

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Caroline Natland

Vår ref: 20/02414-3
Vår dato: 23.05.2020
Deres ref:
Deres dato:

Innspill til stortingsmeldingen om god styring av statlige universiteter og høyskoler

NOKUT viser til Kunnskapsdepartementets brev av 20. februar 2020 med invitasjon til å komme med innspill til det kommende arbeidet med stortingsmeldingen om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. Regjeringen ønsker å sikre en helhetlig styringspolitikk som skal sette rammer for utviklingen av høyere utdanning og forskning de neste 20 årene, og ønsker i den forbindelse innspill til meldingen. NOKUT gir med dette vårt innspill til meldingsarbeidet. Innspillet er utarbeidet på bakgrunn av diskusjon i NOKUTs styre.

Det fremgår av invitasjonen at begrepet styring i denne sammenhengen skal tolkes vidt og omfatter alt som gjøres for å følge opp, påvirke eller vurdere aktivitetene og resultatene til universiteter og høyskoler. I invitasjonen er det blant annet listet opp flere aktuelle problemstillinger innenfor følgende temaer:

- Dimensjonering, kapasitet og kompetanse
- Finansering
- Styring av profesjonsutdanninger
- Mangfoldig sektor
- Direktoratenes rolle i styring

NOKUTs innspill søker å være basert på forhold som har betydning for den faglige kvaliteten i utdanningen og forskningen ved norske universiteter og høyskoler. NOKUTs mandat er å bidra til å sikre og utvikle kvaliteten på høyere utdanning i Norge, samt godkjenne utdanning fra utlandet. NOKUT vil i det følgende skissere en del problemstillinger som etter vår oppfatning bør vurderes nærmere i forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen.

Invitasjonen til innspill til stortingsmeldingen om statlig styring av universiteter og høyskoler løper parallelt med høringen av NOU 2020: 3 Ny universitets- og høyskolelov. Av invitasjonen fra Kunnskapsdepartementet fremgår det at forslaget til ny universitets- og høyskolelov og stortingsmeldingen vil sees i sammenheng. Vi viser derfor til høringsuttalelsen vår av samme dato vedrørende forslaget til ny universitets- og høyskolelov. Synspunktene våre der, blant annet behovet for et enklere og bedre strukturert regelverk, bør sees i sammenheng med vårt innspill her.

I dette innspillet vil vi først gi noen overordnede og generelle betraktninger. Dette knytter seg for det første til balansen mellom statlig styring og institusjonenes behov for handlingsrom, og for det andre til intensiteten på reguleringstrykket. Selv om vi hovedsakelig retter oppmerksomhet mot den statlige styringen av institusjonene som har fått et rettslig uttrykk, vil betraktningene våre for en stor del kunne ha relevans også for andre styringsvirkemidler som staten disponerer.

Vi vil videre peke på noen problemstillinger knyttet til enkelte særskilte temaer i tråd med forslagene fra Kunnskapsdepartementet. Dette relaterer seg blant annet til institusjonenes regionale forankring, finansieringssystemet, statens styring gjennom rammeplaner, målsettingen om en mangfoldig sektor, samt direktoratets rolle. En oversikt over høringssvaret er gjengitt nedenfor.

Innhold

1.	Overordnede synspunkter om statlig styring	3
1.1.	Balanse mellom statlig styring og institusjonenes behov for handlingsrom	3
1.2.	Er reguleringstrykket i dag for høyt?	3
2.	Dimensjonering, kapasitet og kompetanse	4
2.1.	Regional forankring	4
3.	Finansiering som statlig styringsvirkemiddel	5
3.1.	Konkurransarenaer og institusjonenes behov for forutsigbarhet	5
3.2.	Finansiering av praksis i profesjonsutdanninger	5
4.	Styring av profesjonsutdanningene	6
4.1.	Generelt om institusjonenes autonomi og faglige uavhengighet	6
4.2.	Rammeplaner	6
4.3.	Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring	7
5.	Mangfoldig universitets- og høyskolesektor	8
5.1.	Strukturelle og faglige endringer	8
5.2.	Behov for differensiering	8
5.3.	Institusjonenes ulike behov	9
6.	Direktoratets rolle i styringen av statlige universiteter og høyskoler	9
6.1.	Oppgavefordeling og samarbeid	9

1. Overordnede synspunkter om statlig styring

1.1. Balanse mellom statlig styring og institusjonenes behov for handlingsrom

NOKUT legger til grunn at en helt vesentlig problemstilling i arbeidet med styringsmeldingen vil være å finne frem til en styringsmodell som gir en riktig balanse mellom statens legitime behov for å oppstille nødvendige minstekrav og institusjonenes behov for handlingsrom og autonomi for å utvikle og levere forskning og utdanning på høyt internasjonalt nivå.

NOKUT antar at et hensiktsmessig utgangspunkt for arbeidet kan være å ta utgangspunkt i institusjonenes fulle autonomi, for deretter å vurdere i hvilken grad det er nødvendig og hensiktsmessig å gjøre inngrep i denne i form av rettslig regulering eller andre bindende normeringer.

Et viktig budskap fra NOKUT inn i meldingsarbeidet vil være at det bør etterstrebes en styringsstruktur, ikke minst på regelverkssiden, som er mer oversiktlig og mindre inngripende enn tilfellet er i dag. Som generell rettesnor bør det vises tilbakeholdenhet med å begrense institusjonenes handlingsrom uten at dette er nøye vurdert som formålstjenlig og nødvendig i tråd utredningsinstruksen.¹ I den forbindelse bør også de ulike styringsvirkemidlene gjennomgå med hensyn til at disse har god indre sammenheng og i sum ikke representerer et styringstrykk som er utilsiktet høyt.

NOKUT vil understreke at det er avgjørende med en balanse mellom forenkling, ansvarliggjøring og klargjøring av forventninger. Et eventuelt forenklet og mindre inngripende regelverk, må følges opp av andre virkemidler på veilednings- og stimuleringssiden som støtter opp under ønskede målsetninger og forventninger.

1.2. Er reguleringstrykket i dag for høyt?

Etter NOKUTs oppfatning er det grunn til å vurdere om staten i dag har gått for langt i bruken av regelverk og andre bindende normeringer på bekostning av tilretteleggings- og støttetiltak. I diskusjonen om kvalitetsutvikling i sektoren er det sjelden, slik NOKUT oppfatter det, at lov og forskrifter trekkes frem som en avgjørende faktor. Dette er ikke minst eksemplifisert gjennom den siste kvalitetsmeldingen² som anviser få eller ingen tiltak som omhandler regelverk for å fremme økt kvalitet. Det er på støtte-, veilednings- og stimuleringssiden den viktigste kvalitetsdiskusjonen vil foregå.

Dette er ingen underkjennelse av behovet for styring av sektoren i form av rettslige virkemidler på visse områder, men en erkjennelse av at kvalitet i høyere utdanning er et mangefasettert og komplekst fenomen som det i mange henseende, i beste fall, er svært krevende å regulere. Etter NOKUTs oppfatning er det således viktig å ha et realistisk perspektiv på effekten av lovregulering og lovlighetskontroll.

Bruk av rettslig regulering bør etter NOKUTs oppfatning langt på vei forbeholdes tilfeller hvor dette anses nødvendig under hensyn til en uakseptabel risiko for at institusjonene ellers vil opptre på uønsket måte. En annen side av dette er at staten ikke bør fastsette bindende normeringer overfor institusjonene uten at det i forkant er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved benyttelse av andre virkemidler. Det kan eksempelvis trygt legges til grunn at institusjonene ønsker å ha høy kvalitet i virksomheten sin uten at krav om dette er nedfelt i lov og forskrift. Institusjonene er i en situasjon der de både på person- og institusjonsnivå konkurrerer om faglig prestisje og studenter. Dette tilsier at det er mekanismer som, i hvert fall et godt stykke på vei, vil kunne sørge for en positiv utvikling uten statlig intervensjon.

¹ Instruks om utredning av statlige tiltak fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016.

² Meld. St. 16 (2016–2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning.

NOKUT legger til grunn at som et generelt utgangspunkt bør staten kun regulere det som er nødvendig for å sikre rammene for høyere utdanning av god kvalitet. Samtidig bør en sørge for at loven legger til rette for en effektiv bruk av andre virkemidler for å stimulere til ytterligere utvikling. Dette innebærer at det må gjøres bevisste vurderinger når det gjelder hvor intenst ulike sider av universitets- og høyskolesektoren skal reguleres.

NOKUT ser en risiko for at dagens reguleringstrykk og finmaskethet i statens styring generelt øker sannsynligheten for at institusjonene posisjonerer seg på den trygge siden for å unngå kritikk, eller bli utsatt for tilsyn. Med dette vil fokuset på oppfølging av lov- og forskriftsverkets minstestandarder bli i overkant dominerende til fortrenghet for en mer dynamisk dialog for å fremme god faglig utvikling.

2. Dimensjonering, kapasitet og kompetanse

2.1. Regional forankring

Mange utdanninger er ikke bare viktige i et generelt utdanningsøyemed, men har også stor innvirkning på den regionale konteksten de gis i. Dette gjelder særlig profesjonsutdanninger, som gis ved høyskoler og universiteter som tidligere var høyskoler. Høyere utdanningsinstitusjoner er viktige kulturbærere og utdanner kandidater til et lokalt og regionalt arbeidsliv. NOKUT ser at det er viktig at de utdanningene institusjonene gir, i stort skal være relevante for arbeidslivet, og opplever at institusjonene er bevisste på å svare på denne forventningen. NOKUT opplever likevel at de gjeldende kravene til utdanningskvalitet ikke i tilstrekkelig grad ivaretar denne dimensjonen.

NOKUT observerer at spørsmålet om regional forankring er relevant for institusjonenes samarbeid med arbeidslivet, for de studentgruppene de retter seg mot og for deres utvidede samfunnsfunksjon. Institusjonene har i dag viktige funksjoner for å fremskaffe relevant, ny kompetanse og kvalifiserte kandidater til et regionalt arbeidsliv, og for å ta opp i seg det regionale arbeidslivets aktiviteter, regional kompetanseutvikling, kultur og sosiale institusjoner. På denne måten grenser dette spørsmålet både opp mot forventningene myndighetene og storsamfunnet har til institusjonene, og opp mot institusjonenes kvalitetsarbeid og rammene disse har i regelverket.

NOKUT registrerer en gjennomgående politisk vilje til å sikre regionale behov gjennom høyere utdanning. Det er imidlertid etter NOKUTs oppfatning ikke sammenheng mellom de politiske intensjonene om regional utdanning av høy kvalitet og relevans, og dagens styring gjennom regelverket. I dagens regelverk er det blant annet krav til institusjonene om at to doktorgradsprogram skal ha regional forankring. Etter NOKUTs syn er dette kravet ikke nok til å sikre at utdanningene har tilstrekkelig høy kvalitet og relevans med tanke på å svare på regionale behov.

NOKUT ønsker at stortingsmeldingen tydeliggjør de overordnede målsetningene for den regionale forankringen av universiteter og høyskoler som bidrar til regionale og lokale kompetansebehov. Dersom styring anses nødvendig for å realisere disse overordnede målsetningene, vil det være naturlig å se på hvilke styringsmekanismer som best kan bidra til at dette innfris.

3. Finansiering som statlig styringsvirkemiddel

3.1. Konkurransarenaer og institusjonenes behov for forutsigbarhet

Finansiering er antakelig i praksis det mest kraftfulle styringsverktøyet departementet har. Det kan dermed være forståelig at det er ønskelig fra myndighetenes side å finansiere en del av utdanningsoppdraget gjennom konkurransarenaer. Innføringen av resultatbaserte komponenter har for øvrig vært omstridt. Etter NOKUTs vurdering er det i hvert fall to spørsmål som utkrystalliserer seg som nødvendige å utrede nærmere i det henseende. Det første er hvorvidt konkurranse blant institusjonene om midler i det hele tatt bidrar til økt utdanningskvalitet, og det andre er hvordan dette eventuelt bør organiseres for å generere størst mulig effekt.

NOKUTs erfaringer fra å lede oppstarten av ordningen Senter for fremragende utdanning (SFU) er at en slik stor ordning kan være svært positiv. Institusjoner og miljøer som har fått status som Senter for fremragende utdanning har fått langsiktig støtte og forutsigbarhet, og dette har ført til innovasjon og forbedret utdanningskvalitet. Så lenge basisbevilgningen er høy, gir denne løsningen en forutsigbarhet som NOKUT anser som vesentlig.

Når det gjelder andre ordninger med små og kortsiktige tildelinger bør man vurdere i hvilken grad disse bidrar til utdanningskvalitet og/eller langsiktig arbeid. NOKUT mener å se en tendens til at mindre tildelinger tiltrekker seg stor oppmerksomhet ved institusjonene, uten at det kan dokumenteres at aktivitetene fører til varig kvalitetsheving. Etter NOKUTs oppfatning kan det derfor være grunnlag for å vurdere om slike komponenter i finansieringssystemet bør gis en innretning som i større utstrekning stimulerer til og tilrettelegger for *langsiktighet* i prosjektene som finansieres.

Det er også helt sentralt at finansieringsordninger fokuserer på å spre god praksis. Dette bidrar til en kvalitetshevende effekt utover de miljøene som tildeles midler. Erfaringer med nasjonale ordninger for å stimulere til og premiere utdanningskvalitet fra flere land viser tydelig at det må arbeides aktivt for å nå målsettinger om slik spredning av god praksis. Dette bør tydeliggjøres gjennom kriterier for tildelinger. I tillegg er det sentralt at forvaltningen av ordningene knyttes til et fagmiljø med kompetanse og ressurser til å legge til rette for, og å følge opp dette arbeidet.

3.2. Finansiering av praksis i profesjonsutdanninger

Praksis er en svært viktig del av de aller fleste profesjonsutdanningene, spesielt helse og sosialutdanninger og lærerutdanninger. I dag er det stor variasjon på hvordan denne undervisningsformen blir finansiert. Den klareste forskjellen er at høyere utdanningsinstitusjoner ikke betaler for praksisplasser i helse og sosialfag, men at de betaler for praksisplasser i lærerutdanningene. NOKUT mener man bør vurdere om dette er hensiktsmessig.

Den internasjonale ekspertgruppen som har fulgt de nye grunnskolelærerutdanningene siden 2017 skriver i sin rapport at for å lykkes med å nå målene i «Lærerutdanning 2025 Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene», er det helt sentral med tett samarbeid mellom skoler og universiteter og høyskoler. Dette samarbeidet bør finne sin rolle i tette likeverdige partnerskap mellom de to sektorene. Kunnskapsdepartementets Faglig Råd for Lærerutdanningene skriver det samme i sin rapport «Partnerskap i lærerutdanningene – et kunnskapsgrunnlag».

Å bygge partnerskap som er likeverdig er vanskelig når den ene parten oppfattes som oppdragsgiver eller kjøper av en tjeneste (praksisplasser). Det er derfor sentralt at man vurderer om man i lærerutdanningene bør følge praksisen til helse- og sosialfag der finansiering av praksisplasser ikke går gjennom UH-institusjonene, men heller gjennom skoleverket. Dette vil skape mer forutsigbarhet både for skoler, universiteter og høyskoler.

Samtidig vil det legge bedre til rette for å bygge den type partnerskap som er nødvendig for å skape fremtidens lærerutdanninger.

I tillegg vil vi anføre at innenfor helseutdanningene gir praksisemner studiepoeng for studentene, hvilket ikke er tilfelle innenfor de pedagogiske utdanningene. Det medfører at praksisemner i helseutdanningene gir direkte uttelling i finansieringssystemet (studiepoengproduksjon), mens innenfor de pedagogiske utdanningene skjer resultatfinansieringen mer indirekte (gjennom andre emner i programmene).

4. Styring av profesjonsutdanningene

4.1. Generelt om institusjonenes autonomi og faglige uavhengighet

Det nasjonale systemet for å sikre og utvikle kvalitet i utdanningene, har som et hovedprinsipp at det er utdanningsinstitusjonene selv som har det primære ansvaret for kvalitet og relevans på læringsutbytte til alle sine utdanninger. Det ligger en høy faglig og pedagogisk verdi i at institusjonene selv jobber systematisk med alle kvalitetsområder relatert til utdanningene, og det igjen forutsetter at fagmiljøene arbeider aktivt for å sikre at det intenderte læringsutbyttet er utformet på riktig nivå, og med et kvalitetssikret faglig innhold og utformet for å gi relevant kompetanse. Minst like viktig er det at fagmiljøene samarbeider for å sikre at undervisnings-, lærings- og vurderingsformer er tilpasset læringsutbyttet for studietilbudet. Dette er selve kjernen i studienært kvalitetsarbeid.

Vi mener at for høy grad av sentral detaljstyring av utdanningenes innhold kan ha en negativ effekt på institusjonenes arbeid med pedagogisk og faglig utvikling, og dermed potensielt på kvalitetsarbeidet. Vi vil nedenfor kort kommentere to dimensjoner som har relevans for styringen av profesjonsutdanninger. Det ene er erfaringer relatert til bruken av rammeplaner i seg selv, og det andre er et forslag om heller å relatere intensjonen rundt rammeplaner i høyere utdanning til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

4.2. Rammeplaner

I kvalitetsmeldingen fra 2017 beskrives formålet med rammeplaner som «å sikre et nasjonalt likeverdig faglig innhold og nivå» og å sikre at arbeidslivets behov blir dekket. Bruk av rammeplaner har i lengre tid vært omdiskutert.

NOKUT mener at en utstrakt bruk av rammeplaner er uheldig. Vår viktigste kritikk av dagens rammeplaner og retningslinjer er at innholdet i utdanningen i for sterk grad detaljstyres av instanser utenfor det fagmiljøet som har kompetanse til å gi utdanningen. Det som ofte tidligere er blitt trukket fram er at rammeplaner begrenser den faglige friheten til institusjonene, at de hemmer nytenking, og at de delvis er i utakt med utviklingen i arbeidslivet. Dette må oppfattes som alvorlig kritikk, og det kan også konstateres at tilsvarende argumenter finnes i flere tidligere utredninger. Stjernø-utvalget peker i tillegg på at felles rammeplaner ikke er noen garanti for kvalitet, og at én innvending har vært at detaljeringsgraden i planene «bidrar til å redusere lærerrollen til en iverksetter av offentlig politikk» (s. 148).

Detaljstyringen av innholdet i utdanningen skjer først og fremst ved at rammeplanen fastsetter det overordnede læringsutbyttet for utdanningen, mens retningslinjene fastsetter læringsutbyttet for de ulike emnene eller fagene som inngår i utdanningen ned på detaljnivå. Det å fastsette læringsutbytte på studieprogramnivå står etter NOKUTs mening helt sentralt i arbeidet for å sikre kvalitet i utdanningen. I kvalitetsmeldingen beskrives slikt arbeid med læringsutbytte som faglige og strategiske verktøy for utforming og styring av programmene. For at de skal kunne bli det, må læringsutbyttebeskrivelsene utvikles gjennom en involverende prosess: «Det er

avgjørende at de faglig ansatte føler eierskap til arbeidet med å beskrive læringsutbytte og har et felles engasjement for å utvikle studieprogrammene.» Det er nettopp dette eierskapet som blir sterkt redusert for utdanningsmiljøene ved institusjonene som styres av rammeplaner og nasjonale retningslinjer. Sentralt utformede rammeplaner med dagens omfang og detaljnivå fratar i stor grad institusjonene mulighetene for å jobbe systematisk med alle sider av utdanningene som har relevans for læringsutbyttet, og gjør at det pedagogiske og faglige eierskapet svekkes. At en så sentral del av kvalitetsarbeidet tones ned, mener NOKUT er svært uheldig. Det ville også være interessant å utrede hvorvidt denne mangelen i kvalitetsarbeidet medfører at samarbeid med lokalt og regionalt arbeidsliv tones ned.

Etter NOKUTs mening bør dagens detaljstyring av forskriftsfestede rammeplaner og detaljerte og forpliktende retningslinjer fases ut og institusjonene gis tillit til at de kan forvalte sine faglige fullmakter overfor alle utdanningsprogram. Institusjonene kan gjennom nasjonale samarbeidsorgan og gjennom samarbeid med arbeidslivet raskere tilpasse seg endringer og nye behov enn forskrifter kan. I bestemmelsene knyttet til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket ligger nasjonal koordinering på et mer overordnet nivå som ivaretar at utdanningsprogrammene tilpasser seg kvalifikasjonskravene som gjelder for dem. Nasjonal styring kan skje gjennom strategiske midler, aktivitetskrav og annen spesifikk resultatoppfølging for eksempel gjennom en styringsparameter på et område der departementet ønsker større innsikt i og trykk på institusjonenes arbeid. NOKUT har dessuten som oppgave å føre tilsyn og å evaluere studietilbud, et system som balanserer institusjonenes faglige fullmakter og på den måten skal bidra til at samfunnet har tillit til institusjonenes kvalitetsarbeid.

NOKUT mener at det er ønskelig at styringsmeldingen gir rom for en utredning av hvorvidt rammeplaner kan sies å bidra til å sikre og utvikle kvalitet og relevans i utdanningene, og i hvilken grad det heller kan finnes andre mindre inngripende styringsmekanismer som kan bidra til en nasjonal samordning av kompetansekravene i sentrale profesjonsutdanninger. Tentativt kan man velge andre modeller som enten involverer koordinering på tvers av institusjonene gjennom frivillig samarbeid, for eksempel gjennom Universitets- og høgskolerådet.

4.3. Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring

Etter NOKUTs syn kan Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) under gitte forutsetninger være hensiktsmessig som alternativt styringsverktøy til rammeplanenes inngripende detaljstyring. Man kan da tenke seg at det etableres egne underkategorier for ulike profesjonsutdanninger. I lys av dagens overordnede innretning på arbeidet med kvalitetssikring bør bruken av læringsutbyttebeskrivelser og nivåinnplasseringene i NKR etter vårt syn fungere primært som stimulerende for selvstendig pedagogisk og faglig utvikling ved institusjonene, i tillegg til å angi minstekrav til nivå på utdanninger. I tillegg må bruken av NKR som styringsverktøy være tilpasset de rammeplansstyrte utdanningenes faglige krav.

I tilknytning til styringen av profesjonsutdanninger ønsker NOKUT imidlertid også å fremheve at krav til NKR i en del sammenhenger har hatt lignende effekt som rammeplanene. For eksempel ser vi at mange læringsutbyttebeskrivelser formuleres punkt for punkt i henhold til nivåbeskrivelsene, selv om dette kan være unaturlig og lite hensiktsmessig for utdanningen. Tilsvarende har praktiseringen av nivåinnplasseringene båret preg av å ikke bare være minstekrav til nivået på læringsutbytte, men ufravikelig krav til nivå. En konsekvens av dette er at vi ser tilfeller av at et ellers høyere læringsutbytte blir kunstig nedjustert for å tilfredsstille innplasseringene i NKR.

Etter NOKUTs syn bør stortingsmeldingen se nærmere både på regelverket som regulerer utdanninger og på mindre formaliserte styringsmekanismer i forlengelse av NKR. Det bør vurderes om disse rammene er optimalt innrettet for både å sikre godt kvalitetsarbeid og god kvalitetskultur ved institusjonene, og for å sikre myndighetenes minimumskrav til faglig innhold og nivå og arbeidslivets behov.

5. Mangfoldig universitets- og høyskolesektor

5.1. Strukturelle og faglige endringer

De siste årenes strukturelle og faglige endringer i universitets- og høyskolesektoren har gjort at Norge har fått flere universiteter. Disse er fortsatt styrt gjennom det samme regelverket og har identiske fullmakter. Det finnes imidlertid er stort mangfold innenfor norsk høyere utdanning. Dette mangfoldet gir seg utslag på flere måter, som blant annet andel av fast førstekompetanse i fagmiljøet, forhold mellom antall bachelor- og masterstudenter, data om vitenskapelig publisering og produksjon av doktorgrader, og antall og type tildelinger fra Forskningsrådet og EUs forsknings- og innovasjonsprogram. Institusjonelt mangfold i sektoren utfordrer ideen om et uniformt styringssystem for sektoren.

Utviklingen har på en side ført til større faglig autonomi for mange institusjoner. På en annen side har institusjonene ulik forankring og historie, ulike samfunnsfunksjoner, ulike størrelser og ulik infrastruktur. Disse har nå havnet i samme institusjonskategori og møter i stor grad de samme forventningene, insentivene og belønningsmekanismene.

NOKUT ser at det kan ha uheldige konsekvenser at svært ulike institusjoner må forholde seg til et identisk regelverk, og at regelverk og andre styringsmekanismer ikke åpner for mer differensiering i sektoren. Dette handler både om at like krav til ulike institusjoner kan slå uheldig og urimelig ut, og om at mangfold i sektoren er et gode.

5.2. Behov for differensiering

NOKUT mener for det første at en differensiert og mangfoldig utdanningssektor med en velfungerende arbeidsdeling er verdifullt for sektoren som helhet. At institusjoner dyrker frem kvalitet i det de er best på, og har best forutsetninger for, bidrar til et bredere utdannings-Norge med høyere kvalitet og flere muligheter. Dette vil også bidra til at ulike institusjoner bedre kan lære av hverandre og samarbeide på tvers av fagfelt og fagmiljø.

For det andre mener vi at et felles styringsregime for ulike institusjoner kan ha negative effekter på utdanningskvaliteten. For eksempel vil kravene til vitenskapelig produksjon på høyt internasjonalt nivå kunne ha ulik betydning og slå ulikt ut for et stort universitet med lang tradisjon for forskning innen de akademiske disiplinfagene og for et mindre universitet med tyngde i yrkesrettede utdanninger med lokalt nedslagsfelt. I dagens styringsregime er det etter vårt syn få mekanismer som åpner for differensiering i sektoren, og det oppfordres i liten grad til ulikhet.

NOKUT ønsker at det utredes hvordan man best kan stimulere ulike institusjonsprofiler, uavhengig av dagens institusjonskategorier. Dette bør gjøres med tanke på å utvikle høy kvalitet i utdanning, forskning og formidling innenfor områder der institusjonene har særlig gode forutsetninger for å oppnå det, og i samsvar med institusjonens særlige samfunnsoppdrag og egne strategiske føringer. Det er ønskelig at stortingsmeldingen vil være i stand til å differensiere mellom ulike typer institusjoner. Med dette menes for eksempel universiteter/høyskoler som fokuserer på grunnforskning og anvendt forskning, universiteter/høyskoler som har mer fokus på innovasjon, arbeidslivskontakt og anvendt forskning, og universiteter/høyskoler som har fokus på relevant kompetanse og kompetansebygging innenfor samfunnets sentrale profesjoner. De fleste institusjoner vil kunne berøre alle disse områdene, men tyngdepunktene vil være forskjellige.

Hovedintensjon vår vil være at regjeringen må legge til rette for styring i sektoren på en måte som muliggjør at ulike institusjonstyper vil kunne knytte an til nasjonale strategier for å være internasjonalt ledende på sine hovedområder. Høy internasjonal kvalitet må kunne muliggjøres innenfor ulike institusjonsprofiler. Vår

opplevelse er at dagens nasjonale strategier er for endimensjonale, og at ulike profiler i for liten grad blir verdsatt.

5.3. Institusjonenes ulike behov

Vi registrerer også at enkelte høyere utdanningsinstitusjoner og fagmiljøer i Norge står i en tett relasjon til institusjoner internasjonalt. For enkelte norske universiteter og vitenskapelige høyskoler er det mer naturlig å sammenligne seg med institusjoner internasjonalt, enn med andre norske institusjoner. Det gjør at et nasjonalt system må ta høyde for og gi vilkår som bidrar til at norske institusjoner kan hevde seg i konkurransen internasjonalt. Det er derfor viktig at lover og forskrifter som regulerer sektoren, ikke fungerer begrensende for internasjonalt samarbeid. I tillegg bør det på norsk side finnes muligheter i regelverket som gjør at utdanningssamarbeid over grensene lett kan realiseres.

For andre institusjoner utgjør behovet for å være tett koblet på fag- og forskningsutviklingen i arbeidslivet en viktig bærebjelke, og dertil muligheten for å være tett koblet opp mot fag og forskningsutviklingen i en rekke profesjoner. Det igjen gjør at det vil være ønskelig å stille differensierte kvalitetskrav til ulike grupper av institusjoner. Det vil også kunne argumenteres for at kravene for noen institusjoner, både de mer profesjonsinnrettede og de mer forskningsintensive breddeuniversitetene, bør være samordnet internasjonalt og i hvert fall innrettet på en slik måte at internasjonalt samarbeid stimuleres.

Et annet spørsmål som bør utredes i forlengelsen av dette er hvordan utviklingen med større institusjoner fordrer en sterkere og annerledes form for autonomi, og i neste omgang hvordan ekstern kvalitetssikring bør innrettes overfor større og mer komplekse institusjoner. Institusjonene bør få større grad av autonomi som gjør at de kan realisere institusjonenes strategi og særskilte samfunnsoppdrag, og den eksterne kvalitetssikringen med tilhørende krav må være innrettet mot disse særskilte forholdene.

6. Direktoratets rolle i styringen av statlige universiteter og høyskoler

6.1. Oppgavefordeling og samarbeid

Overordnet vil NOKUT fremheve behovet for en klar rollefordeling mellom forvaltningsorganene under Kunnskapsdepartementet, og for en tydeligere samordning av de ulike organenes porteføljer.

Omorganiseringen innen styring av kunnskapssektoren har medført at det er etablert to nye organer: Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit). I tillegg har både Forskningsrådet og Kompetanse Norge sentrale oppgaver overfor høyere utdanning, og NOKUT har fått en noe justert oppgaveportefølje.

Det er særdeles viktig at det finner sted et tett samarbeid mellom disse organene for å sikre god styring og forvaltning av universitets- og høyskolesektoren. Enda viktigere er det at det foreligger en tydelig felles forståelse av arbeidsdelingen mellom disse organene, og at institusjonene forstår denne arbeidsdelingen. Selv om et godt samarbeid mellom departementets underliggende etater er helt avgjørende for at deres bidrag inn i styring av universitets- og høyskolesektoren skal være hensiktsmessig, mener NOKUT det bør vurderes hvorvidt det i større grad må være tydelig hvilke oppgaver som er tillagt det enkelte organet. Dette både for å unngå overlapp og ineffektiv bruk av ressurser, men også for at det skal være tydelig overfor institusjonene hvem og hva de skal forholde seg til i ulike sammenhenger. Til begge disse punktene vil NOKUT hevde at kunnskapsforvaltningen ikke har kommet langt nok, og at arbeidsdeling og samarbeid ikke er godt nok kommunisert ut til sektoren.

NOKUT vil også fremheve, slik som også skissert i høringsvaret til NOU 2020: 3, at dersom det skal foretas en evaluering av NOKUT bør ikke dette gjøres isolert. Omorganiseringen omfatter hele den sentrale forvaltningen under Kunnskapsdepartementet, og etter vår oppfatning bør derfor hele kunnskapssektoren sees under ett. En evaluering bør blant annet inkludere en vurdering av oppgavene og arbeidsdelingen mellom Diku, Unit, deler av Forskningsrådet, Kunnskapsdepartementet og NOKUT. Dette vil være av vesentlig betydning for å kunne få en helhetlig vurdering av hvilke grep som eventuelt bør tas.

I et *styringsperspektiv* er det også helt nødvendig å se på samtlige etater under ett, for å få det totale bildet av hvilke endringer som må til for å få et helhetlig og velfungerende system. I tillegg vil det i den sammenhengen ha avgjørende betydning *når* en eventuell evaluering foretas. Ettersom Kunnskapsdepartementet nylig omorganiserte underliggende etater vil det potensielt ta noe tid før man kan se utfallet og effektene av dette.

Med hilsen

Terje Mørland
administrerende direktør

Øystein Lund
tilsynsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert.