



DET KONGELIGE KIRKE-,
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 27

(2000-2001)

Gjør din plikt - Krev din rett Kvalitetsreform av høyere utdanning

*Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
av 9. mars 2001, godkjent i statsråd samme dag.*

Del I Visjon og virkelighet

1 Visjonen

«Vet du hva A betyr, lille Nøff?»

«Nei, Tussi, det vet jeg ikke.»

«Det betyr Lærdom, det betyr Skolegang, det betyr alt det du og Brumm ikke har. Det er det A betyr.»

A.A. Milne, Huset på Bjørnehjørnet, Gyldendal 1993

1.1 En ledende kunnskapsnasjon

Norges historie i de siste to århundrene har i stor grad vært en historie om utvikling av kunnskapssamfunnet. Gjennom en rekke store og små reformer har vi gradvis bygd ut utdanningssystemet vårt. Våre utdanningsinstitusjoner og vitenskapsmiljøer har ikke bare preget utviklingen av kunnskapsnasjonen Norge, men også hatt en avgjørende betydning for utviklingen av samfunnet som helhet. Fra stiftelsen av Det kongelige Frederiks universitet i 1811 til innføring av en tiårig grunnskole for seksåringer i 1997 har utdanningsreformene forandret samfunnet. Samtidig har samfunnsutviklingen påvirket utdanningsreformene. Endringene har oppstått som et resultat av nye krav fra samfunnet, fra teknologiske endringer og fra mennesker med visjoner og ideer.

Denne helheten er det viktig å ha klart for seg når vi står foran nye store utdanningsreformer. Moderne samfunn er kunnskapssamfunn, basert både på forskning og utdanning. Reformene må forholde seg til de endringene som skjer i samfunnet, men ikke innebære passive tilpasninger. Tvert imot, kunnskapspolitikken er med på å bestemme samfunnsutviklingen. Valgene vi gjør i kunnskapspolitikken, er en konsekvens av hvilke visjoner vi har for samfunnet.

Regjeringens visjon er en rettferdig verden uten fattigdom, i fred og i økologisk balanse, der menneskene er frie og likestilte og har innflytelse på sine livsvilkår. Vi bygger vår politikk på verdiene frihet, likhet og solidaritet. Alle mennesker søker frihet. Frihet fra undertrykking og nød. Frihet til å gjøre egne valg og forme sitt liv. Frihet til å uttrykke sine meninger og til å påvirke egne livsbetingelser. Alle mennesker har samme verdi. Hvert individ er enestående med sine tanker, sin tro, sine interesser, sine meninger og opplevelser. Alle skal ha de samme muligheter og den samme frihet til å nå sine mål og forme sitt liv. Alle mennesker trenger å føle samhørighet med andre. Vi er avhengig av andre, av hverandres innsats, støtte og anerkjennelse. Derfor står ikke individet i motsetning til fellesskapet, men utvikler seg i samhandling med andre.

Kunnskapspolitikken skal hjelpe oss til å virkeliggjøre denne visjonen. Frihet og like muligheter hindrer ensretting og stagnasjon. Tilgang til kunnskap og mulighet til utdanning er en forutsetning for den enkeltes frihet. Rettferdig fordeling og like muligheter innebærer at alle får mulighet til å delta, og at vi tar alle krefter i bruk. Solidaritet og rettferdig fordeling gir mangfold og sterke fellesskap, der menneskene kan påvirke sine egne liv. Kunnskapspolitikken

må være innrettet slik at den styrker fellesskapet og binder samfunnet sammen.

Alle skal ha en lik rett til utdanning, uavhengig av sosial eller etnisk bakgrunn, bosted og kjønn. En lik mulighet for alle til å ta utdanning er en grunnleggende forutsetning for et rettferdig og godt samfunn. Det er også den beste strategien for å utnytte ressursene på den beste måten. En kunnskapsnasjon der hele befolkningen får delta gir det beste resultatet både for demokrati og samfunnsdebatt, for sosiale og kulturelle forhold og for den økonomisk utviklingen.

Ambisjonen for vår kunnskapspolitikk er at Norge skal være en ledende kunnskapsnasjon. Vi skal ha høye mål for utdanning og forskning. Som et av verdens rikeste land har vi et ansvar for å yte det vi kan til å utvikle ny kunnskap, og til å ha utdanningsinstitusjoner på et høyt nivå. Målsettingen skal være forskningsmiljøer som utmerker seg i verdensklasse.

1.2 Brede målsettinger

Kunnskapspolitikken må bygge på brede målsettinger. Høyere utdanning skal ikke ensidig tilpasses en bestemt samfunnssektor, på bekostning av andre. Vi må for eksempel ikke kun tilpasse oss økonomiens behov, til fortrenghet for de utfordringene og oppgavene som melder seg i de andre områdene i et moderne samfunn. Høyere utdanning må heller ikke siktes inn mot en bestemt kunnskaps- og handlingstype. Den skal gi en bredde i ulike kunnskaper, fra instrumentelle tekniske ferdigheter til oppøving av kritisk dømmekraft og tilegning av en felles kulturell ballast. Oppgaven er ikke bare å utdanne dyktige kandidater, men å bidra i dannelsen av engasjerte, ansvarlige og deltagende samfunnsborgere.

Utdanningsinstitusjonene er grunnleggende samfunnsinstitusjoner som skal tjene en rekke formål.

De skal:

- Gi hvert enkelt menneske mulighet til personlig utvikling, til å tilegne seg kunnskaper for deltakelse i samfunnsdebatt, i kulturliv og arbeidsliv, og til å virkeliggjøre sine drømmer og mål.
- Forvalte, videreutvikle og formidle vår felles kunnskap, kultur og verdiarv.
- Styrke demokratiet og bidra til en kritisk dialog, både gjennom utdanningen av kandidater og ved å delta med sin kunnskap og innsikt i den offentlige meningsbrytning.
- Utdanne kandidater til næringslivet, velferdssektoren, til forskning og utdanning og til forvaltning og samfunnsliv.
- Bidra til samfunnsbygging og fellesskap, og motvirke fragmentering og forvitring av det sivile samfunn.
- Styrke kontakt og samarbeid mellom Norge og det internasjonale samfunnet.
- Utvikle ny grunnleggende kunnskap og nye svar på ulike samfunnsområder, som sosiale spørsmål, miljø og utvikling, innovasjon og næringsutvikling.
- Skape likestilling mellom kvinner og menn, både gjennom utdanningen av kandidater, forskningsvirksomhet og reell likestilling innad i institusjonene selv.
- Bidra til regional utvikling og en god distriktpolitikk, slik at alle deler av

landet får ta del i kunnskapssamfunnet.

Et slikt mangfold av oppgaver krever et mangfold av løsninger. Moderne samfunn er karakterisert ved en stor differensiering. Utdanningsinstitusjonene må både kunne gi ulike undervisningsopplegg og tilbud som er tilpasset de mange ulike behov et moderne samfunn har. Derfor må også institusjonene i seg selv representere et mangfold i innhold og profil.

De fire klassiske breddeuniversitetene skal være kunnskapsinstitusjoner på høyeste akademiske nivå. De skal være fyrtårn nasjonalt og internasjonalt. Det er kvaliteten på våre beste universiteter som i stor grad vil bestemme Norges plass og anseelse i det globale forskersamfunnet. De skal være rammen for fremragende forskning som kan øke vår innsikt. Kunnskap frambrakt av norske og utenlandske forskere skal videreutvikles og formidles. Samtidig skal de være dannelsesinstitusjoner, og de skal utfordre etablerte sannheter og være et kritisk korrektiv i samfunnet.

Høgskolene skal først og fremst være dyktige yrkes- og profesjonsutdannere. De skal levere dyktige kandidater innenfor en rekke områder. Samtidig skal de være regionale kraftsentre, og i samspill med forskningsmiljøer og næringsliv skape regional utvikling.

En del av oppgavene er felles for både universiteter og høyskoler. De skal være langsiktige, faglig autonome forvaltere av kunnskap, tradisjonsforvaltere og bærere av kulturarven. Vi må likevel ha en klar arbeidsdeling og ansvarsfordeling både mellom ulike institusjonstyper og mellom institusjoner av samme slag. Arbeidsdeling og spesialisering er nødvendig for å nå høye kvalitetsmål.

En spesiell utfordring er å ta vare på universitetene som kunnskapsinstitusjoner av ypperste kvalitet i masseutdanningens tid. Forskingen må være fremragende. Kravet til høy kvalitet er ufravikelig. I noen land har man løst dette ved at de fem til 10 prosent dyktigste studenter og forskere samles i eliteuniversiteter. Vi verken kan eller ønsker å gjøre det samme. Alles rett til utdanning og målet om kvalitet er begge svært viktige målsettinger. Derfor er det viktig å ha en bevisst kunnskapspolitik som kombinerer masseutdanning og kvalitetsutdanning.

Det er også viktig å klare å kombinere den faglige autonomien med en profesjonell og klar ledelse av institusjoner og institutter. Det er ingen motsetning mellom et klassisk universitetsideal og krav til kvalitet og produktivitet i forskning og utdanning. Krav til god forskning og en klar koordinering i bruk av ressursene er ikke i motstrid med den faglige friheten og nysgjerrighet som er mye av grunnlaget for gode resultater. Tvert imot er en sterkere ledelse en forutsetning for at de ulike fagmiljøene kan tiltrekke seg mer midler til forskningen, både frie forskningsmidler fra det offentlige og andre forskningsmidler.

Økt internasjonalisering gir nye utfordringer for kunnskapspolitikken. «Fri flyt» av kunnskap over landegrensene er en betingelse for utvidelse av kunnskapsbasen. Samtidig må vi motarbeide en situasjon der markedskreftene blir styrende. Det kan gå utover de andre viktige samfunnsmessige og kulturelle oppgavene som institusjonene skal fylle. For at universiteter og høyskoler skal kunne møte denne utviklingen, må vi gjennomføre endringer og reformer. Målet er ikke at vi skal tilpasse oss markedskreftene, men å være

best på kvalitet og produktivitet, slik at vi kan ivareta alle de målene som kunnskapspolitikken skal ivareta.

Våre institusjoner har ansvaret for holde et høyt internasjonalt nivå, både når det gjelder deltaking i utdanning, kvalitet i forskning og studietilbud, og effektivitet i overganger mellom utdanning og arbeid. Det som til sist avgjør om vi lykkes, er innsatsen til alle de tusenvis av mennesker som arbeider med utdanning og forskning. Derfor må vi legge til rette for at de får gode arbeidsbetingelser og muligheter til å utføre de oppgavene de har påtatt seg. Vårt ansvar og utfordring er å legge til rette for at norske universiteter og høyskoler får mulighet og evne til å bli enda bedre. Bare på den måten kan vi nå målet om å være en ledende kunnskapsnasjon.

1.3 En FRISK kunnskapspolitik

Norge har i løpet av de siste tiårene gått gjennom en utdanningsrevolusjon. Vi har utvidet grunnskolen fra ni til 10 år. Alle har fått en rett til videregående opplæring som leder fram til studiekompetanse eller fagbrev. Vi har åpnet for opptak til høyere utdanning på bakgrunn av realkompetanse. Bare i løpet av det siste tiåret er antall studenter økt med 60 000. De høyere utdanningsinstitusjonene får i år 15 mrd. kroner. Samtidig bruker vi 6 mrd. kroner på studiefinansieringen. Men den største investeringen er at om lag 190 000 mennesker står helt eller delvis utenfor det ordinære arbeidsmarkedet for å være studenter, og får anledning til å fordype seg i og tilegne seg ny kunnskap.

Vårt utdanningssystem tåler internasjonal sammenligning. Men det finnes også mange svakheter. Vi forsker for lite, og mye av forskningen holder for dårlig nivå. Mange studenter får for dårlig oppfølging av institusjonene og bruker for lite tid på studiene, noe som fører til dårlig gjennomstrømning. Samtidig utfordrer viktig samfunnsendringer institusjonene og den etablerte politikken for høyere utdanning og forskning. Disse endringene må både utdanningsinstitusjonene og sentrale myndigheter møte. Vi må utvikle strategier og virkemidler for en framtidsrettet kompetansepolitikk.

Fem begreper skal være kjennetegnet på vårt kunnskapssamfunn; Fleksibilitet, Rettferdighet, Intensitet, Skaperkraft og Kvalitet - en FRISK politikk.

1.3.1 Fleksibilitet

Institusjonene må være fleksible i forhold til de behovene som samfunnet har for utdanning og forskning. Det krever omstillingsevne av de utdanningstilbud og den forskningsaktiviteten institusjonen har. Utfordringene må institusjonene selv gripe fatt i, og ansvaret for omstilling og fornyelse må ligge i institusjonene. De må utvikle evne til å lytte og til å føre dialog med dem som formulerer forventninger og ønsker. Utdanningsinstitusjonene må også ha evnen til å hjelpe med å definere mer uklart formulerte behov, og tilby relevant kompetanse. Institusjonene må derfor ha en frihet som gir dem tilstrekkelig handlingsrom.

Styringen av institusjonene må være fleksibel. Dagens ordninger innebærer sentral styring av innsatsfaktorer gjennom spesifisering av aktivitet og dimensjonering av enkeltutdanninger i budsjett og tildelingsbrev. Målet er at institusjonene får større handlefrihet og at styringen fra sentralt hold begrenses til å ivareta viktige utdanningspolitiske interesser.

