

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

## Høringsuttalelse fra Norges Forskningsråd

### 0. Samlet vurdering

Forskningsrådet mener at Stjernø-utvalgets utredning er et viktig og konkret bidrag til den politiske debatten om hvordan rammevilkårene best kan utformes for å bygge opp under overordnede mål for høyere utdanning og forskning. Gjennom sine analyser tar utvalget opp reelle utfordringer i universitets- og høgskolesektoren, og belyser disse på en grundig måte. Kravene til kvalitet i utdanning og forskning blir stadig sterkere, samtidig som flere prosesser kan se ut til å virke hemmende på kvalitetsutviklingen. Økningen i utdanningstilbud på master- og doktorgradsnivå de senere årene, har ført til at flere tilbud har svake ressurser og få studenter. Dette bidrar til en spredning av ressursene og fragmentering av fagmiljøene. Evalueringer har påvist sviktende kvalitet i flere viktige utdanninger, og mange studiesteder opplever svak rekruttering. Forskningsrådet arbeider for å styrke kvaliteten og kapasiteten i forskningen. For å realisere en slik målsetting, kreves systematisk og målrettet rekruttering, nasjonalt samarbeid om infrastruktur og konsentrasjon av ressurser. Forskningsrådet støtter vurderingen av at det er behov for å utvikle strukturen i utdannings- og forskningssektoren, men tror ikke at en omfattende strukturreform, i tråd med Stjernø-utvalgets hovedforslag, er den riktige veien å gå for å nå viktige forskningspolitiske målsettinger. Omkostningene ved en slik reform kan bli store, den kan flytte fokus og krefter bort fra kvalitetsutviklingen, og effektene er usikre. Forskningsrådet anbefaler derfor – i tillegg til mer målrettede strukturendringer - å forsterke de mulighetene for samordning og konsentrasjon som finnes innenfor dagens system, og hvor Forskningsrådets rolle og virkemidler står sentralt. En slik strategi er også i samsvar med Stjernø-utvalgets analyser og forslag.

Forskningsrådet vil i sin høringsuttalelse i hovedsak omtale forslagene som berører forskning og utvikling av forskningskvalitet, og vil særlig legge vekt på følgende:

- Forsterking av den nasjonale konkurransearenaen for forskningsfinansiering
- Langsiktighet i finansieringen og økt strategisk dialog
- Styrking av forskerutdanningen

### 1. Overordnet struktur (særlig kapittel 6)

Stjernø-utvalgets hovedforslag er å endre institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning gjennom omfattende sammenslåinger. Forskningsrådet deler Stjernø-utvalgets bekymring for en uhensiktsmessig fragmentering av utdanningstilbudet på master- og doktorgradsnivå, og særlig for forskningens vilkår i små fagmiljøer. Forskningsrådet støtter derfor utvalgets forslag om ikke å opprette nye permanente studiesteder de nærmeste årene. En sammenslåing eller samlokalisering av institusjoner til større enheter vil kunne skape en tydelig organisatorisk ramme for samarbeid, og gi muligheter for samordning og prioritering.

Utvalgets hovedforslag kan ha et potensial for å bidra til konsentrasjon og forskningssamarbeid på tvers av institusjoner. Forskningsrådet mener at strukturendringer er ønskelige, men at disse må være mer målrettede for å løse konkrete strukturelle utfordringer. Her vil hensyn til faglig konsolidering og institusjonenes egne ambisjoner måtte være med i vurderingsgrunnlaget.

Forskningsrådet mener at etablering av store enheter med svært sammensatt faglig profil og med spredt geografisk lokalisering, ikke er noen garanti for styrket kvalitet i forskning og utdanning. Det ligger blant annet betydelige styringsutfordringer knyttet til ”flercampusmodellen”, noe som kan føre til uklar akademisk profil og svekket internasjonalt renommé. En annen utfordring når ulike kompetanseprofiler samles innenfor én institusjon, kan være å prioritere de beste miljøene gjennom en differensiering av forskningsvilkår. Forskningsrådet mener at en så omfattende strukturereform i tillegg vil kreve svært omfattende tidsmessige og økonomiske ressurser. Disse ressursene bør heller settes inn på kvalitetsfremmende tiltak. Forskningsrådets vurdering er derfor at Stjernø-utvalgets hovedforslag ikke kan anbefales.

### **1.1 Forholdet mellom universiteter og høyskoler**

Utvalget har lagt til grunn at det ikke er mulig å gå tilbake til en situasjon med klare skiller mellom universiteter og statlige høyskoler. Men selv om det har skjedd en tilnærming mellom institusjonstypene, er det samtidig viktig å understreke at det fortsatt er betydelige forskjeller mellom de fleste universitetene og høyskolene både når det gjelder formell kompetanse, forskningsinnsats og faglig innretning. Spesielt står ”de nye” profesjonsutdanningene sentralt i virksomheten ved de statlige høyskolene. Forskningsrådet utarbeidet høsten 2007 en policy for forskning ved de statlige høyskolene, og denne tar hensyn til utviklingen mot større sammenfall i oppgaver, ikke minst gjennom at tidligere høyskoler er blitt universitet. Policyen argumenterer for en gradvis utfasing av tiltak og virkemidler som er rettet eksklusivt mot høyskolene. Målsettingen med policyen er å etablere virkemidler som i langt sterkere grad rettes mot å styrke kompetanseutviklingen og forskningsinnsatsen innenfor kunnskapsområder som høyskolene har et spesielt ansvar for, men som også finnes ved enkelte universiteter. Det er de siste årene igangsatt forskningssatsinger som er rettet direkte mot praksisrettet FoU for profesjonsutdanningene og Forskningsrådet har foreslått å sette i gang satsinger på kvalitets- og kompetanseutvikling i profesjonsforskingsmiljøene som konkurransebaserte, institusjonsnøytrale satsinger, selv om målgruppen primært finnes ved høyskolene. En satsing for å styrke kunnskapsgrunnlaget og forskningen for og om profesjonene, vil gi institusjonene muligheter til å utvikle spesialiseringer eller faglige kjerneområder, og sin egen utdannings- og forskningsprofil. Dette vil være et svært betydningsfullt grep for å sikre at forskningsambisjonene ved profesjonsutdanningene knyttes tett til utfordringene i profesjonsfagene og profesjonsutøvelsen.

## **2. Styring og ledelse i universitets- og høyskolesektoren (kapittel 7)**

Stjernø-utvalget foreslår å lovfeste enhetlig ledelse med valgt eller ansatt rektor som styringsmodell ved universiteter og høyskoler. Utvalget foreslår videre at rektor er medlem av styret uavhengig av om han/hun er valgt eller ansatt, og at det lovfestes at styret skal ledes av ett av de eksterne medlemmene

Kvalitetsreformen har gitt universiteter og høyskoler større autonomi og strategisk handlingsrom. Forskningsrådet støtter utvalget i vurderingen av at institusjonene har store ledelsesutfordringer både pga autonomien, en sterkere nasjonal og internasjonal konkurranse,

og økte krav til omstilling. Forskningsrådets evalueringer peker gjennomgående på at god faglig ledelse er avgjørende for å fremme forskning av høy kvalitet.

Rent prinsipielt mener Forskningsrådet at en enhetlig ledelsesmodell ved universiteter og høyskoler er best egnet til å styrke den faglige og strategiske ledelsen av institusjonene, men støtter ikke utvalgets forslag om lovfesting nå, så kort tid etter at lov av 1. april 2005 er trådt i funksjon. Forskningsrådet vil uansett fremheve nødvendigheten av å ha gode og grundige utvelgelsesprosesser som sikrer legitimitet og godt kvalifiserte kandidater. Forskningsrådet vil ellers stille spørsmål ved utvalgets forslag om at rektor bør være medlem av styret, uavhengig av om han/hun er valgt eller tilsatt. Utvalget viser i sin vurdering til at rektor som styreleder kan komme i en uheldig dobbelrolle, og Forskningsrådet tror dette også kan gjelde dersom rektor er styremedlem.

### **3. Akkreditering som universitet - fra fire til én doktorgradsutdanning (kapittel 8)**

Utvalget foreslår å endre kriteriene for akkreditering som universitet fra fire til én doktorgradsutdanning. Sammen med et krav til minstestørrelse og skjerpede krav til stabilitet i forskerutdanningen, mener utvalget at dette kan motvirke etableringen av mange nye og små doktorgradsutdanninger.

Forskningsrådet er urolig for fragmenteringen som skapes gjennom dagens akkrediteringssystem, og mener det er behov for å se nærmere på kriteriene for akkreditering. Utvalgets forslag er derfor interessant og bør vurderes sammen med andre forslag som kan være aktuelle. Forskningsrådet mener det er viktig å finne fram til en modell som ikke gir insentiver til ytterligere fragmentering, men som i stedet bidrar til utvikling av faglig bredde, kvalitet og stabilitet i forskerutdanningen. Forskningsrådet støtter utvalget i at Norge ikke bør legge en særegen definisjon av universitetsbegrepet til grunn for utdannings- og forskningspolitikken.

### **4. Styrking av forskerutdanningen (kapittel 9)**

Forskningsrådet støtter utvalgets forslag om at forskerutdanningen bør organiseres i forskerskoler eller andre strukturerte opplegg som oppfyller minstekrav til størrelse (antall personer), faglig tilbud og kvalifisert veiledning. Sterke forskningsmiljøer med nødvendig veiledningskapasitet og forskningsinfrastruktur er en forutsetning for å utvikle kvaliteten og bedre gjennomføringsgraden i forskerutdanningen. I dag mangler mange doktorgradstudenter tilgang til tilstrekkelig veilederkompetanse og nødvendig vitenskapelig utstyr ved egen institusjon. Disse vil ha særlig stor nytte av å inkluderes i større fagmiljøer. Forskningsrådet har i sin utredning av behovet for nasjonale forskerskoler anbefalt at disse forskerskolene bør organiseres i nettverk. En slik organisering vil styrke samarbeidet mellom institusjonene, både om forskerutdanningen og mer generelt. Doktorgradsstudentene vil få bedre tilgang på nasjonal og internasjonal fag- og veilederkompetanse. Flere kan inkluderes i forskerutdanningsnettverk som kan trekke på ressurser fra ulike institusjoner. Merverdien av slike nettverksforskerskoler vil være spesielt stor for små og fragmenterte forskningsmiljøer.

Forskningsrådet støtter utvalgets vurdering av at en offensiv satsning på forskerskoler i de nærmeste årene vil være et viktig bidrag både til kvalitet og kapasitet i forskningen, og derfor er nødvendig for å realisere ambisiøse forskningspolitiske målsettinger. Utvalget viser til at en

slik satsing vil kreve betydelige ressurser, og legger Forskningsrådets anslag til grunn for sine anbefalinger. Utvalget foreslår også at det etter en viss tid bør iverksettes en nasjonal evaluering av forskerskolene, noe Forskningsrådet støtter.

Forskningsrådet vil i tillegg understreke at lokale forskerskoler og PhD-programmer også bør videreutvikles som en viktig del av forskerutdanningen.

## **5. Finansieringssystemet - økt vekt på nasjonale konkurransearenaer (kapittel 10)**

Utvalget viser at Forskningsrådet har en sentral rolle i iverksettelsen av nasjonale forskningsstrategier og –prioriteringer, og mener at denne rollen bør forsterkes ved kommende vekst i forskningsbevilgningene (omtales også i kap. 13). Forskningsrådet støtter dette, og vil fremheve at en styrking av den *nasjonale konkurransearenaen* er nødvendig for å kunne realisere politisk vedtatte nasjonale forskningsstrategier. Stjernø-utvalget gir selv en begrunnelse for dette ved å påpeke effektene *av* og potensialet *for* samarbeid og konsentrasjon som ligger i Forskningsrådets virkemidler: Senter for fremragende forskning (SFF), Yngre fremragende forskere (YFF), Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), Storforsk, Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI), Nasjonale forskerskoler, Nærings- PhD og Fri prosjektstøtte. Nasjonal og internasjonal konkurranse styrker kompetanseutviklingen, den bidrar til spissing av fagmiljøene, samarbeid og utvikling av tyngre faglige sentre. Forskningsrådet vil også fremheve Forskningsrådets programmer (innovasjons-, grunnforsknings-, handlingsrettede og Store programmer), som utgjør store og betydningsfulle nasjonale konkurransearenaer for forskning på sentrale samfunnsområder. Forskningsrådets rolle og funksjon som nasjonal konkurransearena kan forsterkes ytterligere gjennom Fondet for forskning og nyskaping og et nytt infrastrukturfond.

### **5.1 Målrettet bruk av den strategiske forskningsbevilgningen**

Forskningsrådet støtter utvalget i at det ikke bør gjøres større endringer i finansieringssystemet nå, fordi det er bebudet en evaluering av systemet i løpet av 2009. Evalueringen vil gi nødvendig kunnskap om hvordan finansieringssystemet har fungert over en viss periode, om effektene har vært i samsvar med intensjonen, eller om man har fått uintenderte virkninger. Stjernø-utvalget anbefaler imidlertid allerede nå en mer målrettet og reell bruk av den strategiske forskningsbevilgningen. Forskningsrådet mener det vil være positivt om departementet i større grad bruker denne bevilgningen strategisk, men vil understreke at dette bør være styring på et overordnet nivå, som ikke kommer i konflikt med institusjonenes autonomi. Bevilgningen kan for eksempel brukes til å stimulere institusjonene til spesialisering på nasjonalt prioriterte områder, eller bidra til en styrket finansiering av forskerskoler, slik utvalget foreslår.

Utvalget foreslår i tillegg at man i de mer langsiktige endringene av finansieringssystemet vurderer å ta i bruk evalueringer som en del av grunnlaget for tildeling av forskningsbevilgninger. Forskningsevalueringer har allerede i dag betydning for Forskningsrådets prioriteringer og prioriteringsdiskusjoner, og Rådet er i utgangspunktet positivt til utvalgets forslag om en økt bruk av evalueringer. Forskningsevalueringer gir mange allmenne resultater med betydning for utvikling av virkemidler og ressursbruk på systemnivå. Derfor er evalueringer nyttige som del av kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikk og kvalitetsutvikling av norsk forskning, i tillegg til evalueringenes betydning for kvalitetsutvikling og faglig debatt innenfor de evaluerte forskningsfagene.

Forskningsrådet mener at kunnskap fra evalueringene i større grad bør utnyttes i det forskningsstrategiske arbeidet, og at evalueringsarbeidet kan intensiveres, men tror ikke det er hensiktsmessig å integrere forskningsevalueringer som grunnlag for den løpende forskningsfinansieringen.

## **5.2 Langsiktig forskningsfinansiering og økt strategisk dialog**

Stjernø-utvalget påpeker betydningen av langsiktighet og samordning av det overordnede budsjett- og bevilgningssystemet. Forskning må i større grad enn i dag vurderes som et tverrgående og tverrsektorielt ansvar dersom FoU-innsatsen på politisk viktige områder skal stimuleres og regjeringen skal kunne følge opp sine forskningsmål. Fondet for forskning og nyskaping ble etablert for å sikre større forutsigbarhet i forskningsfinansieringen.

Forskningsrådet har ved flere anledninger støttet prinsippet bak flerårige forskningsbudsjetter. Forskningsrådet støtter Stjernø-utvalget i at sterkere koordinering av forskningspolitiske vedtak, større forutsigbarhet og mer langsiktighet i budsjettene er nødvendig for å skape det rommet for forskningspolitisk styring som utvalget etterlyser.

## **6. Kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk (kapittel 21)**

Stjernø-utvalget understreker betydningen av at kunnskapsgrunnlaget for utdannings- og forskningspolitikken styrkes, systematiseres og koordineres på nasjonalt nivå. Blant annet vil bedre kunnskap om hva som fremmer god ledelse og styring av universiteter og høyskoler ha betydning for utvikling av kvalitet i forskningen. Utvalget viser for øvrig til Forskningsrådets arbeid på dette feltet de siste årene.

Forskningsrådet vil gi sterk støtte til utvalget i denne vurderingen og viser til at det er satt i gang et arbeid i Forskningsrådet for å styrke kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken. Dette vil sikre strategier og virkemidler som er tilpasset samfunnets forskningsbehov, samtidig som det vil styrke Forskningsrådets rolle som forsknings- og innovasjonspolitisk rådgiver for nasjonale myndigheter.

Forskningsrådet arbeider på oppdrag av KD med en ny, omfattende satsing på utdanningsforskning, og tar sikte på å behandle forslag til programplan i løpet av høsten 2008. Forskningsrådet deltar også i det nye EUROCORES-programmet EuroHESC (Higher Education and Social Change) i regi av ESF, og oppfølgingen vil inngå som en del av det nye utdanningsforskningsprogrammet. Forskningsrådet vil understreke at det også er et stort kunnskapsbehov når det gjelder forskning om høyere utdanning og forskning.