

Innspill til den kommende stortingsmeldingen om styring av UH-sektoren

Universitets- og høyskolerådet (UHR) takker for muligheten til å komme med innspill til den kommende stortingsmeldingen om god styring av statlige universiteter og høyskoler, jf. brev fra statsråd Asheim 20. februar 2020.

Koronapandemien har gitt utfordringer på mange områder, også for muligheten til å lage gode prosesser rundt viktig arbeid, som diskusjonen om god styring av UH-sektoren. UHR ser frem til videre diskusjoner og samarbeid om dette temaet når universitetenes og høyskolenes hverdager igjen gjør det mulig å konsentrere seg om mer langsiktig arbeid.

Innledende kommentarer

Viljen til kunnskapsdeling og erfaringsutveksling har alltid vært stor i UH-sektoren, og UHR ber om at tillit til universitetene og høyskolene legges som et viktig premiss i arbeidet med styringsmeldingen.

Koronasituasjonen har gjort det utfordrende for UH-institusjonene å prioritere andre store prosesser og derfor er tilbakemeldingene fra UHR holdt på et overordnet nivå i denne omgang.

Når det gjelder den vide tolkningen av begrepet styring som legges til grunn i brevet fra statsråden, må de konkrete tilbakemeldingene om hvordan de ulike styringsvirkemidlene fungerer, baseres på erfaringer fra UH-institusjonene. UHR viser derfor til tilbakemeldinger som kommer fra våre medlemsinstitusjoner om dette, og deltar gjerne med mer konkrete tilbakemeldinger i det videre arbeidet med stortingsmeldingen.

UHR har tidligere gitt tilbakemelding til departementet i forbindelse med diskusjonen av målstrukturen i juni 2018. Disse tilbakemeldingene er fortsatt relevante for arbeidet med den kommende styringsmeldingen, og vedlegges derfor.

UHR har valgt å ta utgangspunkt i punktene som fremheves i brevet fra statsråden, og kommenterer disse fortløpende.

Dimensjonering, kapasitet og kompetanse

Kompetanseutvalget pekte blant annet på følgende utfordringer i NOU 19:2 Fremtidige kompetansebehov II — Utfordringer for kompetansepolitikken:

- *Teknologisk og samfunnsmessig utvikling gjør at kompetanse må utvikles og fornyes*
- *Mange arbeidstakere deltar i for liten grad i opplæringsaktiviteter i arbeidslivet og etter- og videreutdanning*
- *Økende levealder innebærer at flere må bidra mer i arbeidslivet for å finansiere velferdsstaten. Det øker behovet for påfyll av kompetanse for alle arbeidstakere uavhengig av alder*
- *Mobilitet over landegrensene gir usikkerhet om fremtidig tilgang på kompetanse*

- *Det er vedvarende mangler på kvalifisert arbeidskraft innen noen yrker, særlig i helse- og omsorgssektoren, grunnskolelærere, IKT, samt fagarbeidere til bygg og anlegg*

Med dette som bakgrunn ønsker UHR å kommentere spørsmålene fra departementet:

- Hvordan bør dimensjonering 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?

Dagens system for dimensjonering av høyere utdanning er relativt fleksibelt. Institusjonene fastsetter selv sitt studietilbud og antall studieplasser innenfor rammene av studiekvalitets- og studietilsynsforordningen, rammebevilgningen og eventuelle øremerkede studieplasser og/eller kandidatmåltall. Vurderinger gjøres med utgangspunkt i fagmiljø, arbeidslivets behov og etterspørsel fra søkere. Dimensjoneringsarbeidet skjer i dialog med arbeids- og næringsliv og med et langsiktig perspektiv.

I tillegg er det gitt noen nasjonale føringer og regjeringen har det nasjonale ansvaret for at det samlede utdanningstilbudet møter samfunnets behov. UHR mener dette er en relativt fornuftig måte å organisere dimensjoneringsarbeidet på. Hovedansvaret ligger hos institusjonene, men nasjonale myndigheter har noen virkemidler dersom de skulle ønske å påvirke utviklingen i en spesiell retning, for eksempel øremerkede tildelinger til fagområder eller fastsetting av kandidatmål. I tillegg er styringsdialogen mellom departement og institusjon en viktig arena for diskusjon av studietilbud og dimensjonering.

Det er brukt mye tid og energi i omfattende strukturendringer i UH-sektoren. Det er viktig at institusjonene gis mulighet både til å bruke potensialet som ligger i den nye strukturen og til videre utvikling av institusjonene.

