

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
19/116-3

Vår dato
19.09.2019

Høring NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurranseevne

Universitets- og høyskolerådet (UHR) takker for muligheten til å avgi uttalelse til NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling ("Markussen-utvalget"). Utvalget har levert en omfattende rapport og det er flere interessante forslag i NOU-en som UHR ønsker å kommentere.

Innledningsvis vil vi påpeke at deler av rapporten er svært ordrik, og særlig deler som gjelder finansieringssystemet er noe komplisert beskrevet.

UHR mener flere av forslagene til finansieringsløsninger i UH-sektoren ikke er hensiktsmessige, og vi mener det bør oppnevnes en arbeidsgruppe med representanter fra sektoren for å komme med andre forslag til hvordan finansieringssystemet kan bidra til at institusjonene øker sitt omfang av etter- og videreutdanning.

Vi ser at innføringen av kandidatkomponenten kan ha negative konsekvenser for satsingen på videreutdanning, og mener at en eventuell arbeidsgruppe må kunne komme med et litt enklere forslag for å kompensere for denne.

Finansieringssystemet ble gjenstand for en grundig gjennomgang i 2014 (Hægeland-utvalget) og UHR gjorde også en stor jobb i den forbindelse. Noen av de viktigste konklusjonene fra dette arbeidet var at det er ønskelig med et så enkelt finansieringssystem som mulig, med relativt få komponenter. Gjennomgående var det også tilfredshet med dagens system, når det gjelder de resultatbaserte komponentene.

Departementet har bedt om tilbakemelding på 24 spørsmål. UHR har kommentarer til noen av dem.

Punkt 5 - Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Utvalget foreslår å opprette et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging der etterspørre og tilbydere kan søke om midler til ulike prosjekttyper for å utvikle nye fleksible utdannings- og opplæringstilbud. Dette kan være både forprosjekter, utvikling av konkrete tilbud og drift av tilbud.

UHRs kommentar

Utvalget foreslår en ramme på 700-800 millioner kroner årlig, hvor det meste skal gå til å drifte tilbud. Ca. 200 millioner av disse pengene skal tas fra basis i UH-sektoren, resten forutsettes å være friske midler. UH-sektoren forventes å få tilbake mer enn de 200 millionene, men etter en søknadsbasert omfordeling.

UHR mener det er behov for en nærmere utredning av et slikt forslag. Dersom det skal opprettes et slikt program, må det ses i sammenheng med eksisterende forvaltning av andre program for å minske administrasjonskostnadene. Når det gjelder høyere utdanning er det en fordel om alt samles i Diku.

UHR vil påpeke at det er positivt at utvalget anerkjenner at utdanning ved UH-institusjoner skal være forskningsbasert, og at dette vil koste ekstra.

Det er en utfordring at det foreslås at det delvis finansieres ved å ta fra UH-sektorens basisbevilgning. Vi viser til vår overordnede kommentar om at de foreslåtte løsningene for finansiering av etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler ikke er i tråd med vårt ønske om et enkelt finansieringssystem. Det er behov for en arbeidsgruppe med representasjon fra sektoren for å utrede dette.

Punkt 7 - Fjerne 30-poengregelen i fagskolene

Utvalget anbefaler å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må tilsvare et halvt til to års utdanning på fulltid, og at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å kvalifisere til offentlige tilskuddsmidler. Utvalget mener det ikke er behov for å sette en nedre studiepoenggrense for utdanning som tilbys.

UHRs kommentar

UHR mener at det er nødvendig å se nærmere på fagskolenes mulighet til å tilby videreutdanning, men dette bør skje uten at den generelle grensen på 30 studiepoeng oppheves. Det bør for eksempel være mulig for fagskoler med fagområdegodkjenning å opprette studietilbud på mindre enn 30 studiepoeng.

Punkt 8 - Fagskoler kan søke om selvakkrediteringsrett

Utvalget anbefaler å gjøre det mulig for fagskoler å søke om selvakkrediteringsrett for alle fagområder. Ved en slik selvakkrediteringsrett gis fagskolene mulighet til å opprette studietilbud innen flere fagområder raskere, ettersom de unngår en saksbehandlingsprosess med godkjenning av NOKUT i forkant.

UHRs kommentar

UHR er usikker på konsekvensene av dette forslaget. Kvalitetskravene til studier vil være de samme, uansett om det er NOKUT eller fagskolen som akkrediterer. Hvis hovedproblemet er saksbehandlingstid hos NOKUT bør problemet løses der.

Spørsmålet om fagskolars selvakkrediteringsrett bør behandles i en egen utredning.

Punkt 9 - Resultatbasert tilskudd til fagskolene bør gis til de enkelte fagskolene i stedet for til fylkeskommunene

Utvalget foreslar at det resultatbaserte tilskuddet bør gis tilbake til de enkelte fagskolene i stedet for til fylkeskommunene.

Utvalget mener at det resultatbaserte tilskuddet må komme den enkelte fagskole til gode. I dag er det slik at hele tilskuddet, bade grunntilskuddet og det resultatbaserte tilskuddet overføres til fylkeskommunen.

Fylkeskommunene står fritt til å benytte tilskuddet til fagskole eller andre utgiftsposter. Ved at fagskolene selv blir premiert med det resultatbaserte tilskuddet vil det skape gode incentiver for å tilby tilrettelagte og attraktive utdanninger og emner.

UHRs kommentar

Utvalget sammenligner tilskudd til fagskoler via fylkeskommunen med tildelinger til universiteter og høyskoler. Dette kan ikke sammenlignes, da universiteter og høyskoler er statlige forvaltningsorganer med en annen finansieringsordning enn fylkeskommunale enheter.

Punkt 10 - Kostnadsdekning for mindre emner

Utvalget ønsker at det skal finnes et tilbud av emner som er mindre enn det som normalt tilbys i dag. Utvalget foreslår derfor at den resultatbaserte komponenten i finansieringssystemet (for universiteter og høyskoler) endres slik at det i større grad vil bære seg økonomisk å tilby mindre emner. Det er ikke utvalgets intensjon at alle emner skal splittes opp og tilbys i mindre enheter.

UHRs kommentar

Vi viser til vår overordnede kommentar om at de foreslåtte løsningene for finansiering av etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler ikke er i tråd med vårt ønske om et enkelt finansieringssystem, og at det er behov for en arbeidsgruppe med representasjon fra sektoren.

Selv om det ikke er utvalgets intensjon at emner skal splittes opp i mindre enheter ser vi at det fort kan bli et resultat av et slikt incentiv. Vi mener at det er prinsipielt uheldig med en finansieringsordning som premierer institusjoner for å tilby små emner.

Punkt 11 - Økt resultatfinansiering av betalingsstudier

Utvalget foreslar å fjerne avkortingen av resultatfinansieringen for studier der inntil 49 prosent av kostnadene dekkes gjennom delbetaling fra studenten. Tiltaket åpner for at institusjonene kan tillate seg å sette lavere skolepenger eller opprette nye emner som i dagens modell ikke bærer seg økonomisk. Utvalget mener tiltaket er en hensiktsmessig måte

å styrke institusjonenes forutsetning for å gi et studietilbud som er rimeligere for studentene, og som samtidig styrker institusjonenes forretningsgrunnlag.

UHRs kommentar

UHR har arbeidet mye for å klargjøre regelverkets rammer knyttet til finansiering av etter- og videreutdanning. Dels er disse rammene satt gjennom EØS-avtalens reguleringer, dels er de satt gjennom nasjonale rammer. Kunnskapsdepartementets brev 4. juli 2019 om regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning, signaliserer at departementet vil vurdere mulige endringer og vil ta kontakt med UHR for videre diskusjoner. Som departementet også bemerker i dette brevet, har en arbeidsgruppe oppnevnt av UHR konkludert med at en offentlig finansiering på 51% eller høyere, er tilstrekkelig til å anse aktiviteten som ikke-økonomisk.

Markussen-utvalget forslår å fjerne avkorting av resultatfinansiering, der inntil 49% av kostnadene dekkes av delbetaling fra studenter.

Vi viser til vår overordnede kommentar om at de foreslåtte løsningene for finansiering av etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler ikke er i tråd med vårt ønske om et enkelt finansieringssystem. Det er behov for en arbeidsgruppe med representasjon fra sektoren for å utrede dette.

Punkt 12 - Program for fleksibel læring

Utvalget foreslar at det innføres et program for fleksibel læring. Og tiltaket innrettes som en konkurransearena hvor opplærings- og utdanningstilbydere kan søke støtte til utviklingsprosjekter av typen; modell- og metodeutvikling, utvikling av fleksible tilbud og digitalisering av eksisterende tilbud. Utvalget mener at programmet må favne bredere enn tilbydere av høyere utdanning, og ønsker at programmet også rettes mot tilbydere på fagskole- og videregående skole-nivå.

UHRs kommentar

Forslaget er å innføre et program for fleksibel læring som bygger på Dikus program for digitalisering av læring i høyere utdanning, til også å gjelde fagskole og videregående opplæring.

Dikus programforvaltning er i oppbyggingsfasen, og midlene de forvalter til internasjonalisering, digitalisering, SFU mm. skal ses i sammenheng. Vi er positive til å samle programforvaltning i Diku, men gjør også oppmerksom på at de må få tid til å bygge tilstrekkelig kompetanse og nettverk. **Punkt 14 - Opptak til enkeltemner i høyere utdanning uten å ha dokumentert studiekompetanse**

Utvalget foreslår at studenter uten dokumenterte kvalifikasjoner i større grad bør kunne delta i utdanning dersom det er ledige plasser, og dersom dette ikke er til særlig hinder for undervisningen.

UHRs kommentar

UHR mener det er viktig at alle studenter har et godt nok utgangspunkt for studier, og at kravet om generell studiekompetanse (GSK) er noe alle bør ha før de starter i høyere utdanning. Det er kompetansen som er viktig, ikke hvordan hver enkelt har tilegnet seg den, og søkere som kan dokumentere realkompetanse er selvsagt like godt kvalifisert.

UHR mener det er uheldig å åpne for at noen i enkelte tilfeller skal kunne komme inn uten GSK. "Ledige plasser" er alltid et definisjonsspørsmål, og "ikke til særlig hinder for undervisningen" vil også være det. I en tid hvor vi tilstreber studentaktiv læring og andre lærings- og vurderingsformer, vil kravet til basiskompetanse hos alle studenter bare bli sterkere.

Institusjonene vil uansett bli stilt til ansvar for resultatene, selv om intensjonen i utgangspunktet er at risikoen skal ligge hos studenten selv. Dersom halvparten av studentene på et emne stryker på grunn av dårlige forkunnskaper, vil det tvinge frem ressurskrevende løsninger fra institusjonene, som heller bør brukes i emner hvor studentene har forutsetninger for å lykkes.

Punkt 15 - Gi eksamensrett for betalende studenter uten studiekompetanse i høyere utdanning

Utvalget foreslår at studenter som selv bekoster sin utdanning også må få mulighet til å avlegge eksamen og oppnå studiepoeng, selv om de ikke har studiekompetanse.

UHRs kommentar

Argumentene over gjelder her også, og vel så mye for private som for offentlige institusjoner. Hvis logikken til utvalget skulle følges i ordinær utdanning, ville ikke private institusjoner kunne stille opptakskrav til studentene sine.

UHR er prinsipielt i mot ordninger hvor betalingsevne kan erstatte kompetanse.

Punkt 20 - Fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet

Utvalget foreslår at det utformes et eget fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Insentivet kan utformes som en egen indikator som teller hvor mange studenter som har deltatt på ulike former for fleksible studietilbud og gir finansiering deretter. Insentivet er tenkt å kompensere for kostnader knyttet til å tilby nettbaserte, modulbaserte, distribuerte, kvelds-, helge- og samlingsbaserte utdanninger eller utdanninger som tilbys i samarbeid med aktører fra arbeidslivet.

UHRs kommentar

Vi viser til vår overordnede kommentar om at de foreslåtte løsningene for finansiering av etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler ikke er i tråd med vårt ønske om et enkelt finansieringssystem. Det er behov for en arbeidsgruppe med representasjon fra sektoren for å utrede dette.

Punkt 21 - Nye unntak i egenbetalingsforskriften

Utvalget ønsker å legge til rette for at institusjonene får utvidede muligheter til å tilby utdanninger mot betaling, uten at dette skal gå på bekostning av lik rett til utdanning. Utvalget mener at økt tilfang av studenter som er villige til å betale for utdanning ikke vil legge press på tilbudet av gratis grunnutdanning ettersom institusjonene gjennom den eksterne finansieringen får mulighet til å øke sin kapasitet.

UHRs kommentar

Dersom dette er et forslag som vurderes innført, støtter vi utvalget i at det først må utredes grundig. Utvalgets påstand om at "betalingsstudenter" ikke vil legge press på tilbudet av gratis grunnutdanning på grunn av økt kapasitet, bør i særlig grad vurderes nærmere. Det er greit å ønske at økt omfang av betalingsstudier ikke skal gå på bekostning av lik rett til utdanning, men konsekvensen kan likevel bli at det gjør det.

Punkt 22 - Aldersbestemt kandidatindikator

Utvalget ber Kunnskapsdepartementet om å vurdere ordninger som i større grad kan ivareta hensynet til både kandidatproduksjon og livslang læring. En mulig vei kan være å reversere kandidatindikatoren for studenter over 30 år.

UHRs kommentar

Vi viser til vår overordnede kommentar om at de foreslåtte løsningene for finansiering av etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler ikke er i tråd med vårt ønske om et enkelt finansieringssystem. Det er behov for en arbeidsgruppe med representasjon fra sektoren for å utrede dette.

Punkt 23 - Godkjenningsordning for ikke-formelle opplæringstilbud

Utvalget mener det trengs en godkjenningsordning for tilbud av ikke-formell opplæring. Det bør gjøres en utredning av hvordan en slik ordning bør utformes.

UHRs kommentar

Dersom noe slikt skal vurderes må det gjennomføres en grundig utredning. Det er stor fare for at det blir en byråkratisk øvelse, og målet om å kunne kvalitetssikre tilbudene av ikke-formell opplæring før de leveres synes urealistisk.

Punkt 24 - Bedre system for realkompetansevurdering

Utvalget foreslar at det settes i gang et langsiktig arbeid for å etablere en enhetlig praksis for realkompetansevurderinger for opptak til studier, og avkorting av studieløp ved norske universiteter, høyskoler, fagskoler og videregående skoler. Utvalget foreslår at det i første omgang bevilges midler til et prosjekt som skal utrede hvilke typer felles digitale verktøy som kan utvikles for å støtte institusjonene i deres arbeid med realkompetansevurderinger.

UHRs kommentar

Det finnes allerede gode muligheter for å registrere resultatet av en realkompetansevurdering i UH-sektorens studieadministrative system, FS, og UHR mener at det ikke er et nytt digitalt verktøy som bør prioriteres. Hovedutfordringen i realkompetansevurderingen, slik vi ser det, er innhold i attester fra arbeidsgiver, som sjelden sier noe om hvilken kompetanse arbeidstaker har opparbeidet seg. UHR deltar gjerne i en utredning som kan bedre denne situasjonen.

Vennlig hilsen

Dag Rune Olsen
styreleder

Alf Rasmussen
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR