

## **Innspill fra Universitetet i Agder: God styring av universiteter og høyskoler**

Vi viser til brev fra statsråden av 20. februar 2020, der Regjeringen melder om en kommende stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. Denne skal etter planen legges frem våren 2021. Vi takker for muligheten til å komme med innspill til stortingsmeldingen.

Våren 2020 har illustrert betydningen av å ha en delegert styring av sektoren. UH-sektoren har vist stor evne til å omstille seg på svært kort tid. Korona-situasjonen har ført til en disruptiv endring – og vil kanskje påvirke måten UH-sektoren agerer på også etter at krisen er over. Det er derfor betimelig å spørre seg om ikke de erfaringene vi gjør oss nå, bør påvirke styringen av sektoren i normaltid. Vi må sikre at UH-sektoren og styring av denne er fleksibel, innovativ og robust nok til å håndtere og være en pådriver for endringer for sektoren.

Innspillet er disponert etter de problemstillinger som statsråden ønsket drøftet.

### **1. Dimensjonering, kapasitet, kompetanse**

*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?*

Dimensjonering av studiene styres blant annet gjennom finansieringsmodellen. Dette fungerer stort sett bra for UiA, også fordi UiA har et begrenset antall små og sårbare fag i sin portefølje. Kandidatundersøkelsen som ble gjennomført i 2019 viser at UiA utdanner kandidater ikke bare til regionen, men til hele landet, og spesielt kandidater som starter sin karriere i Oslo (228% tilvekst i Oslo). Vi mener det er viktig at kandidater fra de regionale universitetene skal rekrutteres til stillinger i både offentlig og privat sektor nasjonalt. Dermed kan ikke kun de regionale behovene legges til grunn når en tenker dimensjonering, kapasitet og kompetanse.

Institusjonen har gode rutiner for strategisk studieporteføljestyling og har en tett dialog med eksterne aktører for å sikre et godt samsvar mellom utdanningene våre og behovene i arbeidslivet.

Vi ser at det tidvis er behov for en nasjonal styring for å sikre at nasjonale behov dekkes (f.eks. IKT studieplassene, og at disse bør fordeles til miljøer som har høy kompetanse på området). Vi stiller spørsmålsteget ved tidsmessigheten av gradsforakriften. Her gis noen institusjoner monopol på visse utdanninger. Vi har forståelse for at de medisinske miljøene bør konsentreres, men ser et stort potensial i *samarbeid* om medisinutdanning (UiO og UiA). Når det gjelder andre utdanninger som f.eks. psykologi, ser vi at det også ville være gunstig med samarbeid/nye studietilbud for å dekke behovet i hele landet, og at dette bør imøtekommes og initieres av KD.

Vi ser at endringene i finansieringsmodellen med innføring av kandidater i den resultatbaserte komponenten kan ha noen uheldige sider. Blant annet gir årsstudier relativt lavere uttelling enn før. Dette er problematisk i en tid hvor det er behov for tverrfaglig kompetanse. Det er nyttig at blant annet sykepleiere og økonomer skaffer seg en tilleggskompetanse innen språk, filosofi og andre fag som kan bidra til utvikling, nytenking og innovasjon. Dessuten er det mange velger årsstudier i

påvente av å komme inn på profesjonsutdanninger, eller fordi de av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet i perioder og ønsker korte, målrettede studier.

De ambisiøse planene for læring hele livet kan være utfordrende, spesielt med hensyn til kapasitet. Her håper vi å få tydelige signaler om hvordan dette er tenkt finansiert. Der er en viss risiko involvert i å skulle dekke næringslivets umiddelbare kompetansebehov da disse er i stadig endring, og betalingsevnen likeså. De aller fleste ansatte ved universiteter og høyskoler har fulle arbeidsplaner. Dersom det skulle bli et stort behov for raskt å skulle tilby en rekke etter- og videreutdanningstilbud, ville det kunne få som konsekvens at ordinære studier blir satt under press. En oppmykning i kravet om at 50 pst. av undervisningskreftene på EVU skal ha sin hovedansettelse ved institusjonen, ville være til hjelp. Da kunne institusjonene spille på esterne kapasiteter for å svare på behovene. Vi ser for oss at kompetanseutvikling i bedriftene må skje i form av partnerskap snarere enn i et bestiller/leverandør perspektiv. Vi ser for oss at delte stillinger, og kanskje nye stillingskategorier vil være nødvendig for å dekke behovene for kompetanseutvikling i arbeidslivet. Der er i dag mange ulike tilbydere av kompetanseutvikling i arbeidslivet. Det er viktig at der er et tydelig skille mellom UH-sektoren og andre aktører, som for eksempel globale kursleverandører.

De siste ukene har vist at digitaliseringskompetanse er helt avgjørende for sektoren. Arbeidet med ny digitaliseringsstrategi ønskes meget velkommen.

## **2. Finansiering**

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

Universitetene og høyskolenes basisfinansiering må opprettholdes. Det er viktig at flere øremerkede aktiviteter uten tilførsel av friske midler har som konsekvens en reduksjon av basisbevilgningen. På sikt vil dette kunne svekke autonomien og langtidsstyringen som universitetene og høyskolene er helt avhengig av for å kunne levere på sitt samfunnsoppdrag.

Som nytt universitet med lavere forskingsandel i basisfinansieringen, er vi avhengig av forutsigbarhet i finansieringsmodellen. For at vi skal kunne nå opp på konkurransearenaen er det helt essensielt at basisfinansieringen opprettholdes. Vi ser helt klart viktigheten av å ha konkurransearenaer for finansiering av deler av forskningsaktiviteten, men er mer tvilende til at arbeid med undervisningskvalitet skal konkurranseutsettes i større grad enn i dag. SFU-ordningen fungerer fint, på betingelse av at resultatene spres til hele sektorene på en god måte. Det er viktig at vi ikke havner i en situasjon hvor vi må bruke mye ressurser på å profesjonalisere søknadsskrivingskompetansen på utdanningsfeltet. Det vil kunne medføre et uønsket strekk i laget.

Når det gjelder de konkurranseutsatte forskningsarenaene, er det viktig at det fortsatt gis rom for fri forskning. Forskningsprogrammene er stadig større grad politisk styrt i form av missions, på bekostning av midler til den frie forskningen. For mange av universitetene er dette svært uheldig. Det er den frie forskningen som kan gi institusjoner nødvendig spillerom og utøve sin virksomhet slik institusjonene har best forutsetning for. Den frie forskningen må også i et større perspektiv skjermes. Politisk styring kan bidra til større innsats for å forske på de store samfunnsutfordringene, men den frie forskningen kan bidra til å favne større og se lengre, og dermed på sikt ha store effekter og gevinster for samfunnet.

Styringsformen må også i større grad sikre og motivere til fornyelse og endring av sektoren. Dette fordrer at de «nye universitetene» blir finansiert godt nok for å investere i ny kunnskap gjennom mer forskning, innovasjon sammen med arbeidslivet, nye utdanningsmodeller og ressurser (ansettelser og utstyr). Dersom vi skal ha en robust og utviklingsorientert UH-sektor må det sikres nok

investeringer for vekst på viktige områder, ikke bare for de store og etablerte, men også for de nyere universitetene. Finansieringsmodellen må gjenspeile dette, i tillegg til de politiske prioriteringene gjennom årlige statsbudsjetter.

Det viktigste målet for styringsformen i UH framover bør være å sikre institusjonene robusthet, og fleksibilitet og relevans.

### **3. Styring av profesjonsutdanningene**

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

Styring av profesjonsutdanningene er en øvelse som fordrer et tvisyn. På den ene siden skal universiteter og høyskoler fremme og verne akademisk frihet. Denne friheten er avgjørende både for fri forskning, men også for å kunne skape gode utdanningsprogram som hviler på denne forskningen. Hver institusjon blir også i økende grad forventet å utvikle en særegen profil som særpreger institusjonen. 2) På den andre siden fordrer profesjonsutdanninger, særlig innen helse og sosialfag, en form for likhet og strømlinjeforming. Det kan ikke være slik at en lege lærer ulike saker avhengig av hvilket universitetet vedkommende er uteksaminert ved. Her må det være noen felles retningslinjer og forventninger om felles kompetanse. Målet må være å klare begge deler. Vi må klare å utdanne kandidater med relevant og treffende kompetanse samtidig som vi ivaretar det institusjonelle særpreget. Det er ikke umulig, men kan fort føre til det vi med inspirasjon fra biologen, filosofen og sosialantropologen Gregory Bateson kan kalle en institusjonell double bind. Altså en situasjon der UH-institusjonene må forholde seg til regler og forskrifter som er innbyrdes selvmotsigende.

UiA med sitt sterke teknologimiljø har et stort potensial til å utvikle spennende tilbud innenfor helse- og sosialfag og lærerutdanningene. For sterk regulering av utdanningene gjør det vanskelig å ta ut hele dette potensialet.

#### Nærmere om helse- og sosialfag

RETHOS er et forsøk på å ivareta dette tvisynet gjennom å etablere programgrupper der både helse- og sosialtjenestene og UH-institusjonene møtes og utformer rammer for utdanningene sammen. Dette har imidlertid vist seg utfordrende, og i denne sammenhengen vil vi løfte frem fire forhold:

- 1) *KD bør ha en sterkere tilstedeværelse som styrende departement innen helse- og sosialfagene.* Styringssystemet bør bygge på et gjensidig forpliktende samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og helsetjenestene for å sikre kandidater med rett kompetanse, men må også bygge på gjensidig tillit og forståelse for rammene som de ulike sektorene har. Slik situasjonen er per nå, oppleves det som om KD har overlatt styringen til HOD og gitt institusjonene ansvaret med å tilpasse seg regler og forskrifter som innbyrdes er motstridende (jf. saken om RETHOS fase 3 og spørsmålet om videreutdanning/master i spesialsykepleie). UHR-HS har lenge ropt varsko om denne utviklingen i kjølvannet av RETHOS og argumentert for at den i praksis har svekket institusjonenes akademiske frihet og institusjonelle autonomi.
- 2) *Høyt detaljeringsnivå gir lite institusjonelt handlerom.* Læringsutbyttebeskrivelsene (LUBene) i forskriftene som er vedtatt for helse- og sosialutdanningene som et resultat av RETHOS prosjektet er svært detaljerte. Det er foreløpig vanskelig å si om LUBene vil kunne sikre at utdanningene er fremtidsrettede og i tråd med tjenestenes kompetansebehov. Styringssystemet bør gi utdanningsinstitusjonen tillit, mulighet og et klart ansvar for å sikre det faglige innholdet i utdanningene uten detaljstyring. De nasjonale fagorganene for UHR

kan få et formelt samordningsansvar for å sikre kvalitet og relevans i profesjonsutdanningene. Tjenestene og brukerne kan få innflytelse gjennom representasjon i de nasjonale fagorganene.

- 3) *Yrkeskvalifikasjonsdirektivet fra EU versus Forskrifter fra KD.* Når det gjelder profesjonsutdanningen i sykepleie så gir EU direktivet føringer (styring) på antall timer studentene skal ha i praksis (50%). Praksis styres i EU-direktivet av hvordan innfri antall timer, og gir i mindre grad mulighet for å ha fokus på å bruke ulike læringsaktiviteter for at studentene skal nå sluttkompetansebeskrivelsene. Å ta i bruk ny teknologi som simulering, bruk av velferdsteknologi og andre digitale løsninger blir ikke godkjent som direkte praksis. Et styringssystem som gir utdanningsinstitusjonene noe mer frihet innenfor rammen av forskriften vil kunne gjøre at utdanningsinstitusjonene kan i større omfang ta i bruk ny teknologi og på den måten sikre kandidater med rett kompetanse uavhengig av kvalitet i praksisstudiene.
- 4) *Nasjonale deleksamener.* NOKUT sin gjennomføring av nasjonal deleksamen i anatomi, fysiologi og biokjemi har gitt fagmiljøene mulighet for å sammenligne seg med tilsvarende fagmiljøer ved andre institusjoner og er erfart som en positiv del av det nåværende styringssystemet for å sikre kandidater med rett kompetanse. Det gir også muligheter for nasjonal kalibrering.

### Nærmere om lærerutdanning

Også innen lærerutdanningene er det en balansegang mellom å sikre at kandidater har tilsvarende kompetanse på tvers av institusjoner, og rom for variasjon og nytenkning. Korona-krise har illustrert hvor viktig det er å sikre at våre lærerkandidater har evne til å variere og tenke nytt. Med for sterk styring sentralt fra, og med sterk styring på flere nivå (lov, forskrift, nasjonale retningslinjer), kan handlingsrommet til tider synes noe trangt. Den siste tiden har vist hvor viktig digitalkompetanse er for lærere, og det vil i fremtiden være viktig å utvikle konseptet «digital praksis». Her vil det være behov for utprøving i normaltid (post-Korona) som det per i dag ikke er rom for i normalforskriften. Nytenkning må derfor i dag skje innenfor rammen av prosjekter, noe som gjør det vanskelig å sikre kontinuitet.

#### **4. Mangfoldig sektor**

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

Utviklingsavtalene har som formål å hensynta institusjonenes særpreg. Ordningen er for ny til at vi kan si noe om den fungerer etter hensikten. Alle universiteter søker å skape sin egen profil gjennom både forskningsområder og studieprogramportefølje. Som et mellomstort universitet er vi opptatt av at ønsket om mangfold ikke munner ut i et A-lag og B-lag mht. finansiering (i større grad enn i dag) eller tettere dialog med noen universiteter fremfor andre.

I dag måles alle på det samme: resultater i finansieringssystemet, sektormål med tilhørende styringsparametere og felles lov med likt samfunnsoppdrag. UiA vil understreke viktigheten i at institusjonene må gis rom til å utvikle sine særpreg. Alle kan ikke, og skal ikke, være like gode på alt. I dag sier summen av styringsvirkemidler nettopp det. Mindre grad av felles styring, og større grad av fokus på institusjonenes egne mål med tilhørende måloppnåelse, vil kunne gi en mer differensiert sektor, bedre valgmuligheter for studenter og mer profilerte og konsentrerte institusjoner. Finansieringen må, som sagt, anerkjenne forskjeller og ikke belønne urettmessig.

Når ordningen med utviklingsavtaler er etablert bør styringen gjennom sektormål tas bort.

## **5. Direktoratenes rolle i styring**

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

Landskapet har endret seg mye i det siste, og vi avventer å se hva den endelige løsningen blir. UiA vurderer det slik at noen av oppgavene som er blitt delegert til DIKU, med fordel kunne ha blitt i KD. Det gjelder blant annet tildeling av studieplasser og den nye kvotestudentordningen. DIKU har fått svært mange ulike oppgaver. Dette bidrar til en noe utydelig profil, og har skapt forvirring for institusjonene. Det er slik det ofte blir ved nye oppgavefordelinger, og det antas at det vil gå seg til. Vi er fornøyde med måten NOKUT fører tilsyn med institusjonene, men stiller oss undrende til direktoratets rolle mht. meningsmålinger som kan ha utilsiktede negative konsekvenser. Likedan mener vi at tiden er moden for en kritisk gjennomgang av Studiebarometeret. UNIT har enda ikke funnet sin form, og det er utydelig når UNIT utøver forvaltning og når de opptrer som leverandør. Dette må ryddes i.

Delegeringen av oppgaver til direktoratene kan medføre at dialogen mellom institusjonene og KD blir mindre effektiv.

### **Forhold ved dagens styringssystem som ikke fungerer og hvordan dette kan forbedres**

Rapporteringen til KD er unødvendig omfattende. Vi rapporterer på 4 ulike sett indikatorer: sektorindikatorer, institusjonens egne indikatorer, styringsparametere i utviklingsavtalen og fra og med 2020 grønne indikatorer. Institusjonene rapporterer også til sitt styre. Her bør det være rom for forenkling. Rapporteringsregimet fra KD til institusjonene medfører et tilsvarende rapporteringsregime fra ledelsen til fakultetene og videre til instituttene. Denne ressursbruken kunne med fordel styres inn mot kjerneoppgavene.

Det er behov for felles måleparametere i en norsk språkdrakt av begrepet «impact». Generelt trenger sektoren et bredere mål for hva institusjonene bidrar med av samfunnsnytt fra utdanning, forskning og innovasjon.

UH-sektoren er en del av en større verdikjede – styringen må ivareta og fremme dette perspektivet i større grad. Samarbeid mellom institusjonene bør premieres, og samarbeid med arbeidslivet og randsonen bør premieres og utfordres. Det gjelder også praksis utenom rammestyrt praksis

UiA er positive til å rapportere på grønne indikatorer. Det viktigste her må være at institusjonene selv skal forbedre sine klimafotavtrykk. Dersom en innfører en konkurranse mellom institusjonene, vil det kunne bidra til støy og intensjonen blir mindre viktig. Alle institusjonene er forskjellige og har svært forskjellig profil og forutsetning for forbedringer på de forskjellige indikatorene. Dette må anerkjennes, og institusjonene selv må sette inn tiltak der hvor de har utfordringer. UiA vil også peke på at institusjonenes kjernevirksomhet må ivaretas, og at dette nødvendigvis setter et fotavtrykk. Det er også viktig at institusjonene finner balansen i mål om internasjonalisering og behov for internasjonal virksomhet og aktiviteter mot reduksjon av klimagassutslippet..