

NOU2008:3 Sett under ett
Ny struktur i høyere utdanning
Høringsuttalelse fra
Norsk Tjenestemannslag
(NTL)

Sammendrag	2
Kapittel 3-5 Kommentarer til situasjonsbeskrivelse etc.....	3
Kapittel 6 Institusjonsstruktur	6
Kapittel 7 Styring og ledelse i universitets- og høyskole sektoren	7
Kapittel 8 Kriterier for akkreditering som universitet.....	9
Kapittel 9 En styrket forskerutdanning.....	9
Kapittel 10 Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler.....	10
Kapittel 11 Små studiesteder.....	12
Kapittel 12 Dimensjonering, arbeidsdeling og ansvar for små/utsatte fag.....	13
Kapittel 13 Universitet på internasjonalt nivå	13
Kapittel 14 Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolen.....	14
Kapittel 15 Sentre for fremragende undervisning	14
Kapittel 16 Universitets og høyskolenes regionale betydning	14
Kapittel 17 Internasjonalisering i høyere utdanning.....	15
Kapittel 18 Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning.....	15
Kapittel 19 Situasjonen for funksjonshemmede i høyere utdanning	16
Kapittel 20 Likestilling.....	16
Kapittel 21 En mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk	17
Kapittel 22 Økonomiske og administrative konsekvenser	17
Avslutning	17

Norsk Tjenestemannslag (NTL) har fått Stjernøutvalget innstilling (heretter SU) til uttalelse og vi har forsøkt å svare på utfordringen. Arbeidet har foregått i et tett samarbeid med våre tillitsvalgte innenfor sektoren. Departementet ber i sitt høringsbrev om at svarerne redigeres i samsvar med kapittelinnstillingen i innstillingen. De ber også om en kommentar til utvalgets situasjonsbeskrivelse, forståelse av utviklingstrekk og hovedutfordringer i norsk høyere utdanning. Vi har prøvd å etterkomme departementets ønsker og vedlagt følger NTLs kommentarer til forslagene i de enkelte kapitlene.

Sammendrag

NTL er enig med SU i at de sterke og ensidige incitamentene til konkurranse som i dag ligger i finansieringssystemet er skadelige og at disse markedsmekanismer fører til stor vekt på konkurranse og oppsplitting framfor samarbeid og samling. Det er også korrekt som SU påpeker at vi står i fare for å fragmentere landets forholdsvis små forskningsressurser på en lite heldig måte.

For å bygge sterke fagmiljøer og for få samarbeid mellom geografisk skilte studiesteder til å fungere, trenger vi mekanismer som stimulerer til samarbeid. Dette er særlig viktig for å styrke forskning og undervisning i små og sårbare faggrupper. Videre trengs en finansieringsmodell og styringsstruktur som på den ene siden fjerner drivkreftene til å etablere små faggrupper, og som på den andre bidrar til tettere samarbeid og rasjonell arbeidsdeling mellom institusjoner og i fordeling av tilbud i regioner.

Dernest behøver vi en finansieringsmodell som stimulerer institusjonene til å konsentrere ressursene og danne robuste fagmiljøer og til at de utvikler og styrker sin egenart.

NTL forstår nedsettingen av Stjernøutvalget som et ønske fra den rødgrønne regjeringen om å komme politisk på offensiven overfor universitets- og høyskolesektoren. SU ønsker en oppbremsing eller reversering av markedsrettingen av sektoren som fulgte av Mjøs-reformene.

SU vil iverksette tre hovedtiltak for å nå sine mål:

1. omfattende sammenslåing av institusjoner for å bremse konkurransen om studenter og jaget etter universitetsstatus
2. en justering av finansieringssystemet, slik at det i mindre grad er styrt av studiepoengs- og artikkel"produksjon"
3. sterkere statlig styring av institusjonene, blant annet gjennom systemer for å kunne pålegge institusjonene særegne profiler

Hovedtanken er at man dermed hindrer ytterligere fragmentering og oppsplitting, og i stedet skal kunne samle kreftene om kjerneoppgavene og på den måten øke kvaliteten, både på forskning og undervisning.

NTL vil i også understreket et annet forhold, som SU ikke problematiserer, som vi mener er helt av gjørende for å sikre forskningen.

Den individuelle forskningsretten må igjen tariffestest gjennom avtaler mellom Tjenestemannsorganisasjonene og staten. Innholdet i den individuelle forskningsretten må tilpasses ulike institusjoners og miljøers egenart, men også dette må løses i forhandlinger, ikke individuelt. Vi kan ikke se noen god grunn til ikke å (gjen)innføre en avtale om dette spørsmålet. Hvorfor kan ikke en rødgrønn regjering gjeninnføre en utmerket gammel ordning med individuell forskningsrett fastsatt gjennom tariffavtale, som høyreminister Kristin Clemet fjernet. Det blir selvfølgelig vanskeligere når svært mange har ulike, historisk bestemte ordninger. Men dette er det fullt mulig å løse gjennom forhandlinger hvis regjeringen bare er villig til å forhandle.

Spørsmålet er om SU kommer med forslag som bremser, begrenser eller til og med kan snu markedsutviklingen i høyere utdanning?

Universitetene og de vitenskapelige høgskolene skal ivareta den langsiktige kunnskapsoppbyggingen, med særskilt ansvar for grunnforskningen, samtidig har de ansvar for forskerutdanningen. Det er en forutsetning for hele det norske FoU - systemet at universitetene bevarer sin posisjon som kjerneinstitusjoner for forskning og forskerutdanning.

SU har levert en offentlig utredning som påpeker at markedet har skylda for u&h sektorens alvorlige problemer. For å løse problemene foreslår SU at markedsmakten bør svekkes til fordel for politisk styring. NTL deler SUs ønske om "en noe sterkere grad av statlig styring av sektoren". Dette er en premiss som tillegges stor betydning i forbundets vurdering av forslagene i NOU 2008:3.

Vår konklusjon er at det "store grepet" som SU foreslår, er lite treffsikkert. I stedet for å bidra til økt kvalitet, vil det føre til en ørkesløs distriktpolitisk kamp og en ny trettende omorganisering. Vi vil i stedet foreslå skreddersydde endringer, der man, i tilknytning til de evalueringer og politiske styringssystemer som SU også foreslår, systematisk gjennomgår kvaliteten ved hver enkelt utdanning og institusjon og setter inn tiltak for å øke kvaliteten lokalt.

Kapittel 3-5 Kommentarer til situasjonsbeskrivelse etc.

NTL deler visjonen SU har satt for sektoren i et 10 – 20-årsperspektiv. Vi er også enig med SU at sektoren må sikre kvalitativt gode og relevante utdanningstilbud som tilfredsstillende nasjonale og regionale kompetansebehov. Forskningen må ha høy internasjonal kvalitet med fremragende forskningsmiljøer i fronten på utvalgte områder. Sektoren må samspille godt med arbeids- og samfunnsliv nasjonalt, regionalt og lokalt.

Vi er også enig med SU i at universitets og høgskolesektoren heretter (u&h) står overfor store problemer ved at det er økende konkurranse om studenter, ansatte, forskningsmidler og samarbeidspartnere.

Stjernøutvalget er opptatt av universitets- og høyskolesektoren som helhet, og i mindre grad av den enkelte institusjon. Det sentrale spørsmål er hvordan sektoren skal struktureres, finansieres, styres og ledes for at det norske samfunn skal få den kompetanse som trengs.

Etableringen av nye undervisningsformer og et nytt gradssystem med bachelor og mastergrader, er viktige elementer i utviklingen av norsk høyere utdanning. Det samme gjelder utvikling av et felles karaktersystem og et nasjonalt kvalitetssikringsorgan (NOKUT). Bologna-prosessen har ført til økt konkurranse fra utenlandske forsknings- og utdanningsinstitusjoner om studenter, forskere og forskningsoppdrag.

Som en konsekvens av dette har universitets og høyskolesektoren i Norge, som i andre vestlige land, vært i kontinuerlig omstilling de siste 20 årene. De aller fleste endringene har gått i markedsretning. Vi har fått nasjonale utdanningsmarkedet som er styrt av studentenes valg og arbeidslivets kortsiktige behov. Dette er resultater av en villet utvikling, drevet gjennom av politiske beslutninger.

Reformene har uønskede konsekvenser som for eksempel, at muligheten til politisk styring og universitetsdemokrati er blitt ofret til fordel for markeder. En annen uønsket konsekvens er at institusjonene bruker store ressurser på markedsføring og at det legges mer vekt på popularitet og tilpasning til studentønsker enn på faglige begrunnelser for utdanningstilbud.

Dagens finansieringsordning belønner produksjon av studiepoeng. Dette fremmer lønnsomhetstenkning og konkurranse, men har også en del åpenbare svake sider som kan undergrave kvaliteten i undervisningen og i tillegg fremmer det ikke etikk og god kvalitet i forskningen.

Ifølge SU vil alle høyskoler bli universiteter. Dette fører blant annet til oppretting av en rekke lite robuste doktorgradsprogrammer og enda flere og mindre robuste masterprogrammer. Dette fører til svekking av bachelorutdanningene og en uforsvarlig spredning av ressurser. En slik spredning fremmer ikke kvaliteten på forskning og høyere utdanning. SU konstaterer at denne utviklingen er en delvis ønsket og delvis utilsiktet effekt av Mjøs-reformene. SU vil stanse denne utviklingen ved institusjonelle grep.

Mjøs-utvalget la stor vekt på konkurranse for å fremme kvalitet. Deres løsning var å skape institusjonelle ordninger for å øke konkurransen mellom institusjoner og faggrupper. SU har langt mer tro på styring som mekanisme for å fremme kvalitet og vil derfor erstatte markedsmekanismer med sterkere politisk og institusjonell styring.

NTL vil trekke fram noen andre kriterier som vi mener er viktige forutsetninger for å skape kvalitet i høyere utdanning og forskning:

1. ressurser og tid
2. stabilitet og forutsigbarhet
3. faglig, institusjonell frihet og en rimelig grad av individuell forskningsfrihet
4. dialog, diskusjon og jevnlig faglig evaluering

Utvalget foreslår tre hovedtiltak for å reversere/bremse markedsrettingen av sektoren:

1. omfattende sammenslåing av institusjoner for å bremse konkurransen om studenter og jaget etter universitetsstatus
2. en justering av finansieringssystemet, slik at det i mindre grad er styrt av studiepoeng- og artikkel"produksjon"
3. sterkere statlig styring av institusjonene, blant annet gjennom systemer for å kunne pålegge institusjonene særegne profiler

Hovedtanken er at man hindrer ytterligere fragmentering og oppsplitting, og i stedet kan samle kreftene og dermed øke kvaliteten, både på forskningen og undervisningen.

Den offentlige debatten etter at SUs innstilling ble kjent, har avdekket bred uenighet om utvalgets forslag, særlig om utvalgets "store grep", å slå sammen dagens 38 institusjoner til 10-12 større enheter. Det er en reist rekke typer innvendinger mot forslaget:

- at utvalget (sterkt) undervurderer betydningen av den desentraliserte institusjonsstrukturen har i mer perifere strøk av Norge.
- at det blir for store og uensartede organisasjoner som blir vanskelige å styre og blir preget av interne spenninger i stedet for samarbeid
- at universitetene blir svekket og utvannet, noe som bidrar til nivellering av kvaliteten
- at det blir en uheldig sentralisering innenfor regionene/landsdelene
- at SUs premiss om at store institusjoner er en garanti for kvalitet, er feilaktig
- at det ikke nødvendigvis er institusjonene som geografisk passer sammen som har mest utbytte av faglig samarbeid.
- at de kortere profesjonsutdanningen kan svekkes hvis de underlegges store universitetsinstitusjoner
- at utvalget undervurderes kostnadene ved nye, store omorganiseringer i sektoren. En slik sammenslåingsprosess kan føre til ti år med omorganiseringsproblemer, særlig hvis fusjonene gjøres med betydelig grad av tvang. Erfaringene fra Kunsthøgskolen og Samtidsmuseet bør her være klare advarsler.