Universiteter og høyskoler må utvikle tilbud i tråd med ulike regionale behov i tillegg til at de opererer i et nasjonalt og internasjonalt marked. UHR mener at institusjonene selv har best kunnskap om og forutsetninger for å dimensjonere tilbudet, og at en eventuell sentral dimensjonering ikke vil være hensiktsmessig. Det nåværende systemet har vært slik det er, med mindre justeringer, siden innføringen av kvalitetsreformen i 2003. Tidligere var det større sentral styring av dimensjoneringen, men UHR mener at endringen som kom med kvalitetsreformen var positiv. Det er ikke ønskelig å gå tilbake til nasjonal fordeling av studieplasser.

Når det snakkes om regionale kompetansebehov, knyttes dette ofte til lokalt næringsliv og til velferdsstatens yrker. Det er grundig dokumentert at regionale utdanningstilbud er avgjørende for å sikre tilgang til regional kompetanse. Dette betyr at det fortsatt er viktig med et godt utbygget utdanningstilbud på mange steder i landet.

Det tar tid å bygge opp gode fagmiljø, og dette må legges til grunn både når kontinuitet og fornying vurderes, og i arbeidet med å dimensjonere utdanningstilbudene.

Det er uklart hvordan koronapandemien vil endre samfunnet på sikt, men det er et stort behov for en rekke yrkesgrupper som har stått i sentrum i krisehåndteringen. Etterspørselen vil sannsynligvis gi økt anerkjennelse og status til disse yrkene. For UH-sektoren har det kanskje først og fremst dreid seg om helse- og sosialarbeidere og lærere. Håpet er at denne utviklingen både vil ha betydning for rekrutteringen til disse utdanningene og for samfunnets verdsetting av dem.

Digitalisering av undervisningen har økt dramatisk, og vil kunne gi en varig effekt gjennom mer fleksibel organisering av utdanningene. Hva så med andre konsekvenser? Får vi for eksempel mindre tilstrømming til de største byene og vil flere ønske å studere og bo på mindre steder? Dette vil i tilfelle ha betydning for rekruttering både av kvalifisert arbeidskraft og av studenter. Poenget her er at det som vanligvis ville vært krevende diskusjoner om fremtidig styring av UH-sektoren, nå er ekstra utfordrende på grunn av de store endringene vi er midt inne i.

Etter- og videreutdanning

Flere av utfordringene som kompetanseutvalget peker på omhandler behovet for livslang læring, blant annet som følge av store omskiftninger i samfunnsutviklingen. Demografiske modeller tyder også på at fremtidig vekst ikke vil være knyttet til vekst i antall tradisjonelle fulltidsstudenter, men studenter som allerede er i arbeidslivet og etterspør mer kompetanse.

UHR etterlyser fortsatt en klargjøring av regelverket knyttet til videreutdanning for å unngå unødige vanskeligheter for utdanningsinstitusjonene når de skal tilby videreutdanning i større omfang.

UHR har meldt inn punktene under til Kunnskapsdepartementet som budsjettinnspill for 2020 og 2021.

UHR foreslår at

- det oppnevnes en hurtigarbeidende arbeidsgruppe med representanter fra UH-sektoren for å foreslå endringer i finansieringssystemet som kan bidra til at institusjonene øker sitt omfang av etter- og videreutdanning. UHR bidrar gjerne i arbeidet og med å finne representanter til gruppen
- sektoren får økte budsjetttrammer for å utvikle nye etter- og videreutdanningstilbud til arbeidslivet
- regelverk som skaper hindringer for utvikling av etter- og videreutdanningstilbud, må gjennomgås

UHR foreslår videre

- en forsøksordning med tilskudd til de institusjonene som utvikler korte og målrettede kurs for å oppdatere kompetanse. Dette bør ikke kun finansieres over Kunnskapsdepartementets budsjett, men ved et spleiselag med andre relevante departementer som betjener sektorer med store kompetansebehov

- Kunnskapsdepartementet bør vurdere regelverket for universiteter og høyskoler slik at dette ikke hindrer utvikling av gode fleksible tilbud for arbeidstakere som ønsker å kombinere jobb og utdanning.

Det er flere faktorer som vil styre mulighetene institusjonene har til å tilby EVU.

Først og fremst vil det dreie seg om ressurser. De ansatte ved universitetene og høyskolene har sine oppgaver knyttet til gradsgivende utdanning, forskning og administrasjon, og det er ikke uten videre gitt at institusjonen kan omdisponere store ressurser til EVU uten at det går utover kvaliteten på den ordinære undervisningen. Dette henger også sammen med punktet over, der vi etterlyser klargjøring av regelverket. Slik det er nå kan ikke ordinære emner tilbys mot betaling. Institusjonene må enten tilby utdanninger de ikke har i det ordinære gradstilbudet, eller de må ta inn flere studenter som ikke betaler. Å finne en løsning som tilfredsstillende behøver blant de som søker videreutdanning, samtidig som gratisprinsippet ivaretas, er helt nødvendig for at institusjonene skal kunne oppskalere videreutdanningsvirksomheten.

Dagens finansieringssystem er ikke rigget for å ivareta en større satsing på EVU, og dette må også tas med i regjeringens videre planlegging av en satsing på livslang læring. Iverksetting av EVU vil forutsette økonomiske ressurser. Hvor mye ressurser, vil blant annet være avhengig av regelverk og styring av EVU, omfang og tilrettelegging av tilbudene og ulike finansieringsløsninger som egenbetaling fra studenter, spleiselag med arbeidslivet m.m. Alle løsningsforslag som innebærer at pengene kommer fra andre enn departementet, er avhengig av at «floken» med hva som faktisk kan tilbys løses først, jf. avsnittet over.

EVU er i sin natur annerledes enn gradsstudier. Mens de ordinære studiene er flerårige, der kritisk refleksjon, breddekunnskap og faglig modning kan ivaretas, er EVU-tilbudene gjerne kortere og mer målrettet, og ofte basert på konkrete behov i arbeidslivet.

Etterspørselskompetansen fra arbeids- og næringslivet blir dermed viktig for å sikre målrettede EVU-tilbud, sammen med tilrettelegging for god dialog mellom partene. UH-institusjonene kjenner sin region, og vil kunne bidra godt i denne dialogen.

Det er også UH-institusjonen selv som har best oversikt over hvilken kompetanse som finnes og som kan danne utgangspunkt for hvilket EVU-tilbud det er mulig å tilby.

UHR mener på bakgrunn av dette at UH-institusjonene selv må gis en sentral rolle både når det gjelder dimensjonering og vurdering av kapasitet og kompetanse. Det samme gjelder for styringen av EVU. Departementets rolle bør, som i dag, være å ha en nasjonal oversikt over utviklingen og behovene for kompetanse på overordnet nivå. Prioriteringen av ressurser og særlige satsinger, basert på politiske signaler og på nasjonalt nivå, må fortsatt være departementets viktigste styringsvirkemidler og brukes til å styre utviklingen i en ønsket retning. I tillegg vil UHR nevne at selv om forsøkene på å fremskrive kompetansebehov har vist seg å være en vanskelig øvelse, er det viktig at slike framskrivinger videreføres. Dette må også være et ansvar på nasjonalt nivå.

Finansiering

UHR har arbeidet mye med finansieringssystemet for UH-sektoren, senest gjennom den omfattende evalueringen i 2015. På et overordnet nivå er det relativt stor tilfredshet med dagens system, selv om det også er uenigheter knyttet til enkelte deler.

UH-institusjonene er fullstendig avhengige av en robust basisfinansiering for å oppnå det nødvendige strategiske handlingsrommet. En slik finansiering gir muligheter for å prioritere og utvikle egne fagmiljøer, balansere mellom behovene for breddekompetanse og spisskompetanse og til å utvikle best mulig samspill med andre aktører internasjonalt, nasjonalt og lokalt. UHRs inntrykk er at denne måten å finansiere universitetene og høyskolene på, har vært en av de viktigste faktorene for å oppnå den høye kvaliteten vi har på utdanning og forskning i dag. Det vil også være et essensielt virkemiddel for å videreutvikle en heterogen og kompetent sektor i fremtiden. UHR vil derfor knytte en sterk bekymring til den senere tids utvikling og stadige forslag om at tiltak skal iverksettes ved å hente midler fra UH-institusjonenes basisfinansiering.

I brevet fra departementet stilles det særlig spørsmål om hvordan konkurransearenaer skal innrettes for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet. UHR er ikke motstander av at det skal være konkurranse om midlene og at tildelinger skal baseres på kvalitet. Dette kan iblant være en riktig fremgangsmåte. UHR er blant annet spent på erfaringene med såkalte «rullerende studieplasser» som ble lagt inn i statsbudsjettet for 2020, hvor institusjonene kan søke på midler for å tilby desentralisert utdanning for ett kull. UHR er samtidig opptatt av at transaksjonskostnadene til slike konkurransearenaer må vurderes nøye opp mot det som er forventet gevinst. Dersom bruken av konkurransearenaer tiltar, er også en fare i at ressursituasjonen vil oppleves som uforutsigbar, og i verste fall kunne medføre en uønsket omfordeling av midler mellom de som er flinkest til å skrive søknader og de som trenger finansieringen mest.

Nye utdanningsreformer

Det er viktig med forutsigbarhet når det gjelder ressurstilgang for å iverksette nye reformer. Oppbygging av fagmiljøer og kompetanse krever forutsigbarhet over tid. UHR viser i den sammenheng til de utfordringene som oppsto i planleggingen av det femte året i grunnskolelærerutdanningen, fordi midler til dette først blir lagt inn i statsbudsjettet for 2021. Utdanningene startet opp i 2017 og UHR fremmet behovet for finansiering av kompetanseoppbygging og selve omleggingen til det femårige integrerte masterløpet i hvert statsbudsjett i perioden 2016-2018.

Finansiering av praksisstudier i helse- og sosialfaglige utdanninger

Praksisstudier utgjør en vesentlig del av helse- og sosialfagutdanningene. Praksis gjennomføres i sektorer utenfor universitetenes og høyskolenes myndighetsområde: *spesialisthelsetjenesten, i kommunale helse- og omsorgstjenester, fylkeskommunal tannhelsetjeneste, i tjenester under statlig og kommunalt barnevern og NAV samt i privat sektor.*

Sørge for-ansvaret i henhold til lov om spesialisthelsetjenesten, følges opp med årlige tilskudd til de regionale helseforetakene til undervisning og veiledning. I kommunal og

fylkeskommunal sektor følger det ingen midler med plikten til å *medvirke til* undervisning og opplæring av helsepersonell. Det gir lite rom for å øke antallet studenter på viktige læringsarenaer, selv om dette er ønsket fra både politisk og faglig hold. Verken barnevernet eller NAV har noen form for lovhjemlet ansvar for å bidra til veiledet praksis for studenter, og mottar ingen tilskudd tilpasset behovet for veiledning av studenter.

UHR mener at kommunale og fylkeskommunale helsetjenester, NAV og barnevernet må få tilsvarende rammebetingelser som spesialisthelsetjenesten for å sikre omfang og kvalitet i veiledet praksis.

Styring av profesjonsutdanninger

Generelt

UHR mener tiden er overmoden for å fjerne styring av utdanninger gjennom rammeplaner og retningslinjer. Dette er en foreldet måte å regulere utdanninger på, der behovet for nasjonal koordinering og styring hemmer mulighetene for utvikling av utdanningene. Det strider også mot institusjonenes faglige autonomi og reduserer mulighetene for å utvikle forskningsbaserte utdanninger som er basert på den nyeste kunnskapen. Det var nettopp denne overstyringen som skapte størst utfordring for universitetene og høyskolene da de måtte tilrettelegge for alternative undervisningsopplegg, som likevel skulle ivareta læringsutbyttet, idet koronapandemien stengte ned Norge.

UHR håper denne erfaringen gjør at utdanningsinstitusjonene gis tillit til også å ivareta dagens rammeplanstyrte profesjonsutdanninger. Det er ingenting som tilsier at samarbeidet mellom universitetene og høyskolene om videreutvikling av disse utdanningene skal avta i fremtiden om detaljerte rammeplaner fjernes, snarere tvert imot. UHR mener det fremtidige arbeidet med utdanningene bør skje gjennom et mer eller mindre forpliktende samarbeid mellom institusjonene, der læringsutbyttebeskrivelsene i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket (NKR) er styrende for videre utvikling.

Helse- og sosialfagutdanningene

UHR har tidligere gjort rede for hvordan utdanningsinstitusjonene opplever arbeidet med styringssystemet for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS). I dette tilfellet har lovens intensjoner om universitetenes og høyskolenes handlingsrom og faglige autonomi blitt satt til side. UHR mener at dette er høyst problematisk og eksempel på en utvikling som *ikke* er formålstjenlig for en forskningsbasert utdanning.

Kunnskapsdepartementets uttalte mål med det nye styringssystemet er «at tjenestene og brukerne (får) økt innflytelse på det faglige innholdet i utdanningene». Dette forstås slik at disse utdanningene, i større grad enn annen høyere utdanning, forventes å svare på de konkrete kompetansebehovene i helse- og sosialtjenestene. Dette betyr at tjenestene må få mer direkte styring med utviklingen av eksisterende og nye utdanninger. Faren med en «bestiller - leverandørholdning» til utdanning er at kortsiktige kompetansebehov går på bekostning av kunnskap som sikrer evne til omstilling, nytenkning og løsning av fremtidige utfordringer.

Innføringen av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR) for høyere utdanning fra 2012 handlet om at høyere utdanning i Europa skulle skifte fokus fra detaljstyring av

utdanningenes innhold og form (innsatsfaktorer), til styring på krav til kandidatenes sluttkompetanse (læringsutbyttebeskrivelser). RETHOS-prosjektet hadde intensjon om å utarbeide nasjonale retningslinjer i tråd med sluttkompetansebeskrivelser i NKR. UHR mener resultatet så langt er forskrifter som betyr mer styring både på innhold og sluttkompetanse enn noen gang. De nye forskriftene har så mange og detaljerte læringsutbyttebeskrivelser og andre føringer at det skal godt gjøres å finne det lokale handlingsrommet på studieplannivå. Retningslinjene vil legge bindinger på det strategiske handlingsrommet som UH-institusjonenes styrer skal ha for å kunne være i forkant med fornying og utvikling av utdanningstilbud basert på forskning og innovasjon.

Lærerutdanningene

Lærerutdanningene har også erfaring med sterk styring og å være omfattet med betydelig politisk interesse. Denne interessen har medført at lærerutdanningen til grunnskolen i perioden fra 1992 til 2017 ble reformert hele fem ganger. Dette vitner om lav tillit til at utdanningsinstitusjonene selv kan ivareta utviklingen og kvaliteten i utdanningen. Reformforsøkene har tydeligvis heller ikke gitt det resultatet som var ønsket, ettersom det stadig har blitt vurdert behov for nye reformer. UHR mener at også for disse utdanningene er tiden overmoden for at institusjonene selv tar ansvar for videre utvikling. Kvalifikasjonsrammeverket og læringsutbyttebeskrivelsene vil være styrende nok, sammen med eventuelle forpliktelser knyttet til nasjonalt samarbeid. Departementets finansiering av retningslinjearbeidet for lærerutdanningene har vært et viktig bidrag til dagens gode nasjonale samarbeid mellom lærerutdanningene. Dette samarbeidet bør videreføres i samme form, der det er fagmiljøene selv som har ansvar for å utarbeide retningslinjene.

Det er en litt uforståelig tiltro til at rammeplaner skal være en slags garanti for kvalitet i profesjonsutdanningene. Det er et uttalt mål at utdanningsinstitusjonen skal utvikle sine særpreg og dyrke sine styrker på så og si alle andre områder enn når det gjelder akkurat disse utdanningene. UHR kjenner ikke til at det er dokumentert at rammeplaner har ført til økt kvalitet i utdanningene. UHR mener tvert imot at slik planstyring vil kunne virke konserverende og føre til at profesjonsutøvere settes i en posisjon der de fungerer som utøvere av offentlig politikk, og ikke som kompetente fagpersoner. Det er viktig at profesjonsutøverne gis ansvar for å utforme og utvikle sitt eget arbeid. Gjennom dette oppnås eierskap til arbeidet, noe som er viktig for å utvikle dedikerte fagpersoner. Å fjerne styring gjennom detaljerte rammeplaner vil gi mer ro til å arbeide langsiktig og til å bygge opp fagmiljøene og utdanningene. UH-sektoren består i dag av høyere utdanningsinstitusjoner og fag- og forskningsmiljø som er fullt i stand til å ta ansvar for at utdanningsprogram på alle nivå av NKR har den kvalitet og relevans som kreves. Tillitsbasert samarbeid er langt å foretrekke fremfor detaljstyring.

Koronakrisen

Den nye situasjonen med strenge smitteverntiltak som følge av spredning av Korona-viruset har bl.a. ført til at Kunnskapsdepartementet har vedtatt *Midlertidig forskrift om gjennomføring av utdanninger regulert av rammeplan mv. i forbindelse med utbruddet av Covid-19*. § 2 i forskriften omhandler fullmakt til å gjøre unntak for gjeldende rammeplaner og retningslinjer:

Universiteter og høyskoler kan så langt det er forsvarlig og nødvendig for å bidra til at studenter kan gjennomføre påbegynt utdanning uten forsinkelser, gjøre unntak fra forskrifter om rammeplaner og nasjonale retningslinjer fastsatt med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 3-2 andre ledd.

Nødvendige tiltak som fastsettes med hjemmel i første ledd, skal sikre at læringsutbyttet som er fastsatt for utdanningen oppnås.

Gjennom denne forskriften har universiteter og høyskoler fått en vesentlig bedre mulighet til å tilby utdanning innenfor institusjonenes autonomi og en bedre ivaretagelse av akademisk frihet. Det bidrar ikke til at institusjonene legger ned samarbeidet med tjenestene.

Erfaringen er tvert imot at samarbeidet er tettere nå enn tidligere. Det er svært viktig at det som skjer i kjølvannet av forskriften evalueres, og at erfaringene fra dette tas med i den videre utviklingen av styringssystemet.

Oppsummering – rammeplanstyring

UHR mener at det enkelte universitet og høyskole selv må stå i sentrum i arbeidet med å sikre god kvalitet. I en sektor som skal være heterogen, vil kvalitetskravene måtte tilpasses ulike fagområder og baseres på den enkelte institusjons særpreg.

Bruken av rammeplaner bør oppheves, men i samarbeid med fagmiljøene kan det vurderes mer forpliktende føringer for institusjonenes samarbeid med arbeidslivet. Det kan også legges til rette for et bedre samarbeid om utvikling av læringsutbyttebeskrivelser på studieprogramnivå. UHR brukes i dag for å fremme et slikt nasjonalt samarbeid og for å dele erfaringer om samarbeid med praksisfeltet, og vil fortsatt kunne ta en slik rolle i fremtiden.

Oppsummert bør dagens detaljstyring av forskriftsfestede rammeplaner og detaljerte og forpliktende retningslinjer fases ut. Institusjonene bør gis tillit slik 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 er nasjonal koordinering beskrevet på mer overordnet nivå. Det gir utdanningsprogrammene muligheter til å tilpasse seg kvalifikasjonskravene som gjelder for dem. Nasjonal styring kan skje gjennom strategiske midler, aktivitetskrav og annen spesifikk resultatoppfølging.

Mangfoldig sektor

UHR mener at lovfestingen av institusjonenes faglige frihet, ansvar og faglige fullmakter utgjør noe av det viktigste fundamentet for å sikre en mangfoldig UH-sektor.

Noen mål og indikatorer må være felles på tvers av institusjonene for å gi en nødvendig nasjonal oversikt over og kunnskap om sektoren, og for eventuelt å justere utviklingen i ønsket retning. For mange og for detaljerte rapporteringskrav og mål vil medføre at alle institusjonene arbeider i samme retning, med det resultat at UH-institusjonene også utvikler seg i denne retningen. Den beste måten å sikre en mangfoldig sektor på, er derfor å redusere detaljstyringen.

Summen av styringsmekanismene er stor, og det er denne helheten man må se på. Det kan for eksempel være en fordel enten å ha ett målstyringssystem, eller å arbeide med et system med utviklingsavtaler. Ikke begge deler.

Universitetene og høyskolene blir stadig spurt om data og rapporter. Behovet for kunnskap er forståelig, men det bør alltid vurderes opp mot de ressurser som går med til rapporteringen og kvalitet på dataene som er mulig å hente inn. Et eksempel er alle indikatorene om det grønne skiftet som universitetene og høyskolene blir bedt om å innrapportere til Diku. Slike standardiserte indikatorsett treffer dårlig når det legges opp til at alle skal rapportere på alt og det samme hvert år. I tillegg har statsråden definert dette som en konkurranse mellom institusjonene. Sektoren er altfor mangfoldig til at et slikt standardisert indikatorsett gir mening. Det er et uttrykt politisk ønske at sektoren skal være heterogen. En bedre løsning for arbeidet med et grønne skiftet ville være at det ble utarbeidet et ferdig utviklet indikatorsett som den enkelte UH-institusjonen selv kunne velge å bruke for sin egen utviklings del. Man bør unngå unødig rapportering til KD eller i dette tilfellet Diku og også unngå nasjonale konkurranser med helt ulike forutsetninger, både geografisk, faglig og organisatorisk.

Utdanningsinstitusjonene vil, dersom de gis frihet, blant annet kunne foreta mer ressursvennlige og langsiktige valg når det gjelder det grønne skiftet. Dette er ikke alltid mulig når institusjonene for eksempel må forholde seg til innkjøpsregelverk eller byggherrer som kun ser på finansiering med kortsiktig perspektiv. På slike områder vil det være viktig å ha departementet med på laget. Universitetenes og høyskolenes største bidrag til det grønne skiftet vil alltid være innenfor kunnskapsutvikling. Dette er krevende å dokumentere, og lar seg i alle fall ikke løse gjennom felles, standardiserte indikatorsett.

Direktoratenes rolle i styring

Den gode kontakten mellom Kunnskapsdepartementet og universitetene og høyskolene har vært et viktig bidrag i utviklingen av UH-sektoren, og har medført både økt innsikt og tillit. Å etablere et nivå mellom departementet og UH-institusjonene kan resultere i at flere av møteplassene mellom departementet og UH-institusjonene blir borte, og at dialogen dermed svekkes. En slik utvikling vil være uheldig. UHR opplever nettopp denne kontakten som en særlig styrke ved det norske systemet sammenlignet med flere andre land.

Etablering av flere direktorater har potensial i seg til å effektivisere fellesoppgaver i UH-sektoren, men også til å gi økt byråkratisering og tyngre prosesser. Der det er hensiktsmessig og ønskelig, er det viktig at universitetene og høyskolene får felles, kostnadseffektive tjenester som organiseres og tilbys nasjonalt. UHR ønsker særlig å gi honnør til Unit og Uninett for måten de håndterte og fortsatt håndterer arbeidet med koronakrisen på. Dette var av sentral betydning for at universitetene og høyskolene klarte å løse omleggingen til digital undervisning og opprettholde aktiviteten på det nivået som vi oppnådde.

Det er mange oppgaver som allerede ivaretas effektivt og profesjonelt på nasjonalt nivå gjennom direktoratene. Flere felles oppgaver kan med fordel løses nasjonalt, samtidig som det er viktig å vurdere hvor mye ressurser som brukes. I dag er det rundt 650 ansatte i NOKUT, Unit, Diku og Kompetanse Norge. Selv om mye er positivt, er erfaringene fra

universitetene og høyskolenes side så langt at kostnadene ved direktoratene har oversteget gevinstene. UHR ser at denne utviklingen kan endre seg etter hvert som direktoratene finner sin form, men vil også peke på faren for at direktoratene utvikler seg til et kompliserende og styrende mellomledd mellom departementet og UH-institusjonene. UHR mener følgende utfordringer kjennetegner dagens situasjon:

- Flere av direktoratene har det som UH-institusjonene opplever som uheldige dobbeltroller. De er både leverandør- og forvaltningsorgan eller forvaltnings- og tilsynsorgan. Direktoratenes oppgaver bør gjennomgås med mål om å unngå denne typen rolleblanding.
- UHR mener at tiden nå er inne for å gjennomgå arbeidsoppgavene og fordele dem hensiktsmessig mellom direktoratene. Dette er viktig, både for å bygge opp kompetanse på eget ansvarsområde, og for å kommunisere tydeligere ut til universitetene og høyskolene hvem som har ansvar for hva. Det er også viktig med en slik gjennomgang for å sikre effektiv ressursbruk, som å unngå uklar arbeidsdeling, dobbeltarbeid, m.m.
- Når det gjelder direktoratenes rolle i dimensjoneringsarbeidet, mener UHR at de ikke bør ha noen formell rolle ut over fordeling av midler til øremerkede studieplasser.
- Vi viser til kommentarer om styring av profesjonsutdanningene ovenfor. Det er særlig de helse- og sosialfaglige utdanningene som manøvrerer i et krevende landskap, med mange departementer og direktorater å forholde seg til. Det er viktig at fagmiljøene selv har ansvar for å utvikle disse utdanningene, i samarbeid med arbeidslivets representanter.

UHR mener at selve styringsdialogen fortsatt må gå i en direkte linje mellom Kunnskapsdepartementet og det enkelte universitet eller høyskole.

UHR setter pris på at UH-sektoren inkluderes i diskusjonene om den kommende stortingsmeldingen om styring av sektoren, og ser frem til videre samarbeid om denne viktige saken.