



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Deres referanse:

Vår referanse:
16/8-8

Vår dato:
18.04.2016

Universitets- og høgskolerådets høringsuttalelse - Kunnskapssektoren sett utenfra

Universitets- og høgskolerådet (UHR) viser til høringsbrev 11. januar 2016 og takker for utsatt høringsfrist, slik at vi fikk behandlet UHRs høringsuttalelse på vårt styremøte 15. april 2016.

Svein Gjedrem og Sven Ole Fagernæs fikk i oppgave å vurdere organiseringen av de sentraladministrative oppgavene til Kunnskapsdepartementet og departementets underliggende organer. De skulle vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter og organiseringen av de sentraladministrative oppgavene utenfor departementet. På bakgrunn av vurderingene har gruppen gitt anbefalinger om framtidig organisering av sektoren.

UHR har lest rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra* med stor interesse, og støtter noen av vurderingene og tilrådingene i rapporten.

UHR ønsker ikke å kommentere alle forslagene som ligger i rapporten, men velger å gi prinsipielle tilbakemeldinger til noen av forslagene i rapporten og kommentere UHRs rolle spesielt.

UHR ser fram til den videre dialogen med Kunnskapsdepartementet om universitets- og høyskolesektorens organisering, slik det er varslet i Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet, Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* kapittel 6 og i forbindelse med stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning.

UHR har selv tatt initiativ til en gjennomgang av vår formelle status og oppgaver, og har behov for å gjøre nødvendige avklaringer når det gjelder UHRs formelle status, oppgaver og finansieringsmodell, slik at vi kan vedta ny organisasjonsmodell på vårt representantskapsmøte i november 2016.

Behov for å se nærmere på tjenestene og brukernes behov

Kunnskapsdepartementet har mange og små underliggende virksomheter og Universitets- og høgskolerådet støtter Gjedrem og Fagernæs' vurdering av at dette kan føre til lite samarbeid og oppgaveløsning på tvers av virksomheter og sektorer. Sannsynligvis vil det være gevinster å hente på mer samarbeid og bedre arbeidsdeling mellom virksomheter som har ansvar for sentraladministrative oppgaver under Kunnskapsdepartementet. Men UHR etterlyser en bedre analyse av formål og kvalitet på tjenestene enn det som ligger til grunn for forslagene i Kunnskapssektoren sett utenfra.

Tjenesteperspektivet og muligheter for synergieffekter bør være avgjørende når samordning av ulike enheter under Kunnskapsdepartementet vurderes. Hvilke tjenester har universitets- og høyskolesektoren behov for fremover, og hvordan bør disse organiseres for å gi effektive tjenester som gir merverdi for sektoren?

Gjedrem og Fagernæs vurderinger tar kun utgangspunkt i størrelse, organisasjonsform og mulighet for styring. UHR etterlyser en bedre analyse av tjenestene og et tydeligere brukerperspektiv. Det er viktig at det i det videre arbeidet også fokuseres på kvaliteten og relevansen av tjenestene.

Nytt forvaltningsorgan

Samordning av fellestjenester eller etablering av et forvaltningsorgan for høyere utdanning som får ansvar for etatsstyringen?

Gjedrem og Fagernæs foreslår at det etableres et nytt forvaltningsorgan som samler tjenester som i dag ligger i underliggende enheter, forvaltningsoppgaver i Universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet og forvaltningsoppgaver i UHR. De skriver at «det er behov for et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren, og at forvaltningsorganet bør opprettes ved sammenslåing av flere av virksomhetene i universitet- og høyskolesektoren, herunder aksjeselskapene, 1-4-4-organene, SIU og oppgaver fra NOKUT. Organet bør overta forvaltningsoppgaver fra Universitets- og høgskolerådet og forvaltningsoppgavene fra Kunnskapsdepartementet. Delegering av etatsstyringen vil ikke være til hinder for god og løpende kontakt mellom universitetene og høyskolene og departementet.» (*Kunnskapssektoren sett utenfra* side 9)

UHR er skeptisk til merverdien av og støtter ikke forslaget om et nytt forvaltningsorgan, slik det beskrives i *Kunnskapssektoren sett utenfra*. UHR er likevel positiv til at det jobbes videre med å samle flere tjenester, dersom det gir nyttige synergier. UHR mener ellers at Gjødrem og Fagernæs legger til grunn en for bred definisjon av forvaltningsoppgaver. UHR definerer forvaltningsoppgaver som utøvelse av myndighet og fordeling av offentlige ressurser i tråd med vedtatt regelverk og oppfølging av offentlige ressurser.

I Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet, Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* nevnes også flere mulige sammenslåinger, men det foreslås ikke å delegere etatsstyringen fra departementet til nytt forvaltningsorgan. Departementet foreslår å utrede en sammenslåing av Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), Current Research Information System In Norway (CRISin) og Nasjonalt organ for kvalitet i Utdanningens (NOKUTs) avdeling for vurdering av utenlandsk utdanning. UHR har vært tydelig på at NOKUTs rolle, jf. Lov om universiteter og høyskoler, er å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og stimulere til kvalitetsutvikling. UHR støtter derfor forslaget til Gjødrem og Fagernæs om å rendyrke NOKUTs rolle til å vurdere kvalitet, og at godkjenning av utenlandsk utdanning flyttes ut av NOKUT. UHR viser for øvrig til brev 6. september 2015, hvor vi anbefaler departementet å etablere et prosjekt for utvikling og implementering av samordna opptak til masterstudier.

Gjedrem og Fagernæs har som forutsetning for sitt arbeid at de ønsker å bidra til økt effektivitet og å redusere kostnadene i sektoren. Produktivitetskommisjonen skriver i sin andre rapport om offentlig styring og effektiv ressursbruk at administrativ delegering og målstyring har skapt kontrollbehov og rapporteringskrav som har ført til økt byråkratisering med påfølgende økning i antall byråkratarsverk (andre rapport, kapittel 1, side 32). UHR kan ikke se hvordan et forvaltningsorgan, slik Gjødrem og Fagernæs foreslår, vil bidra til å effektivisere og redusere kostnadene i sektoren. Det er videre vanskelig å tenke seg mer effektivitet og reduserte kostnader uten at det faglige perspektivet tas med i beslutningsgrunnlaget.

UHR støtter ikke forslaget om å delegere etatsstyringen fra Kunnskapsdepartementet til et nytt forvaltningsorgan. Begrepet direktorat for høyere utdanning er ikke brukt i rapporten, men Gjødrem og Fagernæs forslag til oppgaver i nytt forvaltningsorgan kan forstås som et direktorat for høyere utdanning.

UHR støtter heller ikke forslaget om å legge de private høyskolene og vitenskapelige høyskolene under en egen avdeling for tilskuddsforvaltning, sammen med forvaltning av fagskoler og samskipnader. Dette vil bryte med prinsippet om en felles sektorforvaltning og gjøre det vanskeligere å stille samme høye krav til kvalitet i utdanningsprogram og forskning ved de private institusjonene. Det vil dessuten bryte med de seneste års politiske signaler om større grad av likeverdighet.

Gjedrem og Fagernæs skriver i sin rapport at «det bør utvises varsomhet med å organisere i flere ledd under departementet av hensyn til styrbarhet og tydelig rollefordeling» (*Kunnskapssektoren sett utenfra* side 52). De skriver videre at «departementet ikke bør delegere etatsstyringen til underliggende virksomheter uten at det er særskilte grunner til det. Særskilte grunner kan være tilfeller hvor virksomhetene som skal styres har sterk autonomi, og oppgavene i stor grad består av forvaltningsoppgaver og løpende oppfølging av sentralt fastsatte retningslinjer eller pålegg» (side 52-53, vår utheving)

Universitets- og høyskolesektoren skiller seg vesentlig fra grunnskolesektoren. Universiteter og høyskoler er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, og kjerneoppgavene er utdanning, forskning og formidling, og i liten grad forvaltningsoppgaver og oppfølging av retningslinjer eller pålegg.

