

Til Kunnskapsdepartementet

Oslo, 4. juni 2020

INNSPILL TIL STORTINGSMELDING OM GOD STYRING AV STATLIGE UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Tekna – Teknisk naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med over 83 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.

Tekna mener det ligger gode betraktninger i de vedlagte innspillbrevene, og vil fremheve noen av områdene vi mener departementet bør gå videre på i arbeidet med stortingsmeldingen.

Tekna stiller seg fullt ut bak de utsagnene som fremhever høy grad av tillit som en svært viktig forutsetning for god utvikling innen sektoren. Modernisering og kvalitetsutvikling skjer utvilsomt best i et landskap med handlingsrom.

Den akademiske frihet har en grunnleggende verdi både for institusjoner og for samfunnet. Tekna mener denne friheten er under sterkt press og svekkes av det omfattende styringsregimet som har utviklet seg over år. En instrumentell tilnærming til UH-institusjonene, hvor politikere kun oppfatter at sektoren skal brukes til å løse politiske gitte oppgaver eller nå politiske mål, vil bidra til at den frie utøvelse av forskning, eksperimentering og tankearbeid svekkes. Dette er et vesentlig punkt som Tekna forventer drøftes i den varslede stortingsmeldingen.

Tekna er også svært opptatt av at sektoren må få lov å utvikle et mangfold. Ambisjonen må være å utvikle institusjonenes styrker og oppmuntre til rendyrking av ulike profiler. Felles styringssignaler og like krav bidrar til en fattigere utdanningssektor. Det kan og bør være rom for ulike ambisjoner og innretninger i de ulike institusjonene samtidig som man oppfyller formålsbestemmelsene.

Tekna viser til Kvalitetsmeldingen fra 2017¹. I forordet kan vi lese følgende; *Kvalitet i høyere utdanning oppstår ikke gjennom vedtak i Stortinget eller regjeringen. Det er universitetene og høyskolene som må ta det største ansvaret.*

Videre heter det; *“meldingen (er) også en klar invitasjon til universitetene og høyskolene om å ta en lederrolle. Hva kan de gjøre for å sikre at studentene uteksamineres ikke bare med den kompetansen som etterspørres på arbeidsmarkedet i dag, men også med evnen til å omstille og fornye seg? Hvordan kan de sikre at studentene vil være innovative, attraktive og produktive arbeidstakere som er med på å forme samfunnet også om 20 og 30 år? Svaret vårt i meldingen er at studieprogrammene må baseres på forskning og utvikles i tett samarbeid med arbeidslivet og studentene selv. Men hvordan dette best gjøres i praksis, er en oppgave universitetene og høyskolene må svare på.”*

¹ Meld. St. 16 (2016–2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning

Klarere kan det ikke sies – denne meldingen gir ansvaret for å utvikle gode, relevante og et mangfold av studietilbud til sektoren selv. Likevel opplever vi en stadig svekket mulighet til å ta denne styringen.

Styringsverktøy

Tekna viser til at sektoren er styrt gjennom mange ulike styringsverktøy og kanaler. Statsbudsjettet setter rammen for sektorens økonomiske handlingsrom, men har også politiske føringer utover de økonomiske. Disse føringer blir sendt videre til sektoren gjennom tildelingsbrevene. For å følge opp de ulike institusjonene, rapporteres det på måloppnåelse i tråd med krav og forventninger i tildelingsbrevene. Tekna er fornøyd med at tildelingsbrevene har redusert sin detaljrikdom, og mener disse gir klare signaler om retning og forventning uten å gå ned i detaljer.

Men når man i tillegg blir styrt gjennom en rekke andre styringsverktøy, så som utviklingsavtaler, Langtidsplan for forskning og høyere utdanning, publiseringspoeng, rapportering til underliggende direktorater og forvaltningsorganer så som UNIT, UNINETT, DIKU, DFØ, DIFI, tilsyn (NOKUT, Riksrevisjonen mm), studiebarometer, internasjonale rangeringer og ikke minst gjennom direkte politisk styring fra Storting og regjering, blir det massive styringstrykket for stort. Tekna stiller seg fullt og helt bak uttalelsen fra Klaus Mohn, rektor ved UiS, om at vi i økende grad går bort fra et system basert på tillit til et system basert på kontroll.

Tekna er svært opptatt av at man har en full gjennomgang av nødvendigheten og resultatene av et slik omfattende styrings- og rapporteringsregime.

Tekna mener Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning er et godt politisk styringsverktøy. Denne er gjenstand for politisk behandling, også i Stortinget, og den er til jevnlig revisjon.

Tekna mener også at tildelingsbrevene bør videreføres, men at man må vokte seg for å legge inn rapporteringskrav som strengt tatt ikke er nødvendig for å kontrollere om virksomhetene etterlever Stortingets vedtak.

