



**Skolenes landsforbund**  
Postboks 8783 Youngstorget N-0028 OSLO

Besøksadresse: Møllergt. 20  
Tlf: 23 06 13 62, Fax: 23 06 13 83  
E-post: [skolenes@skolenes.no](mailto:skolenes@skolenes.no)  
Org.nr.970 533 362  
Bankgiro: 9001 06 00919

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Deres ref:200800545/KOE

Vår ref: GG/762.2

Dato: 30.04.08

## **Høring – innstilling fra Stjernø-utvalget NOU 2008:3 Sett under ett**

Skolenes landsforbund viser til departementets høringsbrev av 28.01.08, og har følgende kommentarer:

### **Utfordringer – generelt**

Utredningen fra Stjernø-utvalget gir innledningsvis en fylldig og troverdig analyse av universitets- og høyskolesektoren, og de utfordringer sektoren står overfor i de kommende 10 til 20 årene. Skolenes landsforbund støtter fullt ut utvalgets konklusjoner om at det rådende finansieringsregimet har medført en uheldig oppsplitting av, og konkurranse mellom, institusjoner og forskningsmiljøer. Vi mener det er utvilsomt at det nå er behov for en sterkere statlig styring av sektoren.

Som LOs forbund for arbeidstakere og studenter innenfor utdanning, opplæring og oppvekst er vi ekstra opptatt av lærerutdanningene. Det sterke fokuset på kvalitet i skolen, kombinert med den høye gjennomsittsalderen på landets lærere, stiller disse utdanningene overfor spesielle utfordringer i de kommende årene.

Skolenes landsforbund vil spesielt framheve:

1. *Kvalitet* i høyere utdanning framfor kvantitet og kommersialitet.
2. *Lik tilgjengelighet til utdanning og livslang læring for alle*, gjennom å utvikle et framtidsrettet og robust utdanningstilbud på et så desentralisert nivå som mulig.
3. *Tilstrekkelig sterke fagmiljøer* og demokratiske uavhengige institusjoner som er sterke nok til å ivareta ønsket om diversitet og variasjon i faglige tilbud, og sterke nok til å tåle tiltakende konkurranseeksponering, også internasjonalt.
4. At et *reformert dannelsesbegrep* i høyere utdanning overlever i møtet med et sterkere ytre press i retning av økonomisk nytteverdi som enerådende rettesnor for målet med høyere utdanning.
5. Utbygging av samarbeidet mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og *arbeidslivet*, herunder arbeidslivets parter.

### **Lærerutdanningene**

Disse utdanningene står overfor spesielle utfordringer i tiden som kommer, både når det gjelder innhold og omfang. Gjennomsnittsalderen på den norske lærerstanden er høy, og rekrutteringen til utdanningene er ikke så god som en kunne ønske. Videre er det en økende fokus på kvaliteten i utdanningene. Skolenes landsforbund er ikke overbeviste om at det er lengden på lærerutdanningen som er hovedproblemet slik mange synes å mene. For oss er innholdet i utdanningen viktigere. Etter at de nasjonale rammeplanene har blitt mindre styrende ser vi at mange av institusjonene har utviklet utdanninger som ikke er tilstrekkelig fokusert på

profesjonen. Vi mener at praksisfeltet må styrkes betraktelig, og gjøres mer virkelighetsnært. Mange studenter opplever i dag praksisperiodene som lite relevante for den jobben de blir satt til å gjøre når de kommer ut som ferdige lærere. Videre må det gjøres noe med selve profesjonsfaget, pedagogikken. Denne er i for stor grad akademisert i dagens utdanninger.

Skolenes landsforbund tror ikke det vil være mulig å møte den økte etterspørselen etter lærere i årene som kommer bare med å rekruttere studenter direkte fra videregående skole. Ut over i landet vil det være nødvendig at voksne mennesker omskolerer seg til lærere fra andre yrker. Dette har betydning for institusjonsstrukturen. Mange av de som kan rekrutteres inn i utdanningene av denne gruppen kan ikke forventes å flytte over store avstander for å ta sin utdanning. Det vil fortsatt være behov for å opprettholde små institusjoner utenom de store studiestedene, og for desentraliserte studietilbud kombinert med jobb i skolen. Vi mener også at det vil være en verdi i seg selv å få rekruttert lærere som har annen yrkeserfaring.

Skolenes landsforbund imøteser de foreslåtte tiltakene for styrket praksis, sterkere nasjonal overvåking, kompetansehevingsprogram, og styrking av profesjonsrelatert forskning. Vi går imidlertid mot å fjerne de nasjonale rammeplanene for lærerutdanningene. Rammeplanene er viktige styringsredskaper som sikrer et nasjonalt minimumsnivå. Innholdet i rammeplanene må gjenspeile de kompetansemål som anses nyttige for fagfeltet og inneha ambisjoner om faglig utvikling. Det må settes krav til omfang og innhold i praksisstudier og til strukturer for oppfølging av studentene.

