



HØGSKOLEN I HARSTAD
HARSTAD UNIVERSITY COLLEGE

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo



Deres referanse:
200800545-/KOE

Vår referanse:
2007/1094/HEAN

Dato:
25.04.2008

Høringsuttalelse om NOU 2008:3 Sett under ett - Stjernøutvalget

Høgskolen i Harstad (HiH) viser til brev fra departementet datert 28. januar 2008 om høringsuttalelse til innstilling fra Stjernøutvalgets NOU 2008: 3 Sett under ett. Vår høringsuttalelse er bygget opp på følgende måte: Først kommenterer vi utvalgets forslag til framtidig struktur på norsk høyere utdanning (kapittel 6). Dette da vi oppfatter strukturspørsmålet som hovedsaken i utvalgets mandat og utredning. Deretter gir vi våre synspunkter på analysen (kapittel 5) som vi av departementet i høringsbrevet er spesielt oppfordret til å tilkjenne synspunkter på. Til slutt kommenterer vi øvrige deler av Stjernøutvalgets forslag.

Institusjonsstruktur (kapittel 6)

HiH mener frivillighet må være det bærende prinsipp for framtidige endringer i institusjonsstrukturen. HiH går derfor mot Stjernøutvalgets forslag til endring av strukturen innen høyere utdanning. Tvungne sammenslåinger til 8-10 flercampusuniversiteter er ikke svaret på de utfordringer norsk høyere utdanning står overfor. For HiH som en regional høgskole er friheten i forhold til egen utvikling viktig. Den gjør oss i stand til å imøtekomme ønsker og behov fra nærings- og samfunnslivet i regionen på en bedre måte enn et stort landsdelsuniversitet ville klart.

I et land som Norge med spredt befolkning og lavt folketall står en overfor betydelige utfordringer knyttet til avstandsulemper, begrensede personalressurser, små miljøer og tynt grunnlag for studentrekruttering. Hovedgrepet som utvalget foreslår med etablering av 8-10 flercampusuniversiteter er imidlertid svakt begrunnet. HiH kan ikke se at et slikt forslag sikrer god faglig kvalitet og samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsliv. Institusjoner som dekker et stort geografisk område vil bruke betydelig med ressurser på intern koordinering og styring. I tillegg vil lang avstand mellom styrende og styrte lett gi spenninger og geografiske motsetninger, slik en opplever i de regionale helseforetakene. Store flercampusuniversiteter som ikke er skapt gjennom frivillige prosesser, vil resultere i institusjoner som blir krevende å styre. Dette vil innebære at de vil bruke så mye tid på interne prosesser, at de i mindre grad vil kunne fungere som utadrettede institusjoner med fokus på kvalitetsutvikling, faglig aktivitet og samspill med arbeids- og samfunnsliv. Kort sagt, transaksjonskostnadene ved slike flercampusuniversitet vil øke betydelig, mens de faglige gevinstene er svært usikre.

Ledende læringsmiljø



Utbyggingen av et universitets- og høyskolesystem for hele landet har vært en svært vellykket nasjonal satsing. Den har vært avgjørende for utviklingen av privat næringsliv og offentlig sektor både i et nasjonalt, regionalt og lokalt perspektiv. Etableringen av distriktshøgskolene på 70-tallet og tidlig 80-tall og større spredning av profesjonsutdanningene i samme periode har gitt kunnskapsspredning, vekstimpulser og framtidstro til mange regioner og lokalsamfunn som tidligere ikke hadde høyere utdanning.

HiH mener det vil være rett å styrke og videreutvikle høyskolene, på disses egne premisser. Spesielt gjelder dette rollen som tilbyder av kortere yrkesrettede høyere utdanning og som regional utviklingsaktør. Kunnskapsdepartementet bør gi strategiske føringer som klargjør hva som forventes av de ulike høyskolene i forhold til deres regioner, og incentiver som gjør at høyskolene i større grad får uttelling for å møte behov fra næringsliv og offentlig sektor.

HiH ser videre en fare for at etableringen av store flercampusuniversitet gjennom tvang vil svekke den energien og trivselen som skal gi innovasjonskraft til ytterligere heving av kvaliteten i utdanning og forskning.

HiH ser også en fare for at profesjonsutdanningene vil lide og at praksisdelen av disse vil bli svekket innenfor en universitetskultur. Dette da universitetene verken har erfaring eller kultur for å drive profesjonsutdanninger med stort innslag av praksis.

Utviklingstrekk og utfordringer i norsk høyere utdanning (kapittel 5)

HiH deler likevel noen av Stjernøutvalgets analyser av utviklingen og utfordringene for norsk høyere utdanning. Spesielt ser HiH at finansieringssystemet legger opp til en konkurranse mellom institusjonene som hemmer samarbeid og arbeidsdeling. Dette fører til større likhet i studietilbud mellom institusjonene, og gjør at disse i mindre grad enn tidligere utfyller hverandre. Utvalget peker videre på at alle institusjonene ønsker å nå et høyere akademisk nivå. Resultatet av dette er at det etableres stadig flere Phd-utdanninger og Masterutdanninger og at langt flere institusjoner enn tidligere kan tilby utdanninger på høyere nivå. HiH deler utvalgets oppfatning om at dette er svært ressurskrevende for institusjonene, dårlig samfunnsøkonomi og kan føre til en svekkelse av det faglige nivået. HiH mener at svaret på denne utfordringen må være større statlig strategisk styring fra departementet som eier og et finansieringssystem som også gir uttelling for samarbeidsløsninger. HiH har tro på og ser nødvendigheten av nettverk og faglig samarbeid. Vi har derfor utstrakt faglig samarbeid med fagmiljøer ved andre institusjoner. Videre har vi et mer forpliktende samarbeid med de andre institusjonene i Nord-Norge gjennom Rådet for høyere utdanning i Nord-Norge. De to mest utviklede samarbeidsområdene er felles forskerutdanningsnettverk og internasjonaliseringsarbeidet. Departementet bør etablere ordninger som gjør samarbeid mellom institusjoner mer "lønnsomt" for de deltakende institusjon enn "alene gang". Dette spesielt på områder hvor størrelse vurderes som et viktig suksesskriterium.

I sin analyse av høyere utdanning og forskning er det først og fremst høyskolene som blir vurdert. Utvalget burde gjort en langt grundigere vurdering av universitetene og instituttsektoren. Universitetene utgjør en vesentlig del av norsk høyere utdanning, og

sammen med instituttsektoren står de for den klart største delen av forskningsinnsatsen. Erfaringer fra den tradisjonelle universitetssektoren har utvalget i liten grad analysert og problematisert, slik som for eksempel dårlig gjennomstrømning, manglende samspill med arbeids- og næringslivet og små og utsatte fags situasjon. Dagens og morgendagens problemer lokaliserer utvalget hovedsakelig i høskolesektoren.

HiH deler ikke utvalgets ensidig negative bilde av utviklingen i høskolesektoren de siste årene og i årene framover. HiH stiller også spørsmål ved sikkerheten i utvalgets framskrivninger av behovet for studieplasser. Utviklingen de siste 60 årene har vært at andelen som etterspør høyere utdanning har økt jevnt og trutt, og at etterspørselen går i retning av lengre utdanningsløp. Fortsetter denne utviklingen vil det i de nærmeste 10-20 årene være behov for å skape et stort antall nye studieplasser for å møte vekst i ungdomskullene, økning i andel av befolkningen som tar høyere utdanning og etterspørsel av etter- og videreutdanning fra befolkning med høyt utdanningsnivå. I tillegg må forskningsinnsatsen i UH-sektoren økes som et element i anstrengelsen for å nå målet om 3 % av BNP til forskning. Det trengs en offensiv politikk for høyere utdanning og forskning. Utvalgets innstilling er på sin side preget av bekymring og pessimisme omkring en videre utvikling innenfor det systemet som ble etablert ved kvalitetsreformen.

Stjernøutvalget har en rekke konkrete forslag på andre områder. Disse fremmes uavhengig av strukturforslaget. HiH vil i det følgende tilkjenne sine synspunkter på noen av disse forslagene.

Styring og ledelse på institusjonsnivå (kapittel 7)

HiH mener reglene i dagens Universitets- og høskolelov er bedre enn utvalgets forslag. Dagens bestemmelser gir institusjonene et valg mellom enhetlig og todelt ledelse. Videre stiller vi på prinsipielt grunnlag spørsmål ved utvalgets forslag om at rektor i en modell med enhetlig ledelse skal være medlem av styret. Som øverste faglige og administrative leder for lærestedet er det formelt rektor som legger fram saker for styret og som sørger for at styrets vedtak blir effektivt. Samtidig er styret kontrollorgan for lærestedets virksomhet, herunder rektors daglige ledelse. I en slik situasjon er det ikke hensiktsmessig at rektor deltar som medlem av styret. Hvis både valgt og tilsatt rektor skal stå for den enhetlige ledelse av lærestedets virksomhet, bør rektor være styrets sekretær og ikke medlem av styret.

En styrket forskerutdanning (kapittel 9)

HiH vil understreke viktigheten av at høskolene tildeles flere stipendiater gjennom den strategiske forskningskomponenten. Dette er viktig for utvikling av høskolene. HiH mener utvalgets forslag om at doktorgradskandidater skal inngå i forskerskoler av en viss størrelse er positivt. HiH mener av forskerutdanningsnettverket i Rådet for høyere utdanning i Nord- Norge kan utvikles til en eller flere forskerskoler. HiH ser også positivt på at utvalget er så klar på at en styrking av forskerutdanningen forutsetter en varig styrking av sektoren på anslagsvis 300 mill kr.

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler (kapittel 10)

HiH er enig i at det er behov for visse justeringer av finansieringssystemet i høyere utdanning, noe departementet har varslet vil bli satt i gang i løpet av 2009. Her må det relative forholdet mellom basisbevilgning, resultatbasert tildeling og mer øremerkede strategiske tildelinger vurderes grundig. Erfaringer med dagens finansieringssystem er at det fører til en sterk markedsorientering, er klart konkurransedrivende og virker sentraliserende. Videre er det en svakhet ved dagens system at det ikke stimulerer til samarbeid, heller tvert i mot, og at det heller ikke ligger incentiver til ivaretagelse av samfunnsoppdraget i systemet. Det er også en svakhet at basisbevilgningen er lite gjennomslagskraftig. Det øker faren for at den nasjonalt brukes til finansiering av andre tiltak enn basisbevilgningen opprinnelig var ment å skulle brukes til.

Utvalgets forslag når det gjelder finansieringssystemet er interessante, men samlet sett fremstår de som uferdig og uavklart. Det er dermed litt vanskelig å gå nærmere inn på disse forslagene slik de foreligger nå. HiH er imidlertid enig i at langsiktigheten bør styrkes og at det må etableres bedre incentiver for samarbeid og samfunnsoppdraget. Det kan bl.a. være interessant å vurdere de finske erfaringene med treårige avtaler mellom departementet og lærestedene. HiH er enig i Stjernøutvalgets ønske om klarere nasjonal hånd på utviklingen av sektoren, gjerne i form av ulike incentiver.

HiH vil advare mot å bruke basisfinansieringen til å finansiere nye tiltak i sektoren. Opprinnelig var basis bevilgningen tenkt å være "en svart boks" som ikke skulle røres. Den inneholder komponenter som er vanskelig å dekomponere og er i stor grad historisk bestemt. I denne sammenheng understrekes det at kostnader ved å drive høyere utdanning naturlig vil variere ut fra fagsammensetning, geografisk beliggenhet, størrelse og andre oppgaver som ligger til institusjonen. Ved en eventuell endring av basis må dette tas hensyn til.

HiH støtter utvalgets forslag om en egen strategisk undervisningsbevilgning som kan ivareta hensyn som for eksempel etablering av nye studietilbud, ivaretagelse av små og sårbare miljøer som er viktig å opprettholde og lignende. En slik komponent vil ivareta behovet for en sterkere strategisk og politisk styring. En slik komponent kan finansieres ved å redusere den resultatbaserte undervisningskomponenten. Dette vil blant annet kunne motvirke sentraliseringseffekten som følger av dagens finansieringssystem, og dempe nyetablering av tilbud som allerede eksisterer ved andre institusjoner. Det vil også motvirke det indirekte presset fagansatte gir tilbakemeldinger om de opplever om høyest mulig studiepoengproduksjon og lavest mulig strykprosent. Vi vil sterkt advare mot forslaget om å finansiere denne type tiltak og andre nye oppgaver gjennom en reduksjon av basisfinansieringen. Dette vil redusere styrenes handlingsrom og styringsmulighet i egen institusjon.

Videre støtter HiH forslaget om at finansieringssystemet bør stimulerer til samarbeid mellom institusjoner og med samfunns- og næringslivet. I dagens finansieringssystem er dette fraværende, og denne type samarbeid baserer seg i stor grad på idealisme og dugnadsånd.

Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene (kapittel 14)

HiH støtter utvalgets forslag om å styrke praksisopplæringen, og at det etableres forsøksordninger på området. HiH har de siste årene utviklet en egen modell for sykehuspraksis i sykepleierutdanningen.

HiH støtter også forslaget om et eget program for å styrke den formelle kompetanse til dem som jobber ved korte profesjonsutdanninger. HiH er svært positiv til at søkelyset samtidig settes på finansiering av denne kompetansehevingen. Dette er kostnader som institusjonene hittil har tatt innenfor egen ramme, og som det etter hvert er problematisk å finansiere. Kompetanseheving av fagpersonellet medfører både utgifter til selve utdanningsløpet, men i like stor grad varige utgifter i form av økte lønnskostnader som følge av at staben blir bedre kvalifisert.

HiH er enig med utvalget i at det er behov for en mindre detaljert regulering av profesjonsstudiene. Vi er imidlertid ikke sikker på at det rette er å avskaffe rammeplanene. Hvis rammeplanene avskaffes slutter vi oss til forslaget om å overlate koordineringen av det overordnede innholdet i profesjonsutdanningene til de faglige rådsorganene i Universitets- og høyskolerådet. Yrkesfeltet må på en eller annen måte også involveres når faglige krav og standarder skal avklares.

Sentre for fremragende undervisning (kapittel 15)

HiH støtter utvalgets anbefaling om etablering av sentre for fremragende undervisning, og at dette i første omgang prøves ut gjennom en forsøksordning. Det forutsettes at dette følges opp med særskilt finansiering.

Universitetenes og høyskolenes regionale betydning (kapittel 16)

Utvalgets utredning og anbefaling bærer i stor grad preg av forslaget om landsdelsuniversitet. Videre ser utvalget institusjonens regionale rolle ut fra et nasjonalt ståsted og har fokus på hvordan de sentrale myndigheter – departementet – kan legge til rette for at universiteter og høyskoler skal få større regional betydning enn i dag.

HiH mener utvalget burde ha bygd sin utredning og sine konklusjoner på den aktivitet ut mot arbeids- og samfunnsliv som institusjonene har i dag, og på hvilke oppfatninger og ønsker offentlig sektor og privat næringsliv i ulike regioner har til institusjonene.

HiH er likevel positiv til en del av utvalgets forslag. Dette gjelder:

- etablering av en ordning med nærings - Phd og bedriftsmaster etter modell av fagopplæringen i arbeidslivet
- finne måter å ”premiere” institusjonene for virksomhet rettet mot arbeids- og næringsliv
- mer forskning på hva som virker og ikke virker av ulike samhandlingsløsninger mellom UH - institusjoner og arbeids- og næringsliv
- det må i større grad enn i dag satses på å utvikle studiemodeller som i større grad enn dagens integrerer teori og praksis

Vi er også enig med utvalget i at kravene når det gjelder slikt samspill må komme tydeligere fram i styringsdialogen mellom departementet og lærestedene. Samtidig må det utvikles bedre incentiver for samarbeid med bedrifter og virksomhet i privat og offentlig sektor.

Internasjonalisering av høyere utdanning (kapittel 17)

HiH er enig i at kvalitetsreformens vektlegging av internasjonalisering må fastholdes. HiH støtter utvalgets vurdering om at lærestedene må arbeide for at avtaler med partnerinstitusjoner blir mer enn mekanismer for studentmobilitet.

Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning (kapittel 18)

HiH støtter utvalgets forslag om å styrke etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning. Både for det norske samfunn og for personer med etnisk minoritetsbakgrunn er det svært viktig å få til en bedre deltakelse av etniske minoriteter i utdanning og arbeidsliv. De menneskelige, sosiale og økonomiske kostnadene av å mislykkes på dette feltet vil være omfattende.

Situasjonen for funksjonshemmede i høyere utdanning, likestilling og en mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk (kapittel 19, 20 og 21)

HiH støtter utvalgets forslag vedrørende tiltak for funksjonshemmede og likestilling, samt opplegg for en mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk.

Økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 22)

HiH støtter utvalgets forslag om å sette av 300 mill kr årlig til satsing på forskerutdanning, 50-100 mill kr årlig til utprøving av en ordning med sentre for fremragende undervisning og 10 mill kr årlig til forskning om høyere utdanning. Forslaget om en omfattende strukturreform i høyere utdanning vil kreve en betydelig større styrking av sektoren med usikker nytteeffekt. Vi vil fraråde et slikt eksperiment i ressursbruk.

HiH ønsker også å påpeke at administrasjonens rolle knapt er omtalt i utredningen. Slik det nå står så kan administrasjonens kompetanse og rolle oppfattes som lite viktig. HiH vil understreke at institusjonene har behov for gode administrative tjenester for å kunne utvikle seg strategisk og faglig. Siden evalueringen av de administrative oppgavene i 1997/99 har det skjedd vesentlige endringer i nærmest alle arbeidsoppgaver. Det har kommet en rekke store og komplekse administrative systemer og en rekke nye rapporteringskrav. En konsekvens av dette er at kravene til drifts- og støttepersonell har økt i tillegg til store driftskostnader.

Særuttalelse fra utvalgsmedlem Marianne Harg (kapittel 23)

HiH deler Marianne Hargs syn om å bygge videre på de institusjonelle strukturer som finnes i dag, og at det er bedre mottiltak mot fragmentering av forskningsmiljøer enn å etablere 8-10 flercampusuniversitet.

Vår dato
25.04.2008

Vår referanse
2007/1094/ HEAN

Med vennlig hilsen
HØGSKOLEN I HARSTAD


for Inger Aksberg Johansen
rektor


Hugo Thode Hansen
direktør