Tekna mener man ellers må se på kravene til rapportering med et overordnet blikk – det kontroll- og rapporteringsregimet som foreligger, må reduseres betraktelig skal man få til en utviklingsorientert og dynamisk sektor. Godt lederskap er nøkkelen, ikke økt rapportering og kontroll.

Tekna viser til det pågående arbeidet med en ny universitets- og høyskolelov. Vier man de juridiske rammene et overblikk, ser vi at det har utviklet seg et vell av forskriftshjemler, som gir fullmakter til en rekke underliggende forvaltningsorganer. Det har bidratt til at det har blitt en jungel av forskrifter som kan være svært krevende å få oversikt over.

Politisk styring av innhold og prioriteringer

Tekna mener de årlige budsjettbehandlinger i Stortinget, sammen med Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, gir god og viktig politisk styring av sektoren. Her reguleres ressurser og overordnede satsningsområder for forskning og høyere utdanning. Langtidsplanen vil være hele regjeringens plan, og må følges opp av det enkelte departement med Kunnskapsdepartementet som koordinerende instans. Planen bør videreutvikles til å kunne brukes mer aktivt som et overordnet politisk styringsverktøy. Men en aktiv bruk av Langtidsplanen er kun mulig hvis man tar bort en rekke av de andre styringsverktøyene. Det bør være et mål å sikre at det er rom for å bruke Langtidsplanen på en bedre måte enn vi ser i dag.

Det bør være særlige grunner for å direkte instruere institusjonene hva angår innhold, kvalitet og fordeling av ressurser internt. Tekna er derfor også av den oppfatning av at rammeplaner bør utformes lokalt, og ikke som en forskrift fastsatt av departementet. Kvaliteten på innholdet skal vurderes av NOKUT. I en tid hvor man har en klar ambisjon om å utvikle studieprogrammene for å kunne møte arbeidslivets behov i økende grad, vil man måtte vurdere å la institusjonene selv få ansvaret for rammeplanarbeidet.

Mangfold i UH-sektoren

Vi har tidligere omtalt den klare ambisjonen som ligger i Kvalitetsmeldingen fra 2017. Hver institusjon har selv ansvaret for å utvikle kvalitet. Dette lokale utviklingsarbeidet krever handlingsrom til å representere noe unikt. Det mangfoldet som da utvikles må hegnes om.

For å få til god utvikling av høyere utdanning mener vi det er svært viktig at institusjonene kan få utvikle seg utfra sine styrker og prioriteringer. Et styringssystem som dyrker frem likhet gjennom utstrakt bruk av felles måleparametere og sentral styring av innhold, vil frata de ulike høyskoler og universiteter deres særpreg. Dette mener Tekna ikke vil bidra til å heve kvaliteten på utdanningene.

Tekna mener man i meldingen må omtale målstyrings negative konsekvenser på utviklingen av en mangfoldig utdanningssektor innen høyere utdanning.

Styresammensetning og roller

Tekna mener at eksternt styreleder og ansatt rektor bør være hovedmodell ved statlige universiteter og høyskoler. Vi mener at en slik modell legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen. Det er imidlertid viktig å ta hensyn til institusjonenes autonomi og egenart, og muligheten for å velge alternativ styreform må derfor opprettholdes.

God og enhetlig ledelse er en forutsetning for å sikre kvalitet. Ansatt rektor bidrar til at man kan legge vekt på erfaring samt lederkvalifikasjoner i ansettelsen. Denne modellen mener vi kan bidra til å sikre at man ikke pålegges detaljstyring. Eier, dvs. departementet, kan i stedet til enhver tid avsette styret, inkludert styrets leder, hvis man mener styret svikter i styring av egen institusjon. Denne ansvarliggjøringen er mer krevende med andre modeller.

Finansiering

Tekna mener rammefinansiering gjennom statlige budsjetter er en god finansieringsform.

Innføring av utviklingsavtaler er det siste innførte styringsverktøyet knyttet til finansiering. Intensjonen bak, om at den enkelte institusjon skal utvikle seg med sine særtrekk, støttes.

Tekna er uenig i at slike utviklingsavtaler koblet mot finansiering er et godt verktøy. Et differensiert finansieringssystem basert på måloppnåelse, kan bli vilkårlig. De som setter de mest ambisiøse målene, har en større risiko for ikke å nå dem. Det medfører tap av finansiering. Derfor ligger det ingen insentiver knyttet til høye ambisjoner i slike mål. Det er svært uheldig. Tekna mener stortingsmeldingen må adressere en bredere gjennomgang av hele ordningen med utviklingsavtaler som styringsverktøy.