### **Nasjonal styring og finansiering**

Skolenes landsforbund deler Stjernø-utvalgets vurdering av at kombinasjonen av sterkt institusjonelt selvstyre og det nåværende finansieringssystemet gjør at utviklingen i høyere utdanning i for stor grad blir et resultat av konkurransen mellom institusjonene om både studenter, ansatte og forskningsmidler. Dagens finansieringssystem skaper for lite rom for politiske beslutninger om prioritering og arbeidsdeling. Markedsmakten bør derfor svekkes til fordel for strategisk og politisk styring.

Institusjonene bør sikres mer stabile rammevilkår i form av økte basisbevilgninger. Det virker klokt å øke den strategiske/politiske andelen av bevilgningen. Dette bør imidlertid skje på bekostning av den resultatstyrte tildelingen og ikke ved reduksjon i basisbevilgningen. Tilstrekkelige basisbevilgninger skal sørge for stabilitet og institusjonell og faglig autonomi og er et hovedvirkemiddel for sikring av forskningsfrihet og kollegial styring. Et av problemene med resultatstyrt finansiering er at modellen i for stor grad premierer kvantitet, mens de uttalte målsettingene for sektoren legger stor vekt på kvalitet. Skolenes landsforbund støtter forslaget om langsiktige budsjettavtaler, men erkjenner at dette må skje innenfor rammen av de begrensninger som følger av årlige statsbudsjetter.

Med utgangspunkt i NOU 2003:6 "Hva koster det?" pågår det et arbeid med å erstatte tradisjonell økonomistyring i statlig virksomhet med forretningsregnskap/regnskapsloven. Målsettingen er å synliggjøre de samlede kostnadene ved virksomhetene, inkludert kapitalkostnader.

Fra 2007 er også universiteter og høyskoler pålagt å bruke nye regnskapsregler utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring (SSØ) og det har pågått en debatt om hensiktsmessigheten i de nye reglene. Det er blant annet hevdet at de nye regnskapsreglene favoriserer bedriftsøkonomisk lønnsom forskning framfor forskning med stor samfunnsmessig nytteverdi.

Det er stor forskjell på økonomistyring i offentlig virksomhet og forretningsvirksomhet. Offentlig virksomhet disponerer inntekter for å realisere politiske mål gjennom felleskapsløsninger. Det viktigste økonomiske styringsverktøyet er budsjetter og økonomiske planer. Regnskapet viser hvordan budsjettet blir etterlevd, belyser virksomhetenes økonomiske

status og gir grunnlag for kontroll av økonomiske disposisjoner, resultater og effektivitet. Forretningsregnskap er utviklet for primært å vise det økonomiske resultatet, og har for eksempel ingen bestemmelser om budsjett.

Erfaringene i spesialisthelsetjenesten/helseforetakene viser at bruk av forretningsregnskap for økonomisk styring av offentlig virksomhet byr på en rekke utfordringer. Disse erfaringene bør departementet ta med seg når forslagene til ny struktur og finansieringsmodell for høyere utdanningsinstitusjoner skal behandles.

### **Etter- og videreutdanning**

Stjernø-utvalgets mandat nevner særskilt voksnes behov for etter- og videreutdanning, men institusjonenes EVU-oppgaver er ikke framhevet i utredningen. Voksnes mulighet til å ta høyere utdanning fremmes av et fleksibelt og desentralisert utdanningstilbud kombinert med IKT-løsninger og geografisk nærhet til arbeidsplass/hjem. Skolenes landsforbund anbefaler at departementet i sin behandling av utredningen i sterkere grad løfter inn perspektivet om livslang læring og etter- og videreutdanning.

### **Institusjonsstruktur**

Skolenes landsforbund deler utvalgets erkjennelse av at det ikke finnes noen politisk farbar vei tilbake til en klar arbeidsdeling mellom universiteter og høyskoler. Vi ser det imidlertid ikke som noe mål at flest mulig institusjoner skal omdannes til universiteter, og mener at høyskolen som institusjonsform bør bestå.

Det ser ut til å være hensiktsmessig å samle flere utdanningsinstitusjoner innenfor færre organisatoriske rammer. Av de fire modellene som er nevnt i utredningen, framstår modell nr 4 som best egnet til å ivareta forutsetningene om deltakelse og medvirkning, samtidig som det skal sikres tilstedeværelse av sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet.

