

Innspill til stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler

Innhold

Norske universiteter og høyskoler – mitt utgangspunkt	3
Styringen av universitetene	4
Akademisk frihet og faglig autonomi	4
Institusjonene er underlagt demokratisk styring	4
Et godt system for styring av universiteter og høyskoler– mine råd Lengre linjer – mindre detaljer.....	6
Utvikle Langtidsplan for forskning og høyere utdanning som prioriterings- og styringsverktøy.....	6
Sett tydelig kurs for hver enkelt institusjon	7
Utvikle finansieringssystemet.....	8
Unngå direkte rot med underliggende direktorat	9
Legg til rette for god styring og ledelse av universitetene.....	10
Vurder ulike tilknytningsformer til staten.....	11
Ansvarliggjør universitetene mht til at investeringer i bygg og infrastruktur er strategiske beslutninger.....	12
Staten må holde seg unna innholdet i utdanningene	13
Lag bedre system for styring av utdanningskapasitet	15
Få i gang livslang læring.....	15
Forskning ved universitetene må være fri, men åpen mot samfunnets behov	16
Stimuler kunstnerisk utviklingsarbeid	17

Gunnar Bovim - Innspill til Stortingsmelding om styring av universiteter og høyskoler.

Dette innspillet er skrevet uten kjennskap til forslag om nytt regelverk for universiteter og høyskoler.

Innspillet har med momenter som er godt kjent for departementet. Jeg har fått forståelse for at innspillet offentliggjøres. For at evt. andre lesere skal kunne forstå sammenhengen, er noen slike moment likevel tatt med. Jeg har oppfattet at noe av poenget med innspillet er å få i gang debatt om sentrale spørsmål. Derfor er mine råd innimellom spissformulerte.

Takk til Morten Størseth som har ført innspillet i pennen og som har bidratt med faglige for- og motforestillinger.

Tusen takk for muligheten til å bidra i meldingsarbeidet.

Gunnar Bovim

Norske universiteter og høyskoler – mitt utgangspunkt

Den norske universitets- og høyskolesektoren har vært i kontinuerlig endring. Først gjennom en stor oppbygging av kapasitet over hele landet og deretter gjennom konsolidering og sammenslåinger. Den siste strukturreform var ledd i en langvarig pågående utvikling som har skapt større institusjoner.

Antall institusjoner er redusert, men sektoren er fortsatt preget av mangfold og store forskjeller. Norge har breddeuniversiteter, med eller uten tydelig hovedprofil, vitenskapelige høyskoler, «nye» universiteter med relativt smal forskningsbase og noen få gjenværende statlige høyskoler. I tillegg har man en rekke private høyskoler hvorav det også finnes institusjoner med universitetsambisjon.

Institusjonene har, og bør ha, ulike roller innenfor det brede samfunnsoppdraget. Når regjeringen nå ønsker å gå gjennom hvordan universitets- og høyskolesektoren styres, så bør den stille seg noen grunnleggende spørsmål. Hva er det man ønsker å oppnå. Og er én felles lov, ett felles MRS-system, og ett felles finansieringssystem riktig virkemiddel for å oppnå dette?

Gir det mening å sette samme mål for alle institusjoner og styre alle institusjoner etter samme mal? Det er store forskjeller i kultur, kompetanse og ressurser institusjonene imellom som er akkumulert over flere hundre år. Det finnes argumenter for å behandle alle likt, men det finnes antakeligvis flere gode argumenter for å behandle dem ulikt ut fra egenart, størrelse og samfunnets behov.

Mitt utgangspunkt er at Norge har, og bør ha høyere utdanningsinstitusjoner spredt utover hele landet. Universitetene har ulike egenarter og kompetanser. Mangfold er en styrke og styringen bør stimulere dette. Det bør ikke være et mål at institusjonene skal bli likest mulig. Dagens system bidrar til ensretting og mer pregløse institusjoner. Dagens system bidrar heller ikke til at noen av breddeinstitusjonene er i stand til å løfte seg opp i det internasjonale toppskiktet.

Styringen av universitetene må være tilpasset den enkelte institusjons særlige satsingsområder og kompetanse, men også samfunnets behov. Myndighetene bør la universitetene utvikle seg i tråd med sine ulike styrker, men forvente samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene. Man må tåle forskjellsbehandling, og – man må kunne stille tydelige forventninger til institusjonene i tråd med de ressursene institusjonene er tildelt.

Myndighetene må finne egnede virkemidler for å stimulere til kvalitetsutvikling, resultater og mangfold i sektoren. Utviklingsavtaler kan være et velegnet virkemiddel, men da må det knyttes finansiering til dem. Et differensiert finansieringssystem som støtter opp under de ulike institusjonenes egenart bør vurderes.

Styringen av universitetene

Mål og resultatstyring er hovedprinsippet for styring av universitetene. Samlet styrer myndighetene universitetene gjennom et omfattende sett av virkemidler. Noen er formelle, mens andre er uformelle. Med styringsvirkemidler menes for eksempel:

- regelverk (UH-lov, Statsansattelov, etc)
- internasjonale avtaler
- krav, mål og forventninger fastsatt gjennom
 - budsjettproposisjon, tildelingsbrev og etatsstyringsdialog
 - stortingsmeldinger fra ulike departementer
 - utviklingsavtaler
 - strategier, handlingsplaner etc fra ulike departementer
- insentiver i finansieringssystemet
- finansiering gjennom ulike kanaler for forskning, utdanning, formidling og innovasjon (Forskningsrådet m.fl)
- direktorater og tilsyn
- nasjonale oppgaver, oppdrag etc fra departementer, direktorater etc
- akkreditering,
- evalueringer, analyser og tilgjengeliggjøring av data og statistikk
- løpende dialog om enkeltsaker med den enkelte institusjon og nettverk og arenaer for dialog og læring mellom flere aktører

Akademisk frihet og faglig autonomi

Akademisk frihet og faglig autonomi må ikke tas som en selvfølge. Disse verdiene er under press mange steder i verden, også i Europa – utenkelig for bare få år siden. Verdiene kan komme under press både fra så vel kommersielle og økonomiske interesser som verdimeslige og politiske.

Styringen av universitetene må *eksplisitt verne den akademiske friheten*. Norske universiteter har iht loven faglig autonomi og kan ikke instrueres på områder knyttet til knyttet til det faglige innholdet. Den enkelte faglige ansatte ved institusjonene har akademisk frihet i undervisning og forskning. Gitt det internasjonale bildet er det kanskje fornuftig å formulere hvordan styring kan bidra til at frie, faglige funderte synspunkt skal vernes og stimuleres. Bare gjennom dette sikrer man at universitetene som institusjoner bidrar til et opplyst og åpent demokrati.

Institusjonene er underlagt demokratisk styring

Begrepene faglig autonomi og institusjonell autonomi blandes ofte i debatter om institusjonenes frihetsgrader, men dette er ikke det samme.

European University Association (EUA) lager en sammenlikning over hvor autonome europeiske institusjoner er i de forskjellige europeiske landene som illustrerer at faglig autonomi og institusjonell autonomi ikke er det samme. Institusjoner kan komme relativt godt ut mtp institusjonell autonomi fordi de skårer godt på finansiell og organisatorisk autonomi, mens de skårer høyst gjennomsnittlig på faglig autonomi.

I Norge bør det være et ufravikelig prinsipp at ikke myndighetene legger seg opp i det faglige innholdet. Det er imidlertid legitimt at myndighetene styrer i andre spørsmål knyttet til institusjonenes virksomhet, ikke minst så lenge universitetene er en del av staten. Det kan være spørsmål knyttet til behov for økt kapasitet i utdanningene, lokalisering av utdanningstilbud etc. Sett fra statsrådets side er det som er mest tjenlig for én institusjon ikke nødvendigvis mest tjenlig for hele sektoren, for andre samfunnssektorer, for lokalsamfunn eller for landet.

Det kan være svekkende for institusjonenes legitimitet om institusjonene insisterer på å unndra seg demokratisk styrt instruks i saker som i liten grad er knyttet til faglig innhold. UH-institusjonenes virksomhet må være gjenstand for offentlig debatt og kritikk. Så lenge statsråden er øverste ansvarlig for institusjonenes virksomhet, må også disse forholde seg til at statsråden gjør andre vurderinger enn institusjonenes styrer. Statsråden bør i all hovedsak unngå å overprøve institusjonenes styrer, men det kan i enkelte tilfeller være nødvendig. Fortløpende uformell dialog kan forebygge behovet for instruks på tvers av institusjonsstyrets vilje, og bør tilstrebes for alle parter. Her har sektoren og departementet stort forbedringsrom.

I store deler av landet vil lokalisering av et studietilbud være av stor politisk interesse. Da er det neppe tjenlig for demokratiet at dette ansvaret pålegges institusjonenes styrer alene.

Det er særlig flercampusinstitusjoner med stor regional spredning som kan komme i slike utfordringer. I det siste har vi sett at Nord Universitet har krevende avveininger mellom økonomi, kvalitet og lokalisering av faglig aktivitet som også engasjerer lokalsamfunnene, regionen og den nasjonale politikken. Jeg mener at det var riktig av styret ved Nord Universitet å legge ned studiesteder, men jeg mener at det ville være helt legitimt av en statsråd å omgjøre beslutningen. Jeg mener forståelsen må være slik at dersom et styre tar en beslutning og statsråden ikke omgjør den, så er statsråden i prinsippet enig med styret og stiller seg bak beslutningen. Statsråden kan og bør stilles politisk til ansvar for denne type beslutninger og kan ikke bare vise til styrets behandling.

I tilfeller der institusjonen for eksempel pålegges å opprettholde studietilbud som økonomisk eller faglig sett er svært utfordrende å opprettholde, bør det vurderes om institusjonen skal tildeles ekstra ressurser for dette oppdraget, for eksempel gjennom en utviklingsavtale.

Et godt system for styring av universiteter og høyskoler– mine råd Lengre linjer – mindre detaljer

Utvikle Langtidsplan for forskning og høyere utdanning som prioriterings- og styringsverktøy

Regjeringen har skaffet seg et godt verktøy for langsiktig planlegging, prioritering og koordinering av politikken gjennom Langtidsplan for forskning og høyere utdanning (LTP). Planen og oppfølgingen har ennå ikke funnet sin optimale form. Hvordan planen best kan fungere for den langsiktige utviklingen av kunnskapssektoren, bør utvikles videre. Statsråden for høyere utdanning og forskning bør spille en tydeligere koordinerende rolle enn i dag. Dette påpekte OECD i sin gjennomgang av den norske innovasjonspolitikken i 2017.

Langtidsplanen har et eget kapittel om oppfølging med et underkapittel om bedre koordinering. Det kapitlet har ingen tiltak. I planen heter det at den er et av de viktigste verktøyene for koordinering av politikken for forskning og høyere utdanning. Den kan bli det. KD bør gjennom sin overordnede styring av kunnskapssektoren sørge for at de målene regjeringen setter for de ulike aktørene, virker godt sammen.

Langtidsplanen må være *hele regjeringens verktøy*. Utarbeidelsen av planen og oppfølgingen av den bør være navet for den politiske diskusjonen omkring prioriteringer i høyere utdannings- og forskningspolitikken på samme måte som nasjonal transportplan er det for transportsektoren. LTP bør ikke være for detaljert, men trekke opp de overordnede målene. Styringen av universiteter og høyskoler, direktorater, tilsyn og råd bør settes inn i denne overordnede sammenhengen og dermed gi forutsigbarhet for samlet styring av sektoren.

Høyere utdannings- og forskningsvirksomhet egner seg dårlig for ettårig planlegging, og langtidsplanen bør brukes som verktøy for langsiktig planlegging av investeringene. Styringssignalene til UH-sektoren bør som hovedregel ikke knyttes til dagsaktuelle temaer eller kortvarige svingninger i arbeidsmarkedet etc. Kunnskapssektoren driver langsiktig virksomhet, og det er ikke lett å snu institusjonene på kort sikt. Det tar lang tid å bygge opp høykompetente fagmiljøer. Eksempelvis tar et utdanningsløp med ph.d. grad mange år.

Ambisiøse mål og satsinger innenfor en sektor må ses i sammenheng med utvikling og oppbygging av kompetanse. Det vil være en fordel om departementene gjennom arbeidet med langtidsplanen i enda større grad er enige om prioriteringene og hvordan de skal følges opp. Investeringer i kapasitetsoppbygging innen ulike fag, studieplasser, forskningsbevilgninger, infrastruktur og bygg henger sammen. Det må være samsvar mellom regjeringens høyere utdannings- og forskningspolitikk og innovasjonspolitikken slik også OECD påpeker.

En god plan og oppfølgingen av den krever et godt kunnskapsgrunnlag og gode analyser. Det er må utvikles enda bedre analyser og evalueringer som grunnlag for LTP. Ulike institusjoner, myndighetsorganer, sektorer og regioner bør knyttes mer

systematisk sammen. Ikke minst gjelder dette for dimensjonering av utdanningskapasitet innen ulike fagretninger og i ulike regioner, evaluering av faglig kvalitet, men også sektorens bidrag til andre politiske mål.

Gode analyser gir rom for en mer systematisk og koordinert oppfølging av planen som gir virkemiddelapparat, ulike direktorater og kunnskapsinstitusjonene en tydeligere retning.

Det finnes masse statistikk og informasjon tilgjengelig om den norske UH-sektoren. Dette er et område Norge er i front internasjonalt og bidrar til at vi oppnår bedre resultater i sektoren. Det er viktig at informasjonen holder høy kvalitet og det er stadig rom for forbedringer, slik for eksempel diskusjoner omkring Studiebarometeret viser. Hva man velger å evaluere og undersøke er styrende for aktiviteten ved institusjonene, men detaljerte mål og rapporteringskrav er ikke nødvendig for å oppnå resultater. Det er ofte nok å synliggjøre tilstanden. Ingen institusjoner eller fagmiljøer ønsker å komme dårlig ut av evalueringer.

Noe av utfordringen i dag er at det bygges lag på lag med mål og rapporteringskrav. Langtidsplanen må sette kursen. Målhierarkiet for UH-sektoren bør kobles tydelig til langtidsplanen, og utviklingsavtalene bør brukes til å sikre sammenheng mellom målene i planen og den enkelte institusjons strategi, prioriteringer og særlige oppdrag. Finansieringssystemet må støtte opp under målene. Virkemiddelapparat, direktorater og tilsyn må ha som oppgave å følge opp planen, og bør ikke utvikle egne mål for sektoren. KD setter målene, virkemiddelapparat bidrar og institusjonene måles på resultatene.

Departementene bør vurdere å lage liknende avtaler med forskningsinstituttene som mottar statlig basisbevilgning for å sikre god oppfølging av LTP.

Det er bra at man har lagt opp til at LTP revideres hvert 4. år. Det sikrer en god balanse mellom langsiktighet og at man etter stortingsvalg kan foreta justeringer av prioriteringer og satsinger i tråd med politisk flertall i Stortinget. KD bør generelt være tilbakeholden med å lage enkeltstående stortingsmeldinger utenom LTP.

[Sett tydelig kurs for hver enkelt institusjon](#)

Om man ser på resultatene av styringssystemet, altså hvordan institusjonene fungerer og hva de leverer, så er tilstanden i norsk UH-sektor generelt sett god. Styringssystemet har slik sett ikke bidratt til en dårlig UH-sektor. Det er likevel utfordringer. Systemet vil på sikt bidra til å gjøre institusjonene likere, og bildet er preget av for få miljøer og universiteter som er i den ypperste verdensklasse. Norge kommer ikke til å utvikle breddeuniversiteter på internasjonalt toppnivå med dagens finansierings- og styringssystem. Ønsker man å utvikle slike institusjoner, må man styre og finansiere institusjonene ulikt.

Styringssystemet er til dels et resultat av at politikere og myndigheter ser betydningen av sektoren og stiller tydelige forventninger til den. Denne

oppmerksomheten sikrer diskusjon om og interesse for hva som foregår i institusjonene, og det bidrar til å sikre ressursgrunnlaget.

Likevel er det nåværende styringssystemet for detaljert. Hver for seg er det meste fornuftig, men resultatet er så finmasket med så mange regler, mål, styringsparametere og rapporteringskrav at det i sum er uegnet til å peke ut en tydelig retning. Dessuten er det stor risiko for at målene er motstridende.

Universitetene er pålagt å utarbeide styringsmål, styringsparametere og strategi, og produserer selv på eget initiativ en rekke strategier, handlingsplaner, retningslinjer med mer. På ulike nivåer i organisasjonen.

For enhetene der «produksjonen» egentlig foregår – instituttene – blir det nærmest umulig å forholde seg til. Med så mange mål og krav kan verken institusjonen eller instituttene følge opp alle. Da ender man opp med selv å velge hva man vil legge vekt på. Det er ikke nødvendigvis noen dårlig løsning, men det gjør det finmaskede styringssystemet overflødig. Med unntak av at ulike nivåer i systemet kan skaffe seg ryggdekning ved å vise til at kravene er stilt og skyve ansvaret nedover.

For at MRS-system skal kunne fungere må det være fundamentert på tillit og forståelse for målene. Man kan ikke gi underliggende virksomhet beskjed om alt man helst vil at de skal følge opp.

Samtidig må samfunnet og myndighetene kunne stille forventninger til hver enkelt institusjon. Det kan dreie om politiske mål i LTP som å sørge for høyt nok volum av antall kandidater innenfor et gitt område, tilgjengelig livslang læring i hele landet, eller kunnskaps- og teknologiutvikling for et konkurransedyktig næringsliv. Finansieringssystemet og utviklingsavtalene bør være virkemidler for slike målrettede forventninger til institusjonene.

Utvikle finansieringssystemet

Det nåværende finansieringssystemet for sektoren har fungert rimelig godt, men det kan likevel være grunn til å se på mulige forbedringer. Finansieringssystemet er et så kraftfullt styringsvirkemiddel at departementet må være sikre på at det til enhver tid styrer institusjonene og sektoren i riktig retning.

Utviklingsavtalene bør videreutvikles som strategisk verktøy for styring av institusjonene. Disse avtalene og oppfølgingen av dem bør være et hovedvirkemiddel i styringen av institusjonene. Avtalene bør ha konkrete mål og det bør knyttes finansiering til måloppnåelsen. Individuelt tilpassede avtaler vil kunne være hovedvirkemiddel for styring av hver enkelt institusjon og for å sikre en mangfoldig UH-sektor som betjener hele det brede samfunnsoppdraget.

At en del av institusjonenes finansiering er knyttet til avlagte studiepoeng og ferdige kandidater er fornuftig og bør videreføres. Andre insentiver som ligger i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet bør vurderes. Etter som systemet blir

eldre og indikatorer forblir uforandret er det problematisk at insentivene er knyttet til kontinuerlig forbedring. Når det gjelder vitenskapelig publisering er f.eks. ikke hovedpoenget verken for forskeren, institusjonen eller samfunnet antall publikasjoner. For noen institusjoner kan det være fornuftig å gi insentiver til å øke publiseringsvolumet. For andre er det kvaliteten på publikasjonene som bør styrkes. Gjennom å knytte finansiering til utviklingsavtalene kan man i større grad finne mål og insentiver som er tilpasset den enkelte institusjons egenart.

KD bør også vurdere ulikt finansieringssystem for ulike kategorier institusjoner. Slike systemer finnes i andre land og meldingsarbeidet bør kartlegge fordeler og ulemper med andre lands systemer. Herunder hvor egnet systemene er til å målrette styringen av hver enkelt institusjon.

I diskusjonene om finansieringssystemet har noen institusjoner vært opptatt av at det finnes en «ugjennomsiktig sort boks» i finansieringen av andre institusjoner, og har fremmet argumenter om «urettferdighet». Diskusjonen bør etter min mening i større grad dreie seg om samfunnsoppdraget institusjonene har. Ulik samfunnsoppdrag og ulik historikk skal gi ulik finansiering.

Noen institusjoner har et tydeligere utdanningsoppdrag. Også i disse institusjonene skal det drives forskningsbasert utdanning, men det bør ikke være til hinder for å opprettholde ulike profiler ved institusjonene med tanke på forskning. I noen institusjoner er forskningsvirksomheten først og fremst knyttet til å drive god utdanning. Det er helt greit. Ved andre institusjoner har forskningen en annen rolle og egenverdi i tillegg til dette. Forskning, særlig eksperimentell forskning, som ligger i front internasjonalt krever store investeringer. Det er ikke klokt å spre investeringene og forskningsevnen tynnere utover enn i dag, snarere tvert imot.

[Unngå direkte rot med underliggende direktorat](#)

Det er et for høyt antall statlige etater, organer, direktorater og tilsyn for universitets- og høyskolesektoren som bidrar til å forverre situasjonen med uklare, kryssende og for mange mål. Alle slike virksomheter vil ha egne ambisjoner, og komme frem til måleparametere, strategier, retningslinjer og rapporteringskrav på toppen av det institusjonene selv arbeider etter. Det er en naturlig utgangshypotese at jo flere slike etater, jo mer administrativt arbeid for institusjonene. Og delvis er dette ukoordinert. Flere av de virksomhetene har overlappende oppgaver, f.eks. knyttet til kvalitetsutvikling i utdanning, digitalisering og voksnes læring. Jeg har ikke full oversikt over dette, og vet ikke om så mange andre har det heller.

Selv om det nylig har vært et eget prosjekt for organiseringen av kunnskapssektoren, bør man igjen vurdere om man har kommet langt nok i jakten på et godt system.

Norge har 10 universiteter, 6 høyskoler og 5 vitenskapelige høyskoler



Ulike myndighetsorganer som skal utvikle, føre tilsyn med, måle og telle sektoren blir stadig større. Det er for mange som har synspunkter og styringsrett og dette fører samlet til dårlig styring og uhensiktsmessig ressursbruk.

Regjeringen har satt egne måltall for gevinstrealisering for de institusjonene som fusjonerte som resultat av strukturreformen. Reformen har ikke fått tilsvarende konsekvenser for de som har som hovedoppgave å passe på og kontrollere sektoren. (Som vel burde ha mindre å gjøre etter reformen?)

Det er et trekk ved at direktorater at de ikke differensierer mål og krav ut fra institusjonenes egenart, men behandler alle likt. Avsenderdelen av systemet bør koordineres – mottakersiden differensieres.

[Legg til rette for god styring og ledelse av universitetene](#)

En vellykket samlet styring av universitets- og høyskolesektoren er avhengig av god ledelse av institusjonene. Sett fra statsrådets og departementets synsvinkel er det enkelt sagt slik at jo bedre styring det er av institusjonene, jo mindre behov er det for statlig styring. Institusjonene må opparbeide tillit fra overordnede myndigheter til at de klarer å løse oppgavene på en god måte. God ledelse er en helt nødvendig forutsetning for at ansvar skal kunne delegeres. Det gjelder på alle nivåer i systemet. Hvordan sikrer man best dette?

Departementet må bidra ved å oppnevne kompetente styrer. Det er en fordel at ikke styreleder og rektor er samme person. Eksterne styreledere og styremedlemmer tilfører styrene et bredt spekter av kompetanse og erfaring fra ulike samfunnsarenaer. Dette er viktig for å ivareta og utvikle universitetene. Universitetene forvalter betydelige ressurser, og er viktige institusjoner som trenger å ha øyne og ører åpne mot samfunnet. At samfunnet har innflytelse over ledelsen

av institusjonene og at det ikke bare er et intern anliggende, tror også jeg påvirker synet på institusjonene i befolkningen.

Det er etter min mening et viktig prinsipp og signal at ekstern styreleder, ansatt rektor og enhetlig ledelse er hovedmodellen for styring av universitetene. Det er mange dyktige valgte ledere ved universitetene, men i prinsippet sikrer ordningen med ansatt rektor at de mest kvalifiserte lederne rekrutteres, blant annet ved at kvalifiserte kandidater også utenfor institusjonen søker rektorstillinger.

Institusjoner som har valgt hovedmodellen med ekstern styreleder og ansatt rektor bør ikke pålegges detaljstyring. Eier til enhver tid avsette styret inkludert styrets leder.

Slik jeg ser det, bør ansatt rektor ved en institusjon selv få sette sammen sin egen ledergruppe. Et slikt skille vil tydeliggjøre de ulike rollene styret og ledelsen har. Det er uhenksommessig at styrene ved store universiteter skal behandle saker på detaljnivå innenfor personalområdet eller studieportefølje.

Det er ulike meninger om ledelsesformer ved universitetene. Det kunne være interessant som ledd i arbeidet med stortingsmeldingen å gjennomføre et prosjekt som skaffer til veie mer systematisk kunnskap, og sammenlikner ledelse av universiteter i de nordiske landene. Et slikt prosjekt vil kunne få frem styrker og svakheter ved måten vi gjør det på i Norge.

[Vurder ulike tilknytningsformer til staten](#)

Den nylige debatten om dette ble for smal og polarisert. Man bør se på hele bredden av ulikheter institusjonene i mellom. Tilknytningsform til staten bør ikke endre grunnleggende forutsetninger om akademisk frihet eller gratisprinsippet for høyere utdanning. Det interessante med slike vurderinger har først og fremst med fleksibilitet på det økonomiske og administrative området å gjøre. Dette innebærer ikke fullt frislipp av markedskrefter, låneopptak i private banker og kommersiell styring av universitetene.

Det er ikke noe som skulle tilsi at f.eks. en selveid institusjon skulle ha mindre faglig autonomi enn en statlig eid institusjon. I andre nordiske land fungerer f.eks. institusjoner som Aalto-universitetet og Chalmers Tekniska Høgskola utmerket som private institusjoner. I Norge har vi forskningsinstitutter som er organisert som stiftelser med høy faglig legitimitet og som utfører sine samfunnsoppdrag på en god måte.

Det er sannsynlig at vi om kort tid har minst ett selveid privat universitet i Norge. Dette bør føre til diskusjoner. Bør finansiering av høyere utdanning være knyttet til om institusjonen er selveid eller offentlig –hvorfor skal ikke gratisprinsippet gjelde ved private institusjoner?

Meldingsarbeidet bør utrede muligheter for en prøveordning som åpner for å tillate andre tilknytningsformer til staten enn dagens, ut fra egenart, behov for fleksibilitet m.m. En modell som kan være aktuell for en institusjon trenger ikke nødvendigvis å være aktuell for andre institusjoner. Erfaringene fra sektoren tilsier at det kan være fornuftig å la dette være valgfritt. I utgangspunktet er det naturlig å tenke seg at små institusjoner egner seg bedre for å prøve ut alternative modeller enn store.

Ansvarliggjør universitetene mht. til at investeringer i bygg og infrastruktur er strategiske beslutninger

Den faglige aktiviteten ved universitetene er nært knyttet til fysisk infrastruktur og byggingen aktiviteten skal foregå i. Universitetene bør ha selvråderett over infrastrukturen, herunder eiendommene. Det bidrar til kvalitetsutvikling og strategisk evne.

Virksomheten i sektoren og i hver enkelt institusjon er spesialisert og dermed ofte kostbar. Det er uklokt å skille institusjonenes strategiske prioriteringer knyttet til faglig utvikling og infrastruktur fra hverandre. Disse beslutningene bør tas av samme styre.

Det krever høy kompetanse å utvikle og drifte spesialiserte bygg som er tilpasset aktiviteten. Mye av aktiviteten er sårbar for forstyrrelser og plassering og aktiviteten må planlegges ift. resten av aktiviteten i området. I eksperimentell forskning er også sikkerhetsaspektet viktig. Aktiviteten kan få potensielt fatale følger for ansatte, studenter og samfunnet rundt. Universitetene må uansett ha denne kompetansen for å drive virksomheten. Det er neppe formålstjenlig at andre aktører må bygge parallell kompetanse.

En stor andel av forskningsaktiviteten er finansiert av midler vunnet i ekstern konkurranse. Fysisk infrastruktur er både en forutsetning for og en konsekvens av å lykkes på eksterne konkurransearenaer som EU og Forskningsrådet. Dersom man ikke har infrastruktur som ligger i front, risikerer universitetene at store muligheter går tapt. Når institusjonene vinner frem i konkurranser, for eksempel om dyrt vitenskapelig utsyr, er det behov for å legge til rette for aktiviteten gjennom større eller mindre tilpasninger i bygningsmassen. Tilsvarende kan gjelde når fagmiljøer på tvers av fakultet- og institusjonsgrenser vinner fram med senterøkninger. Institusjonene og fagmiljøene er avhengige av raske prosesser – igjen; best løst ved at universitetene eier selv.

Norske universiteter har ikke låneadgang. Et fellestrekk for Sverige, Danmark og Finland er at enten har institusjonene eller bygningsinfrastrukturleverandørene, eller begge, låneadgang. Utdragene knyttet til fleksibilitet og behov for å kunne handle raskt, kan løses gjennom at institusjonene får adgang til å låne midler til å investere i bygg. I dag er disse prosessene for langvarige, og institusjonene taper muligheter eller tilrettelegging for aktiviteten blir suboptimal.

Dersom viljen er der, bør det være mulig å finne løsninger for å gi universitetene låneadgang. Det trenger ikke bety veldig store lån, eller låneopptak på det private

markedet. Staten må selv finne ordninger for sektoren. En løsning kunne være å tillate andre tilknytningsformer til staten.

Uansett bør institusjonene ansvarliggjøres med hensyn til forvaltning av bygningsmasse. Et styre med større myndighet og samlet ansvar vil ha en annen bevissthet om balansen mellom investering og drift og vil kunne fatte ressursoptimale beslutninger.

Når det gjelder investeringer i store byggeprosjekter, så bør også realisering av disse avgjøres gjennom LTP. Når alle nødvendige forhåndsvurderinger er gjort og investeringsbeslutningen er tatt, bør de store byggeprosjektene være organisert som gjennomføringsprosjekter. Dagens modell og kontrollregime med stadige runder innom politiske beslutninger fordyrer, forsinker og reduserer kvaliteten på byggeprosjektene. Det er start og stopp, oppbemanning og nedbemanning hos både brukere, institusjon, forvaltere og byggherrer. Fremdriften forsvinner og det samme gjør nøkkelpersonell og kompetanse. Myndighetene bør vurdere samme modell for slike byggeprosjekter som for Nye Veier. Ta en veloverveid beslutning og få jobben gjort.

Staten må holde seg unna innholdet i utdanningene

Myndighetene bør prinsipielt overlate det faglige innholdet i utdanningene til utdanningsinstitusjonene. Systemet med rammeplaner og detaljerte nasjonale retningslinjer i form av forskrifter bør avvikles. Det samme bør nasjonale karakterkrav for opptak til utdanninger. At enkelte institusjoner ønsker å sette karakterkrav, bør være opp til institusjonene selv, men det må sikres et system som sørger for at uteksaminerte kandidater i landet har samme *minstekrav* til kvalitet.

Styringsiveren bør reduseres. En pragmatisk tilnærming på kort sikt kan være at institusjonene i fellesskap overtar ansvar for retningslinjene for den enkelte utdanning, og at disse gir tilstrekkelig rom for institusjonell profil og for en dynamisk utvikling i tråd med endringer i samfunnets behov og faglig utvikling.

Innen noen utdanninger går myndighetene svært langt i å sette detaljerte krav ikke bare til læringsutbytte, men til struktur og innhold i utdanningene. Sektorene/tjenestene utvikler seg raskt og innholdskravene blir like raskt utdaterte. Dette er særlig utdanninger knyttet til offentlig sektor slik som helse og sosialfag og lærerutdanning.

Der uheldig innholdsstyring er begrunnet i internasjonale avtaler, bør myndighetene arbeide for å endre disse.

I helsetjenestene har man et internasjonalt system med autorisasjon. Autorisasjon sikrer at profesjonsutøvere har nødvendig kompetanse. Myndighetene har med dette et kontrollpunkt før kandidatene tillates å utøve profesjonen. Man trenger ikke da samtidig også definere alt innholdet i utdanningene. I slike systemer bør autorisasjonskravene som stilles til kandidatene være tilstrekkelige og etterprøvbare.

Myndighetene kan vurdere også å innføre autorisasjon for førskolelærere og lærere dersom behovet for å kontrollere profesjonsutøvernes kompetanse er stort. Det er sannsynligvis bedre å kontrollere kandidatenes kompetanse etter at de har gått gjennom utdanningen, enn å sette krav ved opptak.

Kvaliteten i studieprogrammene bør myndighetene kontrollere gjennom NOKUTs tilsyn. I tillegg til å sørge for at institusjonene passerer tilsynene, bør man sikre at institusjonene utvikler kvaliteten i studieprogrammene. KD bør f.eks. stille forventninger om at institusjonene forsker på egne utdanningsformer.

For rigide krav til struktur, innhold og læringsutbytte i utdanningene virker konserverende. Det er stort potensial for å drive utvikling og innovasjon i hvordan utdanning gis ved institusjonene, og innovasjon krever at man tillater en viss grad av risiko.

Iveren etter statlig styring av en del profesjonsutdanninger kan ses på som mistillit til fagmiljøene og utdanningsinstitusjonene. Institusjonenes evne til å ta inn over seg arbeidslivets behov synes å stå sentralt. Myndighetene bør stille krav til den enkelte institusjon om at relevans skal sikres blant annet gjennom kontakt med arbeidslivet. Dette må også gjelde for utdanninger som ikke først og fremst betjener offentlig sektor.

Jeg er imidlertid usikker på om de pålagte Rådene for samarbeid med arbeidslivet (RSA) er et tjenlig redskap. F.eks. hadde NTNU utstrakt nærings- og arbeidslivssamarbeid også tidligere. RSA kom «på toppen» av et allerede velfungerende system det ville vært mer hensiktsmessig å be om institusjonelle beskrivelser og så supplere der det var behov.

Utdanningsinstitusjonene klarer dette bare de får tillit. Poenget er ikke at institusjonene skal få være i fred og få drive med sitt. Poenget er at større spillerom for utdanningsinstitusjonene vil gi bedre utdanning og bedre kandidater – med noen ulike profiler.

Mangfold må være et mål også for utdanningene. Det er et stort mangfold i de oppgavene profesjonsutøverne skal gjøre, utdanningene bør i sum reflektere dette. Dersom det legges for mye felles krav til innhold i utdanningene på tvers av institusjonene, ender man med kandidater som er relativt like, men som skal ha svært ulike oppgaver. Dette er særlig utfordrende for de 3-årige utdanningene.

Arbeidslivet er tjent med at kandidatene fra ulike utdanningsinstitusjonene har noe ulik kompetanse basert på institusjonenes ulike profil. Eksempelvis bør en sykepleier utdannet på NTNU i Gjøvik ha lært mer om informasjonssikkerhet enn gjennomsnittet – ut fra dette studiestedets spesielle profil.

Lag bedre system for styring av utdanningskapasitet

KD regulerer utdanningskapasiteten innen noen utdanninger ved hjelp av kandidatmåltall, som angir minstekravet til antall uteksaminerte kandidater per utdanningsinstitusjon. Dette er et system med forbedringspotensial. Det kan reises tvil om grunnlaget for kandidatmåltallene som er sendt inn fra f.eks. helsetjenestene er godt nok, og KD bør vurdere om dette er et tilstrekkelig grunnlag å styre utdanningskapasitet etter.

Videre er det dårlig sammenheng mellom kandidatmåltall og praksisplasser som er til disposisjon. Praksisplasser er ett av argumentene for å holde seg med måltall. Det må være samsvar mellom dimensjonen på utdanningene og antall praksisplasser. Riksrevisjonens undersøkelse *Bemanningsutfordringer i helseforetakene* fra 2019 peker på relevante utfordringer i dette systemet. Departementene og sektorene må rett og slett samarbeide bedre enn de gjør i dag.

Dette har mange elementer i seg. Ett viktig poeng er at man ikke bare kan peke på utdanningsinstitusjonene for å løse utfordringer med bemanning i helsetjenesten (eller i skolen for den del). De ferdige kandidatene må også oppleve et arbeidsliv som er stimulerende, og som legger til rette for lange karrierer. Om kandidatene slutter i jobben etter kort tid, er investeringen i utdanningen mindre verdt både for den enkelte og for samfunnet. Det er kostbart.

Ph.d.-utdanning er viktig med tanke på utdanningskapasitet. Norsk arbeidsliv trenger flere med forskerkompetanse. Dette vil heve innovasjonstakten, styrke evnen til å nyttiggjøre seg kunnskap og heve kvaliteten på produksjon og tjenester. Utviklingen i spesialisthelsetjenesten de siste 10-15 årene er et godt eksempel på at kompetanseheving gjennom bevisst satsing på ph.d.-utdanning. Ordninger som nærings- og offentlig-ph.d. er svært gode og bør styrkes, men det norske arbeidslivet består av en rekke virksomheter som har behov for mer spesialisert kompetanse, men som ikke selv ikke evner å bære kostnadene. Institusjonene bør i enda større grad stimuleres til å utdanne ph.d.-kandidater slik at vi sikrer at Norge blir selvforsynt med toppkompetanse, for eksempel gjennom forskerlinjer og forskerskoler.

Få i gang livslang læring

Livslang læring har vært satsingsområde i mange år. Kandidatene ønsker det, arbeidslivet ønsker det, institusjonene ønsker det. Antallet deltakere faller. Mye peker i retning av at lære hele livet må bli normalen fremover. Det krever en redefinering av hva høyere utdanning er og hvordan den finansieres. Nå må noe skje. Dette er et eksempel på en styringsutfordring som departementet må ta ansvar for. Ansvarer kan ikke skyves nedover.

I et virvar av argumenter om gratisprinsippet, egenbetaling, internasjonale avtaler og finansiering av utdanningssektoren har vi ikke løst behovet på tross av langvarige utredninger.

Jeg mener man må ta utgangspunkt i at gratisprinsippet for høyere utdanning skal gjelde, så får man finne løsninger i tråd med dette. Systemer for å løse utfordringer med livslang læring må ikke endre på at alle har tilgang på gratis høyere utdanning. Livslang læring og grunnutdanning bør kombineres (erfarne og ferske studenter kan bidra overfor hverandre) og utvikles som et kontinuerlig karriereløp. KD må finne ut av den finansielle utfordringen og stimulere til piloter.

Man kan for eksempel tenke seg løsninger som definerer tydeligere hva staten mener gratisprinsippet innebærer for den enkelte innbygger og at det har en øvre avgrensning. (Eksempelvis at enhver som har fullført videregående opplæring/har studiekompetanse får et gitt antall studiepoeng til fri disposisjon fra staten som sikrer en grunnutdanning opp til en mastergrad. Ved oppnådde grader kan man få ekstra poeng for livslang læring. Deretter må hver enkelt, eller arbeidsgivere betale)

Man kan også tenke seg løsninger der staten mener at det er nødvendig med kompetanseheving innen en gitt sektor, så får staten være villig til å åpne opp utdanningene og finansiere dette f.eks. i en avgrenset tidsperiode.

Når utfordringene rundt organisering og finansiering av livslang læring er løst, kan også myndighetene stille tydeligere forventninger institusjonene om deres bidrag.

[Forskning ved universitetene må være fri, men åpen mot samfunnets behov](#)

Sammenliknet med andre land, finansieres en stor andel av forskningen ved universitetene gjennom basisfinansiering. Norske universiteter har en tradisjon for å tildele en raus forskningstidsressurs til sine ansatte. En hovedbegrunnelse for denne praksisen, er at utdanningen vår skal være forskningsbasert. En annen hovedbegrunnelse er at den bidrar til å sikre akademisk frihet gjennom en viss uavhengighet fra ekstern finansiering, egen institusjon og professorkolleger. Dette er en styrke ved det norske systemet og bidrar til at ulike sider ved samfunnet blir undersøkt, belyst, kritisert og endret. Det sikrer demokratiet vårt.

Samtidig må akademisk frihet og den tilliten samfunnet viser fagmiljøene, komme med et ansvar. Vi har flere nylige eksempler på at akademia må ta et visst ansvar for at samfunnet mangler kunnskap på sentrale områder. Det kan være innen områder som psykiatri, barnevern eller jus (eks NAV-skandalen).

Universitetene forventes å ta et tydeligere ansvar for verdiskaping, arbeidsplasser og grønt skifte. Fagmiljøene har spilt en helt avgjørende rolle i å peke på og dokumentere utfordringer, men har en like viktig forpliktelse i å bidra til finne løsninger. Kunnskaps- og teknologiutvikling ved universitetene må bidra til å skape fremtidige verdier innenfor rammen av bærekraftig utvikling. Dette er ikke en jobb universitetene skal gjøre alene, men i samarbeid med arbeidslivet. Virksomheter som selv ikke er i stand til å drive avansert FoU må få tilgang til kunnskap og kompetanse fra universitetene.

Fagmiljøene kan ikke bare agere ut fra egne faglige interesser, eller hva som gir prestisje i egne fagmiljøer. Miljøene må være åpne mot samfunnet og må selv ta et

kollektivt ansvar for kunnskapsutviklingen i de samfunnsområder de utdanner for, og forsker innenfor. Det er en legitim forventning fra samfunnet, og det er viktig at dette tas på alvor når forskningsfinansiering kommer direkte til fagmiljøene. Fagmiljøene og institusjonene må vise seg tilliten verdig og unngå at myndighetene føler behov for detaljstyring.

Innen forskning styrer myndighetene i all hovedsak aktiviteten ved å stille midler til rådighet til ulike formål gjennom Norges forskningsråd og EU-kommisjonen. Tilslag på konkurranseutsatte midler til utstyr/infrastruktur, sentra og prosjekter er svært førende for universitetenes faglige utvikling. Hvilke føringer departementene legger på sine bevilgninger til Forskningsrådet, og hvordan Forskningsrådets interne styring og prioriteringer utøves, er derfor viktig for universitetene og for evnen til å løse det brede samfunnsoppdraget.

Det er legitimt at myndighetene ønsker kunnskapsoppbygging eller teknologiutvikling på spesifikke områder gjennom forsknings- og teknologiprogrammer. Når departementer og Forskningsråd tildeler forskningsmidler gjennom forskningsprogrammer, bør det førende prinsippet være mest mulig åpne konkurransearenaer som ikke legger unødige begrensninger og som sikrer at det er de beste prosjektene som får midler. Resultatene må være åpent tilgjengelige, og politiske myndigheter må ikke søke å legge begrensninger på forskeres rett og plikt til å velge sine problemstillinger og publisere sine resultater. Tvert imot må forskere forventes å formidle sine resultater og sin innsats i åpne debatter – ikke bare i faglige fora.

Stimuler kunstnerisk utviklingsarbeid

Kunstnerisk utviklingsarbeid er en viktig del av noen universiteter og høyskolars mandat. Det er positivt at man har fått på plass en ph.d. i kunstnerisk utviklingsarbeid. Men det er generelt liten interesse fra myndighetene for denne delen av virksomheten. Både for disse fagenes bidrag i seg selv og til deres bidrag innen andre fag ved institusjonene. Innen kunstnerisk utviklingsarbeid er det lite koordinering og styring av innsatsen. DIKU har et ansvar for kunstnerisk utviklingsarbeid, men det er per i dag ingen som trekker opp noen overordnede forventninger på området.

Det er også en svakhet for miljøene, institusjonene og myndighetene at resultatene av alt det svært gode arbeidet som foregår ved institusjonene ikke blir synliggjort. Det bør etableres en systematikk for dette som sikrer at kvalitetsvurderte resultater synliggjøres og premieres. For relevante institusjoner bør resultater innen disse fagområdene tas inn i utviklingsavtalene.