1.3.2 Rettferdighet

Alle skal ha en lik rett til utdanning. Dette er et av de mest grunnleggende målene i Regjeringens utdanningspolitikk. Mye av grunnlaget for en rettferdig utdanningspolitikk legges i grunnskole og videregående opplæring. Det er her vi må gjøre den viktigste jobben for å skape likestilling og motarbeide sosiale ulikheter. Dette arbeidet må intensiveres, blant annet for å sikre en jevnere kjønnsfordeling i ulike studieløp og rette opp de store sosiale skjevhetene i rekrutteringen til høyere utdanning.

Ungdom med minoritetsbakgrunn som har fullført videregående opplæring, har relativt høy studietilbøyelighet sammenlignet med befolkningen generelt. Imidlertid har en for lav andel av befolkningen med minoritetsbakgrunn gjennomført videregående utdanning. Samtidig viser undersøkelser at det er store variasjoner knyttet til kjønn, alder, generasjon og oppvekstland. Regjeringen vil arbeide for å øke rekrutteringen fra minoritetsgrupper til høyere utdanning generelt, og særlig til yrker der dette vurderes som spesielt viktig. Det vesentlige av dette arbeidet må gjøres i videregående skole.

For å sikre lik rett til utdanning må vi ha en utdanningskapasitet som sikrer alle en mulighet til å begynne i et høyere utdanningsløp. Vi må også ha et godt utbygd utdanningstilbud over hele landet som motvirker geografiske skiller. Studiekompetanse fra videregående opplæring skal fortsatt være hovedveien inn i høyere utdanning. Men opptak på bakgrunn av realkompetanse kan gi flere muligheten til å studere, og spare både den enkelte og samfunnet for unødvendig tid og ressursbruk. Rettferdig utdanning krever også tilrettelegging for dem med spesielle behov eller funksjonshemminger.

En god studiefinansiering er en forutsetning for å skape en lik rett til utdanning. Skal alle ha mulighet til å ta utdanning, må kostnadsnormen gjøre det mulig å være heltidsstudent. Samtidig må en betydelig stipendandel sikre at den samlede lånebyrden av å ta et studieløp ikke er for stor. Studiefinansieringen må også være utformet slik at den sikrer studentene ved studieavbrudd i forbindelse med sykdom eller fødsel.

1.3.3 Intensitet

Utdanning på høyere nivå krever fordypning, modning, prøvelser, utfordringer og selvstendighet. Den beste læring oppnås der studenten er intenst til stede med hele sin skaperkraft. Det må være utgangspunktet for organiseringen av læringsmiljøet. Et viktig mål er å øke progresjonen i høyere utdanning. Da holder det ikke å overlate studentene til seg selv og forelesningskatalogen.

Institusjonene har et ansvar for at studenten skal lykkes i sin læringskarriere, og at studienes innhold er relevant og attraktivt for det arbeidslivet studenten skal inn i. Dersom studentene ikke hele tiden er i fokus, svikter våre akademiske institusjoner. Utdanningsinstitusjonene må utnytte ressursene bedre, bli mer effektive uten å forringe kvaliteten. En større intensitet i utdanningen kan både frigjøre ressurser, øke gjennomstrømningen og gjøre utdanningen mer lærerik og givende for studentene. En bedre utnyttelse av studieåret og tettere oppfølging av hver enkelt student er en av de viktigste målene i reformen av høyere utdanning.

Studentene selv må også ta ansvar for sin egen studieprogresjon. Studenten må ha et forpliktende forhold til studiestedet, og det må stilles krav til inn-

sats gjennom hele studieåret. Både for institusjonen og studentene må det foreligge en økonomisk motivasjon til at studentene kommer gjennom studiet med den kunnskap og kompetanse som forventes.

1.3.4 Skaperkraft

Høyere utdanning må kontinuerlig fornyes. Skal universiteter og høyskoler utvikle seg, er vi avhengige av at noen går foran og viser vei. Kreativitet og skapende evner er viktig på alle nivåer og innenfor alle områder. Ny teknologi vil åpne helt nye muligheter. Det ligger et stort potensial i bruk av IKT i undervisning, læring og kompetanseutvikling. Utdanningssystemet må legge opp utdanningstilbudene slik at dette potensialet kan realiseres.

Når vi åpner høyere utdanning for nye grupper, må vi også tilby et større mangfold. Folk skal gå ut og inn av utdanning hele livet, ikke bare som elev og student. Et mangfold av undervisningsmetoder, læringsarenaer og ulike studieløp er en forutsetning for å møte behovet framtidens ulike studenter vil ha. God forskning fordrer kreative vitenskapelig tilsatte, kreative studenter og nyskapende miljøer. Å være skapende handler om å bryte opp det tilstivnede og tilvante, om å kunne møte det uforutsigbare. En av utdanningens store utfordringer er å utvikle kreative og skapende evner som grunnlag for personlig og samfunnsmessig fornyelse.

1.3.5 Kvalitet

Kvalitet skal være det overordnede kjennetegnet ved kunnskapssystemet. Vi skal sette krav til kvalitet, både til forskningen, til undervisningen og oppfølgingen av studentene, og til studentenes eget arbeid. I det siste tiåret har vi hatt en stor kvantitativ økning i utdanningen. Nå er tiden kommet til et tilsvarende kvalitetsløft. Vi må skaffe oss skikkelige verktøy for å undersøke kvaliteten på alle nivåer. Vi trenger å innhente og få kunnskap om de kvalitative sidene ved utdanningen. Her må alle finne seg i å bli vurdert. Særlig må studentene få anledning til å gi systematiske tilbakemeldinger på kvaliteten i utdanningstilbud og læringsmiljø.

Institusjonene skal ha hovedansvaret for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Dette er et ledelsesansvar som må få langt større oppmerksomhet, og som krever sterkere ledelsesstrukturer. Samtidig må kvalitetsarbeidet hente impulser utenfra. Norgesnetttrådet skal ha en nøkkelrolle i å bistå med kvalitetssikring. Internasjonal utveksling av både vitenskapelig personell og studenter er viktig for kvalitetsheving. Samtidig må kvalitet i større grad være et kriterium for tildeling av ressurser. Institusjonene må foreta strategiske valg, profilere og perfeksjonere seg. Det er institusjonenes oppgave at studienes innhold er relevant og attraktivt for det arbeidsliv studenten skal inn i. Det er institusjonenes ansvar at undervisning og forskning er av førsterangs kvalitet. Det er det fremragende vi skal tilstrebe og kreve.

2 Nye utfordringer

«I'm ready

I'm ready for what's next

I'm ready to duck

I'm ready to say

I'm glad to be alive I'm ready

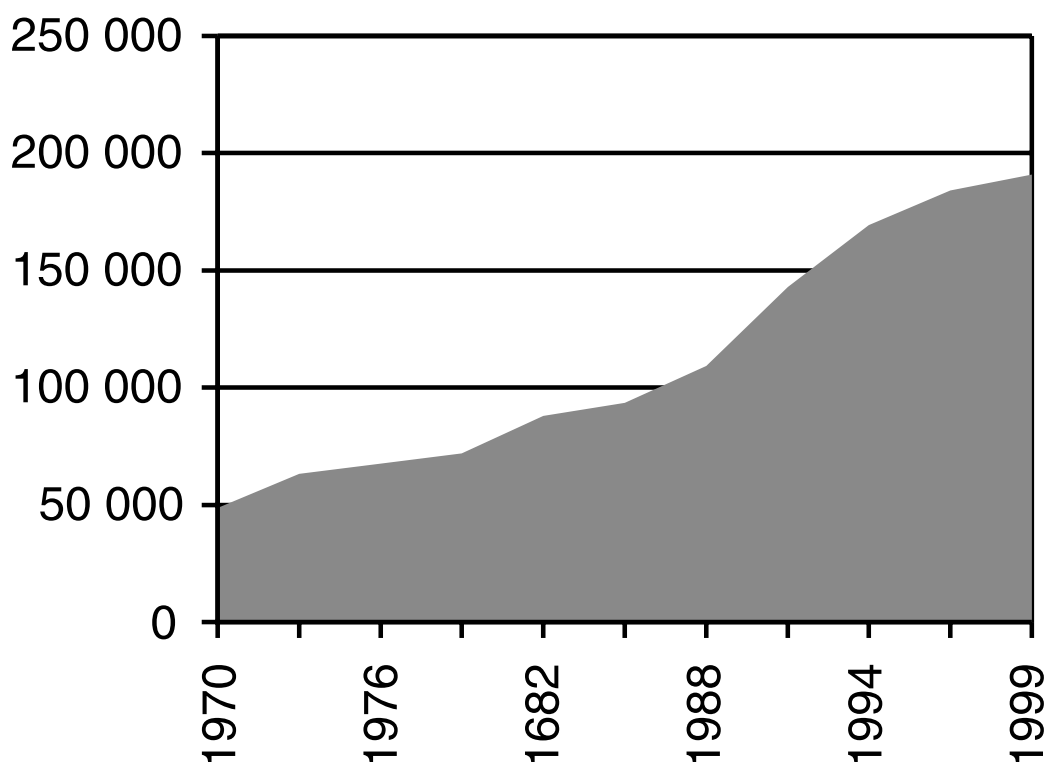
I'm ready for the push»

Zoo Station, U2, Achtung Baby, 1991

2.1 Utdanning for alle

En lang og solid utdanning er i etterkrigstiden kommet stadig flere til gode. Gjennom store deler av det forrige århundret økte den gjennomsnittlige utdanningslengden i befolkningen. Nye generasjoner fikk gjennomgående lengre og høyere utdanning enn den foregående. Denne utviklingen er kommet som en kombinasjon av bevisste politiske valg, forventninger i befolkningen, endrede samfunnsforhold og utdanningssystemenes suksess.

Det har vært et uttalt politisk mål å utvide adgangen til høyere utdanning ved å øke kapasiteten i utdanningsinstitusjonene. Antall studenter i høyere utdanning har økt fra i overkant av 130 000 i 1990 til mer enn 190 000 i 1999. Utdanningsnivået i Norge er høyt i internasjonal sammenheng. Det er nå etablert en kapasitet der om lag halvparten av årskullene kan ta høyere utdanning.



Figur 2.1 Antall studenter i høyere utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Høyere utdanning har fått god spredning over hele landet, og tabell 2.1 viser at det ikke er betydelige forskjeller i studietilbøyeligheter mellom sentrale og mindre sentrale deler av landet.

Tabell 2.1.: Andel studenter i alderen 19-24 år etter hjemkommunens sentralitet

Hjemkommunens sentralitet	Prosent av årskull som er studenter
Sentrale kommuner	27,2
Noe sentrale kommuner	28,5
Mindre sentrale kommuner	29,1
Minst sentrale kommuner	27,1
Hele landet	27,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Registrerte studenter per 1. oktober 1999

Det er ingen grunn til å anta at etterspørselen etter høyere utdanning vil avta i årene framover. Dette har mange grunner.

For det første er utdanning blitt en demokratisk forventning hos ungdom. I framtiden vil det være like normalt for ungdom å ta en eller annen form for høyere utdanning som det tidligere var med videregående opplæring. Dette skyldes at utdanning blir betraktet som helt sentralt for velferd og framtidsmuligheter for den enkelte, blant annet for mulighet til interessante jobber og aktiv samfunnsdeltakelse.

For det andre gir et godt utbygd og veldrevet utdanningssystem i seg selv økt etterspørsel. God kvalitet og tilgang på utdanning på videregående nivå fører til ønske fra flere om å fortsette utdanningen på universitet og høyskolenivået, eller å ta etter- og videreutdanning senere i livet. Rekrutteringsgrunnlaget til universiteter og høyskoler øker betydelig gjennom at tilnærmet hele årskullene nå tar videregående opplæring. Det er med andre ord slik at jo bedre man lykkes i utdanningspolitikken, jo større vil etterspørselen bli.

Tabell 2.2: Andel 17-åringer som er elever i videregående opplæring

	1980	1985	1990	1995	1998
Prosentandel av 17-åringer	69,1	76,7	84,0	93,1	92,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

En tredje årsak til å forvente økt etterspørsel etter høyere utdanning er at størrelsen på årskullene av 19-åringer øker fra dagens nivå på om lag 53 000 til mer enn 62 000 i 2010.

For det fjerde fører raske endringer i ungdommenes utdanningslengde til et generasjonsgap. Store deler av arbeidsstyrken har vesentlig kortere utdanning enn de som kommer inn. Mange av disse vil ønske å ta høyere utdanning i voksenalder. Opptak på bakgrunn av realkompetanse og muligheter for å

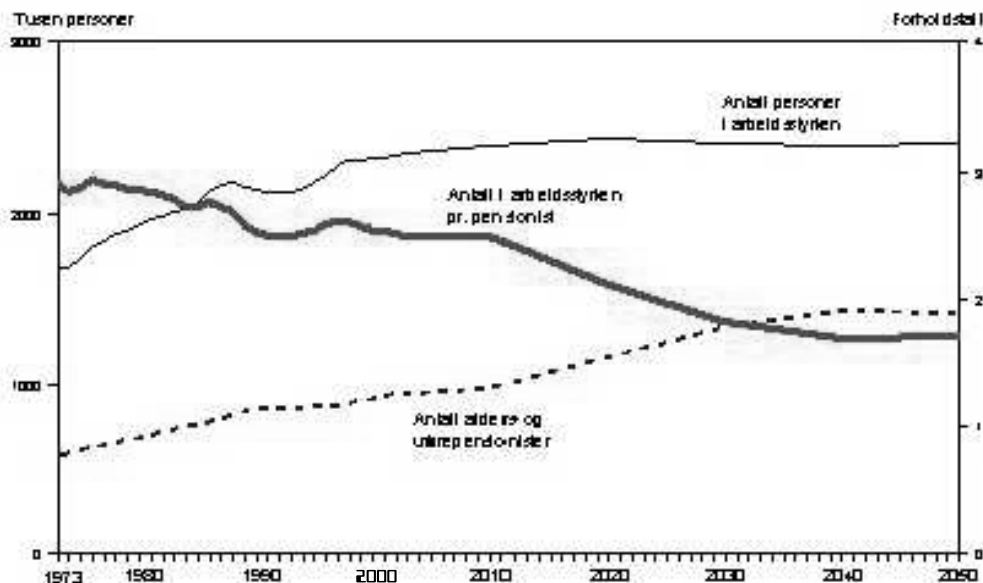
kombinere arbeid og utdanning vil føre til at nye grupper vil etterspørre høyere utdanning.

