



Universitetet
i Stavanger

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

v/Petter Skarheim

Vår ref.: 20/02151-2

Dato: 14. februar 2020

Innspel til Stortingsmelding om styringspolitikken

Kjære Petter Skarheim,

Eg visar til e-post datert 19. desember 2019, og takkar igjen for invitasjonen til å gje innspel til ny stortingsmelding om statens styring av universitet og høgskular.

Vedlagt finn du eit notat som summerer opp vurderingar og innspel frå min kant. Framstillinga trekk på gode innspel frå leiing og stab ved Universitetet i Stavanger, og i sær på bidrag frå prorektor for forskning Merete Vadla Madland (styring av forskning), prorektor for utdanning Astrid Birgitte Eggen (styring av utdanning) og prorektor for innovasjon og samfunn Rune Dahl Fitjar (regionale omsyn og kvalitet). For framstillinga slik ho står fram her ber hovudforfattaren likevel eit fullt og udelt ansvar.

Ei spissa utgåve av mine hovudbodskap er elles summert opp i fire tilrådingar:

- Slå ring om autonomien ved norske universitet og sikt mot styring basert på tillit. Styr gjerne etter mål og resultat, men unngå tilleggskanalar for påverknad og styringssignal
- Gjennomfør ei reform for forenkling og avbyråkratisering av systemet for styring og oppfølging og kontroll av norske universitet og høgskular
- Etabler eit styringssystem som balanserer omsynet til autonomi og sjølvstende på den eine handa mot behovet for nasjonal koordinering og styring på den andre sida
- Legg til rette for nasjonal koordinering av infrastruktur og fellesløysingar, og la universiteta deretter tilpasse innhaldet i kjerneverksemd i tråd med egne strategiar og mål

Eg takkar igjen for invitasjonen, og håpar innspela kan kome til nytte.

Med venleg helsing

Klaus Mohn
rektor

Sakshandsamar: Liv Båkind, tlf.: 51833004

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje handskrivne signaturar

UIS Ledelse

Universitetet i Stavanger
Postboks 8600
4036 STAVANGER
Org. nr. 971 564 679

Telefon: +47 51 83 10 00

E-mail: post@uis.no
www.uis.no

Vi ber om at all post/e-post som gjeld sakshandsaminga, blir send til UIS og ikkje til enkeltperson.

Innspel til stortingsmelding om styringspolitikken

God styring av statlege universitet og høgskular

Framstillinga nedafør trekk på gode innspel frå leiing og stab ved Universitetet i Stavanger, og i sær på bidrag frå prorektor for forskning Merete Vadla Madland (styring av forskning), prorektor for utdanning Astrid Birgitte Eggen (styring av utdanning) og prorektor for innovasjon og samfunn Rune Dahl Fitjar (regionale omsyn og kvalitet). For framstillinga slik ho står fram her ber hovudforfattaren likevel eit fullt og udelt ansvar.

Samandrag

Kvalitetsreforma i 2003 bygde på eit tankesett der styringa av universiteta langt på veg var føresett å kunne styrast gjennom mål og resultat. Overordna mål blei operasjonalisert gjennom eit passande sett av indikatorar for prestasjonar og styring, som deretter la grunnlag for økonomisk utteljing gjennom ein mekanisk finansieringsmodell for allokering.

I ettertid kan ein ane eit mønster der mål- og resultatstyringa ikkje fullt ut møtte styresmaktene sine behov for styring, kontroll og oppfølging. Resultatet har kome i form av *eit vell av tilleggskanalar* for styringssignal. I første rekke kjem framveksten av fleire sterke direktorat. I tillegg kjem utviklingsavtale, den årlege kontaktkonferansen, andre konferansar der ministeren for høgare utdanning og forskning er med, direkte møte mellom ministeren og rektorane ved norske universitet og høgskular, politiske utspel i pressa, innkalling til (klima-)dugnad i sektoren, sektor- og næringspolitikk, arbeidsmarknadspolitikk, stadig meir omfattande nasjonale standardar og retningslinjer, samt spesifikk regulering av innhald i enkeltutdanningar (som td RETHOS-krava for helse- og sosialutdanningar).

I dag lir den norske universitets- og høgskulesektoren under *overstyring*. Systemet for oppfølging av norske universitet og høgskular blitt sær omfangsrikt, utydeleg og lite føreseieleg. Samstundes har ein sett ei gradvis utvikling frå eit system med hovudvekt på *tillit*, som var ein berande ide bak mål- og resultatstyringa i Kvalitetsreforma frå 2003, til eit system der *kontroll* spelar ei stadig viktigare rolle. Ei sak er at dette etter alt å døme har ført med seg ei kraftig eskalering av kostnadane ved styringssystemet for den norske UH-sektoren. Verre er det kanskje at eit system av kontrollmekanismer som grensar mot formynderi har flytta frå universiteta til styresmaktene, og at eit styringssystem basert på kontroll vil utfordre universiteta sitt sjølvstende og autonomi. På lengre sikt kan dette truge sjølv fundamentet for fordomsfri produksjon av kunnskap, som igjen er ein grunnstein i moderne demokratiske samfunn.

Tilrådingar

- Slå ring om autonomien ved norske universitet og sikt mot oppfølging basert på tillit. Styr gjerne etter mål og resultat, men unngå tilleggskanalar for påverknad og styringssignal
- Gjennomfør ei reform for forenkling og avbyråkratisering av systemet for styring og oppfølging og kontroll av norske universitet og høgskular
- Etabler eit styringssystem som balanserer omsynet til autonomi og sjølvstende på den eine handa mot behovet for nasjonal koordinering og styring på den andre sida
- Legg til rette for nasjonal koordinering av infrastruktur og fellesløysingar, og la universiteta deretter tilpasse innhaldet i kjerneverksemd i tråd med eigne strategiar og mål

«Hovudoppgåva»

Styringsbehov vs institusjonell autonomi

«Gitt samfunnets behov for kompetanse nasjonalt og regionalt, forskning og utdanning av høy kvalitet og å sikre et nasjonalt utdanningssystem og studenters og ansattes rettigheter, hva mener du er et godt system for styring av universitets- og høyskolesektoren? Trekk gjerne fram et par forhold ved dagens styringssystem som ikke fungerer og hvordan dette kan forbedres.»

Bakgrunn og innleiing

Sjølv om universitets- og høgskulesystemet har ei rekke sermerke, kan det være eit nyttig utgangspunkt å sjå apparatet for styring som ein del av eit større system for styring av verksemdar. Med dette siktar ein normalt til strukturar, prosessar og verktøy som blir nytta for å styre aktivitet, ressursar og risiko i ei verksemd (Hagness mfl., 2014).

Grunnleggande sett har ein tre mekanismar for styring og påverknad av aktivitet, kvalitet og innretting av verksemda ved universiteta. Den eine er av ressursmessig art, og omfattar tildeling av midlar frå statsbudsjett, samt tilhøyrande dokumentasjon. Den andre er av rettsleg karakter, og omfattar summen av lovar, reglar, forskrifter, retningslinjer, standardar og krav som gjeld dei ulike delane av universiteta si verksemd. Den tredje mekanismen er fagfellevurderingar, som blir nytta i alt frå rekruttering, publisering til andre typar evaluering og akkreditering, til dømes av forskingsmiljø, studieprogram og system for kvalitetssikring og –utvikling.

Som med andre føretak og andre organisasjonar vil mål og rammevilkår for verksemda samstundes bli påverka og forma, eksplisitt eller implisitt, av ei rekke interessentar. For universitets- og høgskulesektoren vil sjølvstende eigaren av verksemda, eller regjeringa, spele ei stor og viktig rolle. Men strategiar, mål og planar vil i tillegg bli påverka av til dømes tilsette, studentar, aktørar i nærings- og arbeidslivet, politikarar på ulike nivå, frivillige organisasjonar og/eller andre representantar for sivilsamfunnet.

I ei verd med tydelege mål og klokkeklare rammevilkår burde styringa av universiteta ha som ambisjon å legge best muleg til rette for at måla skal kunne nåast, med låge kostnader og akseptabel risiko. I store trekk var det nok eit slikt tankesett som låg til grunn for dei styringsmessige sidene av Kvalitetsreformen. Med ein spesiell tradisjon og ei særreiga samfunnsrolle er ikkje universiteta heilt som andre offentlege eller private verksemdar. Gjennom utdanning og forskning skal universiteta kunnskap til fri bruk for heile samfunnet. Overordna forventningar til universiteta har som utgangspunkt at kunnskapen skal være relevant, han skal ha høg kvalitet, og i tillegg skal han være tvillaust uhilda.

Her ligg ei kime til grunnleggande interessemotsetnad og styringskonflikt. Produksjon av uhilda kunnskap føreset eit betydeleg innslag av sjølvstende og autonomi, som igjen vil avgrense rommet for inngrep og kontroll. Den beste og billegaste måten for sikring av måloppnåing er gjensidig tillit. Om universiteta nyt grunnleggande tillit hos dei ulike gruppene av interessentar, så inneber dette ei forståing av forventningar, mål og ikkje minst ressursbruk. Om denne tilliten er høg og stabil, så kan ein spare seg for ressurskrevande prosessar for rapportering, kontroll og oppfølging.

Om forholdet mellom universiteta og interessentane ikkje er prega av tillit, så vil ein trenge desto fleire rutinar for rapportering, oppfølging og kontroll. Når framveksten av slike prosessar har gripe om seg gjennom dei siste åra, så kan ein mistenke at det er fordi den generelle tilliten mellom universiteta og interessentgruppene har kome under aukande press. Om tilliten er nett på same nivå som han alltid har vore, så bør ein leite etter andre forklaringar på den omgripande byråkratiseringa.

Kvalitetsreformen i 2003 markerer eit vegskille i norsk universitetspolitikk, med ein overgang frå direkte regulering til eit system basert på større institusjonelt sjølvstende kombinert med mål- og resultatstyring. Økonomiske og ressursmessige implikasjonar blei regulert gjennom ein ny finansieringsmodell, med direkte koblingar mellom overordna mål for utdannings- og forskingsaktiviteten på den eine sida, og budsjettmessige implikasjonar og tildelingar på den andre sida. Gjennom årlege tildelingsbrev gav departementet signal om mål og ambisjonar for sektoren, som

universiteta deretter svarte på gjennom strategiar, planar og budsjett, rekneskap og årsrapportering. I tillegg til lovar, reglar og rammevilkår gikk den formelle kanalen for styring og kontroll gjennom styret, etter som styreleiar representerer eit viktig bindeledd mellom universitetet og eigaren.

Dei styringsmessige sidene av Kvalitetsreformen frå 2003 minner mykje om utviklinga for styring av private verksemdar gjennom dei siste 30 åra. Her har eigarmessige omsyn fått ei aukande rolle, mål- og resultatstyring får stadig meir plass, verksemdene strekk seg etter avtalte prestasjonsindikatorar, og målretta innsats frå leiing og tilsette er motivert av eksplisitte økonomiske insentiv, som til dømes resultatløn og diskresjonære bonusordningar.

Ved første augekast kan dette kanskje sjå enkelt og tilforlateleg ut. Men universiteta er ikkje heilt som andre føretak og organisasjonar. Og dermed er det heller ikkje opplagt at ein kan replikere system for styring og oppfølging frå andre typar organisasjonar og føretak til universiteta utan eksplisitt handtering av ei rekke sideomsyn.

Ikkje så enkelt i praksis (kompliserande faktorar)

Utvikling og drift av eit godt eit system for å styre aktivitet, ressursar og risiko blant universiteta er dermed lettare sagt enn gjort. Sjølv om intensjonane bak dei styringsmessige sidene ved Kvalitetsreformen frå 2003 var aldri så gode, så er det ei rekke forhold som kompliserer biletet. Nokre av desse forholda er av underliggande strukturell karakter. Eit eksempel er universiteta sin eigenart, som føreset ei anna tilnærming til kontroll og styring enn for andre føretak og organisasjonar. Andre kompliserande faktorar har oppstått under vegg. Blant anna gjeld dette ei rekke meir eller mindre ad-hoc-prega politikktiltak, som har kome oppå og i tillegg til, den grunnleggande mål- og resultatstyringa for dei norske universiteta. La oss sjå litt nærmare på nokre av forholda som i dag kompliserer styring og målbilete for norske universitet.

Ein strukturell faktor som kompliserer den eigarmessige oppfølginga av universiteta er at *styringsmodellen er ulik* mellom norske universitet. Den grunnleggande modellen for mål- og resultatstyring er inspirert av liknande modellar for styring og oppfølging av private verksemdar, og då gjerne børsnoterte føretak. I vår del av verda inneber ein slik modell at eigarane let seg representere av eit styre, som tilset dagleg leiar, og som elles er ansvarleg for overordna strategiar, planar, mål – og ikkje minst resultat. Denne modellen føreset at styret hentar legitimitet hos eigarane. Slik er situasjonen eit stykke på veg ved norske universitet som har tilsett rektor og ekstern styreleiar oppnemnt av regjeringa. Men fortsatt er det slik at fire av dei norske universiteta (i tillegg til syv høgskular) har ein styreleiar som er valt av dei tilsette, med eit styre som ikkje utan vidare hentar legitimitet hos eigaren, men i sitt eige elektorat. Dette kan potensielt gå på tvers av idealet om interessefellesskap mellom eigar og styre, og vil dermed kunne forstyrre utøvinga av eigarinteresser.

Ei vesentleg side ved ordninga med valt rektor er at ho kan sjåast som *ei forsikring* mot særleg uheldig rekruttering av rektor. Med legitimitet i eit elektorat av tilsette vil ein få rektorar med ei naturleg vegring mot leiarskap og løysingar som går for mykje på tvers av dei tilsette sine interesser, i tillegg til eit skydd mot råkjør frå ein leiarkultur utan korrektiv. Denne forsikringa har ein kostnad, etter som rektorar som er valte gjerne vil legge vekt på å ikkje gjere seg upopulære. Med leiarar som 'sit i ro i båten' får ein gjerne ikkje opp tempoet i prosessar knytt til forbetring, omstilling og endring. Dette er omsyn som må avvegast i tilpassinga av ordninga for rekruttering av rektorar ved norske universitet.

I tråd med UH-lovtuvalet si innstilling (13. februar 2020) kan ein tenke seg ei løysing med *einskapleg leiing* ved alle norske universitet. Dette kan til dømes innebere at ein ekstern styreleiar blir utpeika av regjeringa, medan ein overlet til den enkelte institusjon å avgjere om rekrutteringa skal skje gjennom val eller tilsetning. Med ei slik ordning vil styreleiar stå ansvarleg overfor departementet og ingen andre. Men fortsatt vil valt rektor stå ansvarleg både overfor dei som valde ho og overfor styret. Med valt rektor i ein einskapleg modell for leiing kan det og bli meir krevjande å finne eit mangfald av kandidatar som har interesse og kompetanse til å fylle ei slik samansett leiarrolle. Difor kan dette forslaget presse fram ei utvikling som endar opp med at alle universiteta får tilsett rektor.

Ein annan strukturell forskjell mellom universiteta og andre organisasjonar er knytt til *den samfunnmessige rolla* som produsent av kunnskap og kompetanse til fri disposisjon. Utan eigarskap til kunnskapen kan ein gjerne sjå universiteta som ein tilbydar av kollektive gode. Slike goder har verdiar som ikkje utan vidare let seg fange og måle av marknadsmekanismane. Med positive eksterne

verknadar av utdanning, forskning og innovasjon vil kunnskapsproduksjon utan regulering gjerne føre med seg lågare aktivitet enn det som er lønsamt og optimalt frå eit samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette gjev politikarar og styresmakter eit forsvarleg påskot for inngrep, som kan løfte aktivitet og produksjon av kunnskap opp mot eit nivå som er til beste frå eit breitt samfunnsøkonomisk perspektiv. Desse eigenskapene ved universiteta si verksemd bør ideelt sett være reflektert i både i utforming og utøving av styringsmodellen for universiteta.

Eit klassisk minefelt i styring av verksemd er *grenseoppgangen mellom mål og rammevilkår*, og her er styringa av universiteta ikkje noko unnatak. I teorien kan ein tenke seg at strategiar, planar og mål blir utforma og sett i verk under regelverk og rammelvilkår som er gjevne på førehand og som ikkje endrar seg over tid. Dette idealet gjev ein styringsmessig kontekst for universiteta si verksemd som er stabil og føreseieleg. Men i røynda ser ikkje verda heilt slik ut. I røynda ser ein gjerne at rammevilkår er alt anna enn stabile, at forskrifter endrar seg over tid, og at regelverk blir tilpassa for å bøte på svikt og manglar ved det grunnleggande systemet for styring av universiteta. I røynda gjer justeringar av reglar og rammevilkår at ein i realiteten står over for lag på lag av mekanismar og tiltak for styring av universiteta si verksemd. Eit unødig komplisert system for styring kan gje støy rundt universiteta sitt målbilete, svekka omsyn til universiteta sitt sjølvstende og autonomi, mindre høve til oversyn både for universiteta og for styresmaktene, og høgare kostnadar enn naudsynt både ved drift og styring av universiteta.

Korreksjon og kompensasjon

I åra som har gått sidan Kvalitetsreformen frå 2003 er det mykje som tyder på at systemet for mål- og resultatstyring ikkje har fylt alle behova frå politikarar og styresmakter har for å styre og kontrollere universiteta. *Manglane ved systemet for styring har blitt kompensert* gjennom eit vell av tilleggsordningar. Omfanget av mål og indikatorar har auka, og det same har krava til rapportering. Her er det grunn til å merke seg at krava til rapportering er dei same på tvers av dei ulike universiteta. Dermed blir børa tyngre å bære for dei universiteta som er små enn for dei som er relativt store. Reformen for avbyråkratisering og effektivisering (ABE) har ført med seg årlege kutt i tildelingane på 0,5 prosent. Når budsjettreduksjonane skjer alle område av verksemda over ein kam, så vil ein lett kunne sakne signal om prioritering og retning.

I tillegg til direkte og indirekte intervensjonar frå Kunnskapsdepartementet og politikarar må universiteta i tillegg tilpasse verksemda til rammevilkår, standardkrav og overgripande forventningar til forbetring frå ulike statlege direktorat, som aukar i både omfang og slagkraft. Med 130 tilsette i Bergen, Tromsø og Brüssel har Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning (DIKU) som mål å styrke kvaliteten i norsk utdanning, gjennom utvikling og nyskaping, internasjonalt samarbeid og digitale læringsformer. Med 150 tilsette i Oslo er målet for Norsk organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT) å sikre og fremje kvalitet gjennom tilsyn med høgare utdanning i Noreg, samt informasjon og godkjenning for høgare utdanning i utlandet. Med over 300 tilsette i Brønnøysund, Leikanger og Oslo er målet for Digitaliseringsdirektoratet (DIDI) å legge til rette for rask og samordna digitalisering av offentlege tenester. Til slutt kjem direktoratet for IKT og fellestenester i høgare utdanning (UNIT), som med 200 tilsette i Trondheim og Oslo har som mål å være ein nytenkande pådrivar for digitalisering, effektivisering og forbetring i universitets- og høgskulesektoren. Aktiviteten i desse direktorata er nørre av politiske vyer og mål, som over tid har lagt grunnlag for organisasjonar med sterk eigendynamikk og høge ambisjonar. Evaluering av nytte og ressursbruk ved aktiviteten i desse direktorata kunne truleg være tent med større merksemd.

Eit anna tankekors av eit eksempel har me nyleg fått gjennom nye nasjonale retningslinjer for helse- og sosialutdanningane (RETHOS). Her har helsetenestene blitt engasjert for å sette detaljerte krav til sluttkompetansen for ti norske helseutdanningar, og fleire er under innlemming. I pressemeldinga frå Kunnskapsdepartementet heiter det at dei nye forskriftene vil sikre at kandidatane skal kunne meir av det same, uavhengig av kor dei har studert i landet. For sjukepleiar-studiet spesifiserer dei nye forskriftene heile 64 spesifikke krav til læringsutbytte for ei treårig utdanning. Eit spørsmål som melder seg er kor mykje innhald som står att for utdanningsinstitusjonane til å spele på. Slike forskrifter vil dermed sette grenser for universiteta sitt sjølvstende, og redusere potensialet for ulikskap og variasjon som kjelde til konkurranse om dei beste studentane. Med stramme standardar og omfattande krav til programinnhald blir studietilbodet meir likt på tvers av universiteta. Samstundes tydar utviklinga på

arbeidsmarknaden at fleksibilitet og omstilling blir stadig viktigare. Då er det viktig å minne om at variasjon og mangfald er viktige katalysatorar for endring og omstilling.

På forskingssida går ein del av styringa gjerne føre seg gjennom tildeling av rekrutteringsstillingar. Her har ein sett ei aukande grad av øyremerkning frå Kunnskapsdepartementet si side gjennom dei siste åra, somme tider heilt ned på eit avgrensa tematisk område. Dette er eit direkte inngrep som utfordrar universiteta sitt sjølvstende og sjølvråderett, og reduserer samstundes verdien av universiteta sine egne strategiske prioriteringar. Slike mekanismar ville neppe ha gjort seg gjeldande om tilliten var på plass mellom prinsipalen (Kunnskapsdepartement) og agenten (universiteta) i den norske universitets- og høgskulesektoren. I ei slik ideell verd kunne eventuelle føringar på rekrutteringsstillingar vore avgrensa til krav om at stipendiatstillingane skulle nyttast i tråd med institusjonen sine egne strategiske prioriteringar.

Finansieringsmodellen for universiteta koplar vidare forskingsaktiviteten mot produksjon av publiseringspoeng. Etter som nisjeprega disiplinær forskning ofte gir meir prestisjefylt publisering kan denne ordninga bidra til å hemme tverrfagleg samarbeid og multidisiplinære forskingsprosjekt. Med markant auke i produksjonen av publiseringspoeng og ei lukka ramme for finansieringa har den økonomiske utteljinga for kvart publiseringspoeng blitt stadig mindre gjennom dei seinaste åra. Eit klart mål for styringa av akademisk forskning må være å støtte opp om kvalitet, samstundes som forskinga blir tilgjengeleg for alle. Dette føreset at ein lykkas i å halde ved lag etablerte system for kvalitetssikring gjennom fagfelle vurdering og insentivering av forskingskvalitet, samstundes som ein arbeidar vidare mot opne løysingar for publisering

Ein kan ane eit mønster der mål- og resultatstyringa frå Kvalitetsreforma i 2003 over tid ikkje fullt ut har møtt styresmaktene (les: Kunnskapsdepartement og minister for høgare utdanning og forskning) sine behov for meir direkte styring, kontroll og oppfølging. Resultatet har kome i form av *eit vell av tilleggskanalar* for styringssignal. Her kan ein nemne utviklingsavtale, den årlege kontaktkonferansen, andre konferansar der ministeren for høgare utdanning og forskning er med, direkte møte mellom ministeren og rektorane ved norske universitet og høgskular, politiske utspel i pressa, innkalling til (klima-)dugnad i sektoren, sektor- og næringspolitikk, arbeidsmarknadspolitikk, stadig meir omfattande nasjonale standardar og retningslinjer, samt spesifikk regulering av innhald i enkeltutdanningar (som td RETHOS-krava for helse- og sosialutdanningar).

Alt i alt har styringssystemet for norske universitet og høgskular dermed blitt meir utydeleg og mindre føreseieleg. Samstundes har ein sett ei gradvis utvikling frå eit system med hovudvekt på *tillit*, slik ideen var bak mål- og resultatstyringa i Kvalitetsreforma frå 2003, til eit system der *kontroll* spelar ei stadig viktigare rolle. I sin tur skapar dette kontroversar mellom universiteta og styresmaktene, etter som eit styringssystem basert på kontroll vil representere ei grunnleggande utfordring for universiteta sitt sjølvstende og autonomi.

Kriterium for (nasjonal) koordinering

Styringssystemet for norske universitet bør dermed reflektere ei avveging mellom omsynet til nasjonal koordinering på den eine side og omsynet til sjølvstende og autonomi i institusjonane på den andre sida. Dette reiser spørsmålet om kva for kriterium som bør ligge til grunn for utvalet av forhold som bør koordinerast på nasjonalt nivå. Her kan fellesløysingar danne eit godt utgangspunkt. Dette inneber i så fall at forhold som handlar om *infrastruktur og plattformløysingar vil være tent med koordinering* på nasjonalt nivå. Eksempel er større felles IT-prosjekt og verkøy (td plattformer for læring og eksamens-avvikling), digitalisering, overordna standardar som gjeld for alle universitet, regelverk og rutiner for rapportering, samt forhold knytt til kvalitetskontroll og akkreditering. For slike system og aktiviteter har ein truleg rom for større grad av nasjonal koordinering enn det ein har i dag.

Med utgangspunkt i eit koordinert system for infrastruktur og plattformløysingar kunne ein deretter la universiteta utøve *sjølvstende, autonomi og konkurranse rundt det meir spesifikke innhaldet* i kjerneaktivitetane. Innafor nasjonale standardar og retningslinjer burde dette opne for fleksibilitet til ei viss tilpassing av profil og spesialisering i utforminga av utdanningsprogram ved kvart av universiteta. For forskning og innovasjonsaktivitetar kunne ein tenke på tilsvarande vis, ved at institusjonane hadde best muleg høve til å tilpasse den spesifikke innrettinga av forskingsportefølje og innovasjonsprosjekt under relativt vide og fleksible nasjonale føringar og rammeverk. Nasjonal koordinering av fellesløysingar og infrastruktur kombinert med rause rammer for sjølvstendig

tilpassing ved det enkelte universitet kunne dermed balansere omsynet til samordning på den eine side og omsynet til sjølvstende, autonomi og konkurranse blant dei enkelte universiteta.

Kva kunne ein tenke seg mindre av

- Datainnhenting og rapportering
- Detaljstyring
- Standardisering av kjerneverksemda (innhaldssida)

Kva kunne ein tenke seg meir av

- Meir tydeleg bruk av finanseringsmodellen (for insentivering)
- Eksplisitt insentivering av spesialisering og samarbeid
- Meir aksept for variasjon, mangfold og fleksibilitet

Underoppgåve 2

Styring av utdanning

«Hvordan bør ulike typer utdanninger styres for å sikre et nasjonalt system og kandidater med rett kompetanse? Hva slags rolle bør virksomheter under KD spille i denne sammenhengen?»

Stor kompleksitet, jungel av regelverk

Den nasjonale styringa av utdanningsområdet er særst omfattande og samansett. Ulike utdanningsområde, fagfelt og profesjonsområder blir styrt på ulike vis. Somme område for utdanning er utsett for omfattande statleg styring, medan andre område i større grad blir styrt innafor den enkelte institusjon. Graden av sjølvstende varierer difor mykje frå område til område, og dermed gir det lite meining å omtale autonomien på utdanningsområdet i sum utan å ta omsyn til denne variasjonen. I tillegg til ordningar frå Storting og regjering blir utdanningsområde og styrt gjennom ei breitt sett av fullmaktar og mandat som er gjevne til dei tre direktorata NOKUT, UNIT og DIKU.

Styringa av utdanningssystemet er elles prega av eit virvar lovar, regelverk og forskrifter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Her må ein håpe på at den nye NOU-en om ny uh-lov kan føre med seg ei opprydding og forenkling i forskriftsjungelen. I denne samanhengen er det lovande at NOKUT, som forvaltar ein stor del av forskriftene for høgare utdanning, no er bedne om å gjere ein gjennomgang av desse forskriftene.

Ei forskrift er av særleg interesse i denne samanhengen, og det gjeld [Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler](#). Denne forskrifta er viktig for alle norske universitet og høyskular, etter som ho regulerer dei ulike institusjonane sine rettar og høve til sjølvakkreditering og tildeling av ulike grader. Når ein samanliknar reguleringa på dette området mellom Noreg og Europa, så gjev den aktuelle forskrifta relativt stor grad av sjølvstende og autonomi på institusjonsnivå.

Elles reiser reguleringa av ulike finansieringskategoriar for studiefinansiering tidvis [kritikk og debatt](#), etter som kategoriseringa av ressursbehov ikkje alltid verkar like godt gjennomtenkt. Kategoriane for finansiering for ulike utdanning går frå A til F, med eit totalt spenn for årleg tildeling per studieplass på 60 000 kroner til 250 000 kroner. Tanken er at kategoriseringa skal reflektere ressursbehov basert på kompleksitet, arbeidsmetodar og behov for infrastruktur i dei ulike utdanningane. Denne reguleringa etterlet fortsatt rom for sjølvstende og fleksibilitet, fordi den enkelte institusjon ikkje er bundne av desse kategoriane i si eiga budsjettering og økonomistyring. Om regelverket for finansiering av ulike typar utdanning kan møte kritikk på nasjonalt nivå, så er det ikkje utan vidare ei utfordring for autonomi og sjølvstende ved den enkelte institusjon.

Målstyring og kollegastyring

På utdanningsfeltet er mål- og resultatstyringa klar, tydeleg og sterk. Ein må vise at ein har brukt midlane som er tildelt med mål om å oppnå betre resultat. Resultat frå Studiebarometeret og produksjon av studiepoeng og kandidatar er her dei mest vesentlege indikatorane i plan- og budsjettarbeidet overfor alle norske universitet og høyskular.

