

NOU 2008: 3 – Sett under ett

Høringsuttalelse fra Universitetet i Tromsø

Universitetet i Tromsø gir sin tilslutning til den situasjonsbeskrivelse og forståelse av utviklingstrekk for sektoren som gis av Stjernøutvalget, med særlig vekt på følgende forhold:

- det er 38 statlige universiteter og høyskoler med hver sin strategi og som konkurrerer seg imellom om studenter, ansatte, talenter, forskningsressurser og status
- med et fragmentert forskningssystem som følge
- som igjen fører til en rekke spinkle doktorgradsutdanninger og masterstudier
- et finansieringssystemet som ikke oppmuntrer til samarbeid og samhandling

Kjernepunktet i innstillingen er fastsettelsen av institusjonsstrukturen. Denne skal skje etter flercampusmodellen og iverksettes så snart som mulig. Utvalget framholder at faglig tilknytning og profil skal være sentrale kriterier. Institusjonsprofilen skal i etterkant drøftes med departementet, og det skal opprettes et eget rådgivende organ for formålet. Universitetet i Tromsø vil framholde at det gir sin tilslutning til situasjonsbeskrivelsen og nødvendigheten av endringer i sektoren. Universitetet mener imidlertid at den frivillige samhandlingen bør vektlegges sterkere og tror at dette er en sikrere måte å nå de oppsatte målene om faglig konsentrasjon og effektiv ressursutnyttelse på. Samhandlingen må være fundert på grundige faglige analyser, økonomiske incitament, i tråd med utvalgets forslag og overordnet politisk styring, innen rammene av dagens lovverk. Til grunn for denne vurdering ligger ikke minst erfaringer som er høstet i den pågående fusjonsprosessen mellom Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø.

Universitetet vil også peke på at utvalget ikke har vurdert hvilke organisasjonsmønstre som samlet hadde vært best for utviklingen av norsk forskning for samfunnets beste. En følge av dette er at instituttsektoren, som har nesten like mange forskerårsverk som universitetene, ikke er berørt. Dette er det ingen grunn til å holde mot utvalget. Det følger av mandatet.

Kapittel 3 og 4 trekker opp utviklingstrekk, sentrale utfordringer, kontekster og dilemmaer for sektoren. Dette utgjør perspektivrike og dekkende analyser for utvalgets seinere forslag og konklusjoner.

I kap. 4.4, demografisk utvikling, viser prognosene for befolkningsutviklingen i Nord-Norge for perioden 2015-2025 en reduksjon på over 10 % 20-24 åringer. Dette perspektivet er det viktig å ha med seg når den framtidige institusjonsstrukturen i landsdelen skal fastlegges.

I kap. 4.7.1 omtales utviklingen i Norden, herunder omstruktureringen i Danmark hvor også forskningsinstituttene er trukket inn i prosessen for å oppnå en sterkere

konsentrasjon av forskningsmidler og akademisk talent. Som nevnt innledningsvis, savnes en utdypning av dette perspektivet i innstillingen.

Kapittel 5 omhandler utviklingstrekk og utfordringer i norsk høyere utdanning og redegjør for utviklingen siden tidlig 90-tall som har ført til den gradvise reduksjon av skillene mellom universitetet og høyskoler. Skiftende politiske regimer har bidratt til en økende konvergens mellom universitetet og høyskoler.

For Universitetet i Tromsø er det naturlig å knytte denne utviklingen til de erfaringer og vurderinger som ligger til grunn for beslutningen om fusjon mellom Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø:

- Det erkjennes at samarbeid med utgangspunkt i dagens organisering, basert på individuelle avtaler mellom fagmiljø, har sine begrensninger. Samarbeidsavtaler mellom de to institusjonene har ikke innfridd forventningene.
- Institusjonenes strategier og ambisjoner har blitt mer sammenfallende, i tråd med den generelle utviklingen innen sektoren.
- Endringer i styrings- og finansieringssystemet gjør at Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø i dag konkurrerer om studenter, studieplasser, FoU-bevilgninger, etablering av studier, videreutdanningsstudenter, nybygg og politikernes oppmerksomhet. Uten nye initiativ og tiltak er det grunn til å forvente at konkurransen ville tilta på bekostning av samarbeidet i åra som kommer. Dette ville motvirke en effektiv utnyttelse av ressursene på Tromsøya.
- Hele utdanningssektoren gjennomgår betydelige strukturendringer som følge av en utvanning av universitetsbegrepet og den akademiske driften i høyskolesektoren. Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø ønsker å møte disse endringene og å vise veg i et nytt utdanningslandskap.

