



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119  
0032 Oslo

Vår dato: 30.04.2008  
Deres dato: 28.01.2008  
Vår referanse: DM 136315  
Deres referanse: 200800545-/KOE



## NOU 2008:3 - Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning

### 1. Innledning

Fremragende utdanning for forskning er forutsetningen for verdiskaping og velferdsutvikling. Målet med denne utredningen, debatten og de politiske vedtakene som følger må være å heve kvaliteten på høyere utdanning og forskning. NHO ser på Universitets og Høgskolesektoren som en av de viktigste leverandørene til norsk næringsliv.

Arbeidslivsrelevans og innovasjonsevne er særlig viktige komponenter i det kvalitetsbegrepet som NHO legger til grunn for denne høringsuttalelsen. Bedriftene er betydelige kunnskapsprodusenter og betydningen er økende. Kunnskapsproduksjonen øker også raskere utenfor UH-sektoren enn innenfor. Næringslivet svarer for 50 % av samlet FoU.

Konkurranssevne er ikke lenger et begrep som bare gjelder for bedriftene, men også for norske universiteter og høyskoler. Etter vår mening er konkurransedyktigheten til disse institusjonene i internasjonal sammenheng en nøkkelfaktor for å sikre konkurransevnen til norsk næringsliv.

De interne styringsmulighetene i sektoren er begrenset og i all hovedsak knyttet til statlig budsjettstyring. NHO mener en sterkere fristilling av institusjonene er nødvendig. Dette er også understreket i OECDs landrapport i 2006. NHO mener det både er nødvendig og gjennomførbart å styre sektoren mot en bedre struktur gjennom en kombinasjon av markedsorientering, fristilling, budsjettstyring, kvalitetssikringsorganer og statlige insentivordninger.

Styringsorganene i universitets og høgskolesektoren må innrettes slik at skillet mellom oppgaver, roller og interesser er klart. Et sterkere samarbeid med næringslivet forutsetter også god representasjon fra næringslivet i de styrende organene. Det er behov for et nærmere og mer forpliktende partnerskap mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv.

### 2. Innholdet i utredningen

Stjernøutvalget har lagt frem en grundig analyse av utfordringene for det norske universitets og høyskolesystemet. Utvalgets fremskrivning av utviklingen peker mot en situasjon hvor vi vil få for mange og for svake fagmiljøer. De peker på utviklingstrekk som forsterker en slik endring og som i deres fremskrivning mot 2020 svekker vår konkurransevne som kunnskapsnasjon.

NHO er enig i denne analysen og deler utvalgets syn på behovet for å iverksette tiltak for å motvirke disse utviklingstrekkene. Det medfører en utvikling mot færre og sterkere læresteder og en bedre arbeidsdeling i hele sektoren.

Utvalget har beskrevet og begrunnet fire ulike modeller som alle bygger på regional samordning av læresteder. De foreslår en såkalt flercampusmodell med felles administrasjon og styre. De mener at institusjonene selv skal finne frem til sine samarbeidspartnere, støttet av insentivordninger for å stimulere prosessen.

Utvalgets forslag til tiltak inneholder interessante elementer, men NHO kan ikke se at modellene slik de er forklart og foreslått implementert, vil oppnå det som er ønsket – styrking av kvaliteten.

De tre foreslåtte modellene i innstillingen er alle geografisk baserte. NHO mener at dette er et for snevert utgangspunkt for en strukturendring. I arbeidet med å skape sterke kunnskapsallianser må man se ut over lokale, regionale og nasjonale grenser. Bedriftene må stå fritt i valg av samarbeidspartnere i utviklingen av en konkurransedyktig kompetansestrategi.

En ny universitets- og høyskolestruktur må i tillegg til et regionalt perspektiv med etablerte forvaltningsgrenser, ha et globalt perspektiv med helt andre begrunnelser og begrensninger.

Den foreslåtte strukturen med en såkalt "flercampusmodell" vil kunne ha flere utilsiktede konsekvenser som for eksempel oppsplitting og utarming av eksisterende fagmiljøer. En regionalisering vil kunne sette i gang etterfølgende samlokaliseringprosesser som vil være kostnadsdrivende og ikke i tilstrekkelig grad analysert.

Utredningen unnlater også å vurdere sammenhengen mellom fagskole og private og offentlige høyskoler. Den har heller ikke vurdert instituttsektoren inn i strukturforslagene. Dette er forhold som legger klare begrensninger på utvalgets forslag til modell.

NHO mener at de fremtidige utfordringene i universitets- og høyskolesektoren ikke kan behandles isolert fra instituttsektoren. Regionalt er dette institusjoner som ofte henger nært sammen, både faglig og geografisk. Dette taler blant annet for en harmonisering av finansieringsmodellene for de to sektorene.

En ny struktur bør utvikles gjennom insentivordninger som styrker samarbeidet i sektoren, med næringslivet, med forskningssektoren og internasjonalt. Den nye strukturen må fremme:

- faglig kvalitet i sektoren
- bedre og mer forpliktende samarbeid med næringslivet
- internasjonalt samarbeid om fremragende undervisning og forskning
- bedre arbeidsdeling som utvikler det enkelte lærestedets fortrinn
- samarbeid med globale aktører som tiltrekker seg de beste studentene

Vi vil i de påfølgende avsnittene utdype disse synspunktene. Vi knytter kommentarene til tematiske hovedpunkter og ikke kapittelinnstillingen i innstillingen.

### 3. Sektorstyring

Universitets- og høyskolesektoren fungerer i mindre grad enn tidligere som et lukket, nasjonalt system. Vi er i ferd med å bevege oss bort fra en verden med mange nasjonale utdanningssystemer til et internasjonalt marked for høyere utdanningstjenester. Universiteter og høyskoler må ikke pålegges rammebetingelser som hindrer eller forsinker tilpasningen til en ny hverdag, eller som fører til konkurransemessige ulemper i forhold til institusjoner i andre land.

En forutsetning for å lykkes i arbeidet med en ny struktur er tilgjengelige og tilstrekkelige styringsinstrumenter. Universitets- og høyskolesektoren er preget av stor grad av autonomi og utvalget foreslår en moderat styrking av den sentrale styringen av sektoren.

NHO mener at utvalget har gode tiltaksforslag når det gjelder bruk av insentivordninger i finansieringssystemet for å oppmuntre til samarbeid, både mellom institusjonene og med næringslivet.

Styring gjennom budsjettet må kombineres med en sterkere markedsorientering og evaluering og godkjenning gjennom eksterne organer. På disse områdene mener NHO det er behov for å videreutvikle politikken. Det er gjennom samvirke mellom de ulike styringsordningene at vi ser mulighetene for å lykkes med en strukturendring i sektoren.

NHO mener derfor i tråd med tidligere uttalelser om sektoren, at det er viktig at statlige styringsinstrumenter benyttes på en slik måte at den enkelte utdanningsinstitusjon eksponeres for den voksende konkurransen og utvikler sin egen forståelse av- og tilpasning til den markedssituasjonen den befinner seg i.

#### **4. Finansiering**

Kvalitet i utdanning og forskning må være premisset for styring og finansiering av høyskoler og universiteter. NHO oppfatter finansieringssystemet som et sentralt styringsverktøy. Økonomiske incentiver brukes for å oppnå de mål som er satt for utvikling av utdanningspolitikken og institusjonene. En sterkere vektlegging av incentiver i finansieringssystemet innebærer en mulighet for sterkere styring av sektoren.

NHO mener et finansieringssystem med incentiver til forskning og undervisning av høy kvalitet, samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og samarbeid med næringslivet skal være det mest sentrale virkemiddelet for å oppnå de mål man setter seg i politikken for høyere utdanning.

Finansieringssystemet må utgjøre en kombinasjon av basisbevilgninger, resultatbaserte bevilgninger og strategiske bevilgninger. De resultatbaserte bevilgningene må også omfatte tiltak som dreier seg om samarbeid med andre institusjoner, forskning og næringsliv. Det er behov for økt langsiktighet i institusjonenes arbeidsbetingelser. Derfor er det et godt forslag å innføre flerårige avtaler mellom departementet som eier, og de enkelte institusjonene. NHO mener det er riktig også å vurdere bruk av flerårige budsjettvedtak for strategiske satsinger. Gjennom finansieringsordningen vil innholdet i disse avtalene iverksettes, for eksempel når det gjelder å stimulere til økt næringslivssamarbeid.

NHO mener at stykkprisfinansieringen kan gi utilsiktede konsekvenser for rekrutteringen til studiestedene. Det tas inn studenter fra utlandet som ikke er begrunnet i behov eller kvalitet.

#### **5. Styrket ledelse og aktivt eierskap**

Forutsetningen for å utvikle en ny struktur som antydnet over er at den støttes av leder og eiere som har kompetanse og vilje til å påta seg dette samfunnsoppdraget. Utvalget har flere gode forslag til omlegging av dagens system, men går etter vår mening ikke langt nok i sine forslag.

Ledelsen ved utdanningsinstitusjonene er helt avgjørende for utviklingen. NHO mener det bør innføres som krav at leder skal være ansatt i 6-årig åremålsstilling. Prinsippet med valg av leder bør opphøre.

NHO er enig i forslaget om at styreleder skal være ekstern. Rektor/direktør skal ikke være medlem av styret. Betegnelsen eksterne representanter må tydeliggjøres. NHO har i lang tid understreket betydningen av å ha næringslivsrepresentanter med i styrene.

NHO er enig i hovedprinsippet om at eier (Kunnskapsstatsråden) oppnevner styrerepresentanter. Vi mener imidlertid at det bør være tungtveiende grunner for å overprøve institusjonens egne forslag til eksterne representanter. NHO mener det er en forutsetning at den som oppnevner, innhenter innspill fra relevante aktører. I det ligger at flere av de oppnevnte eksterne representantene må ha bakgrunn fra arbeidslivet.

I høringsnotatet fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om den nye forvaltningsreformen er Universitets- og høgskoleloven foreslått endret. Dette for å ivareta Stortingets Kommunal- og forvaltningskomiteens merknad om at regionene bør oppnevne to av de eksterne styrerepresentantene ved høyskolene.

NHO er avvisende til dette forslaget og viser til punktet over. Vi mener det er forutsetning for en god utvikling i sektoren at staten som eier utviser større grad av aktivt eierskap. Analysen som Stjernøutvalgets innstilling bygger på, skyldes i stor grad fravær av et aktivt eierskap.

NHO er enig i behovet for en stor grad av autonomi i sektoren. I årene etter Kvalitetsreformen har det imidlertid skjedd endringer som viser behovet for en nasjonal kompetansepolitikk, der staten må ha en tydeligere rolle i forhold til sektoren.

## **6. Ny struktur**

NOU 2008:3 inviterer til en strukturdebatt. Vi må utvikle en struktur i norsk høyere utdanning som gir kvalitet i samsvar med nye kompetansekrav og endrede markedsbetingelser. NHO mener Regjeringen må få på plass en styringsstruktur som gjør det mulig å møte de utfordringene innstillingen har beskrevet.

NHO er uenig i at det innføres en grense for minste institusjonsstørrelse målt i antall studenter. Det finnes ikke gode nok holdepunkter for å hevde at størrelsen i seg selv er en tilstrekkelig forutsetning for å oppnå høy kvalitet i utdanning og forskning.

Utviklingen av større og faglig sterke miljøer med en klar arbeidsdeling må stimuleres gjennom bruk av insentivordninger i finansieringssystemet. Slike insentiver skal stimulere til:

- samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene

NHO har i flere sammenhenger uttrykt bekymring for en utvikling i sektoren som synes å være en styrket akademisering på bekostning av praksis og relevans i studiene. Det er utelukkende tradisjonell meritterende virksomhet som belønnes. En av konsekvensene er at utadrettet arbeid, mot for eksempel næringslivet, ikke blir prioritert. Det må skapes insentivordninger som belønner begge typer arbeid.

Alliansebygging er nøkkelen til styrket kvalitet. Den enkelte institusjon har et selvstendig samfunnsoppdrag som må forvaltes og utvikles. Det er institusjonene selv som må lete etter de gode alliansene for å styrke kvalitet og rekruttering. Det ligger et sterkt markedselement i dette som vil være viktig å bevare.

- samarbeid mellom UH-sektoren og næringslivet

NHO mener at samarbeidet med næringslivet må styrkes for å utvikle kvaliteten på norsk utdanning og forskning. Vi støtter utvalgets syn slik det kommer til uttrykk, særlig i kapittel 16. Et konkret samarbeid om master- og doktorgradsprogrammer der institusjoner og virksomheter samvirker gir større relevans og bedre kvalitet. Så vel OECDs landrapport og rapporten fra Rambøll Management om samarbeid mellom næringsliv og høyere utdanning, peker på dette som et viktig utviklingsområde.

- internasjonalt samarbeid

NHO mener det er en mangel at utvalget har drøftet struktur uten å foreslå modeller som tar høyde for den globale utviklingen i kompetansemarkedet. Slike allianser tilfører norsk høyere utdanning og forskning viktige impulser. Vi mener denne dimensjonen er helt selvfølgelig og at utviklingen må påskyndes.

- samarbeid mellom UH-sektoren og forskningsinstituttene

NHO mener at incentivene for samarbeid og integrasjon mellom UH-sektoren og Instituttsektoren må styrkes. Evalueringen av finansieringsmodellen for universitetene og høgskolene må sees i sammenheng med basisbevilgning til forskningsinstituttene, for å sikre at *begge* finansieringsmodellene stimulerer til samarbeid, integrasjon og arbeidsdeling. Dette vil bidra til bedre utnyttelse av de samlede forskningsressursene i Norge.

## 7. Kvalitet og kontroll

NHO mener at sektoren i langt større grad enn i dag bør underkastes ekstern evaluering gjennom systematisk måling av læringsresultater, avtakertilfredshet, etc. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har en sentral rolle som et nasjonalt uavhengig kontrollorgan i høyere utdanning. NOKUT må gis fullmakter til å være mer restriktive enn i dag. Særlig vil det være vesentlig at studieprogrammer kan stoppes og institusjoner avvikles etter NOKUTs evalueringer. I den pågående første evalueringen av NOKUT må disse oppgavene bli vurdert nøye.

Bedre tilbakemeldingssystemer er en forutsetning for å utvikle kvaliteten i UH-sektoren. Tester må i større grad benyttes som redskap for sortering og inntak. Vi er enig i utvalgets forslag om å styrke forskningen på dette området for å få et kunnskapsbasert grunnlag for videre utvikling av sektoren.

NOKUT spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å styrke kvaliteten i UH-sektoren. NHO er kritisk til en godkjenningspraksis som tildeler universitetsstatus utelukkende på grunnlag av oppfyllelse av formalkrav (master- og doktorgradsprogrammer). Det er lite som tyder på at en slik praksis bidrar til å styrke fagmiljøene. Faren for stor spredning på den faglige kvaliteten, for små forskermiljøer og for liten forankring i et etterspørsels- eller søkergrunnlag er stor.

NOKUT har en viktig oppgave med evaluering av eksisterende studietilbud. NHO mener arbeidet må styrkes gjennom bedre metodeverktøy der kvalitetskriteriene i større grad er tilpasset brukerne. Vi vil særlig peke på behovet for relevanskriterier i forhold til fagutøvelse. Dette er også et av de punktene OECD fremhever i landrapporten om høyere utdanning.

## 8. Andre foreslåtte virkemidler

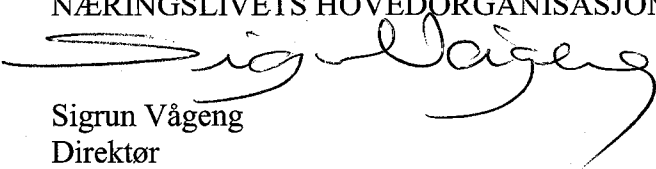
Utvalget foreslår at "all forskerutdanning i Norge, også ved universitetene, skal være tilknyttet en forskerskole av en viss størrelse eller en annen type strukturert program med tilsvarende størrelseskrav. NHO er enige med utvalget i at det er behov for å gi dem som kommer rett fra masterstudiet et bedre organisert tilbud enn det de får i dag, men det kan ikke være hensiktsmessig at all forskerutdanning skjer i egne forskerskoler. Også når det gjelder kompetanse på meget høyt nivå, kan det finnes mange veier til målet. Det vesentlige må være at det sikres gode systemer for kvalitet i tildeling av grader - også doktorgrader.

Utvalget har reist spørsmålet om utviklingen av et eliteuniversitet. Et eliteuniversitet kan ikke vedtas. Det må skapes innenfor de rammer og fullmakter universitetene har. NHO støtter utvalgets forslag om å videreutvikle sentre for fremragende forskning og opprette sentre for fremragende undervisning.

NHO mener det er nødvendig å se på sammenhengen mellom for eksempel de ulike utdanningsnivåene for å sikre "sømløse" overganger mellom fagskolen og de korte profesjonsutdanningene.

Det er helt nødvendig å rette opp dette for å utvikle en utdanningsstruktur som tilpasses to likestilte veier – de som avslutter en bachelor for å komme i arbeid og eventuelt tilbake til videreutdanning senere, og de som bruker bachelorgraden til en vitenskapelig karriere. En yrkesrettet bachelor behøver ikke å være forskningsbasert slik dette kriteriet forstås i dag.

Vennlig hilsen  
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON

  
Sigrun Vågeng  
Direktør