

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Postboks 1025 Sentrum, 0104 Oslo

Telefon 21 02 34 00
Besøksadresse Tullins gate 2

Kontingentkonto 8101 51 77837
Bankkonto annet 8101 28 96883

post@forskerforbundet.no
www.forskerforbundet.no

Foretaksnr 971 422 505

Deres ref:

Vår ref: 206688/1

Vår dato: 04.06.2020

Innspill til god styring av statlige universiteter og høyskoler

Forskerforbundet viser til invitasjonen fra Kunnskapsdepartementet om å komme med innspill til god styring av statlige universiteter og høyskoler, og oversender med dette forbundets innspill til styringsmeldingen.

Forskerforbundet mener generelt at styringen av universitetene og høyskolene bør bli mer overordnet med mindre detaljstyring enn i dag. Dette er nødvendig for å sikre og styrke autonomien til universitetene og høyskolene. Utviklingen i retning av større og mer profesjonelle virksomheter tilsier at den overordnede styringen med fordel kan reduseres og mer ansvar kan delegeres til virksomhetene. Det er nødvendig å gå gjennom den samlede styringen fra overordnede nivåer som i dag kommer fra Kunnskapsdepartementet, de underliggende direktoratene NOKUT, Unit og DIKU, samt fra NFR som gir styringssignal på flere områder. Det hadde vært en fordel med færre overordnede enheter som gir styringssignal og man må sikre at det ikke bli uklart hvem som har ansvar innenfor de ulike saksfeltene.

Forskerforbundet viser også til forbundets høringsuttalelse til rapporten fra Auneutvalget om ny UH-lov der vi kommenterer styringsordningen som reguleres av lovverket.

Tilknytningsform

Universitetene og høyskolene er viktige kulturinstitusjoner som skal sikre landet fri og uavhengig kunnskapsoppbygging og kritisk refleksjon. For å ivareta dette samfunnsopdraget må universitetene og høyskolene være autonome med høy grad av selvstendighet og akademisk frihet, slik at de fritt kan søke og utvikle kunnskap for kritisk etterprøving uten hensyn til partsinteresser, statsmakt og oppdragsgivere. Det fordrer at de styres gjennom bred involvering av ansatte og studenter. Kollegiale organer er nødvendig for å sikre innflytelse over faglige spørsmål og prioriteringer. Når det gjelder kollegiale organ og intern styringsordning for øvrig, viser Forskerforbundet til vår høringsuttalelse til NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler.

Institusjonell autonomi og akademisk frihet forutsetter at institusjonene er faglig uavhengige av sine finansieringskilder. Bare slik sikrer man samfunnets tiltro til at

forskeren etter beste evne og i tråd med forskningsetiske prinsipper fremskaffer og formidler gyldig kunnskap og ikke fremmer egne eller andres interesser.

Dagens tilknytningsform som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter kombinerer på en god måte institusjonenes behov for autonomi med behovet for nasjonal styring og koordinering av forskningen og høyere utdanning, blant annet for å ivareta regionale behov.

Forskerforbundet er derfor fornøyd med at regjeringen legger til grunn at dagens tilknytningsform skal videreføres, og ikke på nytt skaper uro rundt dette spørsmålet. Forskerforbundet mener at mulighetsstudien viser at handlingsrommet til universitetene og høyskolene kan økes innenfor dagens tilknytningsform. Dette arbeidet må videreføres.

Medbestemmelse og medvirkning

Medbestemmelsesbarometeret – som er en undersøkelse som gjennomføres ved Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet – viser at både tillitsvalgte og ansatte opplever redusert innflytelse på organisering av arbeidet der de jobber. Hovedbildet over tid viser at medbestemmelsen er redusert det siste tiåret. I lys av dette vil Forskerforbundet særlig trekke frem at det i liten grad gjennomføres medbestemmelse på det samarbeidet som institusjonene gjennomfører med sikte på effektivisering og organisasjonsendringer. Et konkret eksempel på dette er samarbeidet som skjer innenfor rammen av BOTT, der forbundet har bedt om omstillingsavtale; foreløpig uten gjennomslag. Forskerforbundet vil understreke behovet for å involvere organisasjonene i samarbeid mellom virksomhetene. Dette er nødvendig for å sikre forankring og forståelse for endringsprosessene, og ikke minst sikre gode og varige løsninger.

Innfør en tillitsreform med større faglig handlingsrom

Forskerforbundet mener at det bør innføres en tillitsreform i hele kunnskapssektoren, der rapportering og kontroll erstattes av overordnet, tillitsbasert styring og større faglig handlingsrom. Det bør gjøres en gjennomgang av den samlede styringen med tanke på å fjerne unødvendige tellekanter, rapporteringskrav og tidstyver.

Forskerforbundet mener at markedstenkningen de siste årene i stadig sterkere grad har fått prege utviklingen av universiteter og høyskoler. Høyere utdanning og forskning blir i stadig større grad redusert til midler for å oppnå økt konkurransevne framfor å være et mål i seg selv. Forskerforbundet vil ikke overlate styringen av høyere utdanning og forskning til markedet. Derfor må denne utviklingen kontinuerlig følges opp og ikke bare settes under debatt, den bør endres. Det er en oppgave for Storting og Regjering. En endring bort fra markedstenkningen forutsetter politisk vilje til handling.

Institusjonenes markedstilpasning fører til oppretting av for mange like utdanninger, at institusjonene systematisk oppmuntres til å konkurrere i stedet for å samarbeide, og at inntjeningskrav dras ned på individnivå i institusjonene. Institutter, fag og individer som ikke er lønnsomme, i en bedriftsøkonomisk forståelse av academia, får dermed problemer.

Universiteter og høyskoler må være preget av høy grad av selvstendighet for at de skal kunne ha en kritisk funksjon. Dette forutsetter at institusjonene er faglig uavhengige av sine finansieringskilder, enten dette er statlige myndigheter eller

markedet. Derfor bør universiteter og høyskoler gjøres mindre avhengig av oppdragsforskning, utredninger og ekstern finansiering.

I tråd med forbundets innspill til rapporten fra Aune-utvalget (NOU 2020:3) vil vi også her foreslå at det opprettes et utvalg for å se på UH-institusjonenes handlingsrom. Dette i lys av at det er stor forskjell i oppfatningen av handlingsrommet mellom nasjonal myndigheter, ansatte i sektoren og de enkelte universitetene og høyskolene. Dette er viktig for å videreutvikle og styrke institusjonenes autonomi og de ansattes akademiske frihet.

Innspill til de aktuelle problemstillingen fra departementet

Dimensjonering, kapasitet og kompetanse

Det spørres etter om departementet bør ha et sterkere ord med i laget når det gjelder dimensjonering av ulike studier. På dette punktet deler Forskerforbundet analysen til Hægeland-utvalget fra 2015;

«Dimensjoneringen av norsk høyere utdanning fungerer stort sett godt. Det er lav arbeidsledighet og lav mistilpasning blant ferdige kandidater. Studentene velger i hovedsak i tråd med arbeidsmarkedets behov, men det finnes samtidig utfordringer med å skaffe nok arbeidskraft til viktige yrker for samfunnet. Det er ikke grunnlag for å foreslå store endringer i måten utdanningstilbudet dimensjoneres på, men det bør satses mer på bedre og mer systematisert informasjon om utdanningsvalg.»

«Ekspertgruppens vurdering er at risikoen for styringssvikten ved en slik nasjonalt styrt modell vil være mer alvorlig enn markedssvikten i dagens modell med betydelig grad av institusjons og studentstyrt dimensjonering.»

Videre mener vi at departementet gjennom tildelingsbrev (inkludert tildeling av studieplasser) og styringsdialog har nok innflytelse på utviklingen av studieporteføljen. Det å gå lenger vil underminere institusjonenes autonomi.

Forskerforbundet mener at institusjonene som hovedregel selv skal ha ansvar for dimensjonering av kapasitet. Med utviklingen mot større institusjoner, bør autonomi og handlingsrom som hovedprinsipp delegeres til institusjonene. Dette må kombineres med nasjonal styring innenfor noen prioriterte områder og for å ivareta utsatte fag med sviktende studenttilstrømming. Institusjonene er gjennom samarbeidet med regionen nærmest til å vurdere dimensjonering over tid.

Forskerforbundet mener at institusjonene selv som hovedregel må styre etter- og videreutdanningen. Dette er delvis et spørsmål om kapasitet i form av ledige personalressurser med nødvendig kompetanse. Videre er det et spørsmål om samarbeide med aktører i omgivelsene for å avklare behovene til arbeidslivet i regionen. Begge disse forholdene er institusjonene nærmest til å vurdere. Etter- og videreutdanningsreformen vil gi universitetene og høyskolene nye, ressurskrevende oppgaver, som må følges av friske midler, slik at tilbudet til gradsstudentene ikke svekkes.

Finansering

Forskerforbundet mener det er behov for å styrke basisbevilgningen til universitetene og høyskolen for å sikre ansatte nødvendig tid til langsiktig forsknings- og utviklingsarbeid, undervisning og formidling. Ut over dette mener Forskerforbundet at dagens finansieringsmodell og finansieringssystem i all hovedsak fungerer godt, og at det ikke er behov for større endringer. Endringer bør derfor i hovedsak kun skje innenfor dagens modell med sikte på videreutvikling og forbedring.

Forskerforbundet vil trekke fram at det i dagens system er få insentiver som bidrar til utvikling av kvalitet i utdanningene. Institusjonene tjener økonomisk på at flest mulig studenter gjennomfører studiene (både enkeltkurs og hele grader). Under et slikt regime tilsier kost/nytte-prinsippet at institusjonene vil prioritere å få flest mulig studenter gjennom til lavest mulig kostnad. Institusjonene har havnet i en situasjon hvor de i konkurranse om midler tvinges til å ta opp flere studenter enn de får fullfinansiert. At mange studenter kun blir finansiert på 40%-«marginalen» (RBU) fører til dårligere studiekvalitet og arbeidsvilkår for de ansatte. Dette er ikke i tråd med ambisjonene i kvalitetsmeldingen og det politiske ønsket om økt utdanningskvalitet. Forskerforbundet mener insitamentet til å ta opp flere studenter enn virksomheten har fullfinansiering til må dempes.

Forskerforbundet vil påpeke at regjeringens årlige «effektiviseringskutt» nettopp rammer den daglige driften og muligheten til kvalitetsutvikling utenfor satsingsområdene. Det framstår som et stort paradoks at regjeringen på den ene siden mener at både støtte- og undervisningspersonalet ved universiteter og høyskoler fint kan arbeide så vidt mye mer effektivt hvert år at man kan ta ut en effektiviseringsgevinst, og samtidig er bekymret for det møysommelige kvalitetsarbeidet.

Hovedtrekkene i dagens finansieringssystem er tjue år gamle. Basisbevilgningene ble den gang satt slik at institusjonene skulle ha omtrent samme grad av finansiering etter reformen som før. Det betyr at man kan se basiskomponenten som en oppsummering av alle forskjelligartede bevilgningsvedtak som var gjort tidligere. I basisen ligger fastdelen av studieplassfinansieringen, rekrutteringsstillinger, biblioteker, museer og mye annet. Basisen er også preget av gamle vedtak om tildeling av stillingshjemler også i mange fag som ble ansett som verdifulle selv med svakt rekrutteringsgrunnlag på studentsiden. Man kan altså si at det ligger en implisitt breddeforpliktelse i deler av basisbevilgningen, spesielt når det gjelder realfag og humaniora.

Forskerforbundet understreker behovet for å styrke basisbevilgningen. Basisbevilgningen skal sikre at institusjonene kan tilby forskningsbasert undervisning i alle fag samtidig som den er en forutsetning for at institusjonene kan bygge fagmiljø over tid. Styrking av basisbevilgningen er nødvendig for å sikre tilstrekkelig langsiktighet, forutsigbarhet og stabilitet i virksomheten. Dette vil gi kvalitet i utdanningen og forskningen ved institusjonene.

Basisen er nødvendig for dagens aktivitet ved institusjonene og en reduksjon eller omdisponering av midlene vil svekke aktivitet som foregår i dag. Det følger av dette at enhver ny aktivitet, styrking av enkeltinstitusjoner eller innføring av nye insitamenter må skje ved tildeling av midler som fullfinansierer tiltaket. Forskerforbundet advarer mot forslag som innebærer å finansiere øremerkede tiltak med redusert basisbevilgning, noe som i realiteten innebærer nedbygging av kvalitetsutviklingsarbeid og undervisningstilbud, kanskje særlig i utsatte småfag. Forskerforbundet viser forøvrig i denne sammenheng til vårt [innspill til særfinansiering av utsatte humaniorafag](#).

Forskerforbundet er svært opptatt av at finansieringsordningen er langsiktig i sin karakter. Vi erfarer at i alle former for kortsiktige finansieringer, enten det er i form av eksterntfinansiert forskning eller i form av nasjonale konkurransearenaer som tildeler midler for en kortere periode, så er resultatet økt bruk av midlertidig ansettelse og dårlige arbeidsvilkår for ansatte. Kortsiktige tildelinger av midler gjør det også vanskelig å bygge gode fagmiljø over tid og er slik sett kontraproduktivt for målsettingen om å bygge fremragende utdannings- og forskningsmiljøer. I tillegg medfører bruk av konkurransearenaer at mye tid og ressurser brukes på å skrive

søknader fremfor å drive primæraktiviteten forskning og undervisning. Et system med for stort innslag av konkurransebasert finansiering bidrar til dårligere kår for grensesprengende forskning, ved at villigheten til å ta risiko med mulighet for å feile reduseres.

Forskerforbundet mener at den eksternfinansierte aktiviteten må organiseres på en annen måte enn i dag, hvor de ansatte tar omtrent all risiko. Ansatte på eksternt finansierte prosjekter har svekket stillingsvern sammenlignet med andre ansatte i lovverket. Videre er det en utbredt praksis ved de fleste institusjoner at ansatte på ekstern finansiering ansettes midlertidig. Forskerforbundet er opptatt av at lovverket gir bedre stillingsvern for denne gruppen enn i dag, at virksomhetene utvikler strategier som sikrer ansatte oppgaver mellom ulike prosjekter og at virksomhetene forholder seg til loven om at hovedregelen er fast ansettelse også innenfor eksternfinansierte prosjekter.

Styring av profesjonsutdanninger

Forskerforbundet mener profesjonsutdanningene utvikles best med sterk faglig innflytelse fra profesjonsutdannerne, tett samarbeid på tvers av fagmiljøene og i nær dialog med praksisfeltet. Myndighetenes styring må være av en overordnet nasjonal karakter, sikre nødvendige rammebetingelser, vektlegge dimensjonering og rekruttering til utdanning og yrke og stimulerer til arbeidsdeling, kvalitetssikring og videreutvikling. Unødig byråkratisering og rapportering må unngås.

Profesjonsutdanninger har til felles at de utdanner for et spesifikt yrke. Utdanningen skal sikre en felles standard, et felles sett av kompetanser og ferdigheter som forutsettes i yrkesutøvelsen. Nasjonale rammeplaner har vært viktig styringsverktøy for å sikre dette. På tvers av profesjonsutdanningene er likevel variasjon stor, ikke minst med hensyn til hvor inngripende eller detaljerte rammeplanene er eller i hvor grad profesjonsutdanningene også er gjenstand for andre former for styring. Lærerutdanningene er her det mest nærliggende eksemplet. De er et virkemiddel for realisering av enhetsskolen, følgelig anses nasjonal styring som legitimt. Samtidig er lærerutdanningene den mest politiserte utdanningen vi har. Hyppige reformer skyldes dels tilpasninger til endringer i grunnopplæringen, dels skiftende politisk ideologi. De siste årene har vi sett en stadig mer detaljert styring av innholdet i lærerutdanningene.

Nasjonale rammeplaner må bidra til å sikre kvalitet på tvers av institusjonene, og de skal sikre at studentene møter et likeverdig tilbud uavhengig av hvor de studerer. Rammeplaner med tilhørende nasjonale retningslinjer må likevel være utformet slik at fagmiljøene har tilstrekkelig faglig frihet i så vel forskning som undervisning. Tilsvarende må det være rom for tilpasning til regionale og lokale behov.

Forskerforbundet mener nasjonale rammeplaner for profesjonsutdanninger kan ha en verdi for å sikre nødvendig kompetanse og et likeverdig tilbud av velferdstjenester. UH-loven gir anledning til at departementet kan fastsette «nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger». Dette er et unntak fra hovedregelen om at universiteter og høyskoler ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om «læreinholdet in undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet» (jf. § 5-1). Utfordringen er å finne rett balanse mellom hensiktsmessig styring og institusjonell og faglig frihet, mellom rapporteringskrav og tillit til at fagmiljøene evner å utvikle og kvalitetssikre utdanningene på grunnlag av så vel forsknings- som erfaringsbasert kunnskap. Profesjonsutdanningen skal ha en tett kopling til praksisfeltet, men må samtidig kunne ha en kritisk distanse til dette. Utdanningene skal både påvirke og påvirkes av

det samfunnet de utdanner for. Det følger av UH-institusjonenes samfunnsmandat og må også gjelde for profesjonsutdanningene.

De siste årene er styringsgrepet rundt profesjonsutdanningene strammet til. Forskriftsfestede nasjonale rammeplaner med tilhørende retningslinjer går langt i å definere innhold og emner i de enkelte profesjonsutdanningene. For grunnskolelærerutdanningen er det også innført nasjonale deleksamener på tvers av tydelige faglige råd om det motsatte. I tillegg kommer bestemmelsen om at alle utdanningsprogram skal fastsette læringsutbytteformuleringer i tråd med det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket. Alt i alt synes tendensen å gå retning av en for detaljert inngripen i de UH-ansattes faglige virksomhet. Også på dette området er det rom for en tillitsreform. Forskerforbundet mener styringsmeldingen bør drøfte hvorvidt det er behov for nasjonale rammeplaner, og i så fall hvordan de best kan utformes for å ivareta en helt overordnet nasjonalt styring legge til rette for fagutvikling, koordinering og kvalitetssikring i regi av fagmiljøene selv.

Mangfoldig sektor

De statlige universitetene og høyskolene er statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og er i universitets- og høyskoleloven gitt institusjonell autonomi og mandat til selv å fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Universitetene og høyskolene skal i tråd med dette være autonome og selvstyrte med best mulig utdanning og forskning for øye. Samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler er å benytte bevilgningene på best mulig måte, til beste for forskning og høyere utdanning, innovasjon og samarbeid med samfunns- og arbeidsliv nasjonalt og regionalt. Dette kan gå på tvers av andre samfunnsinteresser, som ved spørsmål om avvikling av studiesteder med konsekvenser for lokalsamfunn. Forskerforbundet mener i tråd med dette at det er institusjonene selv som best kan vurdere hvordan virksomhetene skal organiseres for å gi best mulig utdanning og forskning.

At utdanningsinstitusjonene gjennom faglig medvirkning selv står fritt til å organisere sin virksomhet, er en forutsetning for forskning og undervisning av høy kvalitet. Institusjonene må ha handlingsrom til å gjøre de faglige vurderingene de til enhver tid mener er best. Dette faglige handlingsrommet er den beste garantien for et godt studietilbud og fri og uavhengig forskning. Når den institusjonelle autonomien utfordres, utfordres også den akademiske friheten. Den politiske styringen av høyere utdanningsinstitusjoner må skje gjennom overordnede signaler og rammebetingelser, på armlengdes avstand fra den enkelte virksomhet.

For å sikre det viktige målet om et godt høyere utdanningstilbud i hele landet, mener Forskerforbundet det kan vurderes å innføre særskilt finansiering for å ivareta institusjonens regionale rolle og orientering, samarbeid med regionalt næringsliv og arbeidsliv. Det er mer kostbart å drive utdanning og forskning på virksomheter med flere studiesteder og stor geografisk avstand. Kostnaden forbundet med denne driften gjenspeiles ikke i dagens finansieringsmodell og må derfor ivaretas ved for eksempel et tilskudd til basis til virksomhetene som trenger det for å oppnå målsettingen.

Utfordringen med dagens finansieringsmodell og styring av universitets- og høyskolesektoren har vært at institusjonene over tid blir for like. Dette er et resultat av at autonome institusjoner forsøker å bli best mulige innenfor samme styringsindikatorer.

Forskerforbundet støttet innføringen av ordningen med utviklingsavtaler forutsatt at de innrettes på en ubyråkratisk måte. Vi mener at utviklingsavtalene kan ses som

en videreutvikling av styringsdialogen og gir handlingsrom for å kunne stimulere til tydeligere institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling i sektoren.

Forskerforbundet mener prinsipielt at målstrukturen i utviklingsavtalene må være basert på tillit til at institusjonene og deres ansatte vil arbeide for å utvikle høy kvalitet i utdanning og forskning, uten økonomiske insentiver som risikerer å lede til feilfokusering, kontrollregimer og unødig merrapportering.

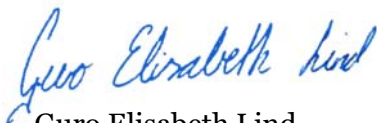
Direktoratenes rolle i styring

Forskerforbundet støtter Aune-utvalgets anbefaling om at den samlede styringen av universitetene og høyskolene blir noe mindre enn i dag:


Utvalget mener at sentrale myndigheters samlede styring av universitets- og høyskolesektoren i dag er omfattende, og at dette på lang sikt kan virke negativt inn på universiteter og høyskolars rom til å utvikle virksomheten. En konsekvens av at alle institusjoner møtes med like krav, like samfunnsoppdrag, likt regelverk og likt finansieringssystem, er at det er blitt mindre forskjell mellom institusjonene. (NOU 2020: 3).

Inklusiv Norges forskningsråd er det etter hvert blitt mange myndighetsorganer som sektoren må forholde seg til. Både Unit, DIKU, NOKUT skal sammen med Kunnskapsdepartementet mene noe om kvalitetsutvikling i virksomhetene. Videre har også Forskningsrådet en myndighetsliknende rolle på flere områder gjennom sin analyse og rådgivningsrolle. Forskningsrådet er en policyaktør, ikke bare som iverksetter av forsknings- og innovasjonspolitikken, men også som premissleverandør i utforming av forskningspolitikken. Dette viser seg ikke minst i pådriverrollen knyttet til overgang til åpen forskning. Antallet aktører som skal mene noe om kvalitet i utdanning og forskning skaper et utydelig og komplisert styringsregime for dem som blir styrt og gjør det vanskelig å vite hvem som er ansvarlig i det enkelte tilfelle.

Med vennlig hilsen
Forskerforbundet



Guro Elisabeth Lind
Leder



Hilde Gunn Avløyp
Generalsekretær