NTL deler SUs ambisjon om å sikre og øke kvaliteten i høyere utdanning og forskning. Men vi vil avgrense oss mot en målsetting om at Norge skal bli "verdensmester" i forskning og høyere utdanning. Det er et urealistisk og meningsløst mål å stille seg. En realistisk målsetting må være å bli like god som tilsvarende nasjoner på dette feltet. På et slikt grunnlag må institusjonene bidra til dannelse, kunnskapsvekst, økonomisk utvikling samt utvikling av velferdsstaten. Dette er naturligvis ikke til hinder for at Norge på en del områder kan være verdensledende innen UH-sektoren.

NTL er først og fremst enig med SU i at de sterke og ensidige incitamenter til konkurranse som i dag ligger i finansieringssystemet er skadelige og at disse markedsmechanisme fører til for stor vekt på konkurranse og oppsplitting framfor samarbeid og samling. Det er også korrekt som SU påpeker at vi står i fare for å fragmentere landets forholdsvis små forskningsressurser på en lite heldig måte.

NTL er uenige med SU i at fragmentering er hovedproblemet i norsk høyere utdanning i dag. Ved siden av den kroniske underfinansieringen, vil i stedet legge hovedvekt på styring, demokrati og forskningsrettigheter som hovedutfordringen ved sektoren i dag.

Kapittel 6 Institusjonsstruktur

NTL er enig med SU i at det ikke finnes en politisk farbar vei tilbake til en klar arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler. For særlig å oppnå sterkere forskningsmiljø og øke kvaliteten på mastergrads- og PhD-utdanningen foreslår de å organisere virksomheten i større institusjoner. Vi er enig med SU i at Norge skal ha en struktur i høyere utdanning, der det finnes sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet. Fordelingen av institusjoner og studiesteder må være slik at høyere utdanning er tilgjengelig for både yngre og voksne studenter i hele landet.

SU presenterer fire modeller som skal begrense konkurransen, styrke samordningen og bedre kvaliteten:

1. Flercampusmodellen: flercampusuniversiteter i hver landsdel
2. Storhøyskolemodellen: universiteter og "Storhøyskole" i hver landsdel
3. Nettverksmodellen: nettverk av selvstendige institusjoner
4. Prosess - og differensieringsmodellen: fusjoner "nedenfra" innenfor nasjonale rammer.

Den offentlige debatten etter at SUs innstilling ble kjent, har avdekket bred uenighet om dette grepet vil bidra til å øke kvaliteten. Det er minst fire typer innvendinger mot forslaget:

1. At det blir for store og uensartede organisasjoner som blir vanskelige å styre og som blir preget av interne spenninger i stedet for samarbeid
2. at universitetene blir svekket og utvannet, noe som bidrar til nivellering av kvaliteten
3. at det blir en uheldig sentralisering innenfor regionene/landdelene
4. at SUs premiss om at store institusjoner er en garanti for kvalitet, er feilaktig.

Dagens ordning med konkurranse og jakten på finansiering går ut over både fag & miljø og helse & trivsel. Sentrale spørsmål i debatten om institusjonsstruktur er om sektoren tåler en ny runde med omstilling – eller om den heller bør bruke tid og krefter på faglig utvikling. Vil større institusjoner nødvendigvis gi bedre kvalitet?! Vil forslagene begrense konkurranseflaten mellom institusjonene, eller bare flytte dem?

Det er vanskelig å skille debatten om institusjonsmodell fra debatten om de øvrige kapitlene. Valg av modell kan heller ikke ses uavhengig av utfallet av debatten om høyskolene som et distriktpolitisk virkemiddel.

Spørsmålet om de nye, store institusjonene kan bli for sammensatte og for vanskelige å styre er delvis drøftet av SU som sier at en "risikofaktor" er intern nivellering, for eksempel ved at eksisterende forskningstid og -ressurser omfordeles. Faren for dette er størst i flercampusmodellen som i praksis er SUs forslag. Utvalget

skriver: "Det er sannsynlig at det vil komme krav om «rettfærdig» fordeling, og fusjonene kan ogs a skape forventninger om heving av de svakeste miljøene".

NTL mener at av de fire modellene som er foreslått, er det modell nr 4 som fremstår som best egnet til å ivareta forutsetningene om deltakelse og medvirkning, og samtidig sikre at det finnes sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet, med god tilgjengelighet og kravet om mindre markedsmakt og mulighet for mer politisk styring.

Uavhengig av hvilken modell som velges mener vi at enhver sammenslåing må skje gjennom frivillige ordninger ikke ved bruk av tvang.

NTL har større tro på sterke fagmiljøer enn på store institusjoner.

Kapittel 7 Styring og ledelse i universitets- og høgskole sektoren

Mjøs- og Ryssdalutvalgenes forslag om struktur- og styringsreformer m tte faglig bred motstand og ble ikke innført. I stedet endte det med et kompromiss: Universiteter og høgskoler ble ikke s rlovsselskaper, men fortsatte som forvaltningsorganer. De ansatte var fortsatt statsansatte og ministeren er direkte ansvarlig for virksomhetene. Hovedmodellen for styring var interne styreflertall med 11 representanter, blant dem fire vitenskapelige valgte (blant dem rektor og prorektor), en teknisk/administrativ valgt, to studentrepresentanter og fire eksterne. Hovedmodellen innebærer i tillegg at rektor er styreleder og at man har "delt ledelse", også med en direktør med ansvar for økonomi og personalforvaltning. Innenfor hovedmodellen har et kvalifisert styreflertall adgang til å innføre eksternt flertall og ansatt rektor.

Senere forslag om omkamp på institusjonstilknytning og styringsform har også blitt avvist.

NTL mener at institusjonsdemokratiet og de ansattes medbestemmelse i dagens system, er svekket i de senere årene. Utviklingen er preget av at styrer har blitt til r d og tidligere arenaer for demokratisk meningsutveksling er redusert. De ansattes medbestemmelsesrett etter Hovedavtalen er kraftig svekket ved at uhl   9-2 (4) gir styret selv eksklusiv kompetanse til å fastsette institusjonens interne organisering.