Tekna er svært kritisk til det sporet vi er kommet inn i nå med en rekke tilskuddsordninger som skal brukes til utvikling og drift av studietilbud som ikke omfatter de ordinære gradsstudiene, etter- og

videreutdanningstilbud. Både DIKU og Kompetanse Norge har nå flere ordninger som er regjeringens foreløpige svar på finansiering av kompetansereformen *Lære hele livet*. Dette må endres. Ved å påføre sektoren et ytterligere stort arbeide med søknader og rapportering på tildelte midler, øker arbeidsmengden betraktelig og bort fra det som er primær oppgaven; å utvikle og gjennomføre gode og treffsikre etter- og videreutdanningstilbud til dem med høyere utdanning. Et finansieringssystem for etter- og videreutdanning må på plass raskt. Det må være ubyråkratisk og stimulere til at etter- og videreutdanning blir en naturlig del av institusjonenes portefølje.

Tekna viser til at det er sendt politiske signaler om at etter- og videreutdanning skal være en integrert del av institusjonens oppgaver og vil derfor påpeke at det kreves undervisningsressurser til å utføre denne oppgaven. Det er ikke mye ledig kapasitet blant ansatte til å påta seg nye oppgaver uten å øke de ordinære rammene. Disse undervisningsressursene bør tilføres slik at de utløser faste stillinger ved universitetene, ikke slik at det vil medføre en økt grad av midlertidige undervisningsansatte.

Tekna mener regjeringen må trekke frem og drøfte konsekvensene av flate ostehøvelkutt og reformer som ABE-reformen. Å øke byråkratiet, gjennom nasjonal styring og kontroll på den ene siden, samtidig som man innfører en avbyråkratisering og effektiviseringsreform i sektoren med store kutt, er svært lite gjennomarbeidet politikk. Tekna forventer at man i meldingen redegjør for konsekvensene av ABE-reformen, og skisserer om dette er et styringsverktøy det er hensiktsmessig å videreføre.

Dimensjonering

Teknas medlemmer har valgt studier som gir høy arbeidsdeltakelse. Våre medlemmer har kompetanse som er ettertraktet av arbeidslivet og studentundersøkelser/studentbarometer og arbeidslivsundersøkelser viser at de tekniske og naturvitenskapelige studiene både treffer studentenes ønsker og arbeidslivets behov. Innenfor de fagområdene Tekna representerer er det variasjon i søkertall og jobbmuligheter etterpå. Tekna er av den oppfatning at man må ha som utgangspunkt studentenes preferanser og ønsker i dimensjoneringen av studiene.

Studenter som velger studier, har gjort seg sine egne tanker utfra egne styrker og interesser og hvilke jobbmuligheter som er i andre enden. Denne motivasjonsfaktoren har betydning for gjennomføringsgrad og prestasjoner. Det ligger et ansvar på dem som utvikler rammeplaner og læreplaner at innholdet i studiene er relevant for arbeidsliv og for samfunnsliv. Det ligger også et ansvar på næringslivet og offentlig sektor å sende tydelige

Arbeidslivet i kontinuerlig endring og samfunnsbehovene vil stadig variere; en viss kontinuitet i studieprogrammene med utvikling av læreplaner, planlegging av ansatte-ressurser og lokaler, er derfor likevel nødvendig.

Publiseringspoeng

Tekna mener det er nødvendig at man tar en bredere gjennomgang av ordningen med publiseringspoeng. Tekna opplever at ordningen ikke lenger er i tråd med den opprinnelige intensjonen. Det er ikke gitt at antallet publikasjonspoeng er et kvalitetsstempel. Alle, også instituttene, er rammet av en utvidet bruk gjennom kvantitative styringsparametere, som dreier seg mot helt andre forhold enn å måle forskningskvalitet.

Tekna viser til flere større pågående arbeider i EU og ber om at meldingen redegjør for disse sammen med nasjonale resultater av ordningen. Det bør i den sammenheng gjøres en vurdering av endringer i selve beregningssystemet.

Bygg og eiendom

Tekna viser til statsrådets konklusjon om å skrinlegge planene om at staten skal overta ansvaret for forvaltning av bygg og eiendommer². Dette vil være i tråd med stortingsflertallet som har varslet at de ikke ønsker en slik overtakelse. Tekna er enig i dette.

Tekna vil likevel peke på den utfordringen det er hvis man i de årlige budsjettene må dekke inn et større vedlikeholdsetterslep uten at det gis særskilte ekstrabevilgninger til dette formål. Tekna vil understreke at det påhviler staten et eget ansvar for å sikre at bevilgningene er tilstrekkelige til å faktisk forvalte eiendommene på en økonomisk, effektiv og forsvarlig måte.

Tekna mener for øvrig at institusjonene ikke skal gis adgang til låneopptak med pant i egne bygg eller eiendom.

Med vennlig hilsen

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening



Line Henriette Holten

Generalsekretær

² <https://khrono.no/regjeringen-skrinlegger-planer-om-a-overta-bygg/489643>