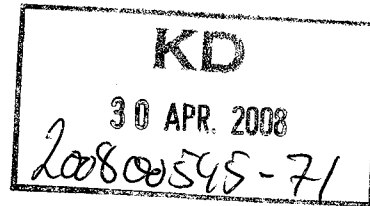




Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO



Deres ref.

Vår sak

Sted/Dato

08/00764-013 004679/08 NTG
671.0

Oslo, 29.04.08

HØRING - INNSTILLING FRA STJERNØ-UTVALGET NOU 2008:3 SETT UNDER ETT

LO har mottatt til høring innstillingen fra Stjernø-utvalget for høyere utdanning, NOU 2008: 3 Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning, og har følgende kommentarer:

Bakgrunn, kontekst og utfordringer

LO deler Stjernø-utvalgets ambisjon om å sikre og øke kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning. Institusjonene skal være sentrale bidragsytere til dannelse, kunnskapsvekst, bærekraftig utvikling og utvikling av velferdsstaten, og minst like gode som i nasjoner det er naturlig å sammenlikne seg med. På enkelte områder skal Norge være verdensledende innen UH-sektoren.

LO er enig med utvalget i at de sterke og ensidige insitamentene til konkurranse som i dag ligger i finansieringssystemet fører til for stor vekt på konkurranse og oppsplitting framfor samarbeid og samling. Vi oppfatter det videre som korrekt at vi står i fare for å fragmentere landets forholdsvis små forskningsressurser på en lite heldig måte. LO anser imidlertid behovet for styring, velfungerende interndemokrati og sikring av forskningsrettigheter og finansiering som større utfordringer enn fragmenteringstendensene.

LO vil framheve viktigheten av:

1. *Kvalitet* i høyere utdanning framfor kvantitet og kommersialitet.
2. *Lik tilgjengelighet til utdanning og livslang læring for alle*, gjennom å utvikle et framtidsrettet og robust utdanningstilbud på et så desentralisert nivå som mulig.
3. *Tilstrekkelig sterke fagmiljøer* og demokratiske uavhengige institusjoner som er sterke nok til å ivareta ønsket om diversitet og variasjon i faglige tilbud, og sterke nok til å tåle tiltakende konkurranseeksponering, også internasjonalt.

4. At et *reformert dannelsesbegrep* i høyere utdanning overlever i møtet med et sterkere ytre press i retning av økonomisk nytteverdi som enerådende rettesnor for målet med høyere utdanning.
5. Utbygging av samarbeidet mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og *arbeidslivet*, herunder arbeidslivets parter.

Institusjonsstruktur

LO deler utvalgets erkjennelse av at det ikke finnes noen politisk farbar vei tilbake til en klar arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler. LO ser det imidlertid ikke som noe mål at flest mulig institusjoner skal omdannes til universiteter, og mener at høyskolen som institusjonsform bør bestå.

Det ser ut til å være hensiktsmessig å samle flere utdanningsinstitusjoner innenfor færre organisatoriske rammer. Av de fire modellene som er nevnt i utredningen, framstår modell nr 4 som best egnet til å ivareta forutsetningene om deltakelse og medvirkning, samtidig som det skal sikres tilstedeværelse av sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet.

LO ønsker bruk av økonomiske insitamenter for å fremme samarbeid og mulige sammenslåinger innenfor sektoren, men mener at sammenslåinger i utgangspunktet skal være frivillige. Vi mener det er viktig å vurdere hver institusjon og hvert fagområde ut fra sin egenart. En institusjonsstruktur som kan være velegnet for ett fagområde, kan være helt uegnet for et annet. Det er ønskelig med en tydeligere politisk styring av institusjonene ved at Stortinget får større anledning til å beslutte at institusjonene må utvikle mer ulike profiler.

LO mener det er nødvendig med debatt omkring konsekvensene av en institusjonsutvikling som går i retning av at alle institusjoner skal bli universiteter. Når høyskoler blir universiteter eller høyskoler og universiteter slår seg sammen, blir det viktig å vise respekt for de ulike fagmiljøenes tradisjoner og egenart, og å forvente gjensidig metodelæring og inspirasjon fagmiljøene i mellom. Dette i motsetning til at de tradisjonelle høyskolefagene skal etterstrebe adaptasjon til universitetstradisjonen.

Høyskoleutdanningene har tradisjonelt og ut fra sitt samfunnsmandat alltid hatt stor grad av samspill mellom teori og praksis, og arbeidsformer som innebærer tett oppfølging av studentene. Ved å legge flere høyskoler inn i universitetskategorien kan disse viktige forutsetningene bli satt under faglig og økonomisk press. LO vil påpeke viktigheten av å sikre høyskolefagene rom og økonomi til å videreføre ressurskrevende arbeidsformer som involverer høy grad av studentoppfølging og tett kontakt med forsknings- og praksisfeltet, uansett institusjonsform.

Stjernø-utvalget foreslår at institusjonene skal utvikle ulike profiler i dialog med departementet og/eller et organ bestående av utenlandske eksperter. LO tror at man sannsynligvis vil være bedre tjent med innspill og råd fra eksperter med kunnskap om og skjønnsmessig forståelse for tradisjonen innenfor den nordiske modellen for helhetstankegang, konsensus og samarbeid.

LO mener at høyskolenes betydning for regional bosetting og utvikling bør oppvurderes. Det er viktig å sørge for at det utdannes et tilstrekkelig antall lærere og helse- og sosialfaglige arbeidstakere i alle deler av landet. Vi er enig med Stjernø-utvalget i at institusjonenes samfunnsoppdrag i større grad enn i dag må ses på som en integrert del av primæroppgavene utdanning og forskning, og i mindre grad som en tredje oppgave som kommer i tillegg.

Styring og ledelse

LO er overrasket over at Stjernø-utvalget foreslår omkamp om rektors rolle, om enhetlig/delt ledelse og om interne/eksterne styreflertall. Utvalget vil for det første likestille en ordning med eksternt styreflertall og ansatt rektor med internt flertall og valgt rektor. Dessuten vil utvalget lovfeste en ordning med enhetlig ledelse og ekstern styreleder, men med rektor som medlem av styret.

LOs engasjement for institusjonenes interndemokrati har sitt utgangspunkt i et ønske om sikring av forskningsfrihet og av demokratisk styring av fellesskapets ressurser. LO ser det ikke som hensiktsmessig med vesentlige endringer i dagens styringssystem. Internt styreflertall, todelt ledelse (rektor og direktør) og valgt rektor bør fortsatt være utgangspunktet. Todelt ledelse med valgt leder ivaretar faglig styring med stor grad av legitimitet, i kombinasjon med en profesjonell administrasjon. Delt ledelse er trolig også en forutsetning for valgt ledelse. LO er uenige i forslaget om lovfesting av ekstern styreleder. Der rektor er valgt, bør vedkommende også lede styret. Der rektor er ansatt, bør vedkommende være styrets sekretær.

LO støtter at styrene ved de enkelte utdanningsinstitusjonene selv kan bestemme styringsform for de underliggende avdelinger/fakultet, men vil påpeke at det interne demokratiet i institusjonene også på dette nivået må ha gode vilkår.

Akkreditering som universitet

Slik situasjonen har utviklet seg, deler LO utvalgets syn på at dagens kriterier for universitetsakkreditering bør endres, og støtter forslaget om at kriteriene knyttes til retten til å tildele minst én doktorgrad og plikten til å være tilmeldt en forskerskole.

LO stiller seg mer tvilende til om det er riktig å sette en absolutt grense på 5.000 studenter for å kunne akkrediteres som universitet, da det er fullt mulig å ha et smalt men godt fagmiljø og en stabil forskerutdanning også på en mindre institusjon. Vi ser likevel at flere hensyn kan tale for å kreve en viss minstestørrelse.

Styrket forskerutdanning

LO støtter forslaget om oppretting av forskerskoler. Forslaget kan ses som en formalisering av eksisterende strukturer. Vi tror imidlertid at det vil være gunstig for forskerutdanningen at institusjonene pålegges å gi et slikt tilbud. Tiltaket må følges av økonomiske midler både til utvikling og drift. Samtidig mener LO at det fortsatt skal være mulig å ta en doktorgrad også for forskere som ikke følger organiserte utdanningsopplegg. Antallet rekrutteringsstillinger til forskning må trappes opp parallelt med utviklingen av forskerskolene.

Finansiering

LO deler Stjernø-utvalgets vurdering av at kombinasjonen av sterkt institusjonelt selvstyre og det nåværende finansieringssystemet gjør at utviklingen i høyere utdanning i for stor grad blir et resultat av konkurransen mellom institusjonene om både studenter, ansatte og forskningsmidler. Dagens finansieringssystem skaper for lite rom for politiske beslutninger om prioritering og arbeidsdeling. Markedsmakten bør derfor svekkes til fordel for strategisk og politisk styring.

Institusjonene bør sikres mer stabile rammevilkår i form av økte basisbevilgninger. Det virker klokt å øke den strategiske/politiske andelen av bevilgningen. Dette bør imidlertid skje på bekostning av den resultatstyrte tildelingen og ikke ved reduksjon i basisbevilgningen. Tilstrekkelige basisbevilgninger skal sørge for stabilitet og institusjonell og faglig autonomi og er et hovedvirkemiddel for sikring av forskningsfrihet og kollegial styring. Et av problemene med resultatstyrt finansiering er at modellen i for stor grad premierer kvantitet, mens de uttalte målsettingene for sektoren legger stor vekt på kvalitet. LO støtter forslaget om langsiktige budsjettavtaler, men erkjenner at dette må skje innenfor rammen av de begrensninger som følger av årlige statsbudsjetter.

Med utgangspunkt i NOU 2003:6 "Hva koster det?" pågår det et arbeid med å erstatte tradisjonell økonomistyring i statlig virksomhet med forretningsregnskap/regnskapsloven. Målsettingen er å synliggjøre de samlede kostnadene ved virksomhetene, inkludert kapitalkostnader.

Fra 2007 er også universiteter og høyskoler pålagt å bruke nye regnskapsregler utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring (SSØ) og det har pågått en debatt om hensiktsmessigheten i de nye reglene. Det er blant annet hevdet at de nye regnskapsreglene favoriserer bedriftsøkonomisk lønnsom forskning framfor forskning med stor samfunnsmessig nytteverdi.

Det er stor forskjell på økonomistyring i offentlig virksomhet og forretningsvirksomhet. Offentlig virksomhet disponerer inntekter for å realisere politiske mål gjennom fellesskapsløsninger. Det viktigste økonomiske styringsverktøyet er budsjetter og økonomiske planer. Regnskapet viser hvordan budsjettet blir etterlevd, belyser virksomhetenes økonomiske status og gir grunnlag for kontroll av økonomiske disposisjoner, resultater og effektivitet. Forretningsregnskap er utviklet for primært å vise det økonomiske resultatet, og har for eksempel ingen bestemmelser om budsjett.

Erfaringene i spesialisthelsetjenesten/helseforetakene viser at bruk av forretningsregnskap for økonomisk styring av offentlig virksomhet byr på en rekke utfordringer. Disse erfaringene bør departementet ta med seg når forslagene til ny struktur og finansieringsmodell for høyere utdanningsinstitusjoner skal behandles.

Små studiesteder og små fag

LO deler utvalgets mening om at institusjonsstrukturen fortsatt skal gi befolkningen i alle landsdeler tilgang til høyere utdanning. Dette krever politisk prioritering og dimensjonering.

Desentraliserte fagmiljøer og fagpersoner er viktige for nærings-, kultur- og samfunnslivet over hele landet, og for å gi folk reell tilgang til livslang læring.

Det må ikke settes likhetstegn mellom små institusjoner og små og sårbare fagmiljøer. Store institusjoner kan ha små og sårbare fagmiljøer med dårlig kvalitet, mens små institusjoner kan ha få men robuste miljøer med høy kvalitet. Det er altså ikke alltid sammenheng mellom størrelse og kvalitet i høyere utdanning, derimot er sammenhengen mellom ressurser og kvalitet påfallende. I kvalitetsdiskusjonen må det legges vekt på flere forhold enn tilgang på professorkompetent personell. En hovedparameter er for eksempel i hvilken grad studentene blir skikket til det arbeidet de skal utføre etter endt utdanning.

Vi mener det er et fornuftig forslag å gi utvalgte institusjoner ansvar for å opprettholde studietilbud/små fag som må overleve selv i perioder med dårlig søking. Slikt ansvar må følges av finansiering.

Sentre for fremragende forskning og undervisning

LO slutter seg til tanken om å satse på toppmiljøene gjennom videreføring av ordningen med Sentre for fremragende forskning (SFF), framfor å utvikle ett eliteuniversitet. SFFene må utvikles slik at de er til berikelse for moderinstitusjonen, og være involvert i undervisningen. LO støtter etablering av Sentre for fremragende undervisning.

Styrking av høgskolenes profesjonsutdanninger

Gode kunnskapsbaserte praktikere dannes gjennom utdanninger med høy grad av integrering mellom teori og praksis. Fagmiljøene må ha høy kompetanse, være i tett samspill med praksisfeltet og forsknings- og utviklingsarbeidet på fagfeltet og ha et nært samarbeid med tilsvarende utdanninger på andre institusjoner.

Vi imøteser de foreslåtte tiltakene for styrket praksis, sterkere NOKUT-overvåking, kompetansehevingsprogram og styrking av profesjonsrelatert forskning. LO går imidlertid mot å fjerne de nasjonale rammeplanene for profesjonsstudiene. Rammeplanene er viktige styringsredskaper som sikrer et nasjonalt minimumsnivå i profesjonsutdanningene. Innholdet i rammeplanene må gjenspeile de kompetansemål som anses nyttige for fagfeltet og inneha ambisjoner om faglig utvikling. Det må settes krav til omfang og innhold i praksisstudier og til strukturer for oppfølging av studentene.

Yrkesutøvelsen innenfor velferdsstatens tjenester betinger reflekterte yrkesutøvere som har tilegnet seg kompetanse, i betydningen holdninger, kunnskap og ferdigheter som gir handlingskompetanse innenfor spesifikke fagfelt. Forskningsbasert undervisning sammen med praksisstudier og ferdighetstrening er de viktigste komponentene for å bygge gode yrkesrettede bachelorutdanninger. Studentens tilstedeværelse og grad av deltakelse i utdanningen er vesentlig for at handlingsdyktige praktikere dannes. Det må utformes obligatoriske krav knyttet til ferdighetstrening, deltakelse og andre elementer i profesjonsdannelsen.

Internasjonalisering

LO deler utvalgets oppfatning om at internasjonalisering må gis stor oppmerksomhet framover, og ser fram til den varslede stortingsmeldingen på området.

Etniske minoriteter

LO støtter utvalgets mål og forslag for økt rekruttering, bedre gjennomføring og enklere overgang fra utdanning til arbeidsliv for personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Vi savner imidlertid forslag til tiltak som kan sette de ansatte enda bedre i stand til å møte behovene til en flerkulturell studentpopulasjon.

Institusjonene bør ikke bare stimuleres til å rekruttere studenter med etnisk minoritetsbakgrunn, men også til å tenke i et lengre perspektiv, mot deltakelse i forskning og rekruttering til vitenskapelige stillinger.

LO ser at hindringene er store for personer med utenlandsk utdanning som ønsker å arbeide i Norge, og at dette delvis skyldes vårt godkjenningssystem. Etter universitets- og høyskoleloven er det i dag opp til det enkelte fag å vurdere om den utenlandske utdanningen kan godkjennes som tilsvarende den norske på den aktuelle institusjon. LO har tidligere tatt til orde for tiltak som kan bidra til bedre og raskere prosedyrer for slik godkjenning. LO mener videre at det bør være en prioritert statlig oppgave å legge til rette for at utenlandsk utdanning enkelt kan suppleres/påbygges med utdanning på norske institusjoner. Fagmiljøene må trekkes med i dette arbeidet. Disse forholdene vil være av stor betydning for deltakelse i arbeidslivet.

Funksjonshemmede

Å sikre funksjonshemmede bedre tilgang til høyere utdanning er ikke bare et rettferdighetskrav, men også virkemiddel for å få flere mennesker i arbeid. Regjeringen har nylig fremmet Ot.prp. nr. 44 (2007-2008) med forslag til lov om diskriminering og tilgjengelighet for funksjonshemmede. Lovforslaget inneholder bestemmelser spesielt for universitets- og høyskolesektoren om universell utforming og plikt til individuell tilrettelegging. Begge regelsett tar imidlertid hensyn til virksomhetenes økonomi ved vurdering av plikt for tilrettelegging. LO frykter at funksjonshemmede studenter blir tapere i den interne kampen om midler, og foreslår at det vurderes økonomiske tilskuddsordninger for å oppnå god nok utforming på lærestedene. LO foreslår at Kunnskapsdepartementet ser det nye lovforslaget i sammenheng med universitets- og høyskolelovens bestemmelser, vurderer en harmonisering av regelverkene og tydeliggjør innholdet i institusjonenes ansvar.

Likestilling mellom kvinner og menn

LO gir sin støtte til Stjernø-utvalgets konstruktive forslag for fremming av økt kjønnsmessig likestilling. Vi vil særlig framheve og støtte forslagene om kjønnskvoltering til forskerstillinger og om å forlenge stipendperioden ved fødsel.

Livslang læring

Stjernø-utvalgets mandat nevner særskilt voksnes behov for etter- og videreutdanning, men institusjonenes EVU-oppgaver er ikke framhevet i utredningen. Voksnes mulighet til å ta høyere utdanning fremmes av et fleksibelt og desentralisert utdanningstilbud kombinert med

IKT-løsninger og geografisk nærhet til arbeidsplass/hjem. LO ber om at departementet i sin behandling av utredningen i sterkere grad løfter inn perspektivet om livslang læring og etter- og videreutdanning.

Høyere utdanning og arbeidslivet

I den framtidige organiseringen av høyere utdanning bør det ses på om deler av tradisjonen fra fag- og yrkesopplæring, der partene i arbeidslivet samarbeider tett om både fagutvikling og opplæring, også kan overføres til høyere utdanning, uten at det kommer i konkurranse med utviklingen av fagskoletilbudene. LO stiller seg positivt til forslaget om utvikling av "bedrifts-master", etter mønster fra fagopplæring i arbeidslivet og som et samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og virksomheter. En viktig del av samarbeidet mellom institusjonene og samfunnet for øvrig er å tilrettelegge for praksisstudier ute i arbeidslivet. LO mener at økt samarbeid mellom forskere og arbeidslivet vil gi gjensidig utbytte i forhold til for eksempel kreativitet, relevans og fagutvikling.

Mye av diskusjonen om høyere utdanning kan gi inntrykk av at institusjonene lever sitt eget liv. Etter endt utdanning skal imidlertid de fleste studentene ut på norske arbeidsplasser. Der vil det de har lært får stor betydning for både faglig utvikling, arbeidsmiljø og kultur.

Stjernø-utvalget tar innledningsvis opp begrepet dannelse, med vekt på saklighet, toleranse, refleksjon og evne til tverrfaglig samarbeid. LO vil peke på viktigheten av å innarbeide kultur for tverrfaglig samarbeid på tvers av utdanningsnivåer og bakgrunn, og betydningen av respekt for arbeidskolleger med ulik utdanning og realkompetanse.

LO oppfordrer regjeringen til å vurdere kandidater som representerer arbeidslivets parter til verv som eksterne styremedlemmer ved institusjonene.

Vennlig hilsen

LANDSORGANISASJONEN I NORGE


Tor-Arne Solbakken


Stein Reegård

Saksbehandler: Nina Tangnæs Grønvold