Skolenes landsforbund ønsker bruk av økonomiske insitamenter for å fremme samarbeid og mulige sammenslåinger innenfor sektoren, men mener at sammenslåinger i utgangspunktet skal være frivillige. Vi mener det er viktig å vurdere hver institusjon og hvert fagområde ut fra sin egenart. En institusjonsstruktur som kan være velegnet for ett fagområde, kan være helt uegnet for et annet. Det er ønskelig med en tydeligere politisk styring av institusjonene ved at Stortinget får større anledning til å beslutte at institusjonene må utvikle mer ulike profiler.

Skolenes landsforbund mener det er nødvendig med debatt omkring konsekvensene av en institusjonsutvikling som går i retning av at alle institusjoner skal bli universiteter. Når høyskoler blir universiteter eller høyskoler og universiteter slår seg sammen, blir det viktig å vise respekt for de ulike fagmiljøenes tradisjoner og egenart, og å forvente gjensidig metodelæring og inspirasjon fagmiljøene i mellom. Dette i motsetning til at de tradisjonelle høyskolefagene skal etterstrebe adaptasjon til universitetstradisjonen.

Høgskoleutdanningene har tradisjonelt og ut fra sitt samfunnsmandat alltid hatt stor grad av samspill mellom teori og praksis, og arbeidsformer som innebærer tett oppfølging av studentene. Ved å legge flere høyskoler inn i universitetskategorien kan disse viktige forutsetningene bli satt under faglig og økonomisk press. Skolenes landsforbund vil påpeke viktigheten av å sikre høyskolefagene rom og økonomi til å videreføre ressurskrevende arbeidsformer som involverer høy grad av studentoppfølging og tett kontakt med forsknings- og praksisfeltet, uansett institusjonsform.

Stjernø-utvalget foreslår at institusjonene skal utvikle ulike profiler i dialog med departementet og/eller et organ bestående av utenlandske eksperter. Skolenes landsforbund tror at man sannsynligvis vil være bedre tjent med innspill og råd fra eksperter med kunnskap om og skjønnsmessig forståelse for tradisjonen innenfor den nordiske modellen for helhetstankegang, konsensus og samarbeid.

Skolenes landsforbund mener at høgskolenes betydning for regional bosetting og utvikling bør oppvurderes. Det er viktig å sørge for at det utdannes et tilstrekkelig antall lærere og helse- og sosialfaglige arbeidstakere i alle deler av landet. Vi er enig med Stjernø-utvalget i at institusjonenes samfunnsoppdrag i større grad enn i dag må ses på som en integrert del av primæroppgavene utdanning og forskning, og i mindre grad som en tredje oppgave som kommer i tillegg.

Når det gjelder styring og ledelse av institusjonene er vi overrasket over at Stjernø-utvalget foreslår omkamp om rektors rolle, om enhetlig/delt ledelse og om interne/eksterne styreflertall. Utvalget vil for det første likestille en ordning med eksternt styreflertall og ansatt rektor med internt flertall og valgt rektor. Dessuten vil utvalget lovfeste en ordning med enhetlig ledelse og ekstern styreleder, men med rektor som medlem av styret.

Skolenes landsforbunds engasjement for institusjonenes interndemokrati har sitt utgangspunkt i et ønske om sikring av forskningsfrihet og av demokratisk styring av fellesskapets ressurser. Vi ser det ikke som hensiktsmessig med vesentlige endringer i dagens styringssystem. Internt styreflertall, todelt ledelse (rektor og direktør) og valgt rektor bør fortsatt være utgangspunktet. Todelt ledelse med valgt leder ivaretar faglig styring med stor grad av legitimitet, i kombinasjon med en profesjonell administrasjon. Delt ledelse er trolig også en forutsetning for valgt ledelse. Vi er uenige i forslaget om lovfesting av ekstern styreleder. Der rektor er valgt, bør vedkommende også lede styret. Der rektor er ansatt, bør vedkommende være styrets sekretær.

Skolenes landsforbund støtter at styrene ved de enkelte utdanningsinstitusjonene selv kan bestemme styringsform for de underliggende avdelinger/fakultet, men vil påpeke at det interne demokratiet i institusjonene også på dette nivået må ha gode vilkår.

### **Avslutning**

Skolenes landsforbund mener Stjernø-utvalgets utredning representerer et viktig skritt i riktig retning når det gjelder å ta tilbake den nasjonale styringen av Universitets- og Høgskolesektoren i Norge. Vi har et land som er stort geografisk, men med en liten befolkning. Vårt konkurransefortrinn internasjonalt vil i framtiden være en godt utdannet befolkning. For å oppfylle dette målet må vi ha et mest mulig desentralisert utdanningstilbud på alle nivåer, samtidig som kvaliteten på utdanningene må være like god som i de land vi samhandler med.

Med hilsen  
SKOLENES LANDSFORBUND

Stein Grøtting  
Forbundsleder