NTL mener at ansattes medbestemmelsesrett etter Hovedavtalen må styrkes i universitets- og høgskolesektoren, slik at det kommer på samme nivå som i resten av staten. Begrunnelsen for at retten til medbestemmelse er begrenset til å gjelde utenfor det som er politiske beslutninger, er at statsansatte ikke skal ha større innflytelse på politiske beslutninger enn andre borgere. Sektorens institusjoner ledes i dag av styrer med en sv ert autonom rolle. SUs forslag om eksternt styreflertall vil flytte sektoren enn  lengre bort fra politisk styring. Eksternt styreflertall øker også sannsynligheten for at styret i større grad vil bestå av personer med begrenset erfaring fra statlig sektor, noe som ytterligere kan vanskeliggjøre medbestemmelsen.

Stjernø er opptatt av mer politisk styring, men demokratibegrepet i betydningen faglig frihet og medarbeidernes muligheter til deltakelse og medvirkning på alle nivåer internt i institusjonene, er fraværende i institusjonsdebatten. Vil de foreslåtte modellene hemme eller fremme muligheten til demokratisk medvirkning?

Det er derfor nokså overraskende at Stjernøutvalget foreslår omkamp om rektors rolle, enhetlig ledelse og interne/eksterne styreflertall. Utvalget vil for det første likestille en ordning med eksterne styreflertall og ansatt rektor med interne flertall og valgt rektor. Dessuten vil utvalget lovfeste en ordning med enhetlig ledelse og ekstern styreleder, men med rektor som medlem av styret. Begrunnelsen er at "kravene som stilles til ledelse av moderne universiteter og høyskoler tilsier en styringsmodell der rektor er øverste leder av både den faglige og den administrative delen av virksomheten".

Forskningsfrihet og demokratisk kontroll

NTL ønsker at universitetene skal styres etter prinsipper som sikrer en helhetlig og langsiktig utdannings- og forskningspolitikk for hele landet. Dette skal være basert på forskningsfrihet og demokratisk kontroll av fellesskapets ressurser. Vi mener at universitetenes interne demokrati skal overleve først og fremst for å beskytte den frie forskningen.

Valgt – ansatt retor

NTL mener at det skal være valgt ledelse og at rektor er styreleder.

Det bør åpnes opp for at institusjoner som selv ønsker det, kan innføre en ordning med ansatt leder på et lavere nivå i organisasjonen. Dette kan ses på som en institusjonell endring.

Enhetlig – todelt ledelse

NTL ønsker å videreføre nåværende ordning med todelt ledelse som normen. Todelt ledelse med valgt leder ivaretar faglig styring med stor grad av legitimitet, samtidig som de har en profesjonell administrasjon i betydningen, "ansatt, nøytral og eiers forlengende arm".

Eksternt styreflertall

NTL ønsker ikke eksternt styreflertall

Det finnes to hovedinnvendinger mot SUs forslag på dette punktet. For det første at det ikke bør gjennomføres noen endring i et system som så vidt er etablert. For det andre vil det "gamle" settet av argumenter for interne flertall, delt ledelse og rektor som styreleder fortsatt naturligvis være gyldige. De viktigste av dem er:

- at faglig autoritet gir legitimitet; Hvis kvaliteten skal styrkes i forskning og utdanning krever det at ledelsen forankres i fagmiljøene for å ha den nødvendige legitimiteten når viktige beslutninger skal fattes,
- faglige tilsattes handlingsrom blir avgrenset når de blir underlagt et funksjonærregime ved økt markedsføring, resultatstyring og NPM-inspirerte ledelsesstrukturer (Tyse Eriksen 2003)

- at NPM filosofiens fokus på maktkonsentrasjon, kontroll og krav om lojalitet fra en ledelse som ikke er forankret nedover i organisasjonen, er vanskelig å forene med faglig virksomhet og det samfunnsmandatet de offentlige institusjonene i høyere utdanning har
- at når rektor også må være administrativ leder stiller det helt andre krav til den som skal ha stillingen, det vil være et press i retning ansettelse på ordinære "profesjonelle kriterier" framfor valg basert på faglig legitimitet. Sannsynligvis er delt ledelse en forutsetning for valgt ledelse.

NTL mener at argumentene for å videreføre nåværende ordning veier tyngre enn utvalgets forslag om å legge mest vekt på profesjonell administrasjon. Vi er i mot ledelsesprinsipper fra industri og næringsliv med sterk styring fra en liten ledergruppe i de lukkede rom. Slike ledelsesprinsipper er ikke basert på åpenhet, innsyn, tillit og demokrati, men på styring, kontroll, effektivitet og krav om økonomisk lønnsomhet. NTL mener at akademiske institusjoner har en særpreget historie og et særpreget samfunnsoppdrag. Vi støtter derfor ikke SUs begrunnelse for omkamp om disse spørsmålene.

Kapittel 8 Kriterier for akkreditering som universitet

Det er svært ressurskrevende å utvikle en PhD. Vurderingen av behovet bør derfor skje i forkant av en slik prosess, ikke som en godkjenningsordning i etterkant.

NTL er enig med utvalget i at dagens kriterier for universitetsakkreditering bør endres og støtter forslaget om at kriteriene knyttes til retten til å tildele minst en doktorgrad. Forslaget om at institusjonen må ha minst 5000 studenter for å akkrediteres som universitet kan være problematisk, men det er ikke nødvendigvis en kritisk grense.

Vi trenger ikke flere breddeuniversiteter, men kan ha nisjeuniversiteter. Det er fullt mulig å ha et snevert, men godt fagmiljø og stabil forskerutdanning, men det er lite trolig og ønskelig at 5000 studenter finner veien dit. Vi mener også at man bør knytte det til kravet om å være tilmeldt en forskerskole.

Kapittel 9 En styrket forskerutdanning

NTL støtter forslaget om oppretting av forskerskoler. Forslaget er en formalisering av eksisterende strukturer, men vi tror det vil være gunstig for forskerutdanningen at institusjonene pålegges å gi et slikt tilbud. Det betyr også at de store universitetene må pålegges å følge opp PhD-studenter fra andre institusjoner.

Det må fortsatt være mulig å ta doktorgrad for forskere som ikke ønsker å følge organiserte opplegg.

