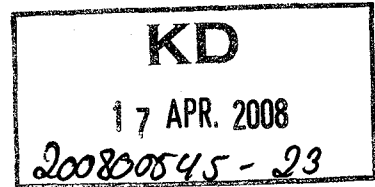


NPH

Nettverk
for Private
Høyskoler



Kunnskapsdepartement
Statsråd Tora Aasland
Pb 8119 Dep
0032 Oslo

Oslo 12. april 2008

Kvalitet blir viktigere enn kvantitet når norsk høyere utdanning ses under ett

Høringsuttalelse til Stjernøutvalgets utredning (NOU 2008:3) fra Nettverk for private høyskoler (NPH)

Det vises til Departementets høringsbrev datert den 28. januar 2008. NPH takker for anledningen til å levere høringsuttalelse om Stjernøutvalgets utredning (NOU 2008:3 Sett under ett). Utredningen var sentralt tema på NPHs årskonferanse i Trondheim den 4. mars d.å. der bl.a. utvalgets sekretær, avdelingsdirektør Sverre Rustad ga ledere for de private høyskolene en god innføring i utvalgets arbeid. Høringsuttalelsen nedenfor er bl.a. basert på årskonferansens påfølgende drøftinger.

1. Generelt

NPH mener Stjernøutvalgets mandat var å utrede strukturelle spørsmål knyttet til en samlet utdanningssektor. I tråd med dette bærer utredning tittelen "Sett under ett". Det har vært en viktig målsetting for kvalitetsreformens felles lov og felles finansieringssystem for statlige og private utdanningsinstitusjoner å se sektoren under ett.

Men NPH beklager at dette grunnleggende samsyn verken fremgår av Stjernøutvalgets visjon, situasjonsanalyse eller forslag til tiltak. NPH mener derfor utredningens tittel er misvisende. Utvalget har etter NPHs mening, ikke sett sektoren under ett.

NPH mener utvalget like fullt fremfører 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. Men utvalgets konsekvensanalyser og anbefalinger tilgodeser nærmest utelukkende statlig eide institusjoner.

NPH anbefaler og håper derfor at Departementet i sitt oppfølgingsarbeid vektlegger behovet for konsekvensanalyser av sektorielle oppfølgingstiltak overfor private høyskoler før slike tiltak etableres. NPH bistår gjerne Departementet i arbeidet med slike konsekvensanalyser.

Utvalget har korrekt observert at "Private høyskoler styres ikke av staten på samme måte som de statlige universitetene og høyskolene". Av den grunn har utvalget kommet til at private høyskoler "omfattes bare i begrenset grad av drøftingen". Utvalgets holdning til private høyskoler har vært at de skal "omtales der det er relevant" (det henvises til NOU 2008:3, s.12). NPH beklager at utredningen med slik tilnærming altfor ensidig har fokusert på statlig eierstyring overfor egne institusjoner. Fokus er til tider så ensidig at utvalget uforvarende synes å **ha gjort statlig sektorstyring nærmest identisk med institusjonell, statlig eierstyring**. Allerede utredningens innledningskapittel om visjon og mål omtaler "norsk høyere utdanning" identisk med "statlig eide institusjoner" (NOU 2008:3, s.5-6). Like ensidig virker de fleste av utredningens situasjonsanalyser og beskrivelser (se for eksempel NOU 2008:3, kap.3, s.18 ff og kap.5, s.44 ff).

Stortingsdebatten om private høyskoler den 29. mai 2006 fremviste det nasjonale paradigmeskiftet som har skjedd når det gjelder det å se statlige og private institusjoner som en samlet sektor, med felles lov og felles finansieringssystem. NPH ga derfor uttrykk for at Stjernøutvalget burde vært tilført bedre kjennskap til kvalitetsreformens betydning for de private høyskolene, jfr. NPHs brev til statsråden datert den 7. juni 2006. NPH nådde ikke frem med sitt forslag, jfr. Departementets svarbrev datert den 28. juni 2006.

NPH vil understreke at utvalgets omtale av private høyskoler er korrekt (NOU 2008:3, s.103f). Men med utvalgets statlige fokus oppleves omtalen av private høyskoler fort mangelfull og irrelevant (NOU 2008:3, kap.7.1.2, s.79). NPH savner spesielt en omtale av private høyskoler når utvalget drøfter diversitet i norsk høyere utdanning (NOU 2008:3, kap.5.4.2, s.53) og spredning av forskerutdanning (NOU 2008:3, kap.5.4.3, s.55). OECD-rapportens funn om norske private høyskolars situasjon er utelatt uten nærmere begrunnelse i utredningen (jfr. boks 5.1, NOU 2008:3, s.49).

NPH ber derfor Departementet legge 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 tydeliggjøres hva som er forskjellen på Departementets nasjonale sektorforvaltning og hva som er forvaltningen av statlig eierskap i sektoren. Utredningsarbeidet kan ellers komme til å representere dramatiske tilbakeskritt for private høyskoler.

2. Institusjonsstruktur (NOU 2008:3, kap.6)

NPH mener utvalget undervurderer de muligheter som ligger i videreutvikling av NOKUTs kvalitetssikrings- og akkrediteringsvirksomhet med sitt tilhørende regelverk (kriterier etc). Det internasjonale panelet som nylig har evaluert NOKUTs nasjonale rolle, viser at NOKUT var et fremtidsrettet utdanningspolitisk tiltak. Samtidig fremmer evalueringen en rekke anbefalinger. Evalueringen av NOKUT bør derfor sammenholdes med Stjernøutvalgets arbeid i oppfølgingen av sistnevnte utrednings mange forslag.

NPH mener Stjernøutvalget reiser en viktig debatt om hva som bør være nasjonale myndigheters rolle i forhold til høyere utdanning i fremtiden. Private høyskoler blir ofte en trussel for en politisk tenkning som ser høyere utdanning som et offentlig gode (*public good*) og ikke først og fremst som et offentlig ansvar (*public responsibility*). NPH har registrert at dette spørsmålet reises ikke minst i debatten om hva som skal bli det videre innholdet i Bolognaprosessen etter 2010. Det hevdes i den forbindelse at de nasjonale myndigheter som deltar i Bolognaprosessen i stigende grad anses for å være regulatorer og katalysatorer fremfor å være ansvarlige tilbydere (*providers*) av høyere utdanning og forskning.

NPH vil hevde at norsk utdanningspolitikk i kjølvannet av kvalitetsreformen, har lagt et prinsipp om et både-og (statlig og privat) til grunn for arbeidet. NPH støtter utvalgets mindretall som mener at statlige og private institusjoner allerede i dagens situasjon har gode muligheter for å utvikle en sektor preget av mangfold og diversitet med autonome universiteter, vitenskapelige høyskoler og høyskoler.

NPH mener det i kjølvannet av kvalitetsreformen er etablert et sterkt driv i sektoren mot større enheter som kan bli mer slagkraftige i internasjonaliseringen, i konkurransen om studenter, forskningsmidler mv. Men kvalitet må prioriteres fremfor kvantitet. God kvalitet på utdanningen kan ikke leses av på antall studenter. Robuste fag- og forskningsmiljøer er ikke ensidig avhengig av kvantitet. Det vises her til innspillet fra rektorene ved de statlige og private vitenskapelige høyskolene (Aftenposten den 9. februar 2008).

NPH støtter forslaget om at det arbeides videre med nasjonale nettverksmodeller som kan omfatte både statlige og private institusjoner (NOU 2008:3, s.198 ff). Slike modeller i retning mer samarbeid, fusjoner og større enheter er allerede i utvikling uavhengig av statlig eller privat eierskap. Men finansieringssystemet trenger incentiver til slikt samarbeid. NPH mener norske politiske myndigheter heller bør videreføre en kvalitetsreform fremfor å etablere en ny, kostbar kvantitetsreform.

NPH finner følgelig utvalgets forslag om at universitetskategorien skal bli den eneste nasjonale institusjonskategori totalt uakseptabelt. Dagens lovfestede prinsipp om retten til å kunne etablere akkrediterte institusjoner på religiøst eller pedagogisk grunnlag i Norge lar seg ikke i praksis kombinere med et krav om minimum 5000 studenter.

NPH mener en statlig, insentivbasert styring av sektoren i retning av et mindre antall statlige universitetsinstitusjoner (utredningens visjon) innebærer svekket autonomi, mindre diversitet og mangfold i sektoren. Uansett bør prosessene gjøres frivillig. Men dersom frivillighet skal ha noen mening bør det finnes ulike institusjonskategorier å velge mellom. NPH mener at de alternative institusjonskategorier "høyskole" og "vitenskapelig høyskole" må videreføres. NPH slutter seg her til den vurdering som fremføres av utvalgets mindretall (NOU 2008:3, s.77f).

3. Akkreditering av mastergrader (NOU 2008:3, kap 8)

Utredningen foreslår å likestille de høyere utdanningsinstitusjonene når det gjelder akkreditering av mastergrader. NPH finner det påfallende at en utredning som vektlegger faglig konsentrasjon som motvirker spredning av mange, små fagmiljøer, samtidig foreslår å gi høyskolene samme rett som universitetene og de vitenskapelige høyskolene til å etablere mastergrader. Konsekvensene av dette kan bli mange små og lite levedyktige mastergradsprogrammer.

Samtidig vil forslaget innebære en betydelig konkurransevridding dersom etableringsretten bare omfatter statlige høyskoler. NPH ber om at Departementet i sitt videre arbeid med forslaget forutsetter like rammevilkår for statlige og private, institusjonsakkrediterte høyskoler.

4. Styrket forskerutdanning (NOU 2008:3, kap 9)

NPH deler utvalgets syn på at spredning av doktorgradsressurser på mange små og svake vitenskapelige miljøer som konkurrerer med hverandre svekker en optimal ressursutnyttelse i sektoren.

Utvalget kan ha fremmet et viktig forslag om å samle doktorgradsmiljøer og etablere større forskerskoler eller tilsvarende strukturerte opplegg som oppfyller visse minstekrav til omfang og organisering. NPH mener forvaltningen av insentivmidler på dette området må ha som mål å ivareta også private høyskolars behov for eierskap til forskerskoler eller tilknytning til forskerskoler / tilsvarende strukturerte opplegg.

5. Finansieringssystemet (NOU 2008:3, kap. 10)

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" (NOU 2008:3, s. 103f). Derfor omtaler utredningen "finansieringssystemet for statlige universiteter og høyskoler" (NOU 2008:3, s. 114). Samtidig har utredningen ikke "til hensikt å omfordele midler mellom statlige og private institusjoner". Utvalget mener at "slike virkninger må vurderes særskilt i oppfølgingen" (NOU 2008:3, s. 114). NPH viser her til det som ovenfor er sagt om behovet for konsekvensanalyser.

NPH mener at det felles finansieringssystemet som skal evalueres i 2009, i størst mulig grad bør ligge fast inntil evalueringen er gjennomført.

Private høyskoler er som tidligere nevnt, korrekt beskrevet i utredningens omtale av finansieringssystemet som styringsinstrument (NOU 2008:3, kap.10.1, s.103). Men private høyskoler er utelatt når finansieringssystemet vurderes (NOU 2008:3, kap.10.3, s.106 ff).

NPH har særlig merket seg to utvalgforslag som vil ha konsekvenser for private høyskoler:

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

Behovet for større transparens i basiskomponenten har vært hevdet av NPH tidligere. En viser her bl.a. til arbeidet med "hva som vil være et rimelig nivå for statlige tilskudd til private høyskoler for at disse ikke-kommersielle skolene skal kunne utføre viktige samfunnsoppdrag" (jfr. Stortingets komiteens merknader). Se til dette St.prp.nr.1 (2006-2007, s.116).

NPH mener basiskomponenten kan gjøres mer transparent. Men krav om transparens må også stilles til de øvrige statlige bevilgninger som skjer utenom finansieringssystemets komponenter. NPH viser i denne forbindelse til utredningens mange forslag som kan innebære en betydelig økning av tilskudd (insentiver) 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 konsekvenser for statlige tilskudd til private høyskoler.

NPH mener et rimelig nivå på statlige tilskudd til private høyskoler må relateres til nivået på de totale tilskudd til statlig eide institusjoner. Utvalget foreslår en tilskuddsøkning på 5,7 mrd. kroner som tilskudd til statlige universiteter og høyskoler utenom finansieringssystemet. Dersom utvalgets forslag følges opp mener NPH en tilsvarende tilskuddsøkning må tilgodeses private høyskoler.

NPH er i utgangspunktet skeptisk til utredningens forslag om etablering av langsiktige oppdragsavtaler mellom departementet og enkeltinstitusjoner. NPH kjenner forslag om oppdragsavtaler fra tidligere og mener det representerer et tilbakeskritt i forhold til institusjonell autonomi. Utredningen synes ikke å ha tilført forslaget noen nye momenter. Erfaringer med strategisk styrte bevilgninger fremfor mer resultatbaserte tilskudd tilsier at det fort blir mer lønnsomt å lobbe enn å jobbe.

Men forslaget kan også forstås som et forslag om forsøk med flerårige budsjettering og større forutsigbarhet. NPH vil kunne støtte slike forsøk.

6. Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene (NOU 2008:3, kap.14)

NPH ser ønskeligheten av et kompetanseløft for å styrke personalets kompetanse i de korte profesjonsutdanningene. Men både statlige og private høyskoler bør tilgodeses på en likeverdig måte.

NPH ser det ikke som noe problem at sykepleier- og lærerutdanning finnes både ved høyskoler og ved universiteter når insentiver skal innrettes. En må sette insentivene inn mot de profesjoner det gjelder uavhengig av institusjonskategori og eierskap, jfr. den praksis Forskningsrådet har etablert når forskningsmidler skal kanaliseres til "relevante miljøer".

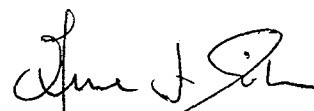
NPH gir sin tilslutning til utvalgets forslag for å styrke praksisopplæringen i de korte profesjonsutdanningene. Men det bør iverksettes kvalifiserte forsøk før det lanseres som permanente ordninger.

7. Senter for fremragende undervisning (NOU 2008:3, kap.15)

NPH gir sin tilslutning til utvalgets forslag om etablering av Sentre for fremragende undervisning (NOU 2008:3, kap.15, s.151f.). En forutsetning er at også (akkrediterte) private høyskoler også skal kunne søke om slik senterfunksjon på linje med statlige institusjoner.

Med vennlig hilsen for
NETTVERK FOR PRIVATE HØYSKOLER (NPH)


Vidar L. Haanes
Leder


Arne J. Eriksen
Sekretær

NPH
PB 5144 Majorstuen
0302 Oslo