For å sikre høy kvalitet i forskning og utdanning, er det nødvendig at nettopp mangfoldet i institusjons- og fagmiljøene ivaretas og videreutvikles. Kunnskapsdepartementet skriver i Meld. St. 18 at «regjeringen ønsker institusjoner med tydelige profiler og samlet sett like stort mangfold som i dag.» Utviklings-, kvalitets- og profilavtaler (UKP-avtaler) beskrives som «et godt grep for at universiteter og høyskoler utvikler tydeligere institusjonsprofiler og bidrar til mer oppmerksomhet om kvalitetsheving, utvikling av toppmiljøer og ikke minst det komplekse samarbeidet utdannings- og forskningsinstitusjonene har med samfunns- og næringsliv». UHR støtter departementets vurdering. Målet om høy kvalitet, institusjonenes samfunnsoppdrag og autonomi gjør det ikke formålstjenlig å etablere et forvaltningsorgan for høyere utdanning med etatsstyringsoppgaver. UHR forstår at en del av mandatet til Gjedrem og Fagernæs var å se på den interne organiseringen i departementet, hvor det er store forskjeller mellom avdelingenes arbeidsoppgaver og omfang (asymmetri), men stiller seg undrende til at de faller ned på dette forslaget, gitt de ulike rammebetingelsene.

Universitetene og høyskolene har i dag en tett og god kontakt med Kunnskapsdepartementet. Dette bidrar til at terskelen for diskusjoner og erfaringsutveksling er lav, noe som igjen bidrar til effektivitet, kvalitet, økt kunnskap og kompetanse i hele universitets- og høyskolesektoren, og sannsynligvis også i Kunnskapsdepartementet. UHR mener at nytt institusjonslandskap med færre institusjoner vil styrke dette ytterligere.

Lærerutdanningen

Lærerutdanningene er de eneste høyere utdanninger som nevnes spesielt i rapporten. Gjedrem og Fagernæs foreslår at Utdanningsdirektoratet bør få en sterkere og mer formalisert faglig rolle i utviklingen av lærerutdanningen. Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å knytte barnehage og skole tettere til lærerutdanning. I begrunnelsen legger utvalget vekt på at Utdanningsdirektoratet er den største og viktigste aktøren i barnehage- og opplæringsadministrasjonene, at de forvalter en rekke ulike virkemidler for utvikling og kvalitet i skole og barnehage og har en sentral rolle i etter- og videreutdanning av yrkesaktive lærere og rektorer. Gjedrem og Fagernæs anbefaler også at Utdanningsdirektoratet gis tilstrekkelig handlingsrom til å markere en faglig linje overfor departementet.

Forslaget om å gi Utdanningsdirektoratet en mer formalisert faglig rolle i lærerutdanningen strider med flere grunnprinsipper i høyere utdanning. Som høyere utdanning skal lærerutdanningene bygge på forskning og vitenskapelig kunnskap som er profesjonsfaglig relevant for barnehage-/lærerprofesjonen. Utdanningsdirektoratets ansvarsområde er barnehage og grunnopplæring.

Direktoratet har i stor grad, som rapporten peker på, stått i en politisk styringslinje og vært et utøvende organ for departementet. UHR ser faren for at utvalgets anbefaling vil svekke lærerutdanningenes forankring i en vitenskapelig forsknings- og kunnskapstradisjon og komme i konflikt med prinsippet om forskningsbasert lærerutdanning og med målsettingen om å styrke læreprofesjonens forskningsforankring. Anbefalingen kan også svekke prinsippet om lærerutdanningsinstitusjonenes autonomi.

UHR støtter utvalgets forståelse av at barnehager og skoler må knyttes tett til lærerutdanningen. Dette ivaretas i stor utstrekning i dag gjennom samarbeid mellom lærerutdanning og praksisfelt samt økt grad av og satsing på forskning i praksisfeltet.

