

Kunnskapsdepartementet

Vår saksbehandler
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato
05.06.2020

Vår referanse

Deres referanse

Innspill til ny stortingsmelding om god styring av statlige universiteter og høyskoler

Unio viser til invitasjonen fra Kunnskapsdepartementet om å komme med innspill, og oversender med dette våre innspill til arbeidet med styringsmeldingen. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Unios innspill er utviklet i samarbeid mellom Unios ulike forbund som representerer en stor del av de ansatte i UH-sektoren samt helt sentrale profesjoner i det norske velferdssamfunnet med universitets- og høyskoleutdanning.

Tilknytningsform

Universitetene og høyskolene er viktige kulturinstitusjoner som skal sikre landet en fri og uavhengig kunnskapsoppbygging og kritisk refleksjon. For å ivareta dette samfunnsoppdraget må universitetene og høyskolene være autonome med høy grad av selvstendighet og akademisk frihet, slik at de fritt kan søke og utvikle kunnskap for kritisk etterprøving uten hensyn til partsinteresser, statsmakt og oppdragsgivere. Det fordrer at de styres gjennom bred involvering av ansatte og studenter. Kollegiale organer er nødvendig for å sikre innflytelse over faglige spørsmål og prioriteringer. Når det gjelder kollegiale organ og intern styringsordning for øvrig, viser Unio til vår høringsuttalelse til NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler.

Institusjonell autonomi og akademisk frihet forutsetter at institusjonene er faglig uavhengige av sine finansieringskilder. Bare slik sikrer man samfunnets tiltro til at forskeren etter beste evne og i tråd med forskningsetiske prinsipper fremskaffer og formidler holdbar kunnskap og ikke fremmer egne eller andres interesser. Dagens tilknytningsform som forvaltningsorgan med lovfestede fullmakter kombinerer på en god måte institusjonenes behov for autonomi og det offentliges behov for nasjonale styring og koordinering av forskningen og høyere utdanning, blant annet for å ivareta regionale behov.

Tillitsreform med større faglig handlingsrom

Høyere utdanning og forskning bør være et nasjonalt ansvar forankret i politisk og demokratisk styring. Unio mener at markedstenkningen de siste årene i stadig sterkere grad har fått prege utviklingen av universiteter og høyskoler. Høyere utdanning og forskning blir i stadig større grad redusert til midler for å oppnå økt konkurransevne framfor å være et mål i seg selv. Vi frykter en utvikling mot markedsorienterte styringsformer og bedriftsmodeller der markedskreftene og konkurranseutsetting vil få forrang framfor nasjonal samordning, kvalitet og mangfold i kunnskapsutviklingen. Unio vil ikke overlate

styringen av høyere utdanning og forskning til markedet. Derfor må denne utviklingen kontinuerlig følges opp og ikke bare settes under debatt, den bør endres. Det er en oppgave for Storting og Regjering. En endring bort fra markedstenkingen forutsetter politisk vilje til handling. Utdanning og forskning er bærebjelker i utviklingen av velferdsstaten, og har et bredt samfunnsoppdrag som krever langsiktig planlegging og koordinering.

Unio mener at det bør innføres en tillitsreform i hele kunnskapssektoren, der rapportering og kontroll erstattes av overordnet, tillitsbasert styring og større faglig handlingsrom. Det bør gjøres en gjennomgang av den samlede styringen med tanke på å fjerne unødvendige tellekanter, rapporteringskrav og tidstyver.

Institusjonenes markedstilpasning fører til oppretting av for mange like utdanninger, at institusjonene systematisk oppmuntres til å konkurrere i stedet for å samarbeide, og at inntjeningskrav dras ned på individnivå i institusjonene. Institutter, fag og individer som ikke er lønnsomme, i en bedriftsøkonomisk forståelse av academia, får dermed problemer.