Forskerskolene må ikke nødvendigvis være organisert fra universitetene. Dette kan like gjerne være i regi av en høgskole, som tilfredsstillende kravene. Det sentrale må

være å tilby et godt organisert opplegg med mulighet for faglig kontakt, veiledning, relevante kurs osv. for studentene, og at slike skoler evt. må fullfinansieres.

NTL støtter forslaget om oppretting av forskerskoler og årlige bevilgninger på kr 300 mill for å dekke kostnader med å bygge opp forskerskoler med et bredt og godt kurs- og veiledningstilbud, med tilhørende driftsutgifter. I tillegg vil NTL nok en gang understreke at antallet rekrutteringsstillinger må trappes opp parallelt.

Kapittel 10 Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

Vi mener at det er finansieringssystemet, som har skapt dagens problemer i UH-sektoren. Derfor er det viktig å begrense markedsstyringen av sektoren. Her er vi helt på linje med SU som mener at kombinasjonen av høy institusjonell autonomi og det nåværende finansieringssystemet bidrar til at utviklingen i høyere utdanning i for stor grad blir et resultat av konkurransen mellom institusjonene om studenter, ansatte og forskningsmidler. I stedet bør institusjonene sikres mer stabile rammevilkår ved økte basisbevilgninger og en sterk reduksjon av den resultatbaserte finansieringen. Vi støtter forslaget om langsiktige avtaler, men erkjenner at det må skje innenfor rammen av begrensningene som følger av årlige statsbudsjetter.

NTL er enig med SU i at det nåværende finansieringssystemet skaper for lite rom for politisk beslutninger om hvilke områder som bør prioriteres og hvordan arbeidsdelingen mellom institusjonene bør være.

Det positive med SUs innstilling er at den ikke tar utgangspunkt i den internasjonale NPM-trenden som uten diskusjon slår fast at mer marked er svaret før spørsmålet er stilt. Den tar heller ikke som utgangspunkt at forskning og høyere utdanning har som helt overordnet formål å bidra kortsiktig til økonomisk vekst. SU har levert en offentlig utredning som påpeker at markedet har skylden for universitets og høyskolesektorens viktigste problemer og som foreslår at markedsmakten bør svekkes til fordel for politisk styring for å løse dem.

SU vil øke den politiske, strategiske bevilgningen til institusjonene ved å redusere både den resultatbaserte andelen og basisbevilgningen. Basisbevilgningen utgjør hoveddelen av de tildelte midlene fra staten til universiteter og høyskoler. Den skal sette institusjonene i stand til å utføre de oppgaver som de er pålagt gjennom lovverk og andre politiske vedtak.

Den strategiske delen inneholder midler til doktorgradsstillinger, vitenskapelig utstyr og bestemte strategiske satsinger, og er en blanding av videreført historisk nivå og politiske vedtak om nye prioriteringer. For universitets- og høyskolesektoren samlet utgjør den strategiske bevilgningen om lag halvparten av den totale forskningsbevilgningen, men med betydelige variasjoner institusjonene imellom.

Den resultatbaserte delen av forskningsbevilgningen tildeles i all hovedsak på bakgrunn av vitenskapelige publiseringer. Denne bevilgningen er nå et 0-sumspill, slik at hvis noen institusjoner skal få mer, må andre få mindre.

NTL vil sterkt understreke at den økte strategiske bevilgningen må komme på bekostning av den resultatbaserte delen, ikke på bekostning av basisbevilgningen.

En romslig basisbevilgning sikrer stabilitet og institusjonell og faglig autonomi og er i realiteten det eneste som åpner for at den individuelle forskningsfriheten kan finansieres. Hvis man erstatter basisbevilgningen med strategiske bevilgninger betyr det mer vekt på politisk styring på bekostning av forskningsfrihet og kollegial styring. Vi er av den oppfatning at strategiske bevilgninger utvilsomt kan være et gode når de brukes til å fremme overordnede politiske mål og nasjonale stasinger

NTL ønsker at midlene skal tas de fra resultatbasert finansieringen. Det går på bekostning av markedet.

NTL ønsker at styrene får et stort handlingsrom innenfor stabile økonomiske rammer og at departementets styring kan fokusere på tydelige, mer overordnede og langsiktige mål og resultatkrav. Vi er enig med SU i at utfordringen blir balansen mellom behovet for styringsinformasjon og den administrative byrden ved rapportering.

En problematisk side ved det nye finansieringssystemet er at det er basert på at prestasjoner målt ved noen resultatindikatorer utløser bevilgninger. Disse indikatorene virker til tider lite treffsikre i forhold til målsettingene. Spesielt er det et problem at finansieringsmodellen premierer kvantitet, mens de uttalte målsettingene legger stor vekt på kvalitet.

NTL er overrasket over at ikke Stjernøutvalget problematiserer det resultatbaserte forskningsfinansieringssystemet. Prinsipielt mener NTL at forskningen bør finansieres gjennom basisbevilgning.

Dette er et system med en gitt sum penger som fordeles til institusjonene etter andel publiseringspoeng. Dette betyr at økt forskningsaktivitet kan føre til reduserte bevilgninger Hvis institusjonenes andel av det totale antall publikasjonspoeng reduseres, så innebærer det redusert bevilgning. NTL ber om at den resultatbaserte forskningsfinansieringen legges om og gis uttelling slik som dagens studiefinansieringssystem er bygget opp.

NTL vil advare mot å gjøre universiteter og høyskoler mer avhengig av oppdragsforskning. Oppdragsforskning har sin naturlige og fornuftige plass i forskningssystemet, også på universiteter og høyskoler. Men vi trenger også et rom for den ikke-styrte forskningen, basert på den enkelte forskers kreativitet og nysgjerrighet. Forskningshistorien er full av eksempler på at nettopp denne form for forskerstyrte prosjekter har hatt avgjørende betydning for løsningene av viktige samfunnsmessige problemer. Denne uavhengige forskningen foregår i dag nesten utelukkende på universiteter og høyskoler.

NTL er enig i at universiteter og høyskoler har et samfunnsansvar, men dette må forstås vidt og også favne langsiktig, fortolkende og kritisk forskning. Det må ikke

praktiseres slik at det fører til kortsiktig nytteforskning og kommer i strid med institusjonenes og forskernes akademiske frihet. Universitetene har fortsatt en grunnforskningsforpliktelse basert på den oppfatning at fri og søkende forskning i det lange løp også er den mest nyttige.

NTL ønsker at det slås tydeligere fast at mål og resultatstyring er en del av NPM og at styring etter slike prinsipper er markedstyring og ikke politisk styring. Vi mener at d innføring av nytt regnskapssystem i enkelte universiteter må opphøre. Begrunnelsen er at det er uforenlig med ønsket om mer politisk styring.

NTL ønsker høyest mulig basisbevilgning og lavest mulig resultatbasert finansiering.

NTL mener at Den individuelle forskningsretten igjen må tariffestet gjennom avtaler mellom Tjenestemannsorganisasjonene og staten. Innholdet i den individuelle forskningsretten må tilpasses ulike institusjoners og miljøers egenart, men også dette må løses i forhandlinger, ikke individuelt.

Uansett endringer i finansieringssystemet bør det gjøres mer arbeid for å utvikle indikatorer som på en mer systematisk måte kan måle og evaluere institusjonenes virksomhet rettet mot omkringliggende samfunns- og arbeidsliv. Dette kan innarbeides i institusjonenes rapporteringssystem.

Kapittel 11 Små studiesteder

Vi deler SUst syn på at Norge skal ha en struktur i høyere utdanning som gir befolkningen i alle landsdeler tilgang på høyere utdanning. Dette krever politisk prioritering og dimensjonering. Her virker det som om utvalget gjør en feilslutning når de setter likhetstegn mellom institusjon og fagmiljø. Store institusjoner kan ha små og sårbare fagmiljøer, mens små kan ha få men robuste. Enkelte av de minste enhetene i høgskolesystemet har nettopp slike robuste miljøer.

En meningsfylt diskusjon må dreie seg om situasjonen til det enkelte fagmiljø. Det er ikke alltid en sammenheng mellom størrelse og kvalitet i høyere utdanning, derimot er sammenhengen mellom ressurser og kvalitet påfallende. Utvalget ønsker mindre markedsstyring og mer politisk styring. Men det er jo politisk styring som er årsaken til at vi har flere av de små institusjonene, så her er sammenhengen mellom diagnose og medisin svært problematisk. SU viser manglende forståelse for at desentraliserte fagmiljøer og fagpersoner er viktige for desentralisert nærings- kultur- og samfunnsliv. (Ikke bare arbeids- og næringslivet).

Svaret er derfor ikke nødvendigvis mer sentralisering, men heller stimulering til samarbeid når miljøene blir for små.

Det fins mange sterke faglige miljøer i små institusjoner, og det fins på den andre siden mange svake faglige miljøer i store institusjoner. Det er eksempler på svak undervisning i store institusjoner. En del utdanninger og undervisning gis best i nært samarbeid med lokale krefter utenfor institusjonene, noe som ofte vil kreve lokal

tilstedeværelse. Denne utdanningen svært godt ut i NOKUTs evaluering av landets sykepleierutdanninger, noe som understreker at det ikke er noen enkelt sammenheng mellom størrelse og kvalitet.

NTL mener det er uheldig at Stjernø i stor grad (ensidig) knytter kvalitetsdiskusjonen til tilgang på professorkompetanse, og legger liten vekt på i hvilken grad studentene blir skikket til arbeidet de skal utføre når de er ferdige med utdannelsen. Det er viktig med et differensiert kvalitetsbegrep, med ulike indikasjoner. Det er synd at debatten avsporer på grunn av veldig konkrete forslag om hvilke institusjoner/utdanninger som bør legges ned eller slås sammen. Vi mener at de enkelte institusjonene må vurderes ut fra en skreddersømtilnærming.

Kapittel 12 Dimensjonering, arbeidsdeling og ansvar for små/utsatte fag

Vi mener det er et fornuftig forslag at det lages tiltak som plasserer ansvar for å opprettholde studietilbud som må overleve, selv i perioder med dårlig søkning. Vi er enig med SU, men mener at forslagene er for utydelige og lite konkrete. Det er viktig at studiesteder som har fått tildelt ansvar for særskilte områder får fullfinansiert disse fagene. På slike områder er det behov for nasjonal styring gjennom dimensjonering og tilstrekkelig finansiering.

Kapittel 13 Universitet på internasjonalt nivå

SU går mot å opprette et "eliteuniversitet" og vil i stedet satse på oppretting av toppmiljøer gjennom ordningen med Sentre for fremragende forskning, der den faktiske kvaliteten på en forskergruppe, ikke dens institusjonelle tilknytning er avgjørende.

NTL støtter dette og er også enige i at de nye institusjonene skal konkurrere gjennom ulikhet, det vil si, departementet skal stimulere dem til å bli mer ulike når det gjelder faglig profil og vektlegging av forskning hhv undervisning. Dermed blir det mer et spørsmål om kvalitative forskjeller enn nivåforskjeller.

NTL mener at erfaringene fra Sentre For Fremragende Forskning er delte. Ordningen har åpenbart ført til at institusjonene har fått incitament til å satse på forskning av høy kvalitet og til å samle og spisse kreftene, noe som har vært av det gode. Det er ingen tvil om at en del SFFer ved flere institusjoner har ført til utarming av andre miljøer fordi egenfinansieringen er tatt fra andre forskningsmiljøer og andre budsjetter. NTL mener derfor at Sentre For Framragende Forskning må være en del av det ordinære organisasjonen og ha undervisningsplikt. Det er viktig at SFF'ene beriker moderinstitusjonen.. De bør ikke organiseres i randsonen,

Kapittel 14 Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolen

Hva skal det innebære og drive profesjonsutdanning? Hva skal profesjonsutdanningene brukes til. Vi tror ikke det er behov for økt akademisering av profesjonsutdanningene. NTL er opptatt av å sikre undervisningen og de yrkesrettede bachelor-utdanningenes posisjon i institusjoner med "akademisk drift".

På dette punktet har SU lagt fram en rekke forslag for å styrke de tradisjonelle bachelorutdanningens prestisje og kvalitet, blant annet gjennom:

1. oppretting av sentre for fremragende undervisning
2. Tiltak for å styrke praksisperioden.
3. Mer ansvar til praksisfeltet
4. sterkere NOKUT-overvåking av praksisen
5. et omfattende kompetansehevingsprogram
6. styrking av forskningen på profesjoner og profesjonsfeltet i profesjonsutdanningene

Dette er fornuftige forslag som NTL støtter og som vi mener utmerket godt kan gjennomføres uten en omfattende sammenslåingsprosess. Men vi støtter ikke forslaget om fjerning av statlige rammeplaner for profesjonsstudiene

Vi mener det er uheldig at Stjernø i stor grad (ensidig) knytter kvalitetsdiskusjonen til tilgang på professorkompetanse, og legger liten vekt på i hvilken grad studentene blir skikket til arbeidet de skal utføre når de er ferdige med utdannelsen. Man kan ikke utdanne i profesjonsstudier uten praksis.

Kapittel 15 Sentre for fremragende undervisning

Vi er også særskilt opptatt av å sikre undervisningen og de yrkesrettede bachelor-utdanningenes posisjon i institusjoner med "akademisk drift". På dette punktet har Stjernø-utvalget lagt fram en rekke forslag for å styrke de tradisjonelle bachelorutdanningens prestisje og kvalitet, blant annet gjennom:

1. oppretting av sentre for fremragende undervisning
2. fjerning av statlige rammeplaner for profesjonsstudiene tiltak for å styrke praksisperioden
3. mer ansvar til praksisfeltet og sterkere NOKUT-overvåking av praksisen
4. et omfattende kompetansehevingsprogram (i størrelsesorden 50-100 millioner per år i fem år)
5. styrking av forskningen på profesjoner og profesjonsfeltet i profesjonsutdanningene

Med unntak av forslaget om å fjerne rammeplaner for de korte profesjonsstudiene, er fornuftige forslag som NTL støtter og som vi mener utmerket godt kan gjennomføres uten en omfattende sammenslåingsprosess.
--

Kapittel 16 Universitets og høyskolenes regionale betydning

SUs hovedtanke er å legge større vekt på politisk styring og mindre vekt på markedsstyring. Utvalget synes også generelt å ha en begrenset entusiasme for den

individuelle forskningsretten og internt demokrati i institusjonene. Det fremgår at utvalget ønsker seg langt mer aktivt samarbeid med arbeidslivet, offentlige myndigheter og andre deler av samfunnslivet. SU mener at dette bør inn som en indikator i finansieringssystemet. Videre sier de "Uansett endringer i finansieringssystemet bør det gjøres mer arbeid for å utvikle indikatorer som på en mer systematisk måte kan måle og evaluere institusjonenes virksomhet rettet mot omkringliggende samfunns- og arbeidsliv. Dette kan innarbeides i institusjonenes rapporteringssystem".

Det blir riktignok mindre marked og mer politikk gjennom disse tiltakene, men det går på bekostning av det kollegiale styret og den individuelle forskningsautonomien.

NTL mener at høyskolenes betydning for regional bosetting og utvikling bør oppvurderes. Vi er enig med SU i at institusjonenes samfunnsoppdrag må i større grad enn i dag ses på som en integrert del av primær oppgavene utdanning og forskning, og i mindre grad som en tredje oppgave som kommer i tillegg.

Kapittel 17 Internasjonalisering i høyere utdanning

"Internasjonalisering av norske høyere utdanningsinstitusjoner" handler om institusjonenes strategier og tiltak for å møte krav og benytte muligheter som oppstår som følge av globaliseringen. (SIU) De fleste reformer som har skjedd innenfor u & h sektoren siden Mjøsutvalgets innstilling har vært forsøk på strategier og tiltak for å møte krav og benytte muligheter som følge av globalisering. Internasjonalisering av høyere utdanning påvirkes også i høy grad av andre institusjoner som de høyere utdanningsinstitusjonene selv har liten direkte befatning med. OECD og WTO er her de mest sentrale.

På grunnlag av mandatet, har innstillingen naturlig nok et nasjonalt og regionalt fokus. Norsk høyere utdanning kan ikke tjene det norske samfunnet – nasjonalt og regionalt – med mindre universitetene gir utdanning og driver forskning på høyt internasjonalt nivå. NTL kan vanskelig se at forslagene vil bidra til å løfte de sterke forskningsmiljøene i Norge.

NTL mener at en del fag er så små at det bør også legges til rette for et internasjonalt samarbeid for å løse det nasjonale kompetansebehovet. Det er viktig at de økonomiske konsekvensene ved å bære et eventuelt nasjonalt ansvar blir integrert i institusjonenes tildelinger. Kostnadene ved å opprettholde små fag som ikke finansierer seg via produksjon, bør bli realbudsjettet.

Kapittel 18 Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning

NTL støtter utvalgets mål og forslag for økt rekruttering, bedre gjennomføring og enklere overgang fra utdanning til arbeidsliv for personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

~~NTL savner forslag som skal bidra til at de ansatte settes bedre i stand til å håndtere et flerkulturelt studiemiljø på en bedre måte.~~

NTL mener institusjonene bør stimuleres til ikke bare å rekruttere *studenter* med etnisk minoritetsbakgrunn, men også tenke i et lengre perspektiv mot deltakelse i forskning og rekruttering til vitenskapelige stillinger.

~~NTL mener at d~~Det er viktig å rekruttere studenter med etnisk minoritetsbakgrunn til alle høyere utdanninger, ~~fordi eg at~~ det er viktig med etnisk pluralisme i de fleste yrker. Dette er selvsagt ikke til hinder for at man kan ha ulike satsingsområder over tid.