Lærerutdanningenes tette bånd til praksisfeltet ivaretas også gjennom samarbeidet mellom lærerutdanning og aktører i praksisfeltet på nasjonalt nivå, det såkalte partnerskapssamarbeidet, der også Utdanningsdirektoratet inngår. I tillegg er det igangsatt et stort nasjonalt kvalitetsarbeid knyttet til nasjonale retningslinjer for alle lærerutdanningene som drives gjennom faglig samarbeid der lærerutdanningene, praksisfeltet og Utdanningsdirektoratet er aktører.

UHR synes det er uklart hvorvidt Gjedrem og Fagernæs anbefaler Utdanningsdirektoratet som et eget styringsnivå mellom departement og lærerutdanningsinstitusjon. UHR støtter ikke en slik organisering og ser det ikke som hensiktsmessig at lærerutdanning, som eneste høyere utdanning, skal inngå i en egen styringslinje.

De nasjonale sentrene

Det foreslås å gi Utdanningsdirektoratet ansvar for å velge hvordan og hvem som skal løse oppgavene som i dag ligger til de nasjonale sentrene. Disse sentrene er i dag administrativt tilknyttet et universitet eller en høyskole. UHR ønsker ikke å uttale seg om hvor sentrene skal plasseres, men mener at funksjonen som sentrene skal ha, bør klargjøres. Gjedrem og Fagernæs foreslår at sentrene ikke skal drive med forskning. Flere av dagens sentre har sterke forskningsmiljø. Dersom dette skal endres, vil det kunne få konsekvenser for andre politiske satsinger, som for eksempel økt kvalitet innenfor undervisning/utdanning.

UHR

Gjedrem og Fagernæs beskriver UHR som «et samarbeidsorgan for norske universiteter og høyskoler som er godkjent etter universitets- og høyskoleloven. UHR er organisert som en forening og ledes av et representantskap og et styre (...) UHR er i utgangspunktet et uavhengig interesseorgan for sektorens institusjoner. UHR skal tale institusjonenes sak overfor departementet og regjeringen. Samtidig utfører UHR enkelte forvaltningsoppgaver på vegne av departementet, blant annet som sekretariat for Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning og for Lærerbokutvalget som fordeler midler til forlagene for å utgi læremidler på norsk (...)» (*Kunnskapssektoren sett utenfra* side 43).

Universitets- og høgskolerådet (UHR) støtter Gjedrem og Fagernes' forslag om å rendyrke UHRs rolle som innebærer at forvaltningsoppgaver UHR gjør på vegne av Kunnskapsdepartementet flyttes ut av UHR. I tillegg er det behov for å avklare UHRs formelle status. Det medfører ikke riktighet at Universitets- og høgskolerådet er opprettet eller godkjent i henhold til Lov om universiteter og høyskoler. UHR ble opprettet i år 2000 som en sammenslutning av Høgskolerådet og Universitetsrådet. UHR har i dag 39 akkrediterte offentlige og private høyere utdanningsinstitusjoner som medlemmer.

Medlemsinstitusjonene betaler i 2016 en medlemskontingent på totalt 7,4 millioner kroner. I tillegg mottar UHR et driftstilskudd på 11,2 millioner kroner fra Kunnskapsdepartementet, samt tildelinger til tidsavgrensede prosjekter og forvaltningsoppgaver.

UHR benytter Høgskolen i Oslo og Akershus' (HiOA) organisasjonsnummer, og de ansatte i UHRs sekretariat, til sammen 20 ansatte, er alle formelt ansatt ved HiOA.

UHR har opp gjennom årene tatt på seg oppgaver etter forespørsel fra Kunnskapsdepartementet. Dette har fungert godt, men har medført at UHR kan framstå som en organisasjon med utydelig profil og uklar forbindelse til departementet. UHR har sammenfallende interesse med departementet når de nå ønsker å rydde opp i dette.

UHR vedtok på representantskapsmøtet 18. november 2015 at «privat forening» framstår som det beste og mest realistiske organisasjonsalternativet for Universitets- og høyskolerådet. UHR jobber nå med å formalisere Universitets- og høyskolerådets organisering og status. Representantskapets vedtak er utgangspunkt for UHRs kommentarer til Gjedrem og Fagernæs' rapport og til departementets videre gjennomgang av sektoren.

Lærebokutvalget for høyere utdanning

Begrunnelsene for den læremiddelstøtten som UHR forvalter, er først og fremst kunnskaps- og språkpolitiske. Stortinget har ønsket at det i fag med så få studenter at det ikke er økonomisk grunnlag for egne læremidler på norsk, gis støtte til læremiddelutgivelser. Slik støttes utviklingen av norsk fagspråk, og det legges bedre til rette for læring av fagene blant studentene.

Slik lærebokutvalget og lærebokstøtten er organisert i dag er dette en ren forvaltningsoppgave. Her deler UHR Gjedrem og Fagernæs' vurdering om at denne ikke bør utføres av UHR. Lærebokutvalget fordeler midlene som Stortinget setter av på statsbudsjettets kap. 281 post 78 Tilskudd til utgivelse av læremidler. Bevilgningen går til produksjon av lærebøker på bokmål, nynorsk og/eller samisk, der opplaget er for lavt til at forlaget vil hente ut fortjeneste ved å produsere bøkene. Behovet for lærebøkene må dokumenteres i søknaden, og lærebøker på innføringsnivå (bachelor-nivå) og nynorsk prioriteres. Det er satt av 5 454 000 kroner til ordningen i 2016.

Etter at Gjedrem og Fagernæs avla sin rapport har Kunnskapsdepartementet utlyst en utredning av en såkalt fagfelleverdert formidlingsindikator og evaluering av tilskuddsordningen for utgivelse av lærebøker for høyere utdanning. UHR støtter en evaluering av lærebokstøtten, men vil samtidig understreke at dette er en støtteordning som verdsettes av UHRs medlemmer. Det er viktig at det produseres lærebøker på norsk, også for fag med få studenter. UHR ønsker å bli tatt med på råd om en eventuell fremtidig organisering etter at evalueringen foreligger.

Komiteé for kjønnsbalanse og mangfold i forskning (Kif)

UHR ser behovet for å vurdere mandat, organisering og organisatorisk plassering av Komiteé for kjønnsbalanse og mangfold i forskning (Kif). Komiteen er opprettet med et mandat fram til 31. desember 2017, og det skal gjøres en vurdering innen utgangen av denne perioden.

Kif-komiteen skal støtte opp om og gi anbefalinger om tiltak som kan bidra til integrering av arbeidet med kjønnsbalanse og mangfold ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, og medvirke til økt mangfold blant personale og i forskningen. Komiteen skal bidra til en generell bevisstgjøring omkring problemstillinger knyttet til mangfold og inkludering i forskningssystemet og arbeidet omfatter også mangfoldsperspektiver, deriblant kjønnsperspektiver, i forskning. Det står i komiteens mandat at aktører og institusjoner i universitets- og høyskolesektoren og på forskningsinstituttene, departementer og Norges forskningsråd skal kunne søke bistand og råd fra komiteen. Komiteen skal også selv kunne initiere tiltak og vurdere effektene av disse. Komiteen samarbeider med Norges forskningsråd og KILDEN Informasjonssenter for kjønnsforskning. Komiteen selv, i samråd med Universitets- og høyskolerådets styre, er gitt ansvaret for den videre utforming av retningslinjer for arbeidet, men rapporterer regelmessig til Kunnskapsdepartementet og andre relevante aktører om komiteens arbeid.

Det er fortsatt departementet som oppnevner og finansierer komiteens arbeid. Midlene dekker drift av komiteen, sekretariat for komiteen, samt tiltaksmidler for mangfoldsarbeidet innenfor akademia og på forskningsinstituttene. I 2016 har komiteen et budsjett på 5 millioner kroner. Sekretariatet ble lagt til Universitets- og høyskolerådet fra starten av. Komiteens sekretariat (to stillinger) er tilsatt i UHR.

Plasseringen av Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning (Kif) har blitt omtalt i både strukturmeldingen og i «Kunnskapssektoren sett utenfra». I begge dokumentene anbefales det at Kif flyttes til et forvaltningsorgan for høyere utdanning. UHR ønsker å drøfte dette nærmere med Kunnskapsdepartementet. Å fremme kjønnsbalanse og etnisk mangfold i høyere utdanning og forskning, som er Kif-komiteens mandat, krever at komiteen jobber tett på UH-sektoren, slik at virkemidler oppleves som relevante og målrettede for sektoren. I UHR finnes det råd og utvalg for forskning og utdanning hvor universitets- og høyskoleinstitusjonene er representert. KIF-komiteens mandat er å være pådrivere og fremme koordinering og erfaringsdeling mellom institusjonene, og er ikke en ren forvaltningsoppgave, slik vi ser det. Universiteter og høyskoler er opptatt av problemstillinger knyttet til kjønn og mangfold i akademia, og ser behovet for bedre kunnskapsgrunnlag og tiltak på dette området. Dersom Kif flyttes fra UHR og til et forvaltningsorgan, blir det vanskeligere å jobbe med dette felles og på en systematisk måte i UH-sektoren.

Men UHR mener det er helt nødvendig å gå gjennom organiseringen av komiteens arbeid på nytt og komiteens arbeid bør integreres bedre i UHR.

Konklusjon

Det er ingen tvil om Kunnskapsdepartementet har mange små underliggende enheter som er ulikt organisert. Enhetene og tjenester er sprunget ut av sektorens behov på et gitt tidspunkt. UHR mener det vil være fornuftig med en gjennomgang og eventuell sammenslåing av noen av disse. UHR er imidlertid opptatt av at en slik gjennomgang skal fokusere på oppgavene de ulike aktørene nå utfører, ikke nødvendigvis organisasjonsformen. Et nytt større forvaltningsorgan, hvor oppgaver samles, må forankres i en samlet strategi for nasjonale støttefunksjoner som er i tråd med institusjonenes behov, gir økt effektivitet og ikke føre til økt byråkrati. UHR er opptatt av at departementet i den videre prosessen legger opp til en god dialog med brukerne.

Dersom Kunnskapsdepartementet velger å opprette et forvaltningsorgan i styringslinjen, i tråd med Gjedrem og Fagernæs anbefalinger, innebærer det et nytt mellomledd mellom Kunnskapsdepartementet og universitets- og høyskolesektorens institusjoner. UHR kan ikke se at dette vil gi en mer «effektiv offentlig sektor» og støtter ikke en slik utvikling av UH-sektoren.

UHR ser fram til den videre dialogen med Kunnskapsdepartementet om UHRs rolle i universitets- og høyskolesektoren. UHR er et viktig samordningsorgan for universiteter og høyskoler i Norge. Vi har som ambisjon å være en sterk faglig og politisk drivkraft i samspillet mellom UH-institusjonene, myndighetene og andre samfunnsaktører. Vi vil være med å forme agendaen i viktige kunnskapspolitiske spørsmål, arbeide for å sikre høy kvalitet i utdanning og forskning, bidra til utvikling av flere norske fagmiljøer på internasjonalt nivå og gi effektive tjenester til medlemsinstitusjonene med vekt på gode fellesløsninger. Dette gjøres best dersom institusjonene samarbeider, og ikke samordnes av et overordnet forvaltningsorgan. UHR er derfor opptatt av at UHRs rolle som interessehevdings- og samordningsorgan for norske universiteter og høyskoler rendyrkes, og at UHRs formelle status og finansieringsmodell avklares i den videre prosessen.

Vennlig hilsen

Vidar L. Haanes
styreleder

Alf Rasmussen
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR