



Nettverk
for Private
Høyskoler

Oslo 11.04.16

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

HØRING – RAPPORT KUNNSKAPSSEKTOREN SETT UTENFRA

Det vises til Kunnskapsdepartementets (KDs) høringsbrev datert den 11. januar 2016. Nettverk for private høyskoler (NPH) takker for invitasjonen til å levere høringsvar.

Kunnskapsdepartementet har bedt en ekspertgruppe bestående av Svein Gjedrem og Sven Ole Fagnæs, om «å vurdere organiseringen av de sentraladministrative oppgavene til KD og KDs underliggende organer». Deres rapport ble overlevert statsråden den 6. januar 2016.

Ekspertgruppen har etablert som sin overordnede målsetting at KD først og fremst skal:

- være faglig sekretariat for statsråden
- drive organisatorisk, strategisk og operativ styring
- utføre forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse

NPH anser dette for å være en god og formålstjenlig målsetting.

Når det gjelder forvaltningen av høyere utdanning mener ekspertgruppen at den konstituerende og strategiske styringen samt utviklingsarbeidet skal skje i KD, mens flere av de økonomiske og tekniske sidene ved forvaltningen kan med fordel flyttes ut til et eget forvaltningsorgan (direktorat). Ekspertgruppen mener KDs uh-avdeling i større grad enn i dag bør bli et faglig sekretariat og ikke så mye fungere som forvaltningsavdeling. Ekspertgruppen etablerer i denne forbindelse tre overordnede begreper: Styrbarhet, rolleklarhet og effektivitet.

Ekspertgruppen har registrert at oppgavene med å ta seg av løpende forvaltningsoppgaver og ulike administrative funksjoner er per i dag fordelt mellom:

- KDs uh-avdeling
- 2 forvaltningsorganer med hvert sitt ansvarsområde (NFR og NOKUT)
- 7 såkalte 1-4-4-organer (uh-sektoren)
- 3 aksjeselskaper (NSD, UNIS, UNINETT)
- «interesseorganisasjonen UHR»

Det statlige støtteapparatet (forvaltningen) er fragmentert, mener ekspertgruppen. Dagens organisering gir altfor mange små enheter. Det viser seg spesielt dersom alle enhetene må ta høyde for ulike temaer som vil gå «på tvers» (statistikk, analyse, internasjonalisering, tilsyn, IKT, administrative tjenester osv).

Ekspertgruppen registrerer riktignok at forvaltningen av uh-sektoren er basert på stor grad av institusjonell autonomi. Derfor er det i dag lagt opp til kort vei mellom institusjonene og uh-avdelingen/ KDs ledelse. Men ekspertgruppen mener at det uansett ligger for mange forvaltningsoppgaver i KD. Departementet bør derfor heretter styre «mer i stort og mindre i smått» og slik øke sine «reelle styringsmuligheter».

For bedre å kunne rendyrke rollen som politisk og strategisk styringsorgan for sektoren foreslår altså ekspertgruppen at det etableres et nytt forvaltningsorgan mellom departementets politiske ledelse/uh-avdeling og sektorens institusjoner mv. Begrepet direktorat benyttes ikke foreløpig. Ekspertgruppen foreslår at det etableres 6 underavdelinger i dette forvaltningsorganet. Disse avdelingene skal ivareta en rekke forvaltningsoppgaver overfor uh-sektoren:

- Etatstyring av universiteter og statlige høyskoler (universiteter og statlige høyskoler, UNIS, virksomheter som i dag er organisert som 1-4-4-organer)
- Forvaltning av tilskudd til private høyskoler og fagskoler med statstilskudd og tilskudd til studentsamskipnader
- Internasjonalisering av høyere utdanning (SIUs arbeid med høyere utdanning flyttes inn i denne avdelingen – SIUs arbeid med internasjonalisering av de øvrige utdanningsnivåene flytte til Utdanningsdirektoratet)
- Utvikling av statistikk, analyse og utredning
- Administrative tjenester
- Sekretariatstjenester (bistand overfor ulike råd, ekspertgrupper og utvalg)

Om å øke KDs reelle styringsmuligheter

NPH mener det ikke uten videre er noe høyaktuelt mål for departementet «å øke sine reelle styringsmuligheter» overfor norske universiteter og høyskoler. Dette fordi en nasjonal styring av autonome, statlig og private universiteter og høyskoler ikke uten videre kan sammenlignes med ordinær statlig styringsvirksomhet. Dette hadde blitt særlig tydelig dersom statlige universiteter og høyskoler var blitt omgjort til egne rettssubjekter – og dermed mer sidestilt med private høyere utdanningsinstitusjoner. Men allerede som «forvaltningsorganer med særskilte fullmakter» mener NPH at departementets styring bør preges mer av en overordnet sektorstyring og mindre av en ordinær statlig eierstyring (etatstyring).

NPH mener Ekspertgruppen har sett uh-sektoren utenfra i et altfor snevert, statlig styringsperspektiv. NPH mener det fordres en betydelig kompetanse om ulike sider ved denne sektorens virksomhet for å kunne drive organisatorisk, strategisk og operativ styring av autonome universiteter og høyskoler. Det er bare i tett kontakt med og jevnlig oppfølging av

institusjonene at en konstituerende og strategisk styringskompetanse for sektoren kan etableres. NPH mener det bør kunne tenkes nytt om organiseringer av en rekke av de forvaltningsoppgavene som knyttes til sektorielle fellestjenester, men når det gjelder departementets sektorstyring (etatstyring/ tilsyn og dialog med private institusjoner) bør nødvendig kompetanse fortsatt bygges og forvaltes av departementets uh-avdeling.

NPH mener den praksis som har blitt etablert gjennom mange år, representerer en betydelig fortrinn ved det norske utdanningssystemet sammenlignet med situasjonen i mange andre land. Dette har gitt det norske høyere utdanningssystemet for universiteter og høyskoler korte forbindelseslinjer mellom den politiske ledelse og utdannings- og forskningsvirksomheten.

Nytt forvaltningsorgan

Ekspertgruppens forslag til forvaltningsoppgaver som bør legges til et nytt organisatorisk nivå vil etter NPHs mening snarere svekke enn styrke uh-avdelingens styringskompetanse. Det vil dernest skape større avstand mellom den politiske ledelse og sektoren, og det vil etablere et langt større og unødig byråkrati. NPH mener dette vil stikk i strid med regjeringserklæringens målsetting om større effektivitet og mindre byråkrati i forvaltningen.

For private høyskoler betyr Ekspertgruppens forslag et historisk tilbakeskritt ved at forslaget vil gjøre private høyskoler (igjen) til gjenstand for en mer rendyrket teknisk «tilskuddsforvaltning». NPH mener dette vil svekke og marginalisere private høyskoler innenfor en samlet, overordnet statlig sektorstyring. NPH mener sektoren bør organiseres med sikte på å fremme større grad av likeverdighet og likebehandling. NPH støtter derfor ikke etableringen av et nytt forvaltningsorgan med en egen avdeling for etatstyring av statlige institusjoner og en annen avdeling for tilskuddsforvaltning/ tilsyn overfor private institusjoner. NPH mener dette bidrar til mindre likeverdighet og likebehandling – stikk i strid med Stortingets politiske signaler de senere år. Forslaget representerer en forvaltningsmodell som fremmer en forlatt oppfatning om private høyskoler som kvantitativt supplement i den norske uh-sektoren.

Tilbakeskrittet fra den tenkningen omkring en felles sektorstyring av en felles lov og et felles finansieringssystem som ble etablert på begynnelsen av 2000-tallet, vil ytterligere forsterkes dersom det endelige resultatet blir at departementets eierstyring av statlige institusjoner opprettholdes i uh-avdelingen, mens forvaltningen av de private høyskolene (og fagskolene) legges til et nytt, underordnet forvaltningsnivå.

NPH ønsker derfor å opprettholde nåværende organisering av dagens uh-avdeling der etatsstyring og tilsyn er samlet i en seksjon – felles for hele sektoren (seksjonen for eierskap- og styring) og der tilskuddsforvaltningen er samlet i en annen seksjon – også denne felles for hele sektoren (budsjettseksjonen). Men NPH mener enkeltsaker siste året har vist behov for en forsterket tilsynsordning med enkelte private høyskoler, f.eks. lagt til en stabsfunksjon i KD.

Organisering av fellestjenester og IKT-strategi

NPH mener det fortsatt er viktig at private høyskoler tas med i arbeidet for å utvikle de såkalte nasjonale fellestjenester i sektoren (internasjonalisering, analyse og statistikk, IKT etc). Dette med tanke på en størst mulig grad av likeverdighet i sektoren. Såkalte 1-4-4 organer, NSD, UNINETT bør ikke forbeholdes statlige institusjoner, og ikke anses for å være et slags «statlig konkurransefortrinn på et utdanningsmarked». Norsk uh-sektor bør fortsatt tilrettelegges slik at fellestjenestene også kan ivareta akkrediterte private høyskolars behov.

Men NPH ser at det kan være behov for alternative organisasjonsformer i dette «landskapet» (fellestjenestene). Det kan f.eks. være behov for å redusere antallet organer og partssammensatte styrever med sikte på å forenkle systemet. Slik kan KD styre mer i stort og mindre i smått. Samtidig mener NPH at dagens «involvering nedenfra» ikke må erstattes av en rendyrket statlig, departemental styring ovenfra.

UHR

NPH har registrert at UHR ikke ønsker å være et statlig forvaltningsorgan, men snarere en interesseorganisasjon for norske universiteter og høyskoler (både for statlige og private, institusjonsakkrediterte institusjoner). NPH anser like fullt UHR for å være et svært viktig organ i den norske styringsmodellen som er beskrevet ovenfor. UHR bør ikke pålegges rene forvaltningsoppgaver som kan oppfattes som en del av den departementale sektorstyring. Men UHR må sikres ressurser til å etablere kompetanser i sitt sekretariat som opprettholder organisasjonen som egnet motpart og som bidrar til sektorsamarbeid og kontakt på tvers av institusjonsgrenser og -kategorier. En politisk styring av denne sektoren «ovenfra» kan bare lykkes i nær kontakt og respekt for kompetente vurderinger og innspill «nedenfra». Det er dette kompetente samspillet og den nære kontakten mellom politisk ledelse og institusjonsnivået via UHRs arbeid som har vært et betydelig internasjonalt fortrinn for norsk høyere utdanningssektor gjennom en årrekke.

NOKUT

NPH gir sin tilslutning til Ekspertgruppens vurdering av NOKUTs rolle og posisjon som et uavhengig, rendyrket kvalitetssikringsorgan. NPH viser her til sin høringsuttalelse om Andreassengruppens rapport datert den 3. juni 2015.

Med vennlig hilsen for
Nettverk for private høyskoler (NPH)

Dag Morten Dalen
Leder

Arne J.Eriksen
Sekretær