NTL ser at hindringene for personer med utenlandsk utdanning som ønsker å arbeide i Norge er store, ~~og at d~~ Dette ~~skyldes~~ delvis ~~skyldes~~ vårt system for godkjenning av utenlandsk utdanning. Etter universitets- og høgskoleloven er det i dag opp til det enkelte fag å vurdere om den utenlandske utdanningen kan godkjennes som tilsvarende den norske ~~utdanningen~~ på den aktuelle institusjonen. NTL mener det bør være en prioritert statlig oppgave å se på hvordan utenlandsk utdanning skal kunne suppleres med norsk utdanning. ~~Dette vil være av stor betydning for deltakelse i arbeidslivet. Fagmiljøene må selvsagt trekkes med i dette arbeidet.~~

NTL er enig i at også institusjonene har et ansvar for at sammensetningen blant studentene avspeiler et multikulturelt samfunn. Det kreves en målrettet innsats for å rette opp eksisterende skjevheter. I stedet for særskilte handlingsplaner, bør inkluderingsarbeidet inngå i institusjonenes likestillings- og internasjonaliseringsarbeid både av hensyn til etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning og ut fra ønsket om å gi internasjonalt rettet utdanning.

Kapittel 19 Situasjonen for funksjonshemmede i høyere utdanning

NTL støtter i hovedsak utvalgets forslag til tiltak. Regjeringen har nylig fremmet Ot.prp.nr. 44 (2007-2008) med forslag til lov om diskriminering og tilgjengelighet for funksjonshemmede. Lovforslaget inneholder både generelle bestemmelser og bestemmelser spesielt for universitets- og høgskolesektoren. Det gjelder særlig regler om universell utforming og plikt til individuell tilrettelegging. NTL foreslår at Kunnskapsdepartementet ser disse reglene i sammenheng med universitets- og høgskolelovens regler, og at det evt ses på en harmonisering av regelverkene og i hvertfall en tyeliggjøring av hva ansvaret innebærer for organisasjonene.

Begge regelsett tar hensyn til virksomhetens økonomi ved vurdering av plikt for tilrettelegging. Dagens resultatbaserte finansieringssystem er en direkte trussel mot funksjonshemmedes muligheter til å få gjennomført høyere utdanning. Selv om finansieringssystemet endres ser NTL at institusjonene er nettobudsjettert. Vi frykter at funksjonshemmede studenter vil bli tapere i den interne kampen om midler, og foreslår at det vurderes økonomiske tilskuddsordninger for å oppnå god nok utforming på lærestedene.

Kapittel 20 Likestilling

Stjernøutvalget fremmer en rekke konstruktive forslag som NTL fullt ut slutter seg til. Vi kan konstatere at forslagene stemmer godt overens med NTLs holdninger til likestillingsarbeide .

Vi vil særlig fremheve og støtte forslaget om å forlenge stipendperioden ved fødsel. På eksternt finansierte oppdrag må dette være en sikringsbestemmelse. Rettigheten må gjelde alle stipendiater uansett stipendieringsform.

Kapittel 21 En mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk

NTL støtter forslaget om en kontinuerlig kunnskapsovervåking av høyere utdanning fra institusjons- til overordnet policynivå. Det er behov for kunnskap og bedre analyser som grunnlag for nasjonal og institusjonell planlegging og beslutningstaking. Bl.a. trengs mer kunnskap om ulike former for styring og ledelse, internasjonalisering og om regional utvikling og effekten av samarbeid mellom institusjoner og arbeidsliv.

Kapittel 22 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi ønsker bruk av økonomiske incitamenter for samarbeid og mulige sammenslåinger innenfor sektoren, men mener at sammenslåinger i prinsippet må være frivillige

Vi ønsker en tydeligere politisk styring av institusjonene ved at Stortinget t får sterkere anledning til å bestemme at institusjonene må utvikle mer ulike profiler. Her støtter vi SUs forslag om bruk av avtaler, strategiske midler og reduksjon av den resultatbaserte finansieringen. Men vi ønsker heller en tydelig enn en beskjeden reduksjon av resultatstyringen. Dette innebærer at politikerne må da påta seg å avgjøre hvor mange og hvilke steder som skal ha ingeniørutdanning og hvor mange nesten ulike mastergrader i sykepleie det skal opprettes. Deretter må dette styres gjennom departementale avtaler med hver enkelt av de institusjonene som kommer ut av dette.

Avslutning

NTL er uenig i at fragmentering er hovedproblemet i norsk høyere utdanning. Ved siden av underfinansieringen, vil vi stedet legge hovedvekt på styring, demokrati og forskningsrettigheter som hovedutfordringer for sektoren i dag. Vi er dessuten uenige i at reformer som SU foreslår, vil være det beste svaret på de problemene som finnes. Etter vår vurdering vil slike sammenslåinger i stedet vil forsterke de problemene og frustrasjonene i miljøene som skyldes av-demokratiseringen, økt markedsstyring og byråkratisk styring av sektoren. Det er nødvendig å ta hensyn til at sektoren har vært gjennom omfattende omorganiseringer og endrede styringsstrukturer.

Selv om institusjonene er blitt mer heterogene, har breddeuniversitetene og de universitetene som er sprunget ut av høyskolene fortsatt hver sin egenart: De første

har en bred fagprofil og master- og forskerutdanning på alle sine fagfelt, mens de siste har hovedvekt på kortvarige profesjonsutdanninger, og har en smal fagprofil på master- og doktorgradnivå. Det er en kvalitet ved det norske utdanningssystemet som er verdt å ta vare på. Kriteriene som legges til grunn for å finansiere, belønne og godkjenne institusjonene, må ta hensyn til og stimulere videreutvikling av egenarten og kvalitetene som er knyttet til denne.

Vi avrunder vår betraktninger med et utsagn fra Johan P Olsen, som en anerkjent ekspert på forvaltning og politikk

«Den prinsipielle begrunnelsen for selvstyret er at institusjonene tjener samfunnet best gjennom sin autonomi, Demokratiet er avhengig av objektiv kunnskap. Kritisk rasjonalitet, med systematisk søking etter sannhet og sikring av faglig kvalitet, fungerer best på en viss avstand fra politiske og andre maktsentra. Fordi universitetet har streng kvalitetskontroll i sin rekruttering, og fordi nykommere vil bli sosialisert til vitenskapens normer og roller, er behovet for ytre styring og kontroll lite. Fornyelse sikres gjennom den sterke indre dynamikken som ligger i vitenskapelige disipliner og forskernes internasjonale samarbeid og konkurranse» (Olsen 2000:3)