

## **Meld. St. 18 (2014-2015) - HØRINGSSVAR**

Norsk Tjenestemannslag (NTL) har følgende høringssvar til Konsentrasjon for kvalitet - strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.

### **Innledende kommentarer**

NTL er støtter regjeringens ønske om god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet. Mangfoldet i sektoren er viktig både for arbeidslivet over hele landet, for forskningen som er tett knyttet opp til mange profesjonsmiljø, og for den brede og mangfoldige rekrutteringen vi trenger til framtidens kunnskapssamfunn. NTL mener at samfunnsutviklingen krever en mangfoldig utdannings- og forskningssektor som kan møte stadig skiftende samfunnsbehov, og som til en hver tid evner å gi samfunnet tilgang til kvalifisert arbeidskraft.

NTL forutsetter at en økt satsning på forskning og utdanning bidrar til kvalitet i bredden for å gi mulighet til en eventuell spissing av miljøer. NTL ønsker en mangfoldig sektor med breddeuniversiteter som er ledende innenfor sine områder og med høyskoler som er drivkraft i samfunnsutviklingen regionalt i samarbeid med forskningsmiljøer nasjonalt og internasjonalt.

NTL vil advare mot regjeringens oppfordring til nedleggelse av små fagmiljø. Det vil føre til ensretting og svekking av breddeuniversitetene. Oppfordringen om å legge ned små fagmiljø truer også dagens desentralisert utdannings- og forsknings struktur. Selv om regjeringen signaliserer at fusjonene ikke nødvendigvis innebærer nedleggelse i regionene, er det en reell fare for det på sikt når regjeringen legger opp til at det i framtiden blir opptil universitets- og høyskolestyrene å avgjøre dette. Det medfører at institusjonsstyrene, og uten nødvendigvis å ha det helhetlige samfunnsperspektivet og ansvaret for utdanning og forskning som nasjonale myndigheter har, vil kunne treffe beslutninger som er kortsiktige og negative i et nasjonalt perspektiv. NTL mener at dagens desentraliserte forsknings- og utdanningsstruktur må sikres og videreutvikles, ikke nedbygges eller nedlegges slik dagens fusjoner kan føre til.

NTL leser Stortingsmeldinga sånn at Regjeringen ønsker en utvikling hvor dagens struktur i universitets - og høyskolesektoren skal føre til at det kun skal være noen store regionale universiteter i Norge. Regjeringens ønske om sterkere vektlegging av akademisk kompetanse og strukturelle krav om institusjonsendring til universitet, må ikke gå på bekostning av de mer praktisk rettede profesjonsutdanningene. NTL legger til grunn at den norske kunnskapsallmenningen trenger både universiteter og høyskoler. Høyskolene har et fortrinn gjennom å kunne tilby korte yrkesrettede profesjonsutdanninger, og har oftere en tettere kontakt med det regionale arbeidslivet enn universitetene. NTL er derfor bekymret over at høyskolenes samfunnsoppdrag ikke kommer tydeligere frem i meldingen.

Samtidig som regjeringen, og stortingets flertall, i gjeldende statsbudsjett svekket økonomien til mange av institusjonene pålegger de nå sektoren omfattende fusjonsarbeid. NTL deler ikke regjeringens blinde tro på at størrelse er den eneste og beste veien til kvalitet. Vi mener derfor det er uklokt å gi institusjonene og de ansatte omfattende merarbeid med påfølgende flytting av arbeidsplassen og tilhørende usikkerhet om fremtiden. Fusjonsarbeid vil ta oppmerksomhet vekk fra virksomhetenes samfunnsoppdrag og NTL mener dette vil svekke forskning, utdanning og formidling i flere år framover.

### **Styring og ledelse**

NTL avviser regjeringens forslag om at ansatt leder skal være hovedmodellen for universiteter og høyskoler. NTL ønsker en styringsordning med valgt rektor, todelt ledelse og et styre der ingen gruppering har flertall alene. Styrer med eksternt flertall og ekstern styreleder er ikke mer profesjonelle og styringsdyktige. Snarere tvert i mot kan disse hindre sektorens vitenskapelige forpliktelse i å være allment tilgjengelig ved å styre institusjonene i retning av mer kommersielle formål.

Det er viktig å fastholde universitetene og høyskolenes særpreg som institusjoner. Forlaget om ansatt ledelse kan oppleves som en grunnleggende mistillit til medarbeiderne ved institusjonene ved at det betraktes som en fordel at top-down beslutninger kan overkjøre medarbeiderne. Medvirkning fra ansatte, både vitenskapelig og teknisk-administrative, forståes i stortingsmeldinga som motstand mot forandringer, særinteresser eller inkompetanse. Forslaget kan medføre at både forskningsfriheten og universitetsdemokratiet blir satt under ytterligere press.

NTL er sterkt kritisk til nedbyggingen av kollegiale organer, en prosess som har akselerert etter de siste årene. Dette har skapt et demokratisk underskudd på institusjonene som har vist seg svært vanskelig å erstatte fullt ut med medbestemmelsesordninger knyttet til Hovedavtalen i Staten. NTL krever derfor at det tas inn i bestemmelser i universitets- og høyskoleloven for å sikre at kollegiale organer inngår i normalordningen for styringsstruktur.

NTL er opptatt av at medlemmene har trygge og gode arbeidsplasser. Slike arbeidsplasser forutsetter at de ansatte har meningsfulle og utfordrende oppgaver i et godt arbeidsmiljø i en institusjon som er godt organisert. Her vil ansattes medbestemmelse være avgjørende, både qua medbestemmelse og i utøvelsen av denne, for å beholde og videreutvikle denne typen kunnskapsbaserte arbeidsplasser.

### **Kompetanseløft for de ansatte**

NTL savner en plan for et kompetanseløft for de ansatte. Regjeringen vil at institusjonene generelt skal øke andelen årsverk i førstestillinger. Innenfor lærerutdanningen skal det settes et krav om 50 % førstekompetanse. Det vil være svært vanskelig å gjennomføre dette kompetansekravet innenfor dagens budsjetttrammer.

Vi vil her vise til Stjernø-utvalget som i 2008 foreslo at en omfattende strukturreform må følges opp ved å heve den formelle kompetansen til personalet. Utvalget foreslo et eget program for kompetanseheving blant ansatte i universitets- og høyskolesektoren, med et omfang på 50-100 millioner kroner over en femårsperiode.

## **Fusjonskostnader**

Regjeringen har signalisert at det kan være nødvendig å øke rammene for sammenslåing, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing (SAKS-midler). NTL mener dette er nødvendig for at omstillingene skal foregå på en tilfredsstillende måte.

Fusjonsprosesser kan være svært krevende og kostbare og det tar lang tid å etablere en ny organisasjon. NTL mener at erfaring viser at organisasjonsendringer fører ikke automatisk til økt kvalitet og hevet akademisk standard. Erfaringene fra Danmark, med en tilsvarende strukturreform og høyskolereformen på 1990-tallet bekrefter at dette er tunge og tidkrevende prosesser. Regjeringen underkommunerer utfordringene og omstillingskostnader som i lang tid vil trekke menneskelige og økonomiske ressurser fra andre faglige aktiviteter og mer treffsikre kvalitetsfremmende tiltak. NTL savner derfor en mer kritisk gjennomgang av de utfordringer som vil oppstå i en strukturreform. Allerede har 14 institusjoner valgt å slå seg sammen, etter sterk anmodning fra regjeringen. Det er derfor viktig å vurdere om tiltakene står i forhold til målene i strukturreformen, og at det vurderes ytterligere budsjettmidler som kan finansiere kvalitetsløftet og de omfattende strukturendringene som regjeringen har bedt institusjonene om å gjennomføre.

## **Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler**

Kunnskap er en viktig kilde til innflytelse og bidrar til at hvert enkelt menneske aktivt kan delta i samfunnet. Utdanning og forskning er grunnlaget for videreutvikling av demokrati og velferd. Lik rett til utdanning er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Derfor mener NTL at overordnet styring og finansiering av utdannings- og forskningssektoren skal være et offentlig ansvar. Prioriteringer skal gjøres på bakgrunn av samfunnets behov og ikke underordnes kommersielle hensyn.

NTLs prinsipielle holdning er at en større del av finansieringen må gis som basisbevilgning for å gi virksomhetene rom for å gjøre egne strategiske prioriteringer samtidig som den langsiktige grunnforskningen styrkes. NTL har tidligere foreslått å redusere den resultatbaserte komponenten i dagens finansieringssystem fra 30 til 20 % på kort sikt.

## ***Basisfinansiering***

NTL mener at basisandelen av finansieringa må økes på bekostning av den resultatbaserte andelen. Basiskomponenten må økes på bekostning av den resultatbaserte delen. Premiering av elitemiljøer må ikke hindre utvikling av forsknings- og utdanningsmiljøer i hele landet. Den individuelle forskningsretten må sikres.

Generelt anbefaler NTL en styrking av institusjonenes basisfinansiering på bekostning av bevilgninger via Forskningsrådet, gaveforsterkningsordninger og innføring av ytterligere intrikate insentivmodeller og utviklingsavtaler. NTL opplever at dette er byråkratiske systemer som gjør at mer tid og krefter må brukes til søknadsskriving og rapportering på oppnådde resultater. Konsekvensen er mindre på forskning og utdanning. Her har Stortinget en gylden mulighet til å fjerne tidstyver for regjeringa ved å øke basisbevillingen.

Den resultatbaserte omfordelingen reduserer handlingsrommet til hver enkelt institusjon når det gjelder faglig utvikling, inkludert ivaretagelse av samfunnsmandatet lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

## ***Forskning***

Mange av indikatorer slik de som brukes i dagens system, er uegnet for å fastslå kvaliteten på forskning. Dermed bør de ikke brukes for å fastsette den økonomiske tildelingen til virksomhetene i sektoren.

NTL er skeptisk til hvordan dagens finansieringssystem gjør at økonomiske hensyn får makt og innflytelse over forskningsaktiviteten isteden for faglige hensyn. Over tid vil dette svekke kvaliteten på forskningen, selv om indikatorene vil vise bedringer. NTL mener faglige vurderinger gjort av forskere i fellesskap bør styre ressursbruken ved institusjonene dit man etter faglige vurderinger mener den trengs mest.

NTL krever at Storting og regjering stimulerer til bredde og mangfold i forskning og utviklingsarbeid. De internasjonale akademiske publiserings- og siteringskonkurransene imøtekommer bare en del av det behovet for ny kunnskap som et moderne samfunnsliv har. Når ekspertgruppa foreslår å forsterke oppmerksomheten på publisering og sitering, vil NTL heller foreslå å stimulere til mer bredde og en styrkning av kunnskapsallmenningen. Dette vil bidra til det mer konkrete behovet arbeidsliv, sivil samfunn og den enkelte borger har for ny kunnskap.

NTL krever at Storting og regjering sikrer at dagens 50/50 fordeling mellom tid til forskning og undervisning ikke svekkes gjennom fusjoner av de "gamle" universitetene med høyskoler. NTL krever at ansatte i de nyfusjonerte universitetene må ha lik rett til forskning, hvis ikke vil fusjoner resultere i A og B lag av forskere.

## ***Utdanning***

Dagens insentiver gjør det mer attraktivt å satse på økt produksjon av studiepoeng framfor å bedre veiledningen eller å gi studentene tettere oppfølging fra de vitenskapelige ansatte.

Det er et klart forbedringspotensial når det gjelder å få flere studenter til å fullføre studiene de begynner på, og få flere til å fullføre innen rimelig tid. NTL mener at økt bruk av belønningssystemer med tilhørende kontrollregime vil kunne svekke den viktige indre motivasjonen og den faglige integriteten. Ansatte som får frihet og tillit gjør den beste jobben. Det gjelder også i forskning og høyere utdanning. NTL foreslår derfor heller å redusere den resultatbaserte andelen av institusjonenes bevilgninger til 20 %. En reduksjon av betydningen av disse indikatorene vil etter NTLs syn svekke mulighetene for de uheldige utslagene dagens finansieringsmodell kan gi.

### **Partssamarbeidet må styrkes i den videre prosessen**

Gode prosesser med de ansatte er viktig for å kunne høste kvalitetsgevinster av sammenslåingene. Dette henger også sammen med nødvendigheten av å styrke de kollegiale organene ved lærestedene.

Den siste runden med sammenslåinger har kommet etter et politisk press fra regjeringen. NTL har utover høsten 2014 registrert en tiltagende uro i sektoren om at mange av disse prosessene går for fort fram og at de ansatte ikke blir involvert i tilstrekkelig grad. Derfor blir det også motstand mot fusjonene. Storfusjonen med NTNU i sentrum ble for eksempel vedtatt med en stemmes overvekt. Det var de ansattes representanter i styret ved NTNU som stemte imot. Motstanden på NTNU og skepsisen ved flere andre institusjoner er ofte begrunnet med at det faglige grunnlaget for sammenslåing ikke er tilstrekkelig utredet. En vellykket sammenslåing er til syvende og sist avhengig av god dialog og samarbeid med de ansatte.

Med hilsen  
NORSK TJENESTEMANNSLAG

Thomas Sandvik  
forbundssekretær