Styrene ved Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø er enige om at utfordringene og de framtidige utfordringer møtes best ved å forene krefter og skape et nytt universitet, i tråd med de utviklingstrekk som er beskrevet i utvalginnstillingen.

Universitetet i Tromsø vil understreke betydningen av å ha en struktur innen høyere utdanning som sikrer sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet, slik at høyere utdanning er tilgjengelig for alle. Dette vil kreve, slik Universitetet erfarer det, en sterkere nasjonal styring av studieplasser.

I departementets høringsbrev pekes det særlig på spørsmål som behandles i kapittel 5:

- spredningen av forskerkompetanse i Norge
- kvaliteten i profesjonsutdanningene
- hensynet til konsentrert satsing innen forskning

Universitetet i Tromsø deler bekymringen for at de nasjonale kravene for opprykk til universitet kan gi som resultat at en får smale doktorgrader på lite kostnadskrevende fagområder, med utspring i små og sårbare fagmiljø.

I fusjonsprosessen er det definert betydelige muligheter for synergieffekter som vil kunne styrke de korte profesjonsutdanningene innen fagområdene helse, teknologi, økonomi, læreutdanning og kunst og kultur.

Universitetet i Tromsø deler innstillingens vurderinger om behovet for mer konsentrert satsing innen forskning.

Universitetet i Tromsø slutter seg også til konklusjonen om en tydeligere politisk overordnet styring av sektoren. Institusjonene må imidlertid fortsatt ha stor frihet til selv å utforme organisering innenfor definerte rammevilkår. Det må være betydelig institusjonell frihet til å gjøre strategiske valg med tilhørende ansvar. Universitetet i Tromsø ser likevel positivt på at det skal utformes tydelige strategiske mål og med spesifikk profil for den enkelte institusjon hvor det inngås mer forpliktende langsiktig avtaler, i en dialog mellom departementet og institusjonen.

Kapittel 6, institusjonsstrukturen

Universitetet i Tromsø støtter de grunnleggende vurderinger med hensyn til å etablere en robust institusjonsstruktur for de kommende 10-20 år. I Nord-Norge har en gjennom Råd for høyere utdanning i Nord-Norge (RHU) utviklet en nettverksmodell som har virket i over 30 år. Dette samarbeidet har manifestert seg i avtalen om "Nordlysalliansen", som er tiltrådt av de seks høgskolene i landsdelen og Universitetet i Tromsø. Til grunn for avtalen ligger et ønske om å styrke høyere utdanning og forskning i Nord-Norge slik at institusjonene samlet, eller i samarbeid med flere institusjoner, kan møte felles utfordringer på en offensiv måte.

Nettverksmodellen har, slik det er framholdt i beskrivelsen av bakgrunnen for den pågående fusjonsprosessen i Tromsø, sine begrensninger. Derfor har Universitetet og Høgskolen i Tromsø valgt å gå inn for fusjonering. Når det gjelder samarbeidet i regi av RHU, så har det gitt best resultater i avgrensede fellesprosjekter om forskerutdanning og studentrekruttering.

Universitetet i Tromsø ønsker å fullføre fusjonsprosessen før en går inn i vesentlige prosesser i relasjon til RHU og dets medlemsinstitusjoner. I en videre oppfølging vil frivillighetsprinsippet være en sentral rettesnor. For å komme videre vil det også være helt avgjørende at det kommer på plass økonomiske incitament som fremmer motivasjonen for institusjonell samhandling.

En flercampusmodell vurderes å kunne ha størst betydning innen utdanningsfeltet. Universitetet mener at sammenslåing av institusjoner må bestemmes av hva som gir faglig merverdi. I en slik sammenheng vil valg basert på analyser av faglig profil ofte vege tyngre enn hensynet til regional samhörighet.

Kapittel 7, styring og ledelse

Universitetsstyret skal i et senere møte ta stilling til styringsmodell for det nye universitetet. Universitetet ønsker av den grunn, og ikke på dette tidspunkt, å gå konkret inn på utvalgets forslag om styring og ledelse.

Det er ellers Universitetet i Tromsøs oppfatning at den foreslåtte lovendring ikke virker godt nok utredet og begrunnet. Gjeldende lov har knapt virket i 3 år. De erfaringer og muligheter som denne loven gir, burde vært undergitt en grundig evaluering før en ny, innsnevrende lovendring foreslås. Inntil denne evalueringen er gjennomført, gir dagens lov de nødvendige valgmuligheter.

For øvrig støttes størrelse og sammensetning av styret i tråd med dagens ordning.

Kapittel 8, akkreditering som universitet

Universitetet i Tromsø deler utvalgets oppfatning om at dagens universitetsdefinisjon fører til at det utvikles for mange smale forskerutdanningsprogrammer, bygd på små og sårbare fagmiljøer. Det gis støtte til forslaget om at kriteriene endres slik at institusjoner som har selvstendig rett til å tildele én doktorgrad og samtidig har minst 5000 studenter, kan akkrediteres som universitet. Endringen må knyttes opp mot en vesentlig skjerping av kravet til stabil forskerutdanning, i tråd med utvalgets forslag i kap. 8.5. og suppleres med krav til faglig bredde.

Kapittel 9, styrking av forskerutdanningen

Universitetet i Tromsø er enig med utvalget i den betydningen som tillegges etablering av forskerskoler. Hovedpoenget er ikke betegnelsen forskerskole i seg selv, men at doktorgradsstudenten inngår i et større faglig fellesskap og ikke blir isolert i små miljøer. Forskerskolene kan fungere som nasjonale kraftsentre og være helt sentrale i kvalitetsmessig god nettverksbygging. Den ressursmessige opprusting av forskerskolene støttes.

Kapittel 10, finansieringssystemet

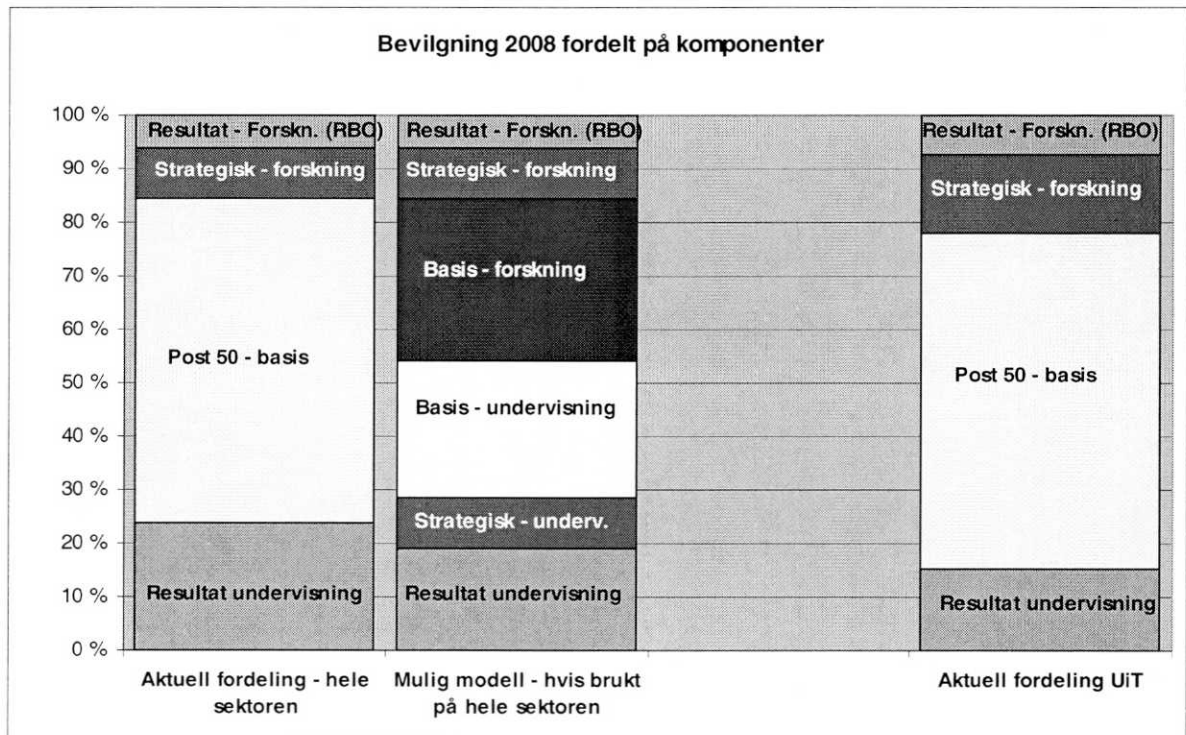
Utvalget foreslår innført et system med avtaler mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet for å styrke langsiktigheten i virksomheten. Avtalene kan ha et tidsperspektiv på 3–4 år, de skal ikke være juridisk forpliktende, men være et uttrykk for gjensidige forventninger og kunne få konsekvenser for senere budsjettildelinger. Mer langsiktige planer og avtaler vil kunne utgjøre et positivt bidrag til styringen av Universitetet.

Det enkeltforslaget som kan ha de største praktiske og økonomiske konsekvensene på kort sikt, er å innføre en strategisk undervisningsbevilgning som kan komme på bekostning av basisbevilgningen. Utvalget foreslår at omfanget av den strategiske undervisningskomponenten skal være på omtrent samme nivå som den strategiske forskningskomponenten. Hvis en ser på bevilgningen for 2008 til sektoren under ett, er den strategiske forskningskomponenten ca. 9 % av samlet bevilgning. Med endringen som er foreslått, vil basiskomponenten kunne reduseres fra ca. 61 % til ca. 56 %. I tillegg vil den resultatbaserte undervisningskomponenten kunne reduseres fra ca. 24 % til ca. 19 %. Dette er tilsynelatende ikke dramatiske tall, men kan medføre at institusjoner må gjennomføre nedbemanninger. I henhold til gjeldende lovverk må permanente undervisningsoppgaver utføres av fast ansatt personale. Det er derfor nødvendig å ha en langsiktig, høy basisandel i bevilgningen. Hvis strategiske midler skal brukes som oppstartsmidler/«såkornmidler» til nye tiltak, må disse tiltakene, når

de blir permanente, finansieres over basis- og resultatbevilgningen. Hvis ikke sektoren tilføres nye midler, vil dette innebære mindre ressurser til og nedbygging og mulig nedleggning av andre studietilbud. En forutsetning for at en slik modell skal kunne bli vellykket, er en god dialog mellom departementet og institusjonen om de langsiktige planene. Dette bryter med noe av prinsippet i Kvalitetsreformen med økt institusjonell autonomi og økt markedstilpasning, men er i tråd med anbefalingene om noe sterkere sentral styring av sektoren.

Universitetet i Tromsø har både en stor strategisk forskningskomponent (ca. 15 % i 2008) og en forholdsvis stor basiskomponent (ca. 63 %). Resultatet for UiT vil derfor avhenge av hvordan modellen videreføres i fordelingen mellom institusjonene.

Situasjonen og den mulige modellen kan illustreres som i figuren nedenfor:



Et system med dialog og avtaler mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet vil i seg selv være ressurskrevende. Hvis dette følges opp med enklere rapportering i henhold til klarere mål, kan det likevel være kostnadseffektivt.

Hvis forslaget om å skille finansiering av utdanning og finansiering av forskning medfører at basisbevilgningen reduseres ytterligere, vil problemene som er beskrevet ovenfor, bli tilsvarende større.

Et fullstendig skille mellom finansiering av utdanning og finansiering av forskning (inkludert egne basisbevilgninger) byr bl.a. på store utfordringer i å finne en modell for å fordele infrastruktur- og andre fellesutgifter mellom de to virksomhetsområdene uten at dette i seg selv skal være ressurskrevende.

Universitetet i Tromsø støtter tanken om en sterkere sentral styring av sektoren hvor det fokuseres på tydelige, mer overordnede og langsiktige mål- og resultatkrav. Dette forutsetter at institusjonene blir gitt ansvar og frihetsgrader til å utnytte mulighetene.

Det vil kunne representere et dilemma å kunne sikre den nødvendige langsiktigheten i planleggingen, dersom basisbevilgningen reduseres til fordel for større strategisk bevilgning.

Utvidede dialoger og avtaler mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet kan være en hensiktsmessig måte å gjøre dette på, men ressursinnsatsen må stå i forhold til resultatene, og forutsetter at avtalene kunne blir tilstrekkelig bindende til å virke etter hensikten.

Utvalget framholder at forslaget til finansieringsmodell vil kunne ha gunstig virkning for flere utfordringer som sektoren i dag står overfor:

Det kan imidlertid representere en utfordring å sikre tilstrekkelige midler til universitetsmuseene dersom basistildelingen reduseres og den dekomponeres i atskilte, transparente basistildelinger til henholdsvis forskning og undervisning.

Utvalget mener at strategiske undervisningstildelinger kan være vel egnet til å motivere til økt samhandling mellom institusjonene og omgivelsene. For å oppnå denne effekten er det nødvendig med noen avklarende presiseringer.

Det kan også reises spørsmål om det kan ha utilsiktede konsekvenser for den forskningsbaserte undervisningen på lang sikt dersom det blir et fullstendig skille mellom finansiering av utdanning og finansiering av forskning.

Kapittel 11, små studiesteder

Det er en grunnleggende premisse for utvalget at små studiesteder er mindre produktive enn større. Dette bygger opp under forslaget til institusjonsstruktur, kap. 6, med en styringsstruktur som innen sitt område skal sikre kvaliteten og forsvarlig utnyttning av de samlede ressurser. Universitetet i Tromsø ønsker ikke å kommentere de konkrete forslagene til vurdering av hvilke studiesteder som skal opprettholdes som selvstendige institusjoner. Dersom de nye regionale styringsorganer skal gjennomføre strukturendringer som ikke har latt seg gjennomføre på overordnet nasjonalt nivå, så vil dette representere en betydelig utfordring.

Kapittel 12, dimensjonering, arbeidsdeling, ansvar for små fag

Universitetet i Tromsø er enig med utvalget når det framholder at myndighetene har et ansvar for å gripe inn når det ikke er tilstrekkelig antall studieplasser nasjonalt. Samtidig skal det føres et overordnet tilsyn med at bredden i fagspekteret sikres i fagmiljø med forsvarlig kvalitet. Slik utvalget også framholder, så finnes det tilstrekkelige styringsinstrumenter i dagens system og regelverk, under forutsetning av aktiv oppfølging fra overordnet myndighet.

Kapittel 13, universitet på internasjonalt nivå

Universitetet i Tromsø er enig med utvalget i at støtte til Sentre for fremragende forskning (SFF), Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) og Yngre fremragende forskere (YFF) er den hovedstrategi i som bør velges for å sikre at Norge har utdannings- og forskningsmiljøer på høyt internasjonalt nivå. Alle universitetene har ambisjoner om å være i toppen internasjonalt innenfor noen av de fagområdene som er mest sentrale for dem. Det tilrådes ikke å peke ut ett av de eksisterende universiteter som nasjonalt toppuniversitet.

Det bør iverksettes en prosess som sikrer samordning og samhandling av de utpekte faglige tyngdepunkt av høy internasjonal standard. Et hovedhensyn vil her være faglig robusthet over tid.

Kapittel 14, styrking av profesjonsutdanningene i høgskolene

I kapitlet argumenteres det for å styrke kvaliteten i flere av de korte profesjonsutdanningene. Forslaget om at Kunnskapsdepartementet skal ta initiativ til et program for kompetanseheving støttes. Det argumenteres for at nasjonale rammeplaner bør avskaffes. Det vises til at profesjonsutdanningene ved universitetene og de vitenskapelige høgskolene aldri har vært styrt av rammeplaner. Hvorvidt rammeplanene helt bør avskaffes, har en ved Universitetet i Tromsø ikke grunnlag for å uttale kategorisk, men det synes i alle fall å være behov for en betydelig forenkling, med mer rom for lokal utvikling og tilpassing.

Kapittel 15, sentre for fremragende utdanning

Som et tiltak for å rette oppmerksomheten sterkere mot kvaliteten i undervisningen i høyere utdanning, foreslås det å innføre en ordning med Sentre for fremragende utdanning, etter mønster av SFF-ordningen. Dette ville også kunne fungere som et bidrag til å heve kvaliteten i profesjonsutdanningene, jfr kap. 14. Det foreslås at sentrene forankres i sterke fagmiljø, med en helhetlig tilnærming og pedagogisk tilrettelegging. For å sikre overføringsverdien til andre fagmiljø, er det viktig å koble inn enheter som arbeider på tvers av fagmiljøene, slik for eksempel U-vett, Universitetets senter for videre- og etterutdanning fungerer.

Kapittel 16, universitetenes og høyskolenes regionale betydning

Slik det framholdes under pkt 16.1 kom den regionale politikken inn for fullt med etableringen av distriktshøgskolene og Universitetet i Tromsø på slutten av 1960-tallet. Det har gjennom Universitetets 40-årige historie vært klart at Universitetet i Tromsø er en institusjon i og for landsdelen, som velger hovedtyngden av tema som det forskes på med dette utgangspunkt. I forslag til strategidokument for Det nye Universitetet, framholdes det at det skal skapes et nasjonalt og internasjonalt kraftsenter for kompetanse, vekst og nyskaping i nordområdene. Institusjonen skal være en kunnskapsmotor i landsdelen og den skal ta på seg en sentral rolle nasjonens nordområdesatsing. Samtidig skal Universitetet i Tromsø utgjøre en internasjonal ressurs innen sine spesialområder.

Det er ved den interne høring av innstillingen stilt spørsmål ved om en stor landsdelsinstitusjon vil vekke samme engsjement i lokalmiljøer og samfunn som små høyskoler gjør i dag. Høyskolene i distriktene forholder seg til sine lokalsamfunn, et landsdelsuniversitet må prioritere regionens interesser.

I hovedsak foregår all grunnforskning i landsdelen ved Universitetet i Tromsø. Nord-Norge trenger en institusjon som forskningsmessig holder godt internasjonalt nivå. Det kan være tvil om organisering i et stort regionbasert universitet er den mest effektive måten å få utført den forskning som landsdelen har behov for, og som i sin tur kan gi grunnlag for nyskaping og sysselsetting.

Universitetet har gjennom U-vett etablert en god samarbeidsmodell og et nettverk bestående av kompetansemeglere, studiesentra og tilsvarende aktører i de tre nordligste fylkene. Dette har medvirket til at regionene har fått et bredere utdanningstilbud gjennom tilbud gitt utenfor campus. Fagmiljøene når ut med kunnskap og mer utdanning til ulike aktører og det bidrar til å synliggjøre Universitetet som en interessert og relevant partner.

Kapittel 17, internasjonalisering i høyere utdanning

Slik utvalget påpeker, er internasjonalisering også blitt en del av finansieringssystemet, men i en så beskjeden grad at det ikke har vært et reelt bidrag til å øke tallet på utenlandske studenter som kompensasjon for at norske studenter tilbringer ett semester i utlandet.

Det vil også måtte legges større vekt på at samarbeidet med utenlandske partnerinstitusjoner blir mer enn en mekanisme for studentmobilitet, men gir grunnlag for nærere institusjonelt samarbeid innen forskning.

Kapittel 18, etniske minoriteters deltakelse

Universitetet i Tromsø støtter utvalgets påpekning av at universitetene og høgskolene har et ansvar for å bidra til at sammensetningen av studentmassen avspeiler at samfunnet har blitt flerkulturelt og at minoritetsungdom framstår som rollemodeller. Sammen med sentrale myndigheter må det iverksettes tiltak for å oppnå dette, i tråd med utvalgets forslag.

Kapittel 19, funksjonshemmede i høyere utdanning

Universitetet i Tromsø støtter utvalgets forslag om at tydeligere myndighet tillagt Læringsmiljøutvalget, som innstillende organ til styret, kan være en effektiv måte å sikre funksjonshemmede studenters rettigheter og behov på.

Kapittel 20, likestilling

Universitetet i Tromsø har i sin handlingsplan for likestilling inne flere tiltak som er sammenfallende med utvalgets foreslag: kalling av kvinner til professor II-stillinger, mentorordning, forskningstermin for kvalifisering til toppstilling og ekstra driftsmidler til eksperimentelle fag. Universitetet i Tromsø støtter forslaget om at regjeringen tar initiativ til å endre gjeldende EØS-regler for kjønnskvotering, slik at institusjonene kan ta i bruk kvotering for å skape en jevnere kjønnsbalanse innen sektoren, og da særlig vitenskapelige toppstillinger.

Kapittel 21, en mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk

En sentral setning i kapitlet er: "The University as an object of policy at the European level can be argued to be over-debated and under-investigated". Det gis tilsutning til utsagnet og til forslaget om å styrke de samlede midler til utdanningsforskning.

Kapittel 22, økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget framholder at forslag til ny institusjonsstruktur vil kreve ressurser for å kunne gjennomføres. En sammenslåing av ulike institusjoner vil blant annet kreve midler til organisasjonsutvikling, lederskoleing og tiltak for å utvikle ny institusjonsidentitet.

Det foreslås årlige bevilgninger til strukturtiltak, styrking av profesjonsutdanningene, forskerutdanning, sentre for fremragende undervisning og forskning om høyere utdanning. I en opptrappingsperiode på inntil 5 år foreslås det samlet omlag 900 mill. kroner årlig, deretter en viss nedtrapping.

Universitetet i Tromsø legger primært til grunn et frivillighetsprinsipp for sine forslag og foreslår at det i en 5-årsperiode legges inn 1 milliard kroner i ulike incitamentsordninger for å oppnå den samordning og styrking som norsk høyere utdanning og forskning trenger, i tråd med utvalgte innstilling.