Ein viktig mekanisme med lang tradisjon i høgare utdanning er kollegastyringa, som er forankra i tydeleg eigarskap i institusjonane og fagmiljøa. Kollegastyringa er eit særmerka signal på autonomien blant universitet og høgsular, og forvaltninga av denne styringsforma må difor legge vekt på varsemd, vern og vidareutvikling. Ulike typar fagfellevurderingar fordelar ansvaret for forbetring og vidareutvikling i eit system basert på samarbeid og tillit. Tradisjonelt sett har dette systemet hatt stor innverknad på kva for kunnskap som vinn fram og får tillit, til kva for personar som får kompetanseopprykk, og i vurdering og akkreditering av gamle og nye studieprogram. På tilsvarande vis har ein lang tradisjon for fagfellevurdering og samarbeid også når det gjeld evaluering og sensur ved norske universitet og høgsular. Gjennom kollegastyring er det faglege fellesskap som i realiteten driv fram omforeint forståing av kva som er eit kvalitativt godt studieprogram, korleis utdanninga best kan byggast på forskning, korleis utdanningane kan gjerast mest muleg relevante for samfunnet sine behov og korleis ein best kan evaluere prestasjonar og resultat mellom studentane.

Styringsordningar og dilemma

Resultatstyring og kollegastyring er supplert med ei lang rekke andre verkemiddel i styringa av høgare utdanning. Nokre av desse er omfattande og viktige, medan andre er meir marginale. Uansett blir dei fleste til tider like fullt sett under debatt. Som avslutning kan ein nemne nokre eksempel:

- Nasjonale opptakskrav (som gjeld for enkelte utdanningar og fagfelt). Mest omstridt er nok her kravet om minimumskaraktar (4) i matematikk ved opptak til masterstudium i lærarutdanning for grunnskulen, som gjeld uansett kva for retning og spesialisering studenten veljer.
- Nasjonale deksamener (gjeld somme fagfelt). Desse ordningane gjeld i hovudsak for tre område, nemleg lærarutdanning for grunnskulen (matematikk), sjukepleie (anatomi, fysiologi og biokjemi, samt revisjon og rekneskap. Ordningane er obligatoriske og blir koordinerte og leia av NOKUT. Enkelte andre område har blitt einige om nasjonale deksamener under frivillege ordningar for samarbeid, til dømes innafor medisinen.
- Nasjonale rammeplanar og forskrifter for innhald og læringsmål. Her er kanskje dei nye RETHOS-krava for utdanning innan helse- og sosialfag mest velkjente. Men liknande ordningar har ein og for lærarutdanningane, ingeniørutdanningar, samt rekneskap og revisjon. Dei nye RETHOS-krava har sett ein ny standard for omfang og detaljeringsnivå, og har allereie reist debatt om ein ny debatt knytt til nasjonale rammeplanar og autonomi i universitets- og høgsulesektoren.
- Den sterkaste og mest omfattande styringa av høgare utdanning har me truleg for lærarutdanningane generelt, og for lærarar til grunnskulen i sær. I tillegg til inntakskvalitet og resultatqualitet blir desse utdanningane og styrt på innhald i undervisninga og organisering av utdanningane gjennom LA2025.

På den eine sida har ein dermed ei rekke av nasjonale (og etter kvart internasjonale) arenaar for konkurranse og kvalitetsutvikling innanfor utdanningsområdet, med SFU og andre ordningar i regi av DIKU som eksempel. På den andre sida kjem eit vell av krav, reguleringar og retningslinjer for utforming og innhald av studieprogram innafor høgare utdanning, som også har som føremål å sikre og utvikle kvalitet. I tillegg kjem eksplisitte og implisitte styringssignalar gjennom diverse utgreiingar (td. Holden-utvalet og Marcussen-utvalet). Dette reiser dilemma i styringa av høgare utdanning. Ein fordomsfri gjennomgang av burde difor ha som siktemål å rydde, forenkla og einsrette i det breie settet av verkemiddel for styringa av høgare utdanning i Noreg.

Underoppgave 4

Regionale omsyn og kvalitet

«Hvordan kan konkurransearenaer innrettes for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet?»

Betre regional fordeling

Offentlege investeringar i forskning i Norge er i dag sterkt regionalt konsentrerte. Dei tre fylka med størst FoU-investeringar i universitetssektoren står for 70 prosent av dei totale investeringane i sektoren nasjonalt¹. Investeringane per innbyggjar er eksempelvis fem gonger høgare i Trøndelag enn i Rogaland, trass i nokså likt folketal og busettingsmønster. Det er mykje forskning som visar at FoU-investeringar førar med seg ringverknader som er geografisk konsentrerte i nærområdet, typisk inntil om lag 100-200 kilometer frå der ein gjer investeringane². Næringslivet samarbeider og i all hovudsak med sitt lokale universitet, som to av tre bedrifter vurderer som sin viktigaste samarbeidspartnar blant universiteta³. Samla inneber dette at offentlege forskingsmidlar berre kjem ein liten del av næringslivet til gode. Innanfor forskingsfeltet klarer me dermed i liten grad å ta heile landet i bruk.

Det er fleire årsaker til dette. Dei gamle universiteta har betre grunnfinansiering og lykkast betre enn dei nye universiteta i opne konkurransearenaer i Forskringsrådet. Matteus-prinsippet er eit velkjend fenomen i offentlig finansierte forskning⁴: Finansieringsordningane bidreg til å forsterke dei skilnadene som allereie finst, sidan dei som har god finansiering i utgangspunktet lettare vinn fram i konkurransen. Dette er sjølvforsterkande, slik at dei som har eit lite forsprang i utgangspunktet stadig rykker lenger i frå. Difor burde styringa av universitet og høgskular reflektere eit særskilt omsyn til den regionale fordelinga av forskingsmidla, til dømes gjennom ordningar som sikrar at det er mogleg for nye aktørar å kome seg inn i systemet. Styresmaktene brukar og dei same sektormåla og dei same indikatorane for alle universiteta, utan å ta omsyn til skilnader i storleik, finansiering og historisk gitte rammevilkår i finansieringsordninga.

Det finst eksempel på slike ordningar, mellom anna frå Sverige, der KK-stiftelsen finansierer forskingsprosjekt ved høgskular og nye universitet i nært samarbeid med næringslivet.⁵ Strukturfondsmidla i EU har etter kvart og fått eit større innslag av forskning og innovasjon, mellom anna med forankring i regionale strategiar for smart spesialisering, som inneber ei breiare regional fordeling av forskingsinnsatsen. Regionale forskingsfond og Forskringsrådet sitt FORREGION-program er eksempel på liknande ordningar i Norge, men dei har i liten grad finansierte forskingsprosjekt.

Samstundes er det viktig at regionale ordningar ikkje går ut over omsynet til kvalitet i prosjekta. Uavhengig av regional fordeling må eksterne fagfeller vurdere søknader og ein må stille høge krav til kvalitet i prosjekt som får støtte. Det er likevel mogleg å innrette konkurransearenaer som både varetek omsynet til rettferdig og open konkurranse basert på prosjektkvalitet og i større grad enn i dag legg til rette for ei langsiktig utvikling av forskingskompetanse som tek heile landet i bruk. Det kan mellom anna handle om ei sterkare vektlegging av samfunnsmessige verknader av prosjekta, kor det tel positivt at brukarar får tilgang til resultatane av forskinga, og av langsiktige verknader i form av kompetanseoppbygging og utvikling av nye forskingsmiljø. Samtidig bør ein kanskje vekke ned historiske prestasjonar og ei lang CV, samt størrelsen på fagmiljøet og det administrative støtteapparatet.

Den regionale skeivfordelinga av forskingsmidlar verkar og inn på oppbygginga av utdanningar med god kvalitet. Forskringsbasert undervisning krev at det finst aktive forskingsmiljø ved lærestadane

¹ NIFU, FoU-statistikkbanken.

² Jaffe, A. B. (1989). Real Effects of Academic Research. *American Economic Review*, 79(5), 957-970; Audretsch, D. B., & Feldman, M. P. (1996). R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production. *The American economic review*, 86(3), 630-640.

³ Fitjar, R.D. & Alpaydin, U.A.R. (2019). Næringslivets samhandling med universiteter og høgskoler i og utenfor reigonen: Funn fra en undersøkelse av norske bedrifter. Knudsen, J.P. & Lauvdal, T. (red). *Geografi, kunnskap, vitenskap: Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

⁴ Merton, R.K. (1968). The Matthew Effect in Science. *Science*, 159(3810), 56-63.

⁵ www.kks.se

rundt om i landet. Om forskingsmidlane uteblir, vil det bli vanskelegare å halde ved lag forskingsbasert utdanning, noko som igjen vil gå utover kvaliteten i utdanningane. Dette verkar igjen inn på tilgangen til kompetanse for arbeidslivet i regionane. Studiar frå andre land syner at dei fleste studentane byrjar i arbeid i den regionen der dei tek utdanninga,⁶ og utdanningskapasitet i regionane er difor viktig for å gje tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Rogaland har i dag det lågaste talet på studieplassar per innbyggjar av fylka i Norge. Ei breiare regional fordeling av forskingsmidla må gå hand i hand med ei breiare regional fordeling av studieplassane for å sikre utdanningar av god kvalitet i heile landet, og for å sørge for at det er mogleg for bedrifter og offentlege arbeidsgjevarar i alle regionar å rekruttere kompetent arbeidskraft.

⁶ Faggian, A. & McCann, P. (2009). Human capital, graduate migration and innovation in British regions. *Cambridge Journal of Economics*, 33(2), 317-333; Haapanen, M. & Tervo, H. (2011). Migration of the highly educated: Evidence from residence spells of university graduates. *Journal of Regional Science*, 52(4), 587-605.