten ville trolig være større ved fordeling og finansiering gjennom et felles system for utviklingsavtaler, der resultatene måles på kvalitetsindikatorer som er tilpasset den enkeltes institusjons profil og ambisjoner.

b. Omfordeling av basis:

En andel av basis kan omfordeles gjennom utviklingsavtaler for bedre å sikre økonomiske forutsetninger for mangfold/diversitet.

For å oppnå ambisjonen om større diversitet bør institusjonene måles på resultater knyttet til utviklingsavtalene/egne virksomhetsmål, i stedet for på nasjonale styringsparametere.

Finansiering av små og sårbare utdanninger

USN mener at det bør vurderes om det bør tas et nasjonalt ansvar for å ivareta små fag der grunnfinansieringen ofte er utfordringen. For eksempel kan man vurdere å øremerke finansiering til enkelte utdanninger som man ønsker å bevare ved de ulike institusjonene. Øremerkede studieplasser begrenser institusjonens autonomi noe, men kan samtidig bidra til å sikre mangfold på systemnivå.

Dette innebærer å tenke mer differensiert når det gjelder dimensjonering. På de fleste områder bør institusjonene, som har nær tilknytning til samfunnslivet og arbeidslivet, selv dimensjonere bruk av studieplassene og forvalte disse i tråd med overordnede føringer. Den nasjonale dimensjoneringen bør først og fremst ivareta små og sårbare utdanninger som er viktig å bevare, uavhengig av hva arbeidsmarkedet måtte etterspørre.

Dimensjonering

Den enkelte institusjon, i dialog med det regionale arbeidsliv, har innenfor rammen av tildelte studieplasser/kapasitet best forutsetninger for å dimensjonere sin studieportefølje slik at den møter samfunnets/arbeidslivets kapasitets- og kompetansebehov. Høy endringstakt i samfunnet/arbeidslivet krever en kombinasjon av langsiktighet og høy omstillingsevne i høyere utdanning for å dekke kompetansebehovene. Høyere utdanningsinstitusjoner som er i tett dialog med samfunnsliv og arbeidsliv, fanger raskere opp endringer og nye forventninger, behov og krav enn nasjonale myndigheter. Det tilsier stor institusjonell frihet. Det gjelder også etter- og videreutdanning.

Departementet bør styre/dimensjonere på overordnet-/systemnivå. Ved fordeling/forvaltning av studieplasser på systemnivå kan en legge ulike prinsipper til grunn. De ulike prinsippene bygger opp under ulike politiske ambisjoner og målsettinger for høyere utdanning og forskning. Man kan ved fordeling/dimensjonering legge vekt på kalibrering/skalering av kapasitet med utgangspunkt i det samlede søkertrykket/etterspørsel ved den enkelte institusjon, på fagspesifikke kompetansebehov i samfunns- og arbeidsliv eller på å gjøre høyere utdanning mer tilgjengelig i alle deler av landet. Ved tildeling av nye studieplasser har det første prinsippet tradisjonelt veid tyngst. Det

er ikke urimelig, men det har medført størst vekst ved de store klassiske universitetene og ved høyskolene i de store byene hvor søkertrykket tradisjonelt har vært stort.

Ved fordeling av rekrutteringsstillinger har på samme måte de store, ressurssterke forskningsmiljøene ved de fire gamle, klassiske universitetene, som først og fremst prioriterer grunnforskning og skårer høyt på tradisjonelle indikatorer, blitt tilgodesett ved tildeling av rekrutteringsstillinger. Profesjonsorienterte og arbeidslivsrettede forskningsmiljøer og doktorgradsprogram ved de nye universitetene og de store høyskolene, som i hovedsak prioriterer praksisnær og mer anvendt og løsningsorientert forskning i samarbeid med arbeidslivet, har blitt avspist med få rekrutteringsstillinger.

Det samlede resultatet av fordelingen av studieplasser og rekrutteringsstillinger har over tid medført en geografisk sentralisering av høyere utdanning, forskning og kunnskapsutvikling. Ved dimensjonering på systemnivå bør derfor departementet bestrebe seg på å finne en bedre balanse mellom prinsipper som understøtter ulike politiske målsettinger, for eksempel høyere utdanning og forskningsbidrag til kompetanse- og kunnskapsbasert regional utvikling, og ambisjonen om tilrettelegging for tilgang til høyere utdanning over hele landet. Det siste kan igjen bidra til et økt studietilbøyelighet, som er et annet politisk mål.

Lovutvalget (NOU) foreslår at institusjonene i større grad samordner seg for å gjøre prioriteringer som samlet sett møter samfunnets behov. USN støtter dette forslaget, og mener at det er behov for å reorganisere og styrke samordningsarenaene mellom de store høyere utdanningsinstitusjonene. Dette kan bidra til at institusjonene i felleskap kan ta ansvar for dimensjonering bygd på prinsipper som faglig konsentrasjon og arbeidsdeling.

Styring av profesjonsutdanninger

Myndighetene styrer og regulerer universiteter og høyskoler gjennom et omfattende sett av virkemidler. På noen områder dreier det seg om detaljerte bestemmelser. Det er bygget lag på lag med mål og resultatkrav. Den nasjonale styringen av profesjonsutdanningene er et eksempel på «lag på lag»-styring fra myndighetenes side: Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, krav til studier i regelverket, nasjonale rammeplaner, forskriftsfestede nasjonale retningslinjer, føringer fra andre direktorater og tilsyn.

Den detaljerte nasjonale styringen av profesjonsutdanningene slik den er i dag, hindrer mangfold og er en hemsko for utvikling og omstilling av utdanningene på noen områder. Styringen griper for langt inn i det som bør være institusjonenes faglige fullmakter og i rammene for kvalitetsarbeidet ved det enkelte studieprogrammet.

USN mener at det er hensiktsmessig med nasjonale rammeplaner for profesjonsutdanningene, men med bestemmelser begrenset til overordnede strukturelle forhold og minstekrav til utdanningene, som hvilke grader de skal tilsvare, obligatoriske fag/fagområder, omfang av praksis og evt. overordnete læringsutbyttebeskrivelser (sluttkompetanse).

Når det gjelder nasjonale retningslinjer, mener USN at disse bør avvikles som forskriftsfestede og obligatoriske.
For det første bryter forskriftsfestede nasjonale retningslinjer slik de i dag er utformet, med prinsippene om faglig frihet og institusjonenes eget ansvar for kvalitet. Institusjonene har ansvar for utdanningenes kvalitet og for at yrkesrettede utdanninger svarer på samfunnets krav og behov. Dette ansvaret bør også gjelde profesjonsutdanningene. Departementet må ha tillit til at institusjoner med ansvar for profesjonsutdanning (kvalifikasjonsarenaene) i dialog med profesjonen, selv har best forutsetninger for å ta ansvar for det konkrete innholdet i utdanningene, på samme måte som f.eks. innenfor psykologi og medisin, der fagmiljøene ved utdanningsinstitusjonene og profesjonene selv nyter stor grad av frihet. Nasjonale forskriftsfestede retningslinjer gir ikke en garanti for kvalitet.

For det andre er de nasjonale retningslinjene til hinder for faglig utvikling og profilering. Departementet har tidligere signalisert at rammeplanene burde være mindre omfattende og mindre detaljerte enn tidligere, og at de på sikt skal avvikles. Samtidig er det nylig fastsatt nasjonale retningslinjer gjennom forskrift som gir svært detaljerte føringer for innholdet i fag/fagområder, og som styrer flere av utdanningene i sterkere grad enn tidligere (eks. GLU master og Rhetos). Retningslinjene begrenser institusjonenes faglige frihet og rom for nytenkning. Samtidig kommer de raskt i utakt med utviklingen i arbeidslivet og begrenser muligheten for å utvikle utdanningen i tråd med lokale fortinn og regionale særtrekk.

Felles retningslinjer kan eventuelt utvikles i samarbeid mellom institusjonene, dersom fagmiljøene ønsker dette. Koordinering på tvers av institusjonene gjennom frivillig samarbeid er et bedre virkemiddel for å sikre kvalitet enn nasjonale forskriftsfestede retningslinjer. Samtidig kan profesjonene og institusjonene gjennom nasjonale samarbeidsorgan og samarbeid med arbeidslivet, raskere tilpasse seg endringer og nye behov enn forskrifter kan.

Lise Iversen Kulbrandstad viser i sitt innspill til at nasjonal styring kan skje gjennom strategiske midler, aktivitetskrav og annen spesifikk resultatoppfølging på et område der departementet ønsker større innsikt i og trykk på institusjonenes arbeid. NOKUT har dessuten som oppgave å føre tilsyn og å vurdere kvaliteten i studietilbud, et system som balanserer institusjonenes faglige fullmakter og på den måten skal bidra til at samfunnet har tillit til institusjonenes kvalitetsarbeid. USN støtter Kulbrandstads innspill om at tilsyn er et bedre strategisk styringstiltak enn å detaljstyre alle institusjonene gjennom detaljerte nasjonale retningslinjer.

Direktoratenes rolle i styring

I Gjedrem-utvalgets rapport ble det tatt til orde for forenkling og sammenslåing av flere enheter innen sektoren til ett stort forvaltningsorgan, som skulle overta forvaltningsoppgaver fra departementet. Imidlertid er det i stedet opprettet flere nye direktorater med dels overlappende oppgaver. USNs arbeidslivsintegrerte profil innebærer at vi i tillegg forholder oss til faglige føringer fra Sjøfartsdirektoratet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

Direktoratene skal bidra til å skille politikk og forvaltning. Delegering av ansvar og myndighet til ytre etat skal styrke departementene som politiske verksteder som støtter politikkutforming og utøver et overordnet ansvar for sektoren. Det problematiske oppstår når direktoratenes mandat og oppgaveportefølje er uklar og når underliggende etater møter universiteter og høyskoler med stadig nye tiltak og oppfølgings-, evaluerings- og kontrollregimer, som bygger ned institusjonell autonomi og som ikke er kalibrert med institusjonenes ambisjoner og profil eller overordnede nasjonale styringssignaler på systemnivå. Direktoratene skaper uheldig avstand mellom politikkutforming og politikkgjennomføring. Direktoratiseringen har bidratt til å byråkratisere politikkgjennomføringen.

Uklar oppgavefordeling mellom forvaltningsorgan har også medført økt byråkrati gjennom økte og doble rapporteringskrav og mer detaljstyring. For eksempel gjennom søknadsarbeid til konkurransearenaer der kvalitetskriteriene er uklare. I tillegg har direktoratiseringen har ført til stor grad av tiltaksstyring. USN mener at dette er uheldig, og ikke i tråd med regjeringens ønske.

På denne bakgrunn bør det foretas en samlet gjennomgang av direktoratenes oppgaveportefølje og mandater med henblikk på en tydelig ansvarsfordeling og institusjonenes autonomi.

- Myndighet som skal delegeres fra departement bør i mye større grad gå til institusjonene og ikke til mellomliggende direktorater.
- Underliggende etater i UH-sektoren bør primært ha ansvar for å forvalte regelverk og føre tilsyn.
- NOKUT bør rendyrkes og profesjonaliseres som tilsynsorgan. Forvaltningsoppgaver, kvalitetsrådgiving og utredninger bør avvikles.
- Diku: Midler fra konkurransearenaene bør flyttes til utviklingsavtalen (jf. “finansiering” over).
- Unit er nå både forvaltningsorgan og tjenesteorgan. Det bør avvikles som tjenesteorgan. Unit er etablert som et direktorat for IKT og fellestjenester med samfunnsoppdraget å være en nytenkende

pådriver for digitalisering i sektoren. Det er igangsatt et stort utviklingsarbeid under ledelse og koordinering av Unit, for å realisere digitaliseringsstrategien for sektoren og Kunnskapsdepartementet. BOTT-institusjonene er en pådriver i dette og har allerede etablert DFØ som tjenesteleverandør. Units to roller som direktorat, men også som tjenesteleverandør til øvrige institusjoner i sektoren, kommer da i en vanskelig posisjon. Det bør legges som et premiss at alle institusjoner i sektoren (BOTT og øvrige) skal ha lik tilgang til tjenesteleverandørene. Videre bør Units rolle som direktorat rendyrkes overfor hele sektoren.

- Vurdere reduksjon i antall direktorater og i stedet kanalisere midler direkte til institusjonene.

Andre forhold ved dagens styringssystem

I invitasjonen oppfordres det til å trekke fram forhold ved dagens styringssystem som ikke fungerer, evt. forhold som er særlig viktig å bevare. Dagens ordning for etatsstyring fungerer godt som styringsdialog og bør videreføres. Denne ordningen fremmer forventningsstyring, som er en bedre styringsform enn styring gjennom regulative forordninger og universelle indikatorer.

Vennlig hilsen

Petter Aasen
Rektor

Ellen Margrethe Rye
Seniorrådgiver
Rektors stab

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.