

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 OSLO

Deres referanse

Vår referanse  
20/00232-3

Initialer

Dato  
Oslo, 04.06.2020

### **Innspill til styringsmelding**

Vi takker for anledning til å komme med innspill til styringsmeldingen.

Vedlagt følger AHO sitt innspill.

Med hilsen



Ole Edvard Gustavsén  
Rektor



Randi Stene  
Direktør



## Innspill til styringsmeldingen

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til styringsmeldingen.

AHO er opptatt av at styringssystemet er fundert på følgende prinsipper:

- 1) Autonomi
- 2) Bevare og utvikle mangfoldet i sektoren
- 3) Fokus på kjerneoppgavene og unngå styringsmekanismer som bidrar til byråkratisering

### *Autonomi*

Etter AHO sitt syn tar det nye forslaget til UH-lov vare på mange viktige elementer som understøtter institusjonenes autonomi. Dette er positivt. Til tross for lovfestet autonomi opplever vi imidlertid at det er andre krefter som trekker mot oss i motsatt retning. Stadig flere insentiver, kontrollorganer, forskrifter og standarder bidrar til en detaljstyring av UH-institusjonenes virksomhet som både er kostbar og kan hindre institusjonene i å oppfylle sine roller og utvikle sin profil. Som vi skal komme tilbake til, fører standardisering av sektoren til at AHO, ikke kan ta ut potensialet som ligger i å være en faglig spisset og tilpasningsdyktig institusjon, ettersom vi må forholde oss til reguleringer og standarder som ikke er tilpasset vårt formål og størrelse. Uforholdsmessige mye tid og ressurser benyttes til å sikre prosesser, ivareta lovkrav og rapportering.

Vi anerkjenner at politisk styring av sektoren er viktig og legitimt, men ønsker oss en mer overordnet styring og mulighet for en større differensiering innad i sektoren.

Målstyring er i dag for finmasket, det bør heller være noen få utvalgte mål for hele sektoren supplert med noen spesifikke for den enkelte institusjon eller institusjonskategori for eksempel gjennom utviklingsavtale-formatet. Utviklingsavtalene kan være med å styrke institusjonenes egenart i en dialog mellom departementet og institusjonene. Avtalen bør imidlertid være langsiktig. Fokus bør ligge på kjerneoppgavene undervisning, forskning, formidling og innovasjon.

### *Finansieringssystemet*

Finansieringssystemet er det sterkeste styringsmekanismen. Vi mener at det norske finansieringssystemet for UH-sektoren er godt, med en stor basiskomponent som representerer langsiktighet og frihet for institusjonene til selv å utvikle egen institusjon og som gir mulighet for tydelige prioriteringer. Dette mener vi må videreføres.

Finansieringssystemet har i liten grad øremerking, og denne rammestyringen gir institusjonene nødvendig handlingsrom og støtter opp under institusjonenes autonomi.

Ekspertutvalget som i 2015 evaluerte og utredet finansieringssystemet konkluderte med at ratioen mellom basis- og resultatfinansieringen var rimelig og fornuftig. Vi mener at dette fremdeles er gyldig. Når det gjelder den resultatbaserte delen er det viktig at insentivordninger brukes med omhu, og det bør være et begrenset antall insentiver som er direkte knyttet til kjerneoppgaver. Målstyring og finansieringssystem må være godt samordnet.

Vi registrerer at det er en politisk diskusjon om å få arbeidslivsrelevans som en resultatbasert element i finansieringsordningen. Dette er vi skeptiske til. UH-sektoren er med på å forme fremtidens arbeidsliv gjennom vår aktivitet. Arbeidsmarkedets behov endrer seg kontinuerlig og vi utdanner ikke bare til dagens arbeidsmarked, men også morgendagens. Både OECD og Holden-utvalget peker på betydningen av generiske ferdigheter, evne til kritisk og etisk refleksjon.

Når det gjelder dimensjonering av utdanningskapasiteten ser vi imidlertid at det er krevende for mindre institusjoner å omdisponere studieplasser, vi vil derfor være mer avhengig av statlig koordinering enn større institusjoner som i større grad kan omdisponere internt.

Vi vil også understreke at Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning ville være enda sterkere om den ble enda tettere knyttet til finansiering.

### *Etter- og videreutdanning*

Etter- og videreutdanning må i større grad være markedstilpasset. Dette krever en større grad av fleksibilitet. Vi er usikker på i hvilken grad rammeverket for universiteter og høyskoler er tilpasset denne aktiviteten. Med henblikk på finansiering er det krevende å utvikle nye programmer, og det savnes ordninger for å finansiere utviklingsperioden for nye programmer.

### *Mangfoldig sektor og vitenskapelig høgskole kategorien*

UH-sektoren består av en mengde svært forskjellige institusjoner, der både historie, fagsammensetning, størrelse og faglig bredde varierer veldig. Dette er slik vi vurderer det en styrke for sektoren som helhet. Vi ser imidlertid at mange styringsmekanismer slik som mål- og resultatstyring, insentivsystemer, lover og forskrifter virker ensrettende på sektoren. Det legges i stor grad de samme krav og kontrollmekanismene på alle institusjoner, uavhengig av størrelse og faglig innretning på institusjonen. Dette bidrar til at enkelte institusjoner bygger opp systemer som ikke er formålstjenlig, hverken med tanke på ressursbruk eller treffsikkerhet for systemet.

Det er en mange fordeler med en sektor som har de samme rammeverkene og systemene. Som en av sektorens minste institusjoner er AHO svært glad for en god samarbeidskultur i sektoren, der erfaringer, kompetanse og rutinebeskrivelser deles på tvers av sektoren. Felles systemer og rammeverk må imidlertid avveies mot om det er formålstjenlig.

Vi opplever at kategorien «vitenskapelig høgskole» er blitt mer og mer visket ut den siste tiden. De vitenskapelige høgskolene må få lov til å være spesialiserte og (dermed) små, og ha et fokus på kjerneoppgavene. Likebehandling av alle UH-institusjonene etter mal for den store institusjonen, gjør det vanskeligere å utnytte fordelene ved å være spesialisert og med lite komplekse strukturer («smådriftsfordeler»). Det bør åpnes for differensiering av sektoren ut fra oppgaver, og vi mener vitenskapelig høyskole er en veldefinert kategori som kan benyttes i en slik differensiering. Med en differensiering der de vitenskapelige høgskolene får rammebetingelser som i større grad er tilpasset vårt formål og størrelse, ville vi i større grad være rustet til å bruke ressursene effektivt og mot kjerneoppgavene.

### *Byråkratisering og direktorater*

Det oppleves i dag at det er en stor mengde pålegg som tar fokus vekk fra kjerneoppgavene, og som bidrar i en byråkratiserende retning. Bare i tildelingsbrevet for 2020 er det oppført 11 ulike oppfølgingspunkter, hvorav flere ikke er knyttet direkte til kjerneoppgavene. Pålegg som RSA, inkluderingsdugnad, grønn dugnad, alle generelle statlige pålegg og handlingsplaner bidrar til at det er en stor sum av aktiviteter som retter fokus bort fra kjerneoppgaver.

Pålegg som av type RSA er et eksempel på hvordan man forsøker en oppskrift for alle, der det heller kunne vært et generelt krav om samarbeid med arbeidsliv, og hver enkelt institusjon kan organisere dette hensiktsmessig og rapportere på det.

Det er de siste årene bygget opp flere direktorater i sektoren. Disse står for en sammenblanding og uklar vektlegging av ulike oppgaver: som policyutvikling, myndighetsutøvelse og tjenesteyting for sektoren. Et eksempel på dette er Units rolle som tjenesteyter for hele sektoren – der man er monopolist i å levere felles tjenester til universitet og høyskoler som institusjonene betaler for. Samtidig har Unit en myndighets- og pådriverrolle overfor institusjonene.

Unit sitt mandat om å sikre systemer målrettet for store og komplekse institusjoner og med et styringssystem bestående av alle de store institusjonene bidrar til at AHO kan risikere å måtte ha digitale systemer som ikke er tilpasset våre behov og formål. Dette kan bidra til at ressurser ikke blir brukt på en optimal måte.

Det er også et spørsmål om vi med denne organiseringen har fått til en god arbeidsdeling direktoratene seg imellom. Overlapp i oppgaver gjelder også i informasjonsinnhenting og rapportering som UH-institusjonene er forventet å bidra med. I tillegg har dette nivået også fått ansvar for å organisere nasjonale konkurransearenaer innenfor utdanningskvalitet og internasjonalisering. Vi er bekymret for at dette fører til en fragmentering av virkemiddelapparatet.

Etableringen av nye direktorat og uklar oppgavefordeling mellom forvaltningsorgan har i sum medført økt byråkrati gjennom økte og doble rapporteringskrav og mer detaljstyring. Det gir oss betydelig merarbeid og redusert effektivitet. Her er det rom for å refordele allerede avgitt myndighet. Regjeringen har en uttalt ambisjon om å forenkle og effektivisere, de mye diskuterte ABE-kuttene er en operasjonalisering av dette. Dette står ikke i stil med utviklingen i styringssystemet.

### *Videre arbeid*

Denne stortingsmeldingen vil potensielt få store konsekvenser for sektoren. Det er derfor viktig at meldingen kommer på høring.