2.2 Utdanningsreformer i grunnskole og videregående opplæring

I løpet av 1990-årene har det blitt gjennomført omfattende reformer i grunnskoleutdanningen og i videregående opplæring. Både Reform 94 og Reform 97 er viktige endringer som gjør at framtidens studenter har en annen bakgrunn enn tidligere. De vil møte høyere utdanning med andre holdninger og innstillinger enn tidligere. Nye arbeidsmåter er blitt innført som følge av reformene. I de nye læreplanene er prosjektarbeid en obligatorisk arbeidsform. Elevene skal i større grad ta ansvar for egen læring, og problembasert læring er en viktig del av elevenes arbeid. Lærerens viktigste oppgave blir å veilede elevene i løsning av problemer. Bruk av IKT inngår i alle fag i skolen. Strukturreformene i videregående opplæring har bidratt til bredere plattformer som utgangspunkt for videre utdanning. Samtidig er det blitt lettere å oppnå generell studiekompetanse fra yrkesfaglige studieretninger. Reform 94 har gitt alle rett til videregående opplæring, noe som har ført til at nesten hele årskullet får opplæring på dette nivået, og mer enn halvparten går videre i høyere utdanning. Mange har studiekompetanse som påbygning på en fagopplæring. De studentene som søker seg til høyere utdanning i framtiden, vil ha en helt annen bakgrunn enn tradisjonelle studenter. De vil representere en langt større bredde i faglig bakgrunn og kunnskapsnivå. Dette vil stille utdanningsinstitusjonene overfor helt andre krav. Studenter med bakgrunn fra reformene i grunnskole og videregående opplæring vil i større grad være trent i å arbeide selvstendig og kunne ta ansvar for egen læring. Flere vil kreve å få delta i planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen og ta aktivt del i denne, og de vil stille krav til lærerne og forvente god veiledning og individuelt tilrettelagt undervisning. Endringer i holdninger, innstilling og motivasjon hos studentene vil medføre krav til omlegging av tradisjonelle undervisnings- og eksamensformer, og til endring av strategier for informasjon og profilering av universiteter og høyskoler mot mulige framtidige studenter. De unges internasjonale orientering kan føre til at de søker seg til utenlandske utdanningsinstitusjoner dersom ikke norske institusjoner svarer til deres forventninger.

2.3 Demografiske endringer

Befolkningen i Norge vil eldes i årene framover. Det betyr at gjennomsnittsalderen i arbeidsstyrken vil øke betydelig, og at det vil bli langt færre som jobber i forhold til antall pensjonister. Disse endringene i demografien kommer samtidig med en forventet vekst i etterspørselen etter utdanning.



Figur 2.2 Arbeidsstyrke og pensjonister. Historisk utvikling og framskrivning

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping

En av hovedutfordringen i norsk økonomi framover blir å få en stor og mest mulig kompetent og fleksibel arbeidsstyrke. Vårt framtidige velstandsnivå er avhengig av at arbeidskraften tas best mulig i bruk. Utdanning trekker på den ene siden personer ut av arbeid mens de studerer. På den annen side kan utdanning være forutsetning for at personer har kompetanse nok til å gi best mulig bidrag i arbeidsstyrken. Mangler på enkelte typer arbeidskraft kan begrense arbeidslivets evne til omstilling og evnen til å gjennomføre høyt prioriterte oppgaver i det offentlige.

Arbeidslivet er i stadig hurtigere endring, noe som fører til endrede behov for kompetanse. Utdanningenes innhold må raskere tilpasses de endringer og de behov som er i arbeidslivet, og universiteter og høyskoler må reagere effektivt på endringer i behov for ulike utdanninger.

Dårlig gjennomstrømning i studiene er i et slikt perspektiv en sløsing med vår viktigste ressurs, arbeidskraften. Studiemønsteret i Norge avviker fra andre OECD-land ved at studietilbøyeligheten er relativt mye høyere for de eldre alderskategoriene. Dette skyldes blant annet at mange veksler mellom studier og fulltids arbeid, at mange starter studiekarrieren i voksen alder, samt at gjennomføringen er lav i en rekke studier. Studiemønsteret og de høye studenttallene er dels også en følge av lengden på utdanningsløpene, som er lange sammenlignet med andre land. Dette gjelder både allmennutdanningene og de yrkesrettede utdanningene.

2.4 Nye studentgrupper

Brukere av offentlige tjenester blir generelt mer bevisste, kunnskapsrike og krevende, og private tilbydere utgjør i økende grad et alternativ til offentlige tjenester. Utviklingen i befolkningens holdninger og verdier representerer en utfordring for alle offentlige tjenesteprodusenter, også universiteter og høyskoler.

Offentlige utdanningsinstitusjoner som skal opprettholde sin legitimitet, må derfor ta inn over seg at de vil bli presset fra mer krevende brukergrupper, der kravene til kvalitet og til differensiering både i tjenesteinnhold og -organisering øker.

De offentlige utdanningsinstitusjonene har tradisjonelt fokusert sterkt på førstegangsstudenter som følger ordinære studieløp innenfor grunnutdanningene, og som ofte ikke har hatt noen valgmuligheter dersom de har valgt et fag. Institusjonene har hatt sine tilbud, og studentene har måttet akseptere dette eller finne seg noe annet å gjøre. Det har alltid vært noen andre som har villet fylle opp plassen. Dette reflekteres i systemets kultur, organisering, regelverk og økonomiske rammer.

Etter- og videreutdanning rettet inn mot arbeidslivet er et voksende marked. Dette feltet krever en annen logikk, dynamikk og oppbygning. Voksne arbeidstakere som tar utdanning vil være langt mer krevende både med hensyn til innhold, tilrettelegging, oppbygning og struktur. Det er viktig at de statlige universitetene og høyskolene er sentrale aktører i et slikt marked, fordi kunnskap som tilføres gjennom nær kontakt med arbeidslivet vil være verdifull for kvalitet og relevans i grunnutdanningene. Samtidig er disse nye gruppene viktige dersom de offentlige institusjonene skal fortsette å styrke sin kapasitet og sine fagmiljøer.

Økte og nye kompetansekrav resulterer både i at det er kommet en mer mangeartet studentgruppe inn i grunnutdanningene, og at det er behov for rekvalifisering gjennom yrkeslivet for å fungere i en jobbsituasjon, eller for å realisere mål om endrede arbeidsoppgaver. Institusjonene må utvikle fleksible opplæringstilbud som også er tilpasset voksnes kompetanse, forutsetninger og særskilte behov. Innholdsmessig og organisatorisk må studietilbudene utvikles slik at de gir muligheter for effektiv opplæring i kombinasjon med arbeid.

2.5 Kunnskapsøkonomien

Endringene i næringsliv og produksjon har satt utdanningspolitikken høyt på den politiske dagsorden i mange land. Begreper som kunnskapssamfunn og kunnskapsøkonomi illustrerer den dominerende betydningen kunnskaper og utdanning har for verdiskapningen i samfunnet. Statistisk sentralbyrå har beregnet at tre fjerdedeler av Norges nasjonalformue er den menneskelige kapital. Det er opplagt at kompetanse og læring alltid har vært viktig for et individs, en virksomhets eller et lands evne til utvikling. Gjennom flere tiår har Norge opplevd rask økonomisk vekst og store sosiale endringer, en utvikling som har hatt befolkningens kunnskaper og ferdigheter som drivkraft og forutsetning. Betydningen av kunnskap og læring har økt i de siste tiårene. Også

det vi har sett på som tradisjonell industriproduksjon eller råvarebaserte næringer, blir stadig mer kunnskaps- og forskningsintensiv.

I en økonomi som er preget av rask teknologisk utvikling, hardere konkurranse, rask informasjonsflyt og større mobilitet av kapital, varer og tjenester, vil de tradisjonelle økonomiske faktorene som kapital, naturressurser og billig arbeidskraft bety mindre. Kunnskap, kreativitet og kompetanse blir viktigere. Kunnskap blir den sentrale ressurs og læring den fundamentale prosess. Like viktig som mengden av kunnskap er evnen til å utnytte kunnskapen, det vil si mekanismer for å spre kunnskapene til relevante mottakere, og å ta den i bruk i verdiskapningen. Dette vil være avgjørende for konkurranseevnen i en internasjonal økonomi. I et slikt perspektiv holder det ikke med en liten velutdannet elite som kan forvalte kunnskapene for oss alle. Når kunnskapsinnholdet på alle samfunnsområder øker og endres, må hele befolkningen delta i kunnskapssamfunnet. Bakgrunnen for at OECD foretar store internasjonale undersøkelser om leseferdighetene til voksne, er at gode leseferdigheter både er en viktig individuell forutsetning for generell deltakelse i samfunns og arbeidslivet, og en viktig makroøkonomisk faktor for den videre økonomiske utviklingen. Utdanning er det mest sentrale velferdsgodet for den enkelte, samtidig som det også er selve fundamentet for vår velstand og evne til å løse felles oppgaver.

Universiteter og høyskoler kan ikke bare være institusjoner som skaper kunnskap isolert fra øvrig samfunns- og arbeidsliv, og som utdanner unge mennesker en gang for alle. Institusjonene må videreutvikle samspillet med private og offentlige virksomheter med sikte på å omdanne forskningsresultater til verdiskapning. Den langsiktige forskerinitierte virksomheten, og kanskje særlig grunnforskningen, er grunnlaget for utviklingen av kompetansesamfunnet. Men samtidig har den også stor betydning for nyskaping og næringsutvikling. Det er også viktig at institusjonene får hensiktsmessige rammebetingelser og ansøres til å utføre FoU i samsvar med behovene i arbeids- og samfunnsliv, og at det blir mer effektive kunnskapsoverføringer fra universiteter og høyskoler til arbeids og samfunnsliv.

2.6 Internasjonalisering

Kunnskapssamfunnet har etter hvert fått globale rammer, både når det gjelder tilbud og etterspørsel av kompetanse og av menneskelige ressurser. Denne utviklingen gjør at nasjonal kunnskapspolitik i større grad enn før må ses i et internasjonalt perspektiv. Kunnskap og forskning har alltid vært internasjonale størrelser. Utveksling av kunnskap på tvers av landegrenser har vært en forutsetning for utvikling og økt innsikt. Det nye er at sterke markedskrefter nå i større grad ser utdanning og forskning som et område for økonomisk fortjeneste. Dette innebærer en stor utfordring for våre institusjoner, som skal tjene flere mål enn de rent økonomiske.

Internasjonaliseringen innebærer nye og interessante muligheter for institusjonene. Arbeidet med å tiltrekke seg studenter og vitenskapelig personale får økt betydning. Læresteder i land som ikke har engelsk eller et annet verdensspråk som morsmål, stilles overfor særskilt store utfordringer med hensyn til konkurransen om studenter og vitenskapelig ansatte. Internasjonalt

samarbeid i form av utveksling og utvikling av kompetanse er et viktig kvalitetsfremmende virkemiddel.

For å tilegne seg nyvinninger utenfra og for selv å bidra til det internasjonale kunnskapssamfunnet må Norge opprettholde og videreutvikle en bred kunnskapsbase. Derfor er det viktig at forskere og studenter reiser ut. Like stor betydning har det at forskere og studenter fra andre land finner det attraktivt å komme hit. Store deler av det internasjonale samarbeidet har tradisjonelt vært individbasert. Etter hvert skjer mer av samarbeidet gjennom avtaler institusjonene imellom, og gjennom samarbeidsprogrammer for forskning og utdanning. Det foregår også samarbeid mellom norske universiteter og bedrifter i utlandet, blant annet om oppdragsforskning og doktorgradsutdanning. Kvalitet og profil på norske miljøer vil være avgjørende for i hvilken grad utenlandsk næringsliv vil finansiere slike tiltak i Norge.

Hensynet til det som skjer internasjonalt, gjør at det blir mer behov for nettverksbygging og for å sette egen institusjon inn i en større sammenheng. Dette påvirker institusjonenes virksomhet og får betydning for hvilke planer som legges for framtiden.

Norske universiteter og høyskoler må kunne måle seg kvalitetsmessig med tilsvarende institusjoner i andre land. Dette er en forutsetning for å kunne bidra til at norsk nærings- og samfunnsliv får tilgang til utdanningstjenester og forskningsresultater som holder høyt internasjonalt nivå, og for å kunne tiltrekke seg studenter og vitenskapelig personale. Videre stilles det økte krav til profilering og synliggjøring av hva institusjonene kan tilby. Institusjonenes arbeid med internasjonalisering er igjen avhengig av hvilke rammebetingelser og frihetsgrader som tilbys nasjonalt.

Handelen med tjenester har fram til nå i stor utstrekning vært nasjonal. Flere og flere tjenesteområder blir etter hvert liberalisert, ikke minst gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO), og utdanning er en av tjenestesektorene som blir utsatt for konkurranse. De store engelskspråklige landene USA, Australia og Storbritannia har eksempelvis en uttalt politikk om høyere utdanning som eksportnæring. En liberalisert internasjonal utdanningssektor der markedskreftene legger føringene, vil være i strid med målene for vår utdanningspolitikk.

Norge undertegnet i 1999 i Bologna i Italia en deklarasjon om høyere utdanning. Deklarasjonen, som ble undertegnet av 29 land, har som målsetting å etablere et europeisk rom for høyere utdanning, slik at høyere utdanning i Europa skal kunne måle seg med utdanning i USA og den øvrige verden. Det er et mål å utvikle en bedre samordning av studieplaner, samarbeid mellom institusjoner, planer for mobilitet og integrerte programmer for studier, praksis og forskning. Midlene for å nå dette målet er identifikasjon og fjerning av formelle og strukturelle hindringer for mobilitet for studenter og forskere, innføring av transparente og sammenlignbare grader og karakterer, samt samarbeid om kvalitetssikring gjennom utvikling av sammenlignbare kriterier og metoder.

Arbeidet for å tiltrekke seg studenter og vitenskapelig personale har fått økt betydning. I studieåret 1999/2000 var det om lag 14 500 norske studenter ved utenlandske læresteder. Antallet utenlandske studenter ved norske læresteder er langt lavere. Det høye antallet norske studenter i utlandet henger

sammen med at våre studenter er svært mobile, samt svært gode betingelser for studiefinansiering.

Internasjonaliseringen innebærer at forskning, utdanning og kompetanse i større grad blir målt i forhold til forskningsmiljøene og forskningsfronten internasjonalt, og at utdanningstilbud som ikke møter internasjonale kompetansekrav, kan komme til å bli marginalisert. Det er derfor viktig at institusjonene utvikler en klar faglig profil og satser på å hevde seg internasjonalt på utvalgte områder.

2.7 Teknologisk endring

Mange av de endringene som skjer i produksjonsmetoder, forbruks- og markedsmønstre og strukturer i økonomier og samfunn, har sammenheng med den raske utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Denne utviklingen er kjernen i mange av de endringskreftene som preger samfunnet. De nye teknologiske mulighetene preger, og vil fortsette å prege, utdanningssystemene på mange måter. Det å beherske IKT blir etter hvert basisferdigheter på linje med lesing og skriving, og det blir derfor noe elever og studenter må utvikle gjennom hele utdanningsløpet.

IKT er instrumenter som understøtter læring. Internasjonale undersøkelser dokumenterer at IKT i utdanningen fører med seg nye lærings- og vurderingsformer, nye organiserings og samarbeidsformer og nye student- og lærerroller. Også for kvalitetsutvikling av læringsmiljøer har bruk av IKT i fagene positive effekter. Undersøkelser viser også at IKT øker studentenes motivasjon og konsentrasjon om læring, noe som i sin tur virker inn på prestasjonene. En god bruk av den nye teknologien er blitt en forutsetning for utdanningsinstitusjonenes evne til å skape relevante, oppdaterte og fleksible utdanningstilbud.

IKT øker mengden og tilgjengeligheten av kunnskap. Enorme mengder opplysninger, meninger, data og forskningsresultater som tidligere var forbeholdt et fåtall, blir tilgjengelig for alle. Dette globale informasjonssamfunnet demokratiserer mye kunnskap, og stiller de nasjonale akademiske autoriteter og institusjoner overfor nye krav og utfordringer. Samtidig krever det økt evne til å finne og sile ut relevant informasjon.

IKT har sprengt lokale, regionale og nasjonale rammer for mange virksomheter ved at de kan komme i kontakt med kunder lokalisert hvor som helst i verden. Det samme gjelder utdanningsinstitusjoner. Internett har gjort det mulig for nasjonale utdanningsinstitusjoner å tilby undervisning til studenter i alle deler av landet og over hele verden. Dette gjøres i stadig økende grad. Teknologien er spesielt anvendelig for å skape fleksible og brukertilpassede utdanningstilbud for voksne, og for å ta i bruk arbeidsplassen som læringsarena.

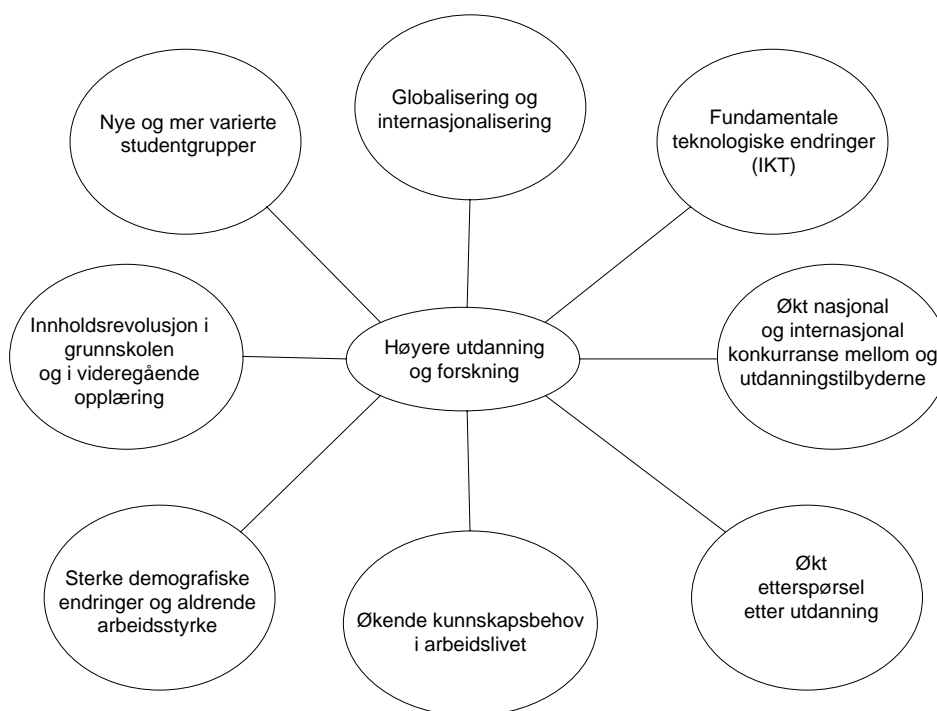
Internett legger til rette for både samarbeid og konkurranse i et internasjonalt nettbasert utdanningsmarked.

Teknologisk sett ligger Norge godt an når det gjelder IKT i høyere utdanning, og universitetene og høyskolene har vært i fremste rekke når det gjelder bruk og utvikling av Internett. Institusjonene ligger langt framme når det gjelder teknologisk infrastruktur. Utfordringene knytter seg i særlig grad til insti-

tusjonenes evne til å få fram en helhetlig strategi for IKT-støttet fleksibel utdanning og fjernundervisning. Det krever god teknologisk infrastruktur, høyt kvalifisert støttepersonale med spisskompetanse innenfor pedagogisk bruk av IKT, og ikke minst ordninger som trekker med fagpersonalet og belønner innsats knyttet til utvikling av fleksible utdanningstilbud.

2.8 Oppsummering

Viktige samfunnsendringer og endringer i forventninger fra studenter og fra samfunns- og arbeidsliv utfordrer institusjonene og den etablerte politikken for høyere utdanning og forskning. Institusjonene samvirker nært med samfunns- og arbeidsliv, og de må fylle sin rolle som spydspisser i kompetanse-samfunnet. I figur 2.3 oppsummerer departementet sentrale forhold som påvirker universitetene og høyskolene, og omgivelsenes krav og forventninger til dem.



Figur 2.3 Drivkrefter

3 Oppbygning av meldingen

Her sitter jeg og er 29 år gammel. I Norge. Kjempers fødeland. Jeg er i min beste alder. Stor og sterk er jeg. I god form. Og jeg spør meg; hva har jeg bygd? Hva har jeg, Erlend, 29 år, i Norge, egentlig bygd?

Ikke stort.

Erlend Loe, L, Cappelen, 1999

3.1 Bakgrunn

I løpet av 1998-2000 har to offentlige utvalg avlevert innstillinger.

1. Aamodtutvalget ble oppnevnt 18. september 1998 og avga innstillingen NOU 1999: 33 *Nyttige lærepenger* 15. desember 1999. Utvalget skulle utrede utdanningsstøtten som forvaltes gjennom Statens lånekasse for utdanning. Utvalget ble bedt om å vurdere utdanningsstøtten i lys av de behovene og utfordringene som støttesystemet er stilt overfor.
2. Mjøsutvalget ble oppnevnt 30. april 1998 og har avgitt tre innstillinger: NOU 1999: 17 *Realkompetanse i høyere utdanning* 19. april 1999, NOU 1999 : 18 *Organisering av oppdragsvirksomhet* 19. april 1999 og NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar* 8. mai 2000. Utvalget hadde i mandat å utrede høyere utdanning etter år 2000. Utvalgets mandat ber videre om en bred drøfting av de utfordringene som høyere utdanning i Norge vil stå overfor i årene framover.

Det er kommet inn 61 høringsuttalelser til Aamodtutvalgets utredning og 178 høringsuttalelser til Mjøsutvalgets hovedutredning. Høringsuttalelsene har bidratt med viktige og nyttige innspill til utvalgenes forslag.

Ut fra et ønske om å se utdanningspolitiske mål og virkemidler i sammenheng har Regjeringen bestemt at utredningene skal følges opp samlet. En felles oppfølging gir mulighet for en helhetlig tilnærming der studiefinansieringen kan fungere som et fruktbart virkemiddel for å nå utdanningspolitiske målsettinger.

3.2 Om denne stortingsmeldingen

Utredningene har stort omfang og mange prinsipielle og detaljerte forslag. I tillegg ligger et meget omfattende høringsmateriale til grunn for Regjeringens standpunkt. Ved at Aamodtutvalgets innstilling ble avlagt før Mjøsutvalgets innstilling, må en del av Aamodtutvalgets forslag vurderes i lys av dette.

Regjeringen har funnet det hensiktsmessig å utarbeide en melding av prinsipiell og overordnet karakter. Det gjør det mulig å synliggjøre de politiske hovedvalgene og prioriteringene, samtidig som det legger opp til beslutninger på strategisk utdanningspolitikk. En overordnet tilnærming er også i samsvar med vurderingene om økt frihet til institusjonene. Stortinget invites således til avklaring av de mest sentrale og viktige spørsmålene i en omleggingsprosess av høyere utdanning og forskning, samt av innretning av utdanningsstøtten for framtiden.

Denne stortingsmeldingen baserer seg på mye av den informasjonen som framgår av utredningene fra Mjøs- og Aamodtutvalget samt av de underutredningene disse utvalgene fikk utarbeidet. Det henvises til de nevnte utredningene for en mer detaljert presentasjon av faktagrunnlag og bakgrunnsinformasjon.

Utredningenes forslag reflekterer endringer i samfunnet som taler for forandring og fornyelse av sektoren. Det blir viktig å se på omleggingen som en prosess der avklaringen av sentrale spørsmål er en nødvendighet for det videre arbeidet.

Departementet legger med dette fram en melding som drøfter følgende hovedområder innenfor høyere utdanning og forskning, samt studiefinansiering:

- et helhetlig læringsmiljø
- institusjonenes frihet og nasjonal koordinering
- finansiering av utdanning

Det er forslag i begge utredningene som ikke tas opp i meldingen. Noen av forslagene er det naturlig å følge opp i arbeidet med statsbudsjettet eller odelsingsproposisjoner. Denne meldingen vil betinge at det kommer en lovproposisjon der universitets- og høyskoleloven tilpasses forslagene der det er nødvendig etter at Stortinget har gjort sine vedtak.

Stortinget har nylig behandlet St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*. Denne behandlingen ligger til grunn for regjeringens forskningspolitikk. Departementet har tatt initiativ til en omfattende internasjonal evaluering av Norges forskningsråd. Resultatene av denne evalueringen vil foreligge ved årsskiftet 2001-2002. Departementet vil etter dette komme tilbake til denne saken. Derfor tas ikke forskning opp som eget tema i denne meldingen.

4 Sammendrag

«Har du gjort det alt?» Hun nikker mot hyllene fulle av plater.

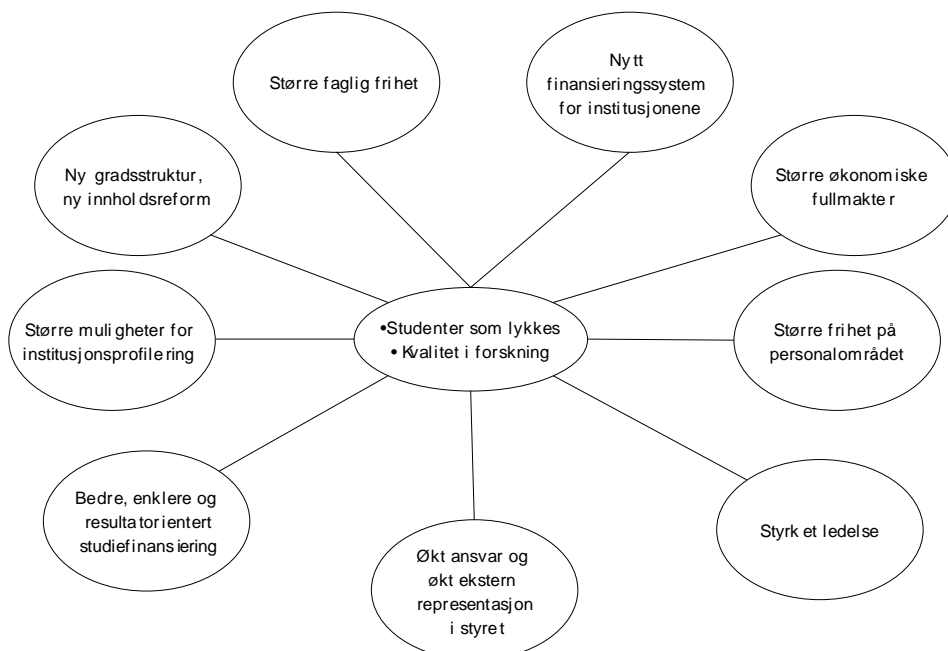
«Hva da?» Jeg vet selvsagt hva da.

«Den Store Omorganiseringen.» Jeg kan høre de store bokstavene.

«Å, det ja. Joda. Forleden kveld.»

Nick Hornby, High Fidelity, Aschehoug 1996

Vi må ta vare på og videreutvikle de miljøene som trengs for å utvikle kompetansesamfunnet. Universiteter og høyskoler må være spydspisser i en slik prosess. De må være internasjonalt ledende og fylle sin rolle i kompetansesamfunnet når det gjelder kvalitet og tilrettelegging for deltakelse i utdanning. Nye utfordringer, forventninger og muligheter for institusjonene og kompetansepolicyen gir behov for å se kritisk på innhold og struktur i utdanningene og i kompetansepolicyen. I denne meldingen vurderer departementet en rekke tunge strukturtiltak for å øke evnen og viljen til omstilling, innføring av mer effektive læringsløp og til mer effektive kunnskapsoverføringer fra universiteter og høyskoler til arbeids- og samfunnsliv. Nedenfor følger en kort samlet oversikt over politikk og sentrale tiltak Regjeringen legger fram i denne stortingsmeldingen. Et sammendrag av virkemidlene som er behandlet, er vist i figur 4.1.



Figur 4.1 Virkemidler

Kapittel 5 Studentene skal lykkes

Departementet mener at forholdet mellom student og institusjon må styrkes. Institusjonene må legge til rette for tettere oppfølging av studentene i hele læringsløpet. Departementet foreslår derfor at institusjonene skal kunne innføre nye studieordninger der studenten kan tas opp til treårige studieløp. For å styrke læringsutbyttet og progresjonen skal det legges vekt på studentaktive undervisningsformer i kombinasjon med evalueringer som fremmer læring gjennom jevnlig tilbakemeldinger. Institusjonene må inngå avtaler med studentene om studieløpet der det klart kommer fram hvilke plikter og retter institusjon og student har overfor hverandre. Departementet ser det som helt sentralt at hele studieåret tas i bruk for å kunne nå målsettinger om økt læringsutbytte og kvalitet i studiene.

Kapittel 6 Gradsstruktur

Departementet foreslår å innføre en felles gradsstruktur i høyere utdanning med nye betegnelser for de ulike gradsnivåene. Lavere grad på tre år skal gi yrkeskompetanse og/eller mulighet for opptak til høyere grads studier. Høyere grad bygger på lavere grad og får en varighet på to år, skal gi yrkeskompetanse og/eller mulighet for opptak til doktorgradsstudier. Den organiserte forskerutdanningen vil bestå som i dag, med en varighet på tre år. Departementet mener at strukturen skal omfatte de fleste utdanningene.

Det vil være behov for to ulike studieløp: En type studieløp vil ligne den tradisjonelle, teoretisk vinklede høyere graden tilsvarende universitetenes hovedfag, mens det andre studieløpet kan få et mer praktisk rettet preg. Videre bør det være mulig å etablere faglige påbygninger som ikke bygger direkte videre på fag studentene har tatt i lavere grad, men som setter sammen fag og disipliner på en ny måte. Den førstnevnte graden vil gi mulighet for opptak til organisert forskeropplæring, mens den sistnevnte ikke nødvendigvis gir en slik mulighet.

Kapittel 7 Internasjonalt institusjonssamarbeid og studentmobilitet

Departementet mener at norske institusjoner skal være i fremste rekke når det gjelder faglig samarbeid og studentutveksling over landegrensene. Dette kan fremmes ved at det legges økt vekt på deltakelse i internasjonale programmer og institusjonsforankrede utvekslingsavtaler. Det er et mål at alle høyere utdanningsinstitusjoner skal tilby studentene et studieopphold i utlandet som en del av det norske gradsstudiet. Departementet vil vurdere om det kan være aktuelt å pålegge institusjonene en plikt til å tilby utenlandsopphold til studenter som kan ønske det. Departementet mener det er viktig at de norske universitetene og høyskolene fortsetter å bygge opp fagtilbud på engelsk. Institusjonene bør selv velge ut hvilke tilbud de vil legge til rette på andre språk. På bakgrunn av evalueringen av NUFU-avtalen (Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning) vil departementet vurdere særskilte incentiver for å stimulere norske utdannings- og forskningsinstitusjoner til å inngå gjensidige faglige samarbeids- og utvekslingsavtaler med tilsvarende offentlige institusjoner i utviklingsland.

Kapittel 8 Arbeidsdeling og profil

Departementet mener det er viktig å stimulere til samarbeid og arbeidsdeling, og ønsker å beholde og videreutvikle en sektor med et mangfold av utdanningsinstitusjoner. Det vil bli lagt til rette for at institusjonene velger ulike strategier for faglig utvikling. Konsentrasjon av ressurser og utvikling av vitale fagmiljøer av en viss størrelse er nødvendig for å lykkes med en kvalitetsheving av norsk forskning.

Departementet mener at det ikke er rom for flere breddeuniversiteter utover de fire som eksisterer i dag. Departementet foreslår at betegnelsen vitenskapelig høyskole avvikles, og at de eksisterende vitenskapelige høyskolene kan benevnes som universiteter.

Departementet foreslår at høyskoler med rett til å tildele doktorgrad kan søke overgang til universitetsbenevnelse.

Kapittel 9 Økt frihet for bedre kvalitet

Departementet foreslår at universiteter og høyskoler gjøres om til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og at institusjonene gis større frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Det foreslås også tiltak for en mer fleksibel bruk av personalressurser.

Universitetene og høyskolene må selv ha hovedansvaret for å sikre kvaliteten i sine tilbud. Alle institusjoner skal utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet. Norgesnettrådet defineres som kvalitetsutviklingsinstrument, og gis mandat og organisering i samsvar med dette.

Kapittel 10 God styring

Styringsordninger må bedre enn i dag legge til rette for at institusjonene skal utvikle og forfølge strategier for kvalitetsutvikling i utdanning og forskning, og for effektiv utnyttelse av institusjonens ressurser. Ved å endre tilknytningsform og innføre et større skille mellom departementet og institusjonene ønsker departementet å understreke institusjonenes selvstendige ansvar i utforming av egen framtid. Departementet foreslår et sett av tiltak slik at sammensetning av styret, kompetanse og tilgang på styringsmidler legger til rette for økt vilje og evne til styring, ansvar og omstilling av institusjonene. Departementet tilrår at institusjonene fortsatt skal ha valgt rektor som leder av institusjonens styre. Andelen eksterne styremedlemmer økes, på bekostning av tilsatte ved institusjonen.

For å sikre og utvikle kvalitet i utdanning og forskning, og for å øke styringsevnen ved institusjonene, foreslår departementet å styrke faglig ledelse på grunn- og avdelingsnivået.

Kapittel 11 Finansiering som fremmer kvalitet

Utforming og bruk av finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler må støtte opp om sentrale utdannings- og forskningspolitiske mål og strategier. Departementet mener at hensyn til kvalitet i utdanning og forskning best ivaretas gjennom et finansieringssystem som legger vekt på oppnådde resultater, og ved å innføre et delvis skille i beregningene av budsjettmidler til

undervisning og forskning. For å ivareta blant annet hensynene til langsiktig forskningsvirksomhet, bredde i fagtilbudene og videreføring av kostnadskrevene fagområder mener departementet at resultatorienteringen i finansieringsmodellen må balanseres ved at basisfinansiering av institusjonene innføres som en tredje type budsjettkomponent, i tillegg til den resultatbaserte delen av finansieringen av forskning og undervisning.

Kapittel 12 Bedre studiefinansiering

Det er et viktig mål å øke studieprogresjonen i høyere utdanning. Ved å gi studentene betingelser som gjør det mulig å konsentrere seg om studiene på heltid, kan det stilles krav til at studentene utnytter studietiden effektivt og bruker mer tid på studiene. Departementet foreslår derfor at den ordinære utdanningsstøtten over aldersskillet økes med om lag kr 1 000 per måned, det vil si fra om lag kr 7 000 per måned til om lag kr 8 000 per måned. Departementet mener at en utdanningsstøtte på dette nivået vil være mer i tråd med studentenes faktiske utgifter til livsopphold i studietiden. Departementet foreslår i sin helhet å øke utdanningsstøtten ved å heve stipendet. Dette innebærer at stipendandelen økes fra dagens nivå på 30 prosent til et gjennomsnittlig nivå på om lag 39 prosent. I kombinasjon med redusert studielengde som følge av ny gradsstruktur vil dette stipendnivået føre til at gjeldsbyrden for studenter med høyere grads utdanning vil bli lavere enn i dag.

Departementet foreslår at det innføres en ordning med tildeling av stipend etter avlagte vekttall. Dette vil si at hele støttebeløpet i første omgang utbetales som lån. Lånet vil fortsatt være rentefritt under utdanningen. Samtidig gis det en garanti for at en fastlagt andel av støttebeløpet, tilsvarende stipendandelen etter dagens ordning, vil bli konvertert til stipend etter avlagte studier. Sammen med en vesentlig økning i både kostnadsnorm og stipendandel vil denne ordningen gi en helhetlig og offensiv støtteordning, som både legger til rette for og stimulerer til å gjennomføre studiene på normert tid.

Departementet foreslår å erstatte dagens modell for beregning av ordinær utdanningsstøtte med en ny og forenklet modell. Modellen innebærer at dagens grunnbeløp, botillegg og tillegg for bøker og materiell slås sammen til en basisstøtte som kan tildeles samtlige studenter.

Departementet foreslår videre at det etableres en mer fleksibel og moderne tilbakebetalingsordning i Lånekassen.

Del II Helhetlig læringsmiljø

5 Studentene skal lykkes

Jeg måtte bli med bort til formannen ved kateteret. Der blei saken raskt og nådeløst avgjort. Jeg hadde ikke meldt meg opp til eksamen. Det var bare å beklage. Kim Karlsen måtte gi seg etter fire minutter. Alle stirra på meg. Jeg gadd ikke hente blyantene mine. Jeg gikk på Fredrikke og kjøpte en øl.

Lars Saabye Christensen, Beatles, Cappelen 1984

5.1 Målet og utfordringene

En god utdanning kjennetegnes av at innholdet i studiene holder et høyt kvalitetsnivå. Studieopplegget skal fremme nødvendig læring, modning og utvikling, samtidig som faginnholdet og gradene er organisert slik at studentene kommer gjennom studieløpene uten unødvendige forsinkelser og frafall. I dag bruker mange studenter uforholdsmessig lang tid på å gjennomføre studiene. Mye av dette skyldes for dårlige studieopplegg og for svak oppfølging av den enkelte student. En god oppfølging av studentene er avgjørende for å forhindre studiefrafall og sørge for god studiegjennomføring.

Tabell 5.1: Vekttall per student 1999 ved enkelte institusjoner og studier

Høgskolen i Stord/Haugesund	14,45
Høgskolen i Bergen	13,96
Norges Handelshøgskole	13,32
Universitetet i Oslo	10,79
Universitetet i Oslo:	
Matematisk-naturvitenskapelige fag	8,92
Universitetet i Oslo: Medisin	17,59
Universitetet i Bergen	11,19
Universitetet i Tromsø	11,30

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Tabell 5.2: Strykprosjenter ved enkelte institusjoner, 1999

Høgskolen i Oslo	10,22
Høgskolen i Tromsø	12,62
Norges Landbrukshøgskole	7,01
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	12,54

Kilde: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Organiseringen av studiene er av stor betydning for god ressursutnyttelse for institusjonene og for et godt læringsmiljø for studentene. Undersøkelser viser store variasjoner mellom ulike fag. Dette ser ut til å ha nær sammenheng med studienes organisering. En omorganisering av studiestrukturene i høy-

ere utdanning forutsetter en helhetlig tilnærming til læringsmiljøet. Ensidig satsning på struktur- eller innholdsendringer vil ikke kunne gi de høyst nødvendige forutsetningene som må til for å etablere nye og bedre studieløp.

Utfordringen ligger i å organisere studier som balanserer faginnhold, gradenes oppbygning og læringsarbeidet på den mest hensiktsmessige måten slik at studentene lykkes med sine studier. Dette krever omfattende endringer i organiseringen av studiene, organiseringen av studienes innhold og gradsstrukturen. Nye studieordninger gir nye muligheter og utfordrende krav til nytenkning om studienes innhold, organisering av lærestoffet og formidlingen av dette. Dette må ses i sammenheng med at det faglige nivået på og kvaliteten i studiene opprettholdes og styrkes. Et nytt studieopplegg stiller således strengere krav til intensiteten i læringsaktivitetene, enten det gjelder heltidsstudenter eller deltidsstudenter.

Hovedansvaret for dette arbeidet ligger hos institusjonene for høyere utdanning og forskning. Men studentene har også ansvar for egen læring. Tidsbrukundersøkelser viser at for mange studenter bruker for få timer i uka på studiene. Manglende krav til oppmøte, deltakelse og anvendelse av tradisjonell sluttevaluering, slik vi ser i en del studier, stimulerer ikke til jevn studieaktivitet gjennom hele studieåret. Studentene må ta ansvar for å arbeide intensivt med tilegnelsen av kunnskap i løpet av studiet, men det er institusjonenes plikt å legge opp til studieløp som følger opp og stiller krav til studentene.

Framtidens studenter vil på grunn av reformene i grunnskolen og i videregående opplæring representere en helt annen bredde i faglig bakgrunn og kunnskapsnivå. Reformene bygger på et læringssyn der den aktive, medbestemmende og lærende eleven er satt i fokus. Det er innført nye arbeidsmåter, prosjektarbeid er obligatorisk og elevene har større ansvar for egen læring. Lærerens oppgave er i større grad formidling og veiledning. Tilrettelagt bruk av IKT vil etter hvert inngå i nesten alle fag. Disse framtidige studentene vil kreve å få delta i planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen og ta aktivt del i denne. De vil stille krav til lærere og forvente god veiledning og individuelt tilrettelagt undervisning, og de vil forvente tilgang til IKT i forbindelse med studier. Dette vil stille krav til omlegging av tradisjonelle undervisnings- og eksamensformer.

Som en konsekvens av kompetansereformen, og ordningene for vurdering og opptak på grunnlag av realkompetanse, vil institusjonene for høyere utdanning og forskning motta voksne søkere med en annen bakgrunn enn den tradisjonelle studenten. Dette er voksne med en annen tilnærming til skole og utdanning enn dagens førstegangsstudenter. Den voksne etter- og videreutdanningsstudenten har ofte klart definerte mål og ønsker for sine studier, og deres livssituasjon tilsier at mange arbeider ved siden av studiene i tillegg til de forpliktelsene som følger med et familieliv. De har andre behov for oppfølging og tilrettelegging, samtidig som de bringer med seg verdifulle kunnskaper inn i undervisningen.

5.2 Mjøsutvalgets forslag og høringsuttalelser

Mjøsutvalget foreslo at det burde etableres systemer som skaper større grad av gjensidig forpliktelse i læringsprosessen mellom student og institusjon. Et flertall av høringsuttalelsene støtter utvalgets forslag om forpliktende avtaler mellom student og institusjon. Det vises til at avtalene bør være av faglig art og prosessorienterte.

Mjøsutvalgets foreslo en full gjennomgang og fornyelse av studienes oppbygning og innhold. Utvalget satte dette i sammenheng med forslaget om en ny gradsstruktur. Målet med gjennomgangen skal være å videreføre og utvikle kvaliteten og bedre studieintensiteten.

Utvalget foreslo videre at det burde legges større vekt på studentenes deltakelse i prosessene med valg og planlegging av pensum og undervisningsformer. Utvalget foreslo også at det burde skapes en bedre sammenheng mellom læringsformene og evaluering med større vekt på fortløpende tilbakemeldinger til studentene. Utvalget viste spesielt til innføring av studentporteføljer som et hensiktsmessig grep i denne sammenhengen. De fleste høringsuttalelsene støtter utvalgets forslag om å etablere ordninger som fremmer sammenhengen mellom læringsformene og evaluering.

Mjøsutvalget foreslår at det innføres en felles karakterskala, og at karaktersystemet bør bygge på European Credit Transfer System (ECTS). ECTS omfatter blant annet en omregningstabell for karakterer som institusjonene selv velger om de vil anvende. Tabellen består av fem bestått-trinn i bokstavsymboler fra A, som er beste karakter, til E, som er laveste beståtte karakter. Høringsinstansene stiller seg gjennomgående positive til forslaget.

Boks 5.1 Hva er ECTS?

ECTS (European Credit Transfer System) er et system utviklet gjennom EUs Erasmus- og Sokratesprogram for oversetting og overføring av vekttall og karakterer. ECTS er et viktig redskap i forbindelse med studentutveksling. Det er utarbeidet en omregningstabell for karakterer med fem karakterer for bestått, med forslag til fordeling av kandidatene på de ulike trinnene. 20 vekttall i det norske systemet tilsvarer 60 credits i ECTS.

Mjøsutvalget foreslo at ansvaret for det helhetlige læringsmiljøet burde ligge hos institusjonen alene og ikke deles mellom samskipnad og institusjon. De fleste av høringsuttalelsene som kommenterte dette, ga uttrykk for at de er fornøyde med dagens ordning.

5.3 Departementets vurdering

5.3.1 Gjensidig forpliktende studieordninger

Gjennomføringsgraden er best i de studiene der studentene har faste opplegg og undervisningsopplegget inneholder jevnlig oppfølging, møteplikt og obligatoriske innleveringer. Ved disse studiene er studieløpets gang fastlagt og

kommunisert til studentene ved studiets begynnelse. Fakultetet har ved noen av disse studiene rett til å frata studenten studieretten om ikke den fastsatte progresjonen overholdes.

Det er i hovedsak de frie disiplinstudiene som tilbyr studier som er løst strukturert. Dette innebærer at studentene har få forpliktelser til å delta i den undervisningen som tilbys. Studenten tas opp ved et fakultet og kan, dersom krav til registrering og framdrift overholdes, fortsette på lavere grads nivå i det tempoet vedkommende ønsker. Med denne ordningen kan studenten ta flere fag og melde seg til fag de ikke fullfører. I disse studiene har i dag institusjonene få muligheter og incentiver til å følge opp den enkelte student.

Departementet mener at forholdet mellom student og institusjon må styrkes. Institusjonene må legge til rette for tettere oppfølging av studentene i hele læringsløpet. Innføring av nye studieordninger og mer læringsorienterte undervisnings- og evalueringsformer forutsetter et gjensidig forpliktende forhold mellom institusjon og student. Institusjonene må inngå avtaler med studentene om studieløpet der det klart kommer fram hvilke plikter og rettigheter institusjon og student har overfor hverandre. Dette gjelder både heltids- og deltidsstudenter.

En avtale mellom institusjon og student innebærer at begge parter forplikter seg til bestemte krav som skal oppfylles for at studiet skal bli best mulig. En slik forpliktelse vil for institusjonen innebære at det skal utvikles og legges til rette for studieløp som skal lede fram til klart definerte og uttalte læringsmål som formidles til studenten. Institusjonen forplikter seg til å legge til rette for at studenten kan komme gjennom studiet på normert tid. Forholdene må legges godt til rette for studenter med spesielle behov. Institusjonene har det overordnede ansvaret for studentenes helhetlige arbeidsmiljø. Regjeringen vil i den etterfølgende lovproposisjon til denne meldingen komme tilbake til spørsmål om studentenes arbeidsmiljø. Studenten må informeres om faginnholdet, arbeidsmengden, undervisnings- og studieopplegg. Studenten på sin side forplikter seg til å oppfylle de studiekravene institusjonen stiller i form av krav til deltakelse, obligatoriske arbeider og studieprogresjon.

De kravene og forpliktelsene studenten må oppfylle overfor institusjonen, må framgå klart både før et studium påbegynnes, og underveis i studiet. Likeledes må de kravene og forpliktelsene som studentene kan stille til institusjonen og personalet, være klare for alle parter. Det må også være åpenhet om de konsekvensene det får hvis en eller begge parter ikke fyller sine forpliktelser.

En slik avtale må inkludere veiledning, informasjon og studieplanlegging for den enkelte student, se nedenfor. Avtalen kan omfatte ett fag eller flere. Det bør inngå i avtalen hvilke kurs og fag som planlegges, og i hvilken rekkefølge disse er forutsatt tatt. Dette gjør det mulig for institusjonene å etablere kull av studenter som ønsker en samsvarende utdanning. Avtalen må ha rom for innpassing av enkeltfag som er tatt ved annen norsk institusjon eller i utlandet.

Privatistordningen ble opprinnelig innført for at voksne skulle kunne dokumentere sin kompetanse uten å måtte følge et studium. Nye studieopplegg og evalueringsformer kan likevel tilsi mer omfattende dokumentering av kunnskapene i tråd med det som kreves for ordinære studenter ved det

enkelte studium. Det må også framgå av eksamensbeviset at avlagte vekttall er basert på en slik dokumentasjonsordning.

5.3.2 Tilbud om sammenhengende studieløp

Det er flere måter å styrke forholdet mellom student og institusjon på. En mulighet er å etablere studieordninger som i større grad rettleder og bistår studenten i valg av fagkombinasjoner. Dette er en form for organisering av studiene som har mange fellestrekk med hvordan flere av høyskolenes yrkesutdanninger og universitetenes profesjonsstudier ellers er organisert. Spørsmålet om etablering av slike studieordninger har tidligere vært diskutert ved flere av institusjonene for høyere utdanning og forskning. Hensikten med ordningene er behovet for en styrket lavere grad i de frie disiplinstudiene.

Departementet foreslår at institusjonene i tillegg til enkeltfag skal kunne tilby nye studieordninger der studenten kan velge å ta treårige studieløp. Studieordningene legger opp til en nærmere kontakt og et mer forpliktende forhold mellom institusjon og student. Det gjør det også mulig å planlegge studieløpet for begge parter, samt at nærheten vil kunne forhindre frafall i større grad enn i dag. Slike ordninger kan forhindre tendensen til forsinkelser på grunn av «sidelengsstudering» og feilvalg av emner og fag. Etablering av studieordninger som i større grad rettleder og bistår studenten i studievalg, kan også åpne for en mer fornuftig ressursbruk, og at en unngår at beslektede fag overlapper hverandre. Det vil også legge til rette for studieløp med en sterkere arbeidslivsprofil.

Studieløpene må ikke innebære for rigide ordninger som låser studentene i statiske studieløp. En fordel ved dagens lavere grad ved universitetene er nettopp at den valgfriheten som studentene kan utøve, gir nye og alternative fagsammensetninger som kan tenkes å ha relevans for framtidig yrkesutøvelse. Derfor må det innenfor det enkelte studieløpet være mulig med en viss individuell tilpasning. I tillegg må det være mulig med justeringer underveis i studieløpet.

For å gi studentene muligheter til å gjøre bevisste fagvalg i forhold til evner og interesser og styrke den faglige progresjonen i studieløpet er det nødvendig å vurdere organiseringen av studier der gjennomføringsgraden er lav. I flere av disse studiene vil det være hensiktsmessig å etablere ordninger for opptak til treårige sammenhengende studieløp der spesielt førstegangsstudenter kan få hjelp og veiledning til å planlegge sine studier. Dette bør ses i sammenheng med etablering av gjensidig forpliktende avtaler mellom student og institusjon.

5.3.3 Gjennomgang av fagplaner og studieopplegg

Kunnskapsutviklingen er enorm, samtidig som den teknologiske utviklingen har gjort formidlingen av ny kunnskap langt enklere. Utviklingen i arbeidslivet og samfunnet har ført til nye behov for en utdannet befolkning. Innholdet i studier og grader må gi studentene tilbud om utdanning de vil ha behov for i forhold til en framtidig aktiv yrkesutøvelse i arbeidslivet og til deltakelse i samfunnsliv. Framtidens studenter, enten det er de unge førstegangsstuderende eller voksne med praktisk yrkeserfaring i etter- og videreutdanning, vil i større grad enn tidligere ha en forventning om medbestemmelse i utvalget av lære-

stoffet og ha ideer om hva de ønsker å lære. Innføring av ny gradsstruktur, nye studieløp og kravet om bedre utnyttelse av studieåret gjør det nødvendig med en grundig gjennomgang av de enkelte studiene. Det må foretas en faglig og pedagogisk gjennomgang og fornyelse av studienes innhold og oppbygning.

En grunn til forsinkelser er at dagens inndeling av studiene i moduler eller vektallsenheter i noen tilfeller er dårlig egnet til å fremme faglig progresjon. Enkeltfagene bygger i for liten grad på hverandre. Disse relativt «tette skottene» mellom fagene gjør at studenten ikke motiveres til å dra med seg kunnskaper og erfaringer fra én modul til en annen, og at det ikke legges stor nok vekt på sammenhenger, forskjeller og likheter mellom de ulike fagmodulene i undervisningen. Dette fører også til at enkelte beslektede fagmoduler har et overlapp som gjør at studenten går gjennom helt eller delvis likt fagstoff innenfor ulike moduler. En gjennomgang av fagene må derfor inkludere en vurdering av sammenhengen mellom ulike moduler.

Departementet ser det som helt sentralt at studieåret utnyttes bedre enn det som er vanlig i dag. Undersøkelser viser at en rekke studier ikke utnytter studieåret godt nok. Undervisningsperioden ved flere studier er begrenset og kommer ofte sent i gang ved begynnelsen av et semester og slutter tidlig før eksamen. En bedre utnyttelsen av studieåret er avgjørende for at studentene skal gjennomføre studiene med godt resultat og til riktig tid. Bruk av tre terminer i stedet for to semester er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå bedre utnytting av studieåret. Medisinerutdanningene er et vellykket eksempel på dette. En ny termininndeling vil også i større grad kreve en gjennomgang av innholdet i de enkelte studier. Tre terminer gir en større fleksibilitet i fagsammensetningen av ulike studieløp og grader.

5.3.4 Nye undervisningsmetoder

Innenfor flere fagtradisjoner brukes et begrenset spekter av undervisningsmetoder. Ofte er det kun en kombinasjon av enveis forelesninger og studentenes selvstudier, kanskje med et begrenset omfang av seminargrupper. Det er i hovedsak slike studier som har relativt høy strykprosent, frafall og lav gjennomstrømming. Det er nødvendig å gjennomgå studienes undervisningsmetoder og finne nye løsninger som fremmer større intensitet i studiene og bedre oppfølging av alle studenter. Undervisningsmetodene i norsk høyere utdanning må baseres på en stor grad av mangfold. Det må anvendes ulike metoder, sammensatt på måter som styrker læringsforløpet, for eksempel gjennom bruk av kombinasjoner av forelesning, skriftlige arbeider, IKT-basert undervisning, gruppearbeid, seminarer, veiledning, praksis/utplassering, laboratoriearbeid og problembasert læring.

Den teknologiske utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) stiller det nasjonale utdanningssystemet overfor nye utfordringer. I teknologisk sammenheng ligger Norge godt an når det gjelder utbygging av IKT. UNINETT og det nordiske samarbeidet gjennom Nordnett har bidratt til en god teknisk infrastruktur. Universitetene og høyskolene har vært i fremste rekke når det gjelder bruk og utvikling av Internett. Internasjonale undersøkelser dokumenterer at IKT i utdanning fører med seg nye lærings- og vurderingsformer, nye organiserings- og samarbeidsformer og nye student- og lærerroller. Institusjonene må være i stand til å utvikle relevante, oppdaterte og fleksible utdanningstilbud som tar i bruk den nye tekno-

logien. Særlig må man løse de pedagogiske utfordringene som kreves for å legge til rette for førstegangsstudenter og for voksne studenter som etterspør etter- og videreutdanning.

Den enkelte institusjon har ansvar for å følge opp og videreutvikle sine undervisningsmetoder. Det bør utarbeides strategier for slik virksomhet. Departementet opprettet i 1996 en arbeidsgruppe for digitale læremidler. Arbeidsgruppen vil avslutte sitt arbeid i løpet av våren 2001, og den har avgitt foreløpige anbefalinger. Den har blant annet anbefalt at det blir etablert nasjonale koordinerings- og støttefunksjoner knyttet til digitale læremidler og læringsomgivelser. Departementet vil komme tilbake til videre oppfølging av arbeidsgruppens forslag.

Tilrettelegging for funksjonshemmede

Funksjonshemmede har samme rett til utdanning som andre. Utdanningsinstitusjonen har et klart ansvar for å legge forholdene til rette både ved opptaket og ved gjennomføringen av studiene. Tilretteleggingen av selve studieopplegget er viktig, men det må også legges vekt på andre aspekter ved det helhetlige læringsmiljøet. Institusjonene skal utforme handlingsplaner for funksjonshemmede i høyere utdanning, og minst fem prosent av vedlikeholdsbudsjettet skal brukes til å legge til rette for funksjonshemmede studenter. I dette arbeidet vil også IKT-støttet fleksibel utdanning og fjernundervisning spille en viktig rolle for utvikling av mer brukertilpassede løsninger. Departementet vil understreke at tilretteleggingen i størst mulig utstrekning bør bygge på prinsippet om universell utforming, slik at denne studentgruppen i størst mulig grad får dekket sine behov i en normal studiesituasjon.

5.3.5 Eksamen

Eksamen er i stor grad styrende for studenters studieatferd. Den tradisjonelle prøveformen i mange studier er basert på såkalt sluttevaluering. Denne eksamensformen har til hovedhensikt å teste studentens kunnskaper ved studiets slutt for sertifisering for videre studier eller arbeid. Ensidig bruk av denne metoden for prøving av studenters kunnskaper stimulerer i for stor grad til kortsiktig pugg framfor læring og forståelse. Valg av metoder for eksaminering er av vesentlig betydning for de ulike studienes anretning og hvilket forhold studentene får til læringsarbeidet.

Diskusjonen om eksamensformer pågår ikke bare i Norge, men også internasjonalt. I Norge har denne diskusjonen til en viss grad vært et ressurs-spørsmål i forbindelse med det økte omfanget av bruk av ekstern sensor som en konsekvens av økt modularisering av studiene. Diskusjonen har dreid seg om hvordan en kan bedre studiekvaliteten gjennom ordninger der studenten får jevnlig tilbakemeldinger i løpet av studiet. Evalueringen er et viktig element i studieopplegget, og studentene har behov for vurderinger av sine prestasjoner i læringsarbeidet.

Departementet slutter seg til Mjøsutvalgets forslag om bruk av studentporteføljer/mappevurdering og deleksamener som en hensiktsmessig måte for å kombinere undervisning og evaluering. Departementet mener at jevnlig evalueringer som gir studentene hyppige tilbakemeldinger om utbyttet av læringsprosessen, skal inngå i studiene som en del av undervisningsarbeidet.

Dette vil føre til en jevnere arbeidsfordeling gjennom studieåret og bidra til å flytte fokuset fra kortsiktig eksamenslesing på slutten av semesteret og være et uttrykk for hva studentene har forstått, framfor gjengiving av fastlagt pensum. Nye former for evaluering kontinuerlig gjennom studiet og mindre omfattende avslutningseksamen vil også bidra til at mindre tid går bort til eksamensperioder, og til en bedre utnyttelse av studieåret.

Vurderinger underveis i studiet kan organiseres på mange ulike måter, blant annet gjennom oppgaveinnleveringer, deleksamener, mappevurdering og annet. Det er opparbeidet erfaringer på dette feltet både gjennom forsøk i Norge og internasjonalt. Denne prosessen følges jevnlig av norsk og internasjonal fagekspertise. Resultatene av erfaringene må tas i bruk for å finne de mest hensiktsmessige løsningene for de ulike studiene. Det er viktig i all læring at studenten jevnlig får vite hvordan det går, og hvordan en bør gå videre i læringsarbeidet. Evalueringer er et viktig og nødvendig verktøy for vurdering av kandidater, både for videre studier og for arbeidsliv.

Etablering av nye studieopplegg og nye undervisnings- og evalueringsformer gjør at bruken av ekstern sensor bør endres, slik at ekstern sensor kan medvirke på andre måter enn det som er vanlig i dag, for eksempel gjennom ekstern medvirkning i selve systemet for sensur. Ved innføring av jevnlig vurderinger og evalueringer for tilbakemeldinger til studenten blir det lite hensiktsmessig å bruke ekstern sensor som medsensor ved all eksaminering. Derfor kan bruken av ekstern sensor reduseres. Ved innføring av nye metoder for evaluering er det viktig at hensynet til likebehandling av studentene og etterprøvbarhet av evaluering ivaretas.

5.3.6 Karakterer

Det brukes i dag ulike karakterskalaer i høyere utdanning, også ved ulike studier ved samme institusjon. Identiske karakterskalaer brukes også forskjellig mellom institusjoner og fagområder. Det innebærer at samme karakter ikke alltid gir uttrykk for en felles forståelse av kandidatens prestasjoner. Den vanligste karakterskalaen, med karakterer fra 1,0 til 4,0, innebærer at man har 31 ulike bestått-karakterer.

Dagens karakterskalaer og bruken av disse har historiske og kulturelle røtter knyttet til fagenes opprinnelse, studienes egenart og de funksjonene de kvalifiserer for. Imidlertid gjør bruken av skalaer med tidels nøyaktighet inntrykk av en sikkerhet i vurderingen av kandidatene som er lite sannsynlig. Særlig er det relevant å stille spørsmål ved om man kan vurdere med tidels nøyaktighet prestasjoner i fag der det nødvendigvis er høy grad av skjønn i vurderingen. Der karakterer legges til grunn for opptak til videre studier, er det spesielt viktig at det er en felles forståelse av hva den enkelte karakter formidler.

Informasjonen til arbeidslivet om en kandidats prestasjoner på denne bakgrunnen er ikke god nok, og det er problematisk å formidle en forståelse av norsk karaktergivning til utenlandske institusjoner. Ut fra de problemene som er registrert, er det behov for å komme fram til et enklere og mer samordnet system for karaktergivning i norsk høyere utdanning.

I Universitetsrådets innstilling *Mål med mening* (rapport 2000) foreslås det at man i tillegg til bestått/ikke bestått innfører en karakterskala med langt

færre trinn enn dagens skalaer, fortrinnsvis en skala med fem bestått-trinn A - E og F for stryk. Dette er i overensstemmelse med det Mjøsutvalget foreslår. Noen fag har allerede innført en slik karakterskala. Departementet går inn for at alle fag der det skal gis karakterer, bygger på denne skalaen. Dette er også i tråd med ECTS (European Credit Transfer System). Ved innføring av en slik felles nasjonal karakterskala er det nødvendig at sektoren koordinerer arbeidet sitt. Departementet ser Universitets- og høyskolerådet som viktig i denne prosessen.

For å lette oversetting og gjøre norske vekttall sammenlignbare med mål for studieprogresjonen i andre land, samt å gjøre det lettere å kombinere norsk og internasjonal utdanning, vil det være hensiktsmessig å innføre ECTS for omregning av vekttall også for beregning av studieomfang. Dette innebærer en ny vekting av studiene der et fullt studieår gi en uttelling på 60 studiepoeng i stedet for dagens 20 vekttall.

Et studieår som bygger på 60 studiepoeng gjør det også lettere å inndele studieåret i flere terminer enn dagens tosemesterordning. En slik poengbygging bør ikke innebære en oppstyking i enda mindre studieenheter enn det som er hensiktsmessig i det enkelte studium.

5.3.7 Studentvelferd

Det er viktig at studentene har et bolig- og velferdstilbud som gjør utgiftene håndterlige under utdanningen. Det er utarbeidet en handlingsplan for studentboliger der det tas sikte på 1 000 nye studentboliger hvert år i årene 2001-2004. For å gjøre det lettere for funksjonshemmede å studere tilrådes det i handlingsplanen at minst 30 boliger årlig blir tilrettelagt for funksjonshemmede.

Etter dagens ordning ligger det strategiske ansvaret for studentvelferd hos institusjonene, mens det operative ansvaret ligger hos studentsamskipnadene. En bredt sammensatt arbeidsgruppe med representanter fra studentorganisasjonene, universitetene og høyskolene, samskipnadene, kommunesektoren og departementene har avgitt en rapport om vertskommunenes ansvar for studentvelferden. Arbeidsgruppens tilrådinger konkluderte med at vertskommunene har et overordnet ansvar for de grunnleggende velferdsbehovene for alle studenter som oppholder seg i kommunen. Gruppen ønsket et nærmere samarbeid mellom samskipnader og vertskommune, og den fremmet en rekke konkrete tilrådinger om studentboliger, studentbarnehager, kollektivtransport, kulturtilbud og helse- og sosialtjenester. Arbeidsgruppens rapport er nå ute på høring i de berørte miljøene, og departementet vil komme tilbake med oppfølging senere.

Studentsamskipnadene tilbyr velferdsordninger som supplerer det kommunale tilbudet på flere områder. Samskipnadenes organisasjonsform har vist seg egnet for dens virksomhet i grenselandet mellom forvaltning og forretning. Prinsippet om brukerstyring er et viktig premiss for studentenes bidrag til studentvelferd i form av semesteravgift. Studentsamskipnadene konsentrerer sitt arbeid rundt velferdstilbud til studentene og har opparbeidet seg en betydelig kompetanse på dette området. Dette har ført til at studentsamskipnadene er i stand til stadig å utvikle sitt velferdstilbud til studentene, i tillegg

til at de ivaretar de tradisjonelle velferdstilbudene som kantiner, boliger og barnehager.

Departementet legger vekt på å sikre et godt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og samskipnader. Det er også viktig at regelverket for samskipnadenes virksomhet er fleksibelt og gir rom for samarbeidsformer som er tilpasset de lokale forholdene ved det enkelte lærested.

Samskipnaden skal fortsatt ha ansvaret for det sosiale og velferdsmessige tilbudet til studentene.

5.4 Oppsummering

- Departementet mener at forholdet mellom student og institusjon må styrkes. Institusjonene må legge til rette for tettere oppfølging av studentene i hele læringsløpet. Institusjonene må inngå avtaler med studentene om studieløpet der det klart kommer fram hvilke plikter og rettigheter institusjon og student har overfor hverandre. Dette gjelder både heltids- og deltidstudenter.
- Departementet foreslår at institusjonene i tillegg til enkeltfag skal kunne tilby nye studieordninger der studenten kan velge å ta treårige studieløp. Det må innenfor det enkelte studieløpet være mulig med en viss individuell tilpasning. I tillegg må det være mulig med justeringer underveis i studiet.
- En gjennomgang av fagene må inkludere en vurdering av sammenhengen mellom ulike moduler. Departementet ser det som helt sentralt at studieåret utnyttes bedre enn det som er vanlig i dag.
- Departementet mener at jevnlig evalueringer som gir studentene hyppige tilbakemeldinger om utbyttet av læringsprosessen, skal inngå i studiene som en del av undervisningsarbeidet.
- Departementet foreslår at omfanget av ekstern sensur endres.
- Departementet går inn for at det innføres en felles nasjonal karakterskala i alle fag der det skal gis karakterer. Skalaen skal bygge på ECTS for omregning av vekttall og skal inneholde fem bestått-trinn fra A til E. Ved innføring av en slik felles nasjonal karakterskala er det nødvendig at sektoren koordinerer arbeidet sitt. Departementet ser Universitets- og høyskolerådet som viktig i denne prosessen.
- Departementet ser det som hensiktsmessig å innføre ECTS for omregning av vekttall også for beregning av studieomfang. Dette innebærer en ny vektning av studiene der et fullt studieår gi en uttelling på 60 studiepoeng i stedet for dagens 20 vekttall. En slik poengoppbygging bør ikke innebære en oppstykkning i enda mindre studieenheter enn det som er hensiktsmessig i det enkelte studium.
- Departementet mener at det bør legges til rette for tretermensordning for å bedre utnyttelsen av studieåret.
- Departementet understreker at institusjonene har ansvaret for å legge forholdene til rette for at studenter med funksjonshemninger og andre grupper med særskilte behov kan gjennomføre høyere utdanning. Tilretteleggelsen bør bygge på prinsippet om universell utforming.
- Institusjonene har det overordnede ansvaret for det helhetlige læringsmiljøet.
- Samskipnadene har ansvar for det sosiale og velferdsmessige tilbudet til studentene.

6 Gradsstruktur

«Åssen greier du å komme gjennom alt dette her?» spurte han.

«Å, vel, du vet - hardt arbeid,» sa Hermine. Nå som Harry så henne på kloss hold, så hun omtrent like sliten ut som Lupus.

«Hvorfor dropper du ikke bare et par fag?» spurte han, mens hun løftet unna bøker for å finne rune-ordboka.

«Er du gal!» sa Hermine, aldeles bestyrtet.

J.K.Rowling, Harry Potter og Fangen fra Azkaban, N.W.Damm & Søn AS 2000

6.1 Målet og utfordringene

Gradsstrukturen strukturerer utdanningenes lengde, innhold og organisering. Den påvirker studentens atferd og forutsetninger for læring.

Boks 6.1 Den norske gradsstrukturen

Den norske gradsstrukturen er mangfoldig med hensyn til både organisering av studieløpene og betegnelse som er brukt. Den eksisterende strukturen er gjerne blitt utvidet ved etablering av nye studier, og ved at nye institusjoner er blitt etablert som høyskoler. Gradsstrukturen omfatter lavere og høyere grad samt doktorgrad. Både lavere og høyere grad avsluttes med en grad som gir yrkeskompetanse, og/eller som gir grunnlag for videre studier. Noen grader brukes av både universiteter og høyskoler, som for eksempel cand.mag.-graden, mens noen grader kun brukes i en institusjonstype. Enkelte grader har fastlagte utdanningsløp der studentenes valgmuligheter er små, som innenfor medisin og psykologi, mens andre grader gir større muligheter for den enkelte student til å kombinere enkeltfag til grader.

Målet med studienes struktur er at de skal:

- Fremme effektive læringsløp
- Legge til rette for et helhetlig læringsmiljø som støtter opp om studentenes læring, forståelse og modning
- Kommunisere de kvalifikasjonene og den kompetansen et studium gir
- Legge til rette for nasjonal og internasjonal studentmobilitet

I Norge er strukturen preget av mange lange førstegangsutdanninger og svak gjennomstrømning i utdanningssystemet. Kostnadssiden ved å ta utdanning blir dermed høy for både den enkelte og samfunnet.

En OECD-rapport fra 1998, *Redefining tertiary education*, pekte på Norges behov for å endre den tradisjonelle orienteringen mot eksamen til en kultur preget av god undervisning og variert læringserfaring. Å sette søkelyset på kvaliteten i studiene må medføre en innholdsmessig fornying av studiene som fører til at flere studenter gjennomfører studiene på normert tid.

Dagens struktur gir gode muligheter for nasjonal mobilitet mellom institusjoner og studier. Sammenlignet med europeiske gradsstrukturer kan den defineres som inkluderende, ved at studentene kan forflytte seg mellom alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene uten nevneverdig tap av tid. Her har blant annet ideen om et Norgesnett spilt en viktig rolle, der institusjonene samarbeider og utfyller hverandre i faglige aktiviteter. Imidlertid er omfanget på den internasjonale mobiliteten lavere enn forutsatt i St.meld. nr. 19 (1996-97) *Studier i utlandet*.

Målet er å skape en struktur som gir mer effektive studieløp. For at studieløpene skal være effektive, må de gi god gjennomstrømming, og dessuten møte samfunnets, studentenes og arbeidslivets behov for kompetanse. De må også gi godt grunnlag for utdanning og læring etter at førstegangsutdanningen er fullført. Den raske utviklingen av ny kunnskap, endringene i arbeidslivet og yrkesmønstre samt økt betydning av etter- og videreutdanning må møtes med en omforming av studienes innhold og organisering.

6.2 Mjøsutvalgets forslag og høringsuttalelser

Mjøsutvalget foreslår en felles gradsstruktur i høyere utdanning, med normert studietid på tre til tre og et halvt år for lavere grad og et totalt studieløp på fem år for høyere grad. Begrunnelsene for forslaget er lav gjennomstrømming i utdanningene og at lange studieløp gir store kostnader både for den enkelte og for samfunnet og fører til at kandidatene kommer sent ut i arbeidslivet.

Med et livslangt perspektiv på læring som følger blant annet av Kompetansereformen, bør førstegangsutdanningen innenfor en del fag bli mer intensiv enn i dag. Etablering av den nye gradsstrukturen skal føre til en gjennomgang og fornying av studienes innhold og oppbygning. Mjøsutvalget mener at så mange utdanninger som mulig skal omfattes av den nye strukturen, men at det er behov for å vurdere enkelte profesjonsutdanninger nærmere. Utvalget anbefaler at et eget utvalg nedsettes for en nærmere vurdering av lærerutdanningene. Videre foreslår et flertall i Mjøsutvalget at ex.phil./ex.fac. og lignende emner blir obligatorisk i all utdanning.

Høringsuttalelsene viser gjennomgående tilslutning til forslaget om ny gradsstruktur fra alle kategorier av høringsinstanser. Noen tar forbehold om at enkelte utdanninger ikke bør innpasses, som ferdighetsorienterte profesjonsutdanninger, samt at det må vurderes hvordan lærerutdanningene skal innpasses. Svært mange av høringsinstansene understreker at kvaliteten og studieintensiteten må bedres ved innføring av ny gradsstruktur. Det understrekes også at den nye gradsstrukturen må legge det nødvendige faglige grunnlaget for forskerutdanningen. Utfordringene i det å gjøre lavere grad vel egnet for inntreden i arbeidsmarkedet opptar mange høringsinstanser. Innføring av ex.phil./ex.fac. som en normalordning støttes i liten grad av høringsinstansene, av frykt for at felles innføringsstudier vil gå på bekostning av fagstudiene.

6.3 Departementets vurdering

6.3.1 Ny felles gradsstruktur

Gradsstrukturen er et hjelpemiddel i organiseringen av studier som utdanner kandidater som møter samfunnets og arbeidslivets behov for kompetanse og kunnskap. Kandidatene skal ha en verdifull faglig kompetanse etter avsluttet utdanning, samtidig som de er i stand til og har lyst til å fortsette sin læringsprosess. Departementets ansvar er å legge til rette for at institusjonene blir stimulert og er i stand til å gjennomføre den innholdsmessige fornyingen. Ansvaret for utformingen av det faglige innholdet skal ligge hos institusjonene.

Departementet går inn for en felles gradsstruktur i høyere utdanning med nye betegnelser for de ulike gradsnivåene. Det innføres en lavere grad på tre år som skal gi yrkeskompetanse og/eller mulighet for opptak til høyere grads studier. Høyere grad bygger på lavere grad og får en varighet på to år. Den skal gi yrkeskompetanse og/eller gi opptak til doktorgradsstudier. Den organiserte forskerutdanningen vil bestå som i dag, med en varighet på tre år. Departementet mener at strukturen skal omfatte de fleste utdanningene. Dette er i tråd med Mjøsutvalgets forslag.

Det vil være behov for to ulike studieløp: Én type studieløp vil ligne den tradisjonelle teoretiske høyere graden tilsvarende universitetenes hovedfag, mens det andre studieløpet kan få et mer yrkesrettet preg. Videre bør det være mulig å etablere faglige påbygninger som ikke direkte bygger videre på fag studentene har tatt i lavere grad, men som setter sammen fag og disipliner på en ny måte. Den førstnevnte graden vil gi mulighet for opptak til organisert forskeropplæring, mens den sistnevnte ikke nødvendigvis gir en slik mulighet. En slik løsning er valgt andre steder i Europa, der de ulike typene høyere grad blant annet har forskjellige krav med hensyn til avhandling.

Forslaget innebærer at de fleste yrkesutdanninger og grader kan beholde sin tidsnormering, mens det for andre vil medføre en nedkorting av førstegangsutdanningen. De utdanningene som i dag er normert til mindre enn tre år for lavere grad eller mindre enn fem år for høyere grad, forutsettes ikke å få forlenget studietid.

På samme måte som universitetene må gå gjennom sine studier for å legge til rette for gode studieløp med bedre yrkesinnretning enn i dag, må høyskolene gå gjennom sin fagportefølje og vurdere hvordan man kan sikre at studentene innenfor rammen av tre års studier kan oppnå det samme. Når det gjelder toårige studier, vil dette være selvstendige, yrkesrettede utdanninger, jf. St.meld. nr. 20 (2000-2001) *Om behovet for kortere yrkesrettede utdanninger*. I flere tilfeller vil det likevel være naturlig at en kandidat etter to års studier kombinerer dette med studier av ett års varighet. Det vil være avgjørende at det enkelte lærested foretar en fagplanlegging som innebærer at et eventuelt tredje studieår representerer en yrkesinnretning eller faglig vinkling som tilfører det toårige løpet noe nytt. Planlagte kombinasjoner ved andre studiesteder kan også sikre dette.

Omorganisering og etablering av nye fagporteføljer må ses i sammenheng med krav til oppbygning av studiene.

Dagens krav til dybde sier at den fireårige graden skal inneholde en studieenhet av minst ett og et halvt års studieomfang, mens kravet om bredde er at graden må inneholde minst én studieenhet av ett års studieomfang i tillegg.

I tidligere utredningsarbeider utført av blant annet Universitetsrådet i 1997 vises det til at en kan se for seg en grad bestående av en kjernedel på tre år, der kravet til dybde utgjøres av en fordypning innenfor en studieenhet på ett og et halvt år og et grunnfag på ett år. Det resterende halve året er foreslått å utgjøres av et såkalt semesterstudium. Rådet så denne faglige oppbygningen som dekkende for både bredde- og dybdekravet slik at det nødvendige grunnlaget for videre studier på høyere nivå er tilstrekkelig.

Eksemplet fra Universitetsrådets rapport gjelder i første rekke de frie fagstudienes cand.mag.-grad og behovet for å gi studentene den fordypningen de trenger for videre studier på høyere nivå. Institusjonene tilbyr i dag et mangfold av utdanninger, og det er viktig at også høyskolenes yrkesutdanninger og universitetenes profesjonsutdanninger med andre behov for fagsammensetting får ordninger som tilfredsstiller deres behov for bredde og dybde.

Departementet foreslår at den lavere graden ved de tradisjonelle universitetsfagene skal bestå av minst tre fag, hvorav ett skal ha en studielengde på minimum 80 studiepoeng. Det er viktig at man får en struktur på fagtilbudene som er sammenlignbar mellom institusjoner som har samme fagtilbud. Arbeidet med dette må forankres i sektoren i nasjonale fagråd, nasjonale fakultetsråd og andre organer i universitets- og høyskolerådsstrukturen.

Departementet tar sikte på å innføre ny gradsstruktur fra høsten 2002. Fra og med innføringen skal det ikke tas opp studenter til gammel ordning. Det må etableres ordninger for studenter som har behov for innpassinger eller overganger fra gammel til ny studieordning.

Innenfor flere utdanninger finnes det i dag mange ulike videreutdanninger på et halvt til ett og et halvt års varighet som kvalifiserer til spesialiserte yrkesfunksjoner som for eksempel psykisk helsearbeid, intensiv-, anestesi- og operasjonssykepleie. Det er viktig å sikre stabil rekruttering til disse utdanningene, og muligheten for uttelling i grad vil kunne spille inn. I dag eksisterer det hovedfag for helsearbeidere ved universitetene som kvalifiserer til organisert forskeropplæring. Det vil være uheldig dersom rekrutteringen til de yrkesrettede videreutdanningene blir lavere som følge av at de ikke har en plass i gradsstrukturen. Videreutdanninger som faglig bygger på grunnutdanninger på lavere grads nivå, vil derfor kunne innpasses i grunnlaget for høyere grad.

Mjøsutvalget foreslår en utredning av lærerutdanningene i lys av den nye gradsstrukturen. Førskolelærer-, yrkesfaglærer- og de fleste faglærerutdanningene er i dag treårige. Disse utdanningene har følgelig et omfang som passer inn i den nye gradsstrukturen. I dag er allmennlærerutdanningen fireårig. Departementet ønsker å beholde en fireårig allmennlærerutdanning. Departementet vil komme tilbake til en gjennomgang av lærerutdanningene i en egen stortingsmelding når Norgesnettrådets evaluering er gjennomført.

6.3.2 Betegnelser på de nye gradene

Lavere og høyere grad

I alle sammenhenger er det viktig å tilstrebe at språkbruk ikke er en passiv adoptering av engelsk eller andre språk, men at vi foretar bevisste valg basert på vår egen språktradisjon. Derfor har departementet ønsket å finne bedre navn på de nye gradene enn de engelske bachelor og master. I en uttalelse fra Institutt for klassisk filologi, russisk og religionsvitenskap ved Universitetet i Bergen heter det: «Universitetene i den vestlige kulturkrets har alltid brukt latinske betegnelser på titler, grader osv. Å beholde disse, selv i en tid da latinen spiller en beskjeden rolle i universitetslivet, innebærer den fordel at alle nasjