

Kunnskapsdepartementet

Innspill fra NTNU til arbeid med stortingsmelding om god styring av universiteter og høyskoler

Vi viser til invitasjon om å komme med innspill til arbeid med stortingsmelding om god styring av universiteter og høyskoler. Et utvalg fra NTNUs styre deltok i et eget innspillsmøte med statsråden om meldingen 5. mars. Dette innspillet er behandlet i NTNUs styre.

Vi viser også til vårt høringssvar til forslag til ny lov om universiteter og høyskoler. Loven er et helt sentralt styringsvirkemiddel som setter rammer for institusjonenes virksomhet.

[Akademisk frihet og faglig autonomi må være utgangspunktet for styring](#)

Vi ser frem til en tydelig norsk politikk for styring av universiteter og høyskoler. Meldingen bør trekke opp noen prinsipper for og hovedvirkemidler i styringen av sektoren. Vi mener at samfunnet og sektoren er best tjent med at Stortinget er omforent om hovedlinjene i denne politikken.

Mye av hensikten med at vi som samfunn har universiteter, er at de er frie og uavhengige institusjoner som utvikler og formidler kunnskap uten bindinger. Dette er unike kvaliteter som ikke må tas for gitt. Faglig frihet er selve utgangspunktet for styring av universiteter og høyskoler. Styringen av universitetene må eksplisitt ivareta den akademiske friheten ved institusjonene.

At universitetene har faglig frihet betyr ikke at de er frakoblet samfunnsutviklingen. NTNUs visjon er «Kunnskap for en bedre verden». Det er en visjon som kommer innenfra, forankret hos den enkelte medarbeider og i NTNUs samfunnsrolle og identitet som institusjon.

[Behov for lange linjer i styringen av universiteter og høyskoler](#)

Høyere utdanning og forskning er langsiktig aktivitet. Det tar lang tid å bygge opp spisskompetanse og infrastruktur, og det tar lang tid å få resultater. Systemet må evne og ha fleksibilitet til å fange opp nye kunnskapstrender og behov i samfunnet. Samtidig er det

Postadresse

7491 Trondheim
Norway

Org.nr. 974 767 880

postmottak@ntnu.no
www.ntnu.no

Besøksadresse

Høgskoleringen 1
Hovedbygningen

Telefon

+47 73595000

Saksbehandler

grunnleggende viktig med langsiktighet og stø kurs i politikken for høyere utdanning og forskning.

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning bør videreutvikles som et slikt langsiktig planleggings- og styringsverktøy. Og kompetanse og utdanningsbehov må være tydeligere integrert i planen og ikke bare et vedheng til forskningspolitikken slik det i stor grad fortsatt er i gjeldende plan.

[Kunnskapsdepartementet må ta ansvar for tillitsbasert styring i praksis](#)

Universiteter og høyskoler er slik vi opplever det for detaljstyrt. Vi tror dette delvis har sin årsak at det på enkelte områder er for lav tillit mellom en del departementer/sektorer og universiteter og høyskoler. Detaljstyring av utdanninger er et nærliggende eksempel å bruke. Slik detaljstyring fører potensielt til dårligere kvalitet og resultat for samfunnet på sikt. Det gjelder for øvrig ikke bare andre departementer, men også KD selv tyr til detaljstyring ref. lærerutdanningene.

Tillit må skapes og gå begge veier, og vi mener det bør etableres bedre strukturer enn i dag for å få til dette. Det vil være vanskelig for enkeltinstitusjoner å søke å løse tillitsutfordringene for alle institusjonene i hele sektoren. Dette er derfor en styringsutfordring som vi mener Kunnskapsdepartementet (KD) bør benytte denne meldingsprosessen til å ta bedre tak i.

Institusjonene må enda bedre forstå årsakene til at enkelte sektordepartementer føler behov for å detaljstyre innholdet i utdanninger. Og departementene/sektorene må på sin side bedre forstå virksomheten ved universiteter og høyskoler. Institusjonene selv må ta et ansvar for god dialog med arbeidslivet, men vi mener at også KD må ta ledelsen i nasjonale prosesser som kan bidra til å betrygge ulike departementer/sektorer om at høyere utdanningsinstitusjonene er i stand til å ta ansvaret.

Det finnes noen gode eksempler på strategiprosesser som forener ulike sektorer og høyere utdanningsinstitusjoner på en god måte, f.eks noen av de såkalte 21 prosessene, men dette er virkemidler som kan utvikles videre. Hensikten må være at man i fellesskap blir enige om virkelighetsoppfatning, utfordringer og utviklingstrekk. Vi mener at det er samfunnets kompetansebehov som bør være fokus for prosessene slik at man ikke ser på høyere utdanning, etter- og videreutdanning, forskning og innovasjon hver for seg.

Hva slags rolle bør offentlige myndigheter ha og hvilke virkemidler bør brukes for å sikre en mangfoldig universitets- og høyskolesektor?

Vi tror at en videreføring av dagens styringspraksis vil bidra til mindre mangfold i sektoren, men også at avstanden mellom norske universiteter og utenlandske topp-universiteter øker når det gjelder kvalitet i utdanning og forskning og evnen til å bidra til innovasjon og omstilling i samfunnet.

En god måte å sikre en mangfoldig sektor på, er å redusere detaljstyringen. Universitets- og høyskolesektoren styres gjennom en rekke ulike mekanismer, med mål- og resultatstyring (MRS) som grunnleggende prinsipp. For at et MRS-system skal kunne fungere må det være fundamentert på tillit, forståelse og respekt for målene. Og – det må være aksept for at institusjoner med sin spesifikke kompetanse og egenart kan realisere målene på ulike måter. Overordnede myndigheter kan ikke gi underliggende virksomheter beskjed om alt man helst vil at de skal følge opp. Det nåværende styringssystemet er for detaljert, og i sum gjør dette at universiteter og høyskoler etter vårt syn blir overstyrt.

Universitets- og høyskolesektoren er (fortsatt) preget av mangfold. Denne mosaikken av ulike institusjoner gjenspeiler utviklingen i sektorens omfattende og sammensatte samfunnsoppdrag. Variasjon og mangfold er også et utslag av regionale ulikheter i arbeids- og næringslivets behov. Mangfoldet er en styrke, og kan også være en katalysator for endring, omstilling og fornyelse. Institusjoner av ulik størrelse, med ulike fagtradisjoner og profiler, utfordrer dermed også ideen om et uniformt styringssystem for sektoren. For at sektoren samlet sett skal løse samfunnsoppdraget kreves det styring som bygger på og utvikler de enkelte institusjonenes styrker, og som legger til rette for arbeidsdeling og mangfold.

Mangfold må være et mål også for utdanningene. Detaljert styring av innhold og organisering av utdanningene hindrer at det kan utvikle seg et mangfold basert på det enkelte læresteds faglige styrke. Det er et stort mangfold i de oppgavene profesjonsutøverne skal gjøre. Dersom det legges for mange felles krav til innhold i utdanningene på tvers av institusjonene, ender man med kandidater som har relativt lik kompetanse, men som skal ha svært ulike oppgaver i yrkeslivet. I tillegg vil ulike tilnærminger kunne være katalysatorer for faglig utvikling som kommer utdanningsinstitusjonene og yrkeslivet til god.

Om vi sammenlikner oss internasjonalt har Norge et omfattende system for statistikk-innhenting om sektoren. Man kommer et stykke på vei med indikatorer og statistikk, men det er også behov for evalueringer og vurderinger basert på andre kunnskaper og erfaringer. Vi vil generelt ta til orde for at myndighetene styrer gjennom mer systematisert kunnskap, kvalitative undersøkelser og erfaringsdeling og at man reduserer detaljstyringen. Ingen fagmiljøer eller institusjoner ønsker å komme dårlig ut av evalueringer. Å innhente kunnskap

og offentliggjøre det har stor endringskraft i seg selv, og det gjør behovet for detaljerte mål og krav mindre. Det vil også kunne være et viktig grunnlag for institusjonenes og fagmiljøenes strategiske valg og dermed støtte opp under heterogeniteten.

Det er det selvsagt viktig at kunnskapsgrunnlaget er godt og etterrettelig. Det er også viktig at det er godt koordinert mellom ulike myndighetsaktører. Og – man bør alltid ha hensikten med kunnskapsinnhenting klart for seg. Den må være nyttig for de høyere utdanningsinstitusjonene og fagmiljøene selv. Det er der endringer skapes.

Vi kommenterer ytterligere hvordan mangfold i sektoren kan stimuleres under.

Hvordan innrette konkurransearenaer og finansieringssystemet for universiteter og høyskoler for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet over hele landet?

NTNU er et universitet for hele Norge. Det ligger i navnet. Vi er Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Vi rekrutterer studenter fra hele landet, og vi samarbeider med virksomheter over hele landet. Studentene våre blir ikke værende i Trondheim, Gjøvik eller Ålesund etter endt utdanning, men arbeider i alle sektorer, bransjer og næringer rundt om i landet og utenlands.

Vi har fått et nasjonalt samfunnsoppdrag, særlig knyttet til å utvikle teknologi og ingeniørvitenskap for fremtidens Norge. De store eksportindustrinæringene i Norge f.eks. knyttet til metallurgi, energi, eller havbruk, hviler alle på kunnskap utviklet ved og i samarbeid med NTNU. Vi har spissforskningsmiljøer som er helt i front internasjonalt. Vi er godt kjent i hele befolkningen for vår rolle som forsknings- og utdanningsinstitusjon, og har ifølge omdømmeundersøkelser det sterkeste omdømmet i offentlig sektor i Norge. Vi rekrutterer internasjonalt, og vi samarbeider med de fremste forskningsmiljøene rundt om i verden innen våre fagområder. Vi er del av et internasjonalt utdannings- og forskningssystem. På denne måten bidrar vi til å skape nettverk og til å gjøre den internasjonale forskningsfronten tilgjengelig for det norske samfunnet og norske virksomheter. Vi er en attraktiv samarbeidspartner for multinasjonale selskaper og de fremste forskningsmiljøene rundt om i verden bare så lenge vi selv kan bringe noe til torgs.

Men dette koster og det krever prioritering. Det er ikke slik innen eksperimentell virksomhet at alle institusjoner kan bli like gode. Utdanning og forskning innen teknologi og naturvitenskap krever infrastruktur og laboratorier som er i front internasjonalt. Det er en sammenheng mellom investeringene inn og resultatene ut. Det er etter vår vurdering ikke mulig å opprettholde en internasjonalt ledende posisjon dersom alle institusjoner i Norge likebehandles og ressurser spres tynt utover. Kort sagt - NTNU er et godt virkemiddel for å sikre forskning og utdanning av høy kvalitet for hele landet. Men – da må styringen og finansieringen støtte opp under dette.

Eksterne finansieringskanaler

Eksterne finansieringskanaler kan være effektive eller ineffektive. Vi er generelt skeptiske til tendenser til sterkere regionalisering i høyere utdannings- og forskningspolitikken. Vi mener at verken samfunnet eller institusjonene er tjent med en utvikling der en større andel av midlene tildeles på grunnlag av regionaliserte finansieringsarenaer. Nasjonale og europeiske finansieringskanaler er etter vår mening sentrale virkemidler for å oppnå høy kvalitet. Vi har nådd vårt mål om å hente til sammen 1 mrd kroner fra Horisont 2020, og vi er den norske institusjonen som utnytter de europeiske forskning- og innovasjonsvirkemidlene i størst bredde. Utviklingen mot at vi må hente en større andel av våre midler til faglig aktivitet på den europeiske arenaen vil fortsette, og vi vil prioritere å lykkes på denne arenaen høyt med uforminsket styrke. For at vi skal kunne bidra til at Norge får god retur på investeringene i de europeiske virkemidlene til forskning, innovasjon og utdanning, er vi avhengige av at nasjonale virkemidler støtter opp om dette.

Vi ser en positiv utvikling de senere år ved sterkere fokus på at utlysningene skal være så åpne som mulig og at de prosjektene med høyest kvalitet skal vinne frem. NTNU er opptatt av at denne utviklingen må fortsette.

Samspill mellom institusjonene og eksterne finansieringskanaler

Den nasjonale FoU-statistikken viser at godt over 40 pst av NTNUs forskning er finansiert fra andre kilder enn rammefinansieringen fra KD. Norges forskningsråd er det viktigste finansieringskilden, men også andre offentlige myndigheter, EU-kommisjonen og næringslivet er viktige kilder for vår forskning. NTNU har årlig inntekter på over 1,2 mrd kroner fra Norges forskningsråd. Vi henter som nevnt over samlet sett over 1 mrd kroner fra Horisont 2020.

Hvordan virkemidlene er innrettet har avgjørende betydning for vår faglige utvikling. Det er svært viktig at det er god dialog mellom institusjonene og virkemiddelaktører som Forskningsrådet og DIKU om langsiktig strategi, prioriteringer og satsinger. Virkemiddelaktørene må involvere institusjonene i utformingen av satsinger og virkemidler og KD bør stille tydelige forventninger om dette i sin eierstyring av alle aktørene. Det er også viktig at det er god dialog mellom myndighetene og institusjonene mht. innretningen på de europeiske satsingene. Dersom vi skal lykkes innen EUs virkemidler i tråd med myndighetens forventninger er det helt avgjørende at satsingen er innrettet slik at NTNU og andre norske institusjoner kan bidra med våre fortrinn.

Mangfold av virkemidler og balanse mellom finansieringskanaler

Om vi sammenlikner oss med andre land har Norge et godt system i tråd med beste praksis internasjonalt for å støtte forskning og forskningsbasert innovasjon. Det er det viktig å opprettholde og videreutvikle. Framover vil det være viktig å sørge for en god balanse og arbeidsdeling mellom nasjonale og europeiske virkemidler.

Innen utdanning kan det fortsatt gjøres mer med hensyn til å utvikle kvalitetsutviklende konkurransearenaer, både nasjonalt og internasjonalt. Kvalitetsarenaen for høyere utdanning som DIKU har ansvar for bør ha mye videre økonomiske rammer, og det bør det søkes å utvikle et større mangfold av virkemidler slik man har innen forskning. Dette vil drive kvaliteten i høyere utdanning fremover. Disse virkemidler bør på tilsvarende måte som innen forskning og innovasjon samspille med og komplettere EUs virkemidler innen utdanning.

NTNU er en stor og mangfoldig institusjon, og vi er på mange måter et tverrsnitt av den norske UH-sektoren. Vi er den norske institusjonen med bredest portefølje i EUs og Forskningsrådets virkemidler og vi henter midler gjennom excellencevirkemidler, tematiske satsinger, muliggjørende teknologier etc. Vi søker imidlertid også virkemidler rettet mot f.eks. profesjonsutdanningsmiljøer uten sterk forskningstradisjon. For oss er dette mangfoldet av finansieringsmuligheter viktig for å kunne utvikle kvaliteten i hele bredden av vår virksomhet. Mangfoldet av virkemidler støtter også opp under at ulike institusjoner kan utvikle sin egenart.

Balansen mellom ulike finansieringskilder for forskning er bedre innen noen fagområder enn andre. For eksempel ser vi at innen medisinsk forskning, burde det vært flere midler til rådighet i en nasjonal arena som støtter grunnforskning. Med tanke på hva som tjener fagutviklingen (og helsetjenestene) på sikt, mener vi at en for stor andel av midlene er regionalisert og rettet mot å bidra til forbedring av klinisk praksis. Også innen teknologisk forskning (herunder IKT) har internasjonale evalueringer pekt på at det er for lite grunnforskning og langsiktig kunnskapsoppbygging i Norge. Forskningsrådet og EUs rammeprogrammer beveger seg i en retning av mer nytteperspektiv og innovasjonsrettede forskningsprogrammer. Norge ikke er tjent med at innovasjon og grunnleggende forskning ofte stilles opp mot hverandre.

Vi understreker at poenget her er andeler og balanse, og at dette ikke innebærer at noe er overfinansiert fordi noe annet er underfinansiert. Men innen noen områder av norsk forskningsfinansiering er balansen skjev til fordel for inkrementell forbedring. Det er også viktig å poengtere at mange av de banebrytende innovasjonene stammer fra miljøer med stor aktivitet innen langsiktig grunnleggende forskning.

KD bør basere sin overordnede styring på et systematisk kunnskapsgrunnlag om virkemiddelutformingen og balanse mellom ulike finansieringskanaler.

[Virkemidler som støtter opp under samspill mellom universiteter og arbeidslivet](#)
Universitetene er utviklings- og omstillingsmotorer i norsk økonomi, som både privat og offentlig sektor er helt avhengige av. NTNU samarbeider med og har inntekter fra offentlige og private virksomheter over hele landet. Forskningsresultater fra NTNU har bidratt til å

bygge Norge til den velferdsstaten vi er i dag. Medfinansiering fra virkemidler i Forskningsrådet og EU er ofte utløsende for at man får realisert prosjekter i samarbeid med næringsliv og offentlig sektor. I den kommende perioden med stor økonomisk usikkerhet og redusert investeringsevne i næringslivet vil det være særlig viktig for innovasjons- og omstillingstakten at myndighetene finner virkemidler som legger til rette for samarbeid med universitetene.

NTNU opplever i økende grad et arbeidsliv med behov for omstilling og utvikling, som søker samarbeid med universitetet både for å sikre kompetanseutvikling/rekruttering (utdanning), ny relevant kunnskap (forskning) og nye løsninger (innovasjon). UH-sektorens brede bidrag til innovasjon er et resultat av et kontinuerlig samspill med samfunnet (både offentlig og private virksomheter) og tar utgangspunkt i både utdanning, forskning og konkret innovasjonsaktivitet som omfatter utvikling av eksisterende virksomheter så vel som etablering av nye.

I den perioden vi står overfor vil også evnen til å starte nytt kunnskapsintensivt næringsliv være sentralt, og universitetene har en stadig viktigere rolle i dette. Kunnskapsdepartementet har et viktig ansvar i å koordinere ulike departementer, virkemiddelaktører og forskningsinstitutter, helseforetak og universiteter og høyskoler slik at innsatsen blir mest mulig treffsikker og slik at potensialet for nyskaping utløses.

Universiteters rolle som bidragsytere til utvikling av samfunnet blir stadig tydeligere enn før, og universitetenes brede innovasjonsoppdrag må legges til grunn i styringspolitikken. Vi viser i den forbindelse til rapporter utarbeidet av NTNU og oversendt departementet om *universitetenes bidrag til innovasjon og om utvikling av et helhetlig indikatorsett for synliggjøring og måling av universitetenes innovasjonsbidrag*.

[KDs rammefinansieringssystem bør utvides med komponent for utviklingsavtaler:](#)

Finansieringssystemet for UH-sektoren er et så kraftfullt styringsvirkemiddel at departementet må være sikre på at det til enhver tid styrer institusjonene enkeltvis og sektoren samlet i riktig retning. Dagens finansieringssystem gir forutsigbarhet og langsiktighet, og har over tid bidratt til økt kvalitet og produktivitet.

Systemet gir forutsigbare rammevilkår og er transparent med tanke på endringer i bevilgningene mellom institusjoner. NTNU mener det er viktig å slå ring om hovedelementene i finansieringssystemet inkl. anledningen til nettobudsjettering. Koronasituasjonen understreker dette ytterligere.

Samtidig kan insentivene virke uniformerende over tid, noe som kan redusere mangfoldet og særpreget mellom institusjoner. Dette gjelder særlig insentiver som i større grad trigger volum enn kvalitet, og det kan være behov for enkelte justeringer. Når det gjelder vitenskapelig publisering er f.eks. ikke hovedpoenget verken for forskeren, institusjonen

eller samfunnet at antallet publikasjoner stadig skal øke. For noen institusjoner og i noen fagområder kan det kanskje fortsatt være fornuftig å gi insentiver til å øke publiseringsvolumet. For andre er det kvaliteten på forskningen som bør gi uttelling.

Individuelt tilpassede utviklingsavtaler vil kunne motvirke ensretting, og disse kan utvikles til å bli et sentralt virkemiddel for å ivareta og utvikle mangfoldet slik at institusjonene er best mulig rustet til å betjene hele det brede samfunnsoppdraget til sektoren.

Målhierarkiet for UH-sektoren bør kobles tydelig til Langtidsplanen, og utviklingsavtalene bør brukes til å sikre sammenheng mellom målene i planen og den enkelte institusjons strategi og prioriteringer. Hver enkelt institusjon kan gjennom utviklingsavtaler synliggjøre hvordan den, ut fra sin egenart og forutsetninger, kan bidra til at de overordnede målene i langtidsplanen nås. Utviklingsavtalene kan også benyttes for å legge særskilte nasjonale, og i noen tilfeller også regionale, oppdrag eller gjennomføring av pilotprosjekter til enkeltinstitusjoner. Det må knyttes finansiering til utviklingsavtalene, og avtalene må gjøres gjensidig forpliktende mellom KD og den enkelte institusjon.

Avtalene bør ha konkrete utviklingsmål med tydelige resultatkrav (kvalitative og/eller kvantitative). Finansieringen bør skje i forkant og være tidsavgrenset. Måloppnåelse vil føre til en endring hos institusjonen, men uten at rammene endres. På denne måten vil utviklingsavtalene være et instrument for endring, der institusjonene selv har ansvaret for implementeringen. Slik sikres KD et kontinuerlig handlingsrom for å sette i gang nye avtaler, samtidig som institusjonen må bruke sin rammebevilgning for å finansiere eventuelle økonomiske forpliktelser endringen fører til. Individuelt tilpassede avtaler vil kunne være hovedvirkemiddel for strategisk styringsdialog med hver enkelt institusjon og sikre en mangfoldig UH-sektor som betjener hele det brede samfunnsoppdraget. Dette betinger at KD driver en aktiv og planmessig utvikling og forvaltning av den samlede porteføljen av utviklingsavtaler i sektoren. Porteføljen må sikre at særpreget drives fram og ivareta en tydelig arbeidsdeling mellom institusjoner.

Finansieringssystemet bør derfor utvides med en strategisk finansieringskomponent som utviklingsavtalene knyttes til (slik NTNU har tatt til orde for ved flere tidligere anledninger). Denne komponenten må være et supplement til det øvrige finansierings- og styringssystemet, og skal ivareta det strategiske og kvalitative elementet i et ellers svært kvantitativt system, og bør dimensjoneres deretter for å unngå målforskyving. Størrelsen på potten vil være avhengig av ambisjonsnivået og målene som settes, samt hvor mye ressurser som kreves for å realisere målene.

En mulig finansieringsmåte er å redusere størrelsen på resultatinsentivet for publisering, og over tid også for forskningsråd/regionale forskningsfond-finansiering. Disse indikatorene stimulerer kanskje vel så mye til volum som til kvalitet, og deler av denne resultatfinansieringen kan i stedet settes inn mot utviklingsavtalene. Komponentene bør

utgjøre en andel av bevilgningene til publiserings- og forskningsrådsindikatoren i dagens RBO. Vi anbefaler en gradvis opptrapping til et slik nivå.

For nye, særskilte nasjonale eller regionale oppdrag, bør det tilføres friske midler. En betydelig økning av EVU-aktivitet kan være ett eksempel. Basismidlene er avgjørende for at institusjonene skal kunne finansiere og gjennomføre strategi- og omstillingstiltak i egen regi, og må ikke røres. NTNU har for eksempel gjort egne investeringer tilpasset vår virksomhet i infrastruktur, innovasjon, fremragende fagmiljøer, digitalisering, innovativ utdanning, talentutvikling etc som supplerer nasjonale og europeiske virkemidler.

Det mest krevende mht finansiering av utviklingsavtalene er hva som skal være konsekvensen av at en institusjon enten når eller ikke når målene i avtalen. Skal en institusjon belønnes for å nå målene ved å få tilført ekstra ressurser, eller skal belønningen være fravær av straff ved at ressurser ikke blir trukket ut fra institusjonen? Det er et ressursspørsmål som må avgjøres politisk. Vi ønsker ikke at resultatoppnåelsen skal ha omfordelende virkning mellom virksomheter (tilsvarende dagens indikatorer med lukket ramme). Årsaken er at vi da får omfordeling etter kvalitative vurderinger på tvers av svært ulike virksomheter med ulike ambisjonsnivå, i tillegg til at avtalene favner hele bredden i samfunnsoppdraget. Som eksempel - det kan ikke være slik at en institusjon belønnes for å ha økt publikasjonsnivået sitt fra et lavt nivå på bekostning av en annen institusjon som ikke helt har lyktes med å få nok ERC-stipender. Kvalitative mål krever vurderinger med elementer av skjønn. Dette fordrer ryddige og åpne prosesser, og god dialog.

Utviklingsavtalene må være en integrert del av et helhetlig styringssystem for UH-sektoren, og ikke leve sitt eget liv på siden. Som nevnt over mener vi at avtalene bør knyttes til langtidspanen for forskning og høyere utdanning. Oppfølging og evaluering av måloppnåelse bør være en integrert del av styringsdialogen. Dette vil bidra til å tydeliggjøre KDs rolle i styring av sektoren og styrke den strategiske styringsdialogen mellom KD og virksomhetene.

Låneadgang:

Sektoren trenger større fleksibilitet og muligheter for å kunne handle raskt når det gjelder investeringer i bygg. I dag er disse prosessene for langvarige, institusjonene taper muligheter, og tilretteleggingen for nye aktiviteter og frambringelse av ny kunnskap blir suboptimal. Norske universiteter bør derfor gis låneadgang.

Hva slags rolle bør direktorater under Kunnskapsdepartementet spille i styringen av UH-sektoren, f.eks. i styringen av kapasitet og kompetanse, dimensjonering og profesjonsutdanninger?

Vi mener at det er et mindre behov for å styre sektoren enn det spørsmålet indikerer. I den grad universiteter og høyskoler skal styres, bør det i all hovedsak skje fra statsråden og Kunnskapsdepartementet. NTNU er en kompetent organisasjon, ofte mer kompetent enn direktoratene og vår opplevelse er at direktoratsstyring sjelden tilfører merverdi. Det er ikke ønskelig å ha et mellomstykke av direktorater, råd og tilsyn som styrer institusjonene. Det er heller ikke ønskelig at departementet delegerer myndighet til mellomliggende direktorater/råd/tilsyn som kan delegeres direkte til institusjonene selv.

Ensartet styring, likebehandling etc. kan være en styrke ved direktoratsstyring i en del sammenhenger, men det kan også være en ulempe. Det er et uttrykt politisk mål å utvikle en differensiert og mangfoldig universitets- og høyskolesektor over hele landet med ulike styrker og samfunnsoppdrag. Vi mener at direktoratsstyring ikke vil bygge opp under dette målet. Det vil være svært vanskelig å gi direktorater mandat til differensiert styring. Differensiert styring er en politisk oppgave, og utvikling av institusjonenes egenart bør i stor grad overlates til institusjonene selv.

NTNU mener at det er et for høyt antall statlige myndighetsorganer med oppdrag knyttet til universitets- og høyskolesektoren. Omfanget av myndighetsorganer som skal utvikle, føre tilsyn med, måle og telle sektoren blir stadig større. Det er for mange som har synspunkter og styringsrett og dette fører samlet til dårlig styring og uhensiktsmessig ressursbruk.

Flere av direktoratene har uheldige dobbeltroller. De er både leverandør- og forvaltningsorgan eller forvaltnings- og tilsynsorgan. Flere av virksomhetene har overlappende oppgaver, f.eks. knyttet til kvalitetsutvikling i utdanning, digitalisering og voksnes læring. Alle slike myndighetsorganer vil ha egne ambisjoner, og komme frem til måleparametere, strategier, retningslinjer og rapporteringskrav på toppen av det institusjonene selv arbeider etter. Det er en naturlig utgangshypotese at jo flere slike etater, jo mer administrativt arbeid for institusjonene. Per i dag fremstår dette som ukoordinert.

I tillegg til disse ulike myndighetsorganene påvirker en hel rekke sektordepartementer med tilhørende direktorater institusjonenes virksomhet. Sektorpolitiske agendaer gir ulike styringssignaler i form av regler, finansiering og forventninger. Heller ikke dette fremstår per i dag som koordinert.

Vi mener Kunnskapsdepartementet bør iverksette en prosess med mål om å etablere ett direktorat¹ og ett tilsyn for sektoren i tillegg til ett forskningsråd. Dette vil kunne sikre klarere

¹ Relevante direktorater som bør vurderes slått sammen er UNIT, DIKU og Kompetanse Norge. I bør noen oppgaver som ligger i NOKUT vurderes overført til direktorat for å rendyrke tilsynsoppgavene.

styringssignaler, bedre koordinering og mer effektiv ressursbruk. Som ledd i prosessen bør det også klargjøres hvor evt. direktoratsliknende oppgaver knyttet til forskning bør ligge.

Hvordan bør ulike typer utdanninger styres for å sikre et nasjonalt system og kandidater med rett kompetanse?

Vi er uenige i premisset for spørsmålet. For det første mener vi at utdanninger ikke bør styres av myndighetene. Hovedprinsippet bør etter vår mening være at innhold og organisering av utdanninger ligger inn under institusjonenes faglige frihet. For det andre er vi usikre på hva som ligger i et nasjonalt system. Om man med dette mener behov for at alle utdanningsinstitusjoner gjør det samme og utdanner like kandidater, så mener vi at det ikke er fornuftig.

I dag har man nasjonale kvalifikasjonsrammeverk, læringsutbyttebeskrivelser, rammeplaner, nasjonale deleksamener, tilsyn av studieprogrammer og innen noen profesjoner akkreditering. Som nevnt over synes det som det er stor mangel på tillit til institusjonene.

Gitt strukturendringene er majoriteten av utdanningsinstitusjonene universiteter med rett til å opprette alle typer grader. Dette innebærer også at de må få tilsvarende tillit. Som nevnt over er ikke tillit noe man kan vedta, men som skapes og vi mener at Kunnskapsdepartementet bør ta en lederrolle for å få til slike prosesser. Institusjonene kan også selv gjennom nasjonale samarbeidsorganer på overordnet nivå ivareta dette.

Vi mener at det enkelte universitet og høyskole selv må stå i sentrum i arbeidet med å sikre god kvalitet. NTNU har god innsikt i arbeidslivets behov, gjennom forskningssamarbeid, utdanningssamarbeid (f.eks. praksis), og ulike dialogarenaer. Myndighetene kan stille krav til den enkelte institusjon om at relevans skal sikres blant annet gjennom bred kontakt med arbeidslivet. Dette må også gjelde for utdanninger som ikke først og fremst betjener offentlig sektor. Det må forutsettes at institusjonene selv og i samarbeid med arbeidslivet kan vurdere relevante læringsutbytter for alle utdanninger. For de utdanninger med svært detaljerte nasjonale rammeplaner bør disse utvikles. De virker mot sin hensikt, både med tanke på å utvikle utdanningene tidsriktig og med tanke på fleksibilitet i å utvikle institusjonenes egenart. Arbeidslivet er tjent med at kandidatene fra ulike utdanningsinstitusjonene har noe ulik kompetanse basert på institusjonenes ulike profil. For rigide krav til struktur, innhold og læringsutbytte i utdanningene virker konserverende. Det er stort potensial for å drive utvikling og innovasjon i hvordan utdanning gis ved institusjonene, og innovasjon krever at man tillater en viss grad av risiko. Der uheldig innholdsstyring er begrunnet i internasjonale avtaler, bør myndighetene arbeide for å endre disse.

Kvalitetene i utdanningene blir vurdert gjennom etablerte systemer, og i samarbeid med arbeidslivet. Det er flere mekanismer for dette:

- Kvaliteten i studieprogrammene kontrolleres gjennom NOKUTs tilsyn. I tillegg til å sørge for at institusjonene passerer tilsynene, bør man sikre at institusjonene utvikler kvaliteten i studieprogrammene.
- På områder med en autorisasjon vil dette være et kontrollpunkt som gir tilstrekkelig garanti for sektorenes/profesjonenes behov. Vi ser ikke behov for egne rammeplaner innen slike utdanninger.
- Profesjonsutdanningene har også skikkethetsvurderinger som er knyttet til praksisfeltet og egnethet. Dette er også mekanismer som støtter oppunder kvalitetssikring med tanke på innhold og ferdigheter. Denne vurderingen er viktig.
- Det er etablert en nasjonal arena for utvikling av kvalitet i høyere utdanning som kan bidra til systematisk kvalitetsutvikling. (Men da må denne arenaen få bedre finansiering)

Hvordan bør dimensjoneringen av høyere utdanning styres for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for regionene og framtidens arbeidsliv? Hvilken rolle bør departementet ha i dimensjoneringen av kapasitet og hvilket ansvar bør gis til universiteter og høyskoler? Hvordan styre etter- og videreutdanning?

Også her er vi usikre på premisset for spørsmålet. Det er ikke selvsagt at det bør lages ytterligere systemer for dimensjonering av høyere utdanning. Vi har ikke stor ubalanse i tilbud og etterspørsel etter ferdige kandidater fra universiteter og høyskoler. Nå er vi i en spesiell situasjon med høy arbeidsledighet, men normalsituasjonen er at kandidatene finner arbeid etter relativt kort tid. Se f.eks. NTNUs [kandidatundersøkelse](#) fra 2019. En utdanning fra NTNU er relevant for arbeidslivet og våre kandidater finner arbeid.

Utdanningskapasiteten i høyere utdanning er i stor grad tilbudsstyrt. Søknadstall viser at det er mange flere søkere enn studieplasser til mange studieprogrammer i Norge. Mange studieprogrammer har også færre søkere enn antall plasser. Over tid kan ikke tilbydere leve med en situasjon der kapasiteten ikke utnyttes. Da må enten innretningen på programmet endres slik at det bli mer attraktivt for studenter, eller programmet legges ned. For noen programmer vil det være så viktig av ulike grunner at kompetansen opprettholdes at institusjonene eller myndighetene finner særegne tiltak for å opprettholde tilbudet, men dette er særtilfeller.

Fremskrivninger om behov for kandidater med ulik utdanningsbakgrunn har vist seg å være usikre, både nasjonalt og regionalt. Mye på grunn av at de i hovedsak baserer seg på fortiden. Det er mange forhold som påvirker balansen i fremtidens arbeidsmarked. Studentenes interesser og valg er ett av dem, men også teknologiskift, kriser etc. påvirker hvilken kompetanse det blir størst behov for i fremtiden og næringsutviklingen i de ulike regionene. Ordinære universitetsgrader skal og må være et grunnlag for et langt yrkesliv i et skiftende framtidig arbeidsliv. Påbygging gjennom etter- og videreutdanning kan ha kortere tidshorisont og dekke fornying og komplettering av kompetanse. Det er viktig at personer over hele landet har tilgang på videreutdanningstilbud, men dette bør ikke være en diskusjon om geografisk plassering av institusjonene som tilbyr videreutdanningen. Tilgjengeligheten kan løses gjennom digitale løsninger og samlinger tilpasset studentene.

Et annet viktig forhold som påvirker balansen i arbeidsmarkedet innen ulike sektorer er hvordan kandidatene opplever arbeidslivet når de kommer ut i arbeid. For dette må arbeidsgiverne ta et ansvar. Det kan ikke være slik at høyere utdanningsinstitusjoner skal ta ansvar for å utdanne stadig flere kandidater fordi mange etter kort tid velger å forlate yrket på grunn av erfaringene i arbeidslivet.

Det bør ikke være et mål at alle som gjennomgår høyere utdanning skal ende opp med en Ph.d, men Ph.d.-utdanning bør få en mer naturlig plass i diskusjoner om dimensjonering og behov for kompetanse. Ph.d.-utdanning blir stadig mer «normalisert» i mange deler av arbeidslivet, og norsk arbeidsliv trenger fortsatt flere med forskerkompetanse i mange sektorer og bransjer. Dette vil heve innovasjonstakten, styrke evnen til å nyttiggjøre seg kunnskap og heve kvaliteten på produksjon og tjenester. Ph.d.-utdanning må ses i sammenheng med kompetansepolitikken, ikke bare forskningspolitikken. Man bør f.eks. også sikre ph.d.-kompetanse for sektorer der det ikke finnes store forskningssatsinger.

Vi mener at departementet bør fortsette å tildele studieplasser på områder der det er avdekket underkapasitet. Når man gjør dette er det sentralt at det følger med finansiering for forskningsbasert utdanning. Som nevnt over er det også fornuftig med strukturert dialog mellom utdanningsinstitusjonene og ulike sektorer om fremtidige kompetansebehov. Langtidsplan for forskning og høyere utdanning der man ser kompetansebehov, forskningsbehov og infrastrukturbehov i sammenheng bør kunne være en god overordnet plattform for slikt arbeid.

I dette meldingsarbeidet mener vi det er to hovedutfordringer som Kunnskapsdepartementet først og fremst bør søke å finne gode løsninger på. Den ene er å sørge for at det er nok praksisplasser i studier med pålagt praksis. Det er dårlig sammenheng mellom kandidatmåltall og praksisplasser. Kobling utdanning og praksis må ha mekanismer som støtter hverandre. Det må ligge krav hos begge parter til å tilpasse seg behov og tilgjengelighet.

Man har ingen god mekanisme for å styre antall praksisplasser etter behov. Det gjelder innen staten selv, kommuner og fylkeskommuner. Samarbeidet mellom departementene/sektorene er for dårlig. Dersom man skal fortsette med kandidatmåltall trengs det en forbedring av systemet. Prosessene for hvordan tallene fremkommer er uklare pr i dag, det samme er kriterier for fordeling mellom institusjoner og ulike regioner. Utfordringene knyttet til praksisplasser er en styringsutfordring som Kunnskapsdepartementet må bidra til å løse.

Det er videre være behov for utviklingsarbeid knyttet til tettere kobling til mellom utdanningene og arbeidslivet også på andre utdanningsområder enn profesjonsutdanninger for offentlig sektor. Mekanismer for å sikre at også disse utdanningsområdene skal kunne være påkoblet arbeidslivet i utdanningsløpet må utvikles. Dette er ikke primært offentlige instanser, men i stor grad små og mellomstore bedrifter. Hvordan sikres at slike virksomheter har kapasitet/evne til å ta imot studenter? Man har lang erfaring innen videregående opplæring knyttet til dette som man kan lære av. Det må tenkes nytt om arbeidslivets forpliktelser og muligheter til å samarbeide med utdanningsinstitusjonene. Dette er like viktige mekanismer som å etablere konkrete kandidattall. Det er helheten som teller.

Den andre hovedutfordringen er å finne en god organiserings- og finansieringsmodell for livslang læring. Livslang læring er kanskje hovedsvar på utfordringen som stilles i spørsmålet fra statsråden. Det er i stor grad gjennom livslang læring vi i framtida vil kunne løse utfordringer til endrede kompetansebehov i arbeidslivet. Det er all grunn til å tro at mange personer vil være student på heltid eller deltid i flere perioder av livet.

Videreutdanning blir sjelden tatt inn i det helhetlig bilde. Man kan tenke seg at videreutdanning også blir kanalisert gjennom studieplass-finansiering, både deltid og heltid. I dag styres dette primært gjennom direktorater (DIKU, Kompetanse Norge, Utdanningsdirektorat, Helsedirektorat). Disse arenaene er godt egnet for utvikling av nye tilbud og metodikk, men ikke et verktøy for et varig tilbud. Konkurransarenaene er til dels ikke samkjørt eller koblet til et helhetlig samfunnsbehov og ses ikke i sammenheng med annen studieplasstildeling. Disse ordningene ivaretar også i varierende grad forskningskomponenten knyttet til dette tilbudet.

Dersom lære hele livet i større grad blir normen er det behov for å sørge for bærekraftig organisering og finansiering av dette. I St.meld 14 2019/2020 sier regjeringen at den forventer at institusjonene utnytter sitt handlingsrom til å tilby fleksible videreutdanningstilbud og kurs som svarer til arbeidslivets etterspørsel og er tilpasset personer i arbeid. Det er en oppgave vi er klare til å ta, men meldingen peker samtidig på noen grunnleggende utfordringer knyttet til regelverk og finansiering som må være på plass før institusjonene er i stand til å løse dette på en god måte.

Når det gjelder justering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, så mener vi at det må ses på i en helhetlig kontekst, jf. våre kommentarer over.

Med hilsen

Anne Borg
Rektor