Unio mener samarbeid mellom institusjonene for å nå nasjonale mål om høy kvalitet i studietilbudene, forskning og utviklingsarbeid bør være en av indikatorene universitetene og høyskolene måles på. Konkurransutsatte midler hvor institusjonene kappes mot hverandre om penger til for å videreutvikle studietilbud eller etablere etter- og videreutdanninger bør unngås. Forskning og utviklingsarbeid bør i størst mulig grad finansieres gjennom basis, og eventuelt gjennom store forskningsprosjekter.

Innspill til de aktuelle problemstillingene fra departementet

Dimensjonering, kapasitet og kompetanse

Unio mener at dimensjoneringen av norsk høyere utdanning stort sett fungerer godt. Videre mener vi at departementet gjennom tildelingsbrev (inkludert tildeling av studieplasser) og styringsdialog har nok innflytelse på utviklingen av studieporteføljen. Det å gå lengre vil underminere institusjonenes autonomi.

Unio mener at institusjonene som hovedregel selv skal ha ansvar for dimensjonering av kapasitet. Med utviklingen mot større institusjoner, bør autonomi og handlingsrom som hovedprinsipp delegeres til institusjonene. Dette må kombineres med nasjonal styring innenfor noen prioriterte områder, og for å ivareta utsatte fag med sviktende studenttilstrømming.

Universitetene og høyskolene har mange ulike samfunnsoppdrag. Ett sentralt oppdrag er å utdanne kompetent arbeidskraft til viktige velferdsoppgaver innenfor helsevesenet, utdanning, sikkerhet og beredskap for å nevne noen. For å lykkes med dette, må det rekrutteres studenter fra hele landet, og leveres kompetente fagfolk tilbake til hele landet. Dette er særlig viktig når vi vet at det ligger store rekrutteringsutfordringer foran oss til en rekke av disse yrkene. Kunnskapsdepartementet har her to effektive styringsmidler for å ivareta nasjonal koordinering og framtidig behov for arbeidskraft: aktivitetskrav og tildeling av øremerkede studieplasser. Aktivitetskrav settes per i dag i form av minstekrav til antall kandidater som skal uteksamineres (kandidatmåltall) fra hver institusjon innenfor lærerutdanningene og bestemte helsefag. Institusjonene må ta hensyn til dette i sin dimensjonering og følger opp resultatene gjennom de årlige rapportene til departement. Det er viktig at kandidatmåltallet settes ut fra en vurdering av behovet for disse ulike profesjonsgruppene. Fra Tilstandsrapporten for høyere utdanning vet vi at mange institusjoner ikke klarer å fylle kandidatmåltallene satt for lærerutdanningene de tilbyr. Likevel er kandidatmåltallene viktige signaler til universitetene og høyskolene om forventninger til kandidatproduksjon og etterspørselen av blant annet uteksaminerte lærere nasjonalt og lokalt. Unio mener at styring gjennom kandidatmåltall må videreføres.

Unio er videre opptatt av at kapasitet ved utdanningene må ses i sammenheng med kvalitet og relevans på praksisstudiene. Dette er ikke minst viktig for profesjonsfag der praksis utgjør en sentral del av utdanningen. Endringer i spesialisthelsetjenesten har for eksempel ført til færre relevante praksisplasser for sykepleierstudenter. Samtidig som kommunene ikke har lovfestet plikt til å undervise eller veilede studenter. I tillegg foreligger det kartlegginger som viser at praksisveilederne mangler veilederkompetanse. Dette er kvalitetsutfordringer myndighetene må ta på alvor.

Institusjonene er gjennom samarbeidet med regionen og arbeidslivets organisasjoner nærmest til å vurdere dimensjonering og handling over tid. Godt og systematisk samarbeid om studentenes praksis vil være et viktig bidrag til å styrke kontakten mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og arbeidslivet.

Finansiering

Finansieringsmodellen er antagelig det som i praksis er det mest kraftfulle styringsverktøyet departementet har. Unio har flere ganger tatt til orde for en ny gjennomgang av finansieringssystemet der representanter for sektoren og de ansatte blir involvert. Unio mener det er behov for å styrke basisbevilgningen til universitetene og høyskolen for å sikre ansatte nødvendig tid til forsknings- og utviklingsarbeid, undervisning og formidling. Endringer bør i hovedsak skje innenfor dagens modell med sikte på videreutvikling og forbedring, men også slike endringer bør kun gjøres etter grundige vurderinger av hele systemet.

Unio vil trekke fram at det i dagens system er få insentiver som bidrar til utvikling av kvalitet i utdanningene. Institusjonene tjener økonomisk på at flest mulig studenter gjennomfører studiene (både enkeltkurs og hele grader). Under et slikt regime tilsier kost/nytte-prinsippet at institusjonene vil prioritere å få flest mulig studenter gjennom til lavest mulig kostnad. Institusjonene har havnet i en situasjon hvor de i konkurranse om midler tvinges til å ta opp langt flere studenter enn de får fullfinansiert. At mange studenter kun blir finansiert på 40% «marginale» fører til dårligere studiekvalitet og arbeidsvilkår for de ansatte. Vi vil her vise til sykepleierutdanningen der følgene av overbooking er et høyt antall studenter og for få ressurser ved mange utdanningsinstitusjoner. Til tross for et stabilt kandidattall på 3537 de siste årene, får nærmere 5500 studenter hvert år tilbud om studieplass ved landets bachelorutdanninger. Det store antallet studenter fører til dårligere muligheter for god oppfølging av studentene, mer undervisningsbelastning for de ansatte og mindre lærerkontakt per student. Det er spesielt utfordrende for gjennomføring av læringsaktiviteter som simulering og praksisstudier.

Dette henger ikke sammen med kvalitetsmeldingen og politiske signaler om økt utdanningskvalitet eller ønsket om mer praksis og ytterligere utvikling av mer arbeidslivsrelevante tilbud. Unio mener derfor at denne siden av finansieringssystemet bør revurderes slik at insentivene til å få flest mulig gjennom dempes.

Når det gjelder kategorisystemet bør det gjennomgås og revideres på bakgrunn utdanningenes reelle kostnader, og ta hensyn til ekstrakostnader ved obligatoriske praksisstudier. I dag er det tilsynelatende ingen sammenheng mellom utdanningenes finansieringskategorier og de respektive utdanningenes praksisstudier. Hva som er en formålstjenlig finansieringsordning for praksis, vil variere mellom de ulike utdanningene. Uavhengig av finansieringsordning mener Unio det er viktig at ressursene følger oppdraget, slik at de blir brukt der de er tiltenkt. Det er utdanningsinstitusjonene som har det formelle ansvaret for hele utdanningen, også for praksisstudiene. Økonomi og finansiering bør være en synlig del av de gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler mellom utdanningsinstitusjon og praksisfelt, uavhengig av hvorvidt praksis finansieres over UH-institusjonene eller praksisfeltets bevilgninger.

For de helse- og sosialfaglige utdanningene mener Unio at kommunehelsetjenesten må få tilsvarende lovkrav og rammebetingelser som spesialisthelsetjenesten for å sikre omfang og kvalitet i veiledet praksis. Lovkrav og finansiering vil bidra til å sikre kapasitet og kvalitet på praksissteder i kommunene.

Hovedtrekkene i dagens finansieringssystem er tjueto år gamle. Basisbevilgningene ble den gang satt slik at institusjonene skulle ha omtrent samme grad av finansiering etter reformen som før. Det betyr at man kan se basiskomponenten som en oppsummering av alle forskjelligartede bevilgningsvedtak som var gjort tidligere. I basisen ligger fastdelen av studieplassfinansieringen, rekrutteringsstillinger, biblioteker, museer og mye annet. Basisen er også preget av gamle vedtak om tildeling av stillingshjempler også i mange fag som ble ansett som verdifulle selv med svakt rekrutteringsgrunnlag på studentsiden. Man kan altså si at det ligger en implisitt breddeforpliktelse i deler av basisbevilgningen, spesielt når det gjelder realfag og humaniora.

Unio er svært opptatt av at finansieringsordningen er langsiktig i sin karakter. Vi erfarer at i alle former for kortsiktige finansieringer, enten det er i form av eksternfinansiert forskning eller i form av nasjonale konkurransearenaer som tildeler midler for en kortere periode, så er resultatet økt bruk av midlertidig ansettelse og dårlige arbeidsvilkår for ansatte. Kortsiktige tildelinger av midler gjør det også vanskelig å bygge gode fagmiljøer over tid og er slik sett kontraproduktivt for målsettingen om å bygge fremragende utdannings- og forskningsmiljøer. I tillegg medfører bruk av konkurransearenaer at mye tid og ressurser brukes på å skrive søknader fremfor å drive primæraktiviteten forskning og undervisning. Et system med for stort innslag av konkurransebasert finansiering bidrar til dårligere kår for grensprengende forskning, ved at villigheten til å ta risiko med mulighet for å feile reduseres.

Etter- og videreutdanning vil i økende grad bli en del av den ordinære virksomheten til UH-sektoren. Institusjonenes handlingsrom og mulighet for å utvikle og tilby relevante og kvalitativt gode videreutdanningstilbud og kurs, krever forutsigbarhet i finansieringen og ikke finansiering via konkurransebaserte tilskudd, slik regjeringen legger opp til. En styrket basisfinansiering kan i tillegg kombineres med søkbare tilskuddsordninger for spesialiserte videreutdanningstilbud som utvikles i samarbeid med arbeidslivets parter. I lys av dagens utstrakte bruk av midlertidig ansettelse i UH-sektoren er det helt nødvendig at finansieringen av EVU-tilbud gjennom eventuelle tilskuddsmidler tilrettelegges slik at det ikke bidrar til ytterligere økning av andelen midlertidig ansatte.

Avslutningsvis vil Unio påpeke at regjeringens «effektiviseringskutt» på 0,5 % årlig nettopp rammer den daglige driften og muligheten til kvalitetsutvikling utenfor satsingsområdene. Det framstår som stort paradoks at regjeringen på den ene siden mener at både støtte- og undervisningspersonalet ved universiteter og høyskoler fint kan arbeide så vidt mye mer effektivt hvert år at man kan ta ut en effektiviseringsgevinst, og samtidig er bekymret for det møysommelige kvalitetsarbeidet.

Styring av profesjonsutdanningene

Profesjonsutdanninger har til felles at de utdanner for et spesifikt yrke. Utdanningen skal sikre en felles standard, et felles sett av kompetanser og ferdigheter som forutsettes i yrkesutøvelsen. Nasjonal styring er spesielt viktig for utdanninger til yrker som bidrar med kritisk kompetanse i spesialisthelsetjenesten og lovpålagte oppgaver kommunehelsetjenesten, som styres av kandidatmåltall og som fører til offentlig autorisasjon.

Nasjonale rammeplaner er viktige styringsverktøy for å sikre dette. På tvers av profesjonsutdanningene er likevel variasjon stor, ikke minst med hensyn til hvor inngripende eller detaljerte rammeplanene er eller i hvor grad profesjonsutdanningene også er gjenstand for andre former for styring. Nasjonale rammeplaner må bidra til å sikre kvalitet på tvers av institusjonene, og de skal sikre at studentene møter et likeverdig

tilbud uavhengig av hvor de studerer. Rammeplaner med tilhørende nasjonale retningslinjer må likevel være utformet slik at fagmiljøene har tilstrekkelig faglig frihet i så vel forskning som undervisning. Tilsvarende må det være rom for tilpasning til regionale og lokale behov.

Profesjonsutdanningen skal ha en tett kopling til praksisfeltet, men må samtidig kunne ha en kritisk distanse til dette. Utdanningene skal både påvirke og påvirkes av det samfunnet de utdanner for. Det følger av UH-institusjonenes samfunnsmandat og må også gjelde for profesjonsutdanningene.

Mangfoldig sektor

De statlige universitetene og høyskolene er statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og er i universitets- og høyskoleloven gitt institusjonell autonomi og mandat til selv å fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Universitetene og høyskolene skal i tråd med dette være autonome og selvstyrte med best mulig utdanning og forskning for øye. Samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler er å benytte bevilgningene på best mulig måte, til beste for forskning og høyere utdanning, innovasjon og samarbeid med samfunns- og arbeidsliv nasjonalt og regionalt. Dette kan gå på tvers av andre samfunnsinteresser, som ved spørsmål om avvikling av studiesteder med konsekvenser for lokalsamfunn. Unio mener i tråd med dette at det er institusjonene selv som best kan vurdere hvordan virksomhetene skal organiseres for å gi best mulig utdanning og forskning.

Universitetene og høyskolene har en viktig regional funksjon både når det gjelder utdanning av kvalifisert arbeidskraft til regionen, men også utvikling av kunnskap om regionen. Dette gjelder så vel profesjonsutdanninger som andre utdanninger.

At utdanningsinstitusjonene selv står fritt til å organisere sin virksomhet, er en forutsetning for forskning og undervisning av høy kvalitet. Institusjonene må ha handlingsrom til å gjøre de faglige vurderingene de til enhver tid mener er best. Dette faglige handlingsrommet er den beste garantien for et godt studietilbud og fri og uavhengig forskning. Når den institusjonelle autonomien utfordres, utfordres også den akademiske friheten. Den politiske styringen av høyere utdanningsinstitusjoner må skje gjennom overordnede signaler og rammebetingelser, på armlengdes avstand fra den enkelte virksomhet.

For å sikre det viktige målet om et godt høyere utdanningstilbud i hele landet, mener Unio det kan vurderes å innføre særskilt finansiering for å ivareta institusjonens regionale rolle og orientering, samarbeid med regionalt næringsliv og arbeidsliv. Det er mer kostbart å drive utdanning og forskning på virksomheter med flere studiesteder og stor geografisk avstand. Kostnaden forbundet med denne driften gjenspeiles ikke i dagens finansieringsmodell og må derfor ivaretas ved for eksempel et tilskudd til basis til virksomhetene som trenger for å oppnå denne målsettingen.

Unio støttet innføringen av ordningen med utviklingsavtaler forutsatt at dette ble innrettet på en ubyråkratisk måte. Vi mener at utviklingsavtalene kan ses som en videreutvikling av styringsdialogen og gir handlingsrom for å kunne stimulere til tydeligere institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling i sektoren.

Direktoratenes rolle i styringen

Inklusiv Norges forskningsråd er det etter hvert blitt mange myndighetsorganer som sektoren må forholde seg til. Både Unit, DIKU, NOKUT skal sammen med Kunnskapsdepartementet mene noe om kvalitetsutvikling i virksomhetene. Videre har også Forskningsrådet en myndighetsliknende rolle på flere områder gjennom sin analyse og rådgivningsrolle. Det er en policyaktør, ikke bare som iverksetter av forsknings- og innovasjonspolitikken, men også en premissleverandør i utforming av forskningspolitikken. Dette viser seg ikke minst i pådriverrollen knyttet til overgang til åpen forskning. Antallet aktører som skal

mene noe om kvalitet i utdanning og forskning skaper et utydelig og komplisert styringsregime for de som blir styrt og gjør det blant annet vanskelig å vite hvem som er ansvarlig i det enkelte tilfelle.

UH-sektoren har en betydelig regional funksjon både når det gjelder utvikling av kunnskap om regionen, men også utdanning av kvalifisert arbeidskraft til regionen. Om for stor andel av ressursene kanaliseres gjennom direktorater og organer som ikke har kjennskap til eller forståelse for målsetning om å ivareta også en regional funksjon, risikerer sektoren å komme i ubalanse med å også ta hensyn til UH-sektorens regionale funksjon og rolle. Unio mener at ressursbruken vil være mer effektiv om midler tildeles universitetene og høyskolene direkte, og ikke gjennom direktorater.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjerger
sekretariatssjef



Åshild Olaussen
fagsjef