

Kunnskapsdepartementet
Statsråd Tora Aasland
Pb 8119 Dep
0032 Oslo

Pb 5490 Majorstua
0305 Oslo
Tlf: 23 08 80 70
Faks: 23 08 80 71
Org. nr. 983489060

Oslo 30. april 2008

Høringsuttalelse fra Abelia til Stjernøutvalgets utredning (NOU 2008:3)

Fra ”Sett under ett” innenfor U&H sektoren til en helhetlig kunnskapspolitik

Abelia vil med dette komme med synspunkter på Stjernø-utvalgets utredning NOU 2008:3 ”Sett under ett”.

Overordnede synspunkter

Utredningen gir etter Abelias mening en svært god situasjonsbeskrivelse, og viser god forståelse av utviklingstrekk og hovedutfordringer i norsk høyere utdanning. Utredningen danner et viktig grunnlag for å drøfte en nasjonal kunnskapspolitik. Abelia mener imidlertid at utvalget har undervurdert sektorens evne til selv å tilpasse seg utviklingstrekkene og utfordringene. Generasjonsskiftet vi står foran innen universitets- og høyskolesektoren vil gjøre det nødvendig for institusjonene å bli tydeligere på hva de skal være gode på for å tiltrekke seg forskere i et arbeidsmarked preget av større valgmuligheter for kandidater med forskerkompetanse. Dette vil tvinge frem arbeidsdeling og samarbeid mellom institusjonene. Incentiver og strategisk ledelse blir særlig viktig for å fasilitere dette.

Abelia mener institusjonene i sterkere grad må ansvarliggjøres for egne prioriteringer. Dette innebærer at institusjonen trenger en sterkere og tydeligere lederrolle. Dette oppnås etter Abelias mening gjennom en klarere rolledeling mellom styreleder og rektor. Abelia mener derfor at institusjonenes styreleder bør være ekstern, og at rektor ikke er medlem av-, men rapporterer til institusjonens styre, i tråd med god corporate governance.

Abelia slutter seg til utvalgets bekymring for spredningen av forskerutdanningen. Forsker-skoler er et godt svar på denne utfordringen. Her bør man imidlertid tenke nordisk fremfor norsk innenfor små fagområder med tanke på bedre resursutnyttelse, faglig kvalitet og kritisk masse når det gjelder antall kandidater.

Abelia støtter utvalgets forslag til satsing på kvalitetsheving i profesjonsutdanningene.

Abelia mener utvalgets analyse og beskrivelse av betingelsene for konsentrert satsing innen forskning er særlig viktig. Sannsynligvis viktigere enn spørsmål om hvilke studier som bør være hvor, og spørsmål om hvor mange studenter en institusjon bør ha. Abelia mener utvalget har påpekt viktige utfordringer knyttet til spørsmål om å få til gode fagmiljøer som er i stand til å delta og hevde seg på den internasjonale arenaen. Abelia mener imidlertid at utvalget har forsøkt å løse en individ/gruppe problemstilling på institusjonsnivå. Selv om man kan finne gode fagmiljøer i større institusjoner er det ikke nødvendigvis en kausal sammenheng mellom størrelse på institusjon og kvaliteten på fagmiljøene. Abelia mener det er viktig å styrke incentivene for fagmiljøenes deltakelse i internasjonale forskernettverk.

Nasjonal styring og institusjonenes autonomi

Spørsmålet om nasjonal styring i forhold institusjonenes autonomi er et viktig punkt som berører flere av innstillingens kapitler. Under presentasjonen av utredningen brukte Steinar Stjernø formuleringer som ”politikerne har abdisert”, ”politikerne må ta tilbake styringen” og vi har et ”konkurransbasert finansieringssystem”. I utredningen gjennomsyrrer dette vurderingene og forlagene, særlig når det gjelder spørsmål om institusjonsstruktur, ressursutnyttelse, styrings- og finansieringsmodell. Abelia mener at politikere best styrer universitets- og høyskolesektoren gjennom incentiver, og at politikerne best ”tar tilbake styringen” gjennom å sikre koplingen mellom overordnede politiske mål for norske universiteter og høyskoler og incentivene som ligger i finansieringsmodellen. Finansieringssystemet er i seg selv ikke konkurransbasert, men incentivene (som politikernes vedtar) kan ha konkurransemessige effekter. Dersom disse er uønskede er det politikernes ansvar å evaluere om incentivene er i samsvar med de overordnede målene og om de virker deretter. Abelia er kjent med at finansieringsmodellen for universitets- og høyskolesektoren skal evalueres i 2009. Disse spørsmålene bør reises i forbindelse med denne evalueringen.

Hva bør inkluderes i oppfølgingen av Stjernø-utvalget

Stjernø-utvalgets utredning har tittelen ”Sett under ett”. Dersom utvalgets mandat har vært å fokusere universitets- og høyskolesektorens utfordringer på vegne av den norske stat som eier er dette en dekkende tittel. Abelia mener imidlertid at utvalget basert på sin gode analyse av utfordringene høyere utdanning i Norge står overfor burde ha funnet løsninger som inkluderer forskningsinstituttene, de private høyskolene og fagskolene. Oppfølgingen av Stjernø-utvalget må derfor ha som ambisjon å lage en helhetlig kunnskapspolitik.

Forskningsinstituttene

Forskningsinstituttene representerer en svært viktig FoU ressurs i Norge: I følge den siste indikatorrapporten fra Forskningsrådet/NIFU STEP omfattet instituttsektoren 62 forskningsinstitutter med statlig basisbevilgning i 2005. Forskningsinstituttene utgjorde om lag 23 prosent av de samlede FoU-ressursene i Norge. FoU utgiftene i instituttsektoren var i overkant av 6,9 milliarder kroner. Samme år utgjorde universitets og høyskolesektoren 31 prosent av samlet FoU innsats. FoU utgiftene i universitets og høyskolesektoren var 9,1 milliarder kroner.

Abelia mener at finansieringsmodellene for universitetene og høyskolene og for forskningsinstituttene basisbevilgning i for liten grad fremmer samarbeid og integrasjon mellom

instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren. Universitetene og høyskolene forventes for eksempel i større grad selv å initiere og organisere eksternt finansierte forskningsprosjekter og ikke gå veien gjennom samarbeid med instituttene.

Finansieringsmodellen for universitetene og høyskolene skal evalueres i 2009. Modellen for tildeling av basisbevilgning til forskningsinstituttene må harmoniseres med finansieringsmodellen for universitetene og høyskolene. Harmonisering vil generere incentiver for integrasjon og samarbeid mellom fagmiljøene i universitets og høyskolesektoren og i instituttsektoren. Evalueringen av modellen for finansiering av universitetene og høyskolene må derfor inkludere en gjennomgang av modellen for basisbevilgning til forskningsinstituttene for å sikre at *begge* finansieringsmodellene stimulerer til samarbeid, integrasjon og arbeidsdeling. Abelia mener at dette vil bidra til bedre utnyttelse av de samlede forskningsressursene i Norge.

Abelia mener videre at en naturlig konsekvens av en slik harmonisering av incentiver gjennom finansieringsmodellene må være at Kunnskapsdepartementet blir eier av grunnfinansieringsdelen av instituttene basisbevilgning og at fag/sekterdepartementene blir ansvarlig for de strategiske instituttprogrammene.

I dag diskuteres det om 3 prosent målet for Norges forskningsinnsats er mulig å realisere. For å nå målet må myndighetene både ta ansvar for at den offentlige finansieringen når 1 prosent av BNP og legge til rette for at næringsliv, utland og andre kilder når 2 prosent. Det er nødvendig med en helhetlig kunnskapspolitikk med fokus på kvalitet og relevans i fagmiljøer fremfor fokus på institusjonelle grenser. En helhetlig kunnskapspolitikk betinger aktører som har rammebetingelser og incentiver for integrasjon og samarbeid.

Forskningsinstituttene skal drive langsiktig grunnleggende kunnskapsoppbygging og være i stand til å holde tritt med den akademiske forskningsfronten. Samtidig skal de gjennom handlingsrettet, praktisk orientert forskning være i stand til å ta i bruk og videreutvikle kunnskap og bidra til bedrifters og andre organisasjoners læring og innovasjon. Instituttgjennomgangen som ble foretatt i forbindelse med Stortingsmelding 20, (2004-2005), Vilje til forskning, påpeker at forskningsinstituttene rammebetingelser må gi rom for fornyelse og oppbygging av langsiktig, strategisk kompetanse slik at de kan møte endrede behov i samfunns- og næringsliv og hevde seg i den økende internasjonale konkurransen. Instituttene må gis anledning til å videreutvikle seg innenfor et helhetlig FoU-system der virkemidlene stimulerer til styrket samspill mellom universiteter, høyskoler og instituttene.

De siste forskningsmeldingene har foreslått å øke basisbevilgningen i instituttsektoren. Dette er nødvendig dersom instituttene i fremtiden skal fylle sin rolle som leverandør av anvendt forskning i tettere samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Forslagene er i liten grad blitt fulgt opp. Under behandlingen av Stortingsmelding 20 (2004-2005), Vilje til forskning, foreslo de nåværende regjeringspartiene, SV og SP, å øke basisbevilgningen slik at den som minimum skal ligge på en tredjedel av instituttene omsetning. Høyere basisbevilgning til instituttsektoren kan bidra til å oppfylle minst fire mål: 1 prosentmålet, 2 prosentmålet, Norges deltakelse i EUs rammeprogrammer og bedre samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Alle disse målene vil lede til styrking av norske fagmiljøer.

De private høyskolene

Det har vært en viktig målsetting for kvalitetsreformens felles lov og felles finansierings-system for statlige og private utdanningsinstitusjoner å se sektoren under ett. Abelia mener

Stjernø-utvalgets mandat derfor burde ha vært å utrede strukturelle spørsmål knyttet til en samlet utdanningssektor.

Abelia mener utvalget presenterer viktige analyser av utviklingstrekk som preger både statlig og privat, norsk høyere utdanning i kjølvannet av den norske kvalitetsreformen og den europeiske Bologna-prosessen. Utredningen beskriver tunge utfordringer som norsk høyere utdanning samlet står overfor. Utvalgets konsekvensanalyser og anbefalinger omfatter til tross for dette kun statlig eide institusjoner.

Abelia anbefaler at Kunnskapsdepartementet legger kvalitetsreformens enhetlige sektortenkning til grunn i sitt oppfølgingsarbeid. Norsk høyere utdanning skal fortsatt kunne bestå av både statlige og private institusjoner:

- innenfor en samlet sektor,
- med en felles lov og
- med et felles finansieringssystem.

Det bør i lys av dette tydeliggjøres hva som er forskjellen på Kunnskapsdepartementets nasjonale sektorforvaltning og hva som er forvaltningen av statlig eierskap i sektoren.

Stjernø-utvalget reiser en viktig debatt om hva som bør være nasjonale myndigheters rolle i forhold til høyere utdanning i fremtiden. Abelia mener at det må arbeides videre med nasjonale nettverksmodeller som kan omfatte både statlige og private institusjoner. Slike modeller i retning mer samarbeid, fusjoner og større enheter er allerede i utvikling uavhengig av statlig eller privat eierskap. Finansieringssystemet trenger incentiver til slikt samarbeid.

Det synes å være et uklart premiss i utredningen om det fortsatt skal være ett nasjonalt, felles finansieringssystem for statlige og private institusjoner. Utredningen har ikke vurdert "hvordan forslagene vil berøre private høyskoler". Derfor omtaler utredningen "finansieringssystemet for statlige universiteter og høyskoler". Samtidig har utredningen ikke "til hensikt å omfordele midler mellom statlige og private institusjoner". Utvalget mener at "slike virkninger må vurderes særskilt i oppfølgingen" Abelia mener at det felles finansieringssystemet som skal evalueres i 2009, i størst mulig grad bør ligge fast inntil evalueringen er gjennomført.

Abelia har særlig merket seg to forslag som vil ha konsekvenser for private høyskoler:

- Forslaget om økt transparens i finansieringssystemets basiskomponent
- Forslaget om langsiktige oppdragsavtaler mellom departementet og enkeltinstitusjoner.

Abelia mener det er behov for større transparens i basiskomponenten. Økt krav om transparens må også stilles til de øvrige statlige bevilgninger som skjer utenom finansieringssystemets komponenter. Det vises i denne forbindelse til utredningens mange forslag som kan innebære en betydelig økning av tilskudd (incentiver) forbeholdt statlige institusjoner (tilskudd til omstilling, nybygg/ vedlikehold, utstyr, målrettet bruk av ressurser, kompetanseløft for ansatte etc). Dette, sammenholdt med utredningens forslag om politisk styrte strategiske bevilgninger av finansieringssystemets komponenter, kan få store og uheldige konsekvenser for statlige tilskudd til private høyskoler.

Abelia er skeptisk til utredningens forslag om etablering av langsiktige oppdragsavtaler mellom departementet og enkeltinstitusjoner. Abelia mener universitets- og høyskolesektoren best kan styres gjennom incentiver, og at myndighetenes oppgave er å sikre koplingen mellom overordnede politiske mål for norske universiteter og høyskoler (statlige og private) og

incentivene som ligger i en felles finansieringsmodell. Erfaringer med strategisk styrte bevilgninger fremfor mer resultatbaserte tilskudd tilsier at det fort kan bli mer lønnsomt å lobbe enn å jobbe.

Fagskolene

Stjernø-utvalgets utredning omfatter utdanning ved høyskoler og universiteter. Gjennom å se bort fra fagskolene omfatter dermed utredningen ikke hele tertiærutdanningen. Abelia mener dette er en svakhet. I oppfølgingen av Stjernø-utvalget må fagskolenes rolle inkluderes for å sikre en helhetlig kunnskapspolitikk.

Fagskoleutdanning er en del av tertiærutdanningen i Norge, og godkjenning skjer hos NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen. For fagutdannende fra videregående opplæring er fagskolen den dominerende utdanningen etter avsluttet fag eller svennebrev. Fagskoleutdanningen er regulert gjennom egen lov, og kan ha en varighet fra et halvt til to år.

Stjernø-utvalget vurderer fagskolene som en mulig konkurransefaktor til høyere utdanning (side 51). Abelia mener at fagskoleutdanning skal være et alternativ til utdanning ved høyskoler og universiteter. Fagskoleutdanningens rolle blir tydeligere når de profesjonsrettede bachelor utdanningene akademiseres. Det er derfor viktig at fagskoleutdanningen ikke blir en blindgate i utdanningssystemet. Fagskoleutdanning må innpasses i den nye strukturen i høyere utdanning, slik at studentene ser et sømløst, enhetlig utdanningssystem. Konsekvensen av dette er at fagskoleutdanningen må sees på som et nasjonalt anliggende og ikke et regionalt slik det er i dag.

Abelia mener at all fagskoleutdanning, enten den er offentlig eller privat må samles i Kunnskapsdepartementet, og at det må utvikles en incentivbasert finansieringsmodell som tilsvarer modellen for finansiering av universitetene og høyskolene. Finansieringsmodellen må omfatte både de offentlige og de private fagskolene.

Med vennlig hilsen

Paul Chaffey
(sign)
Administrerende direktør

Inge Jan Henjesand
(sign)
Leder forsknings- og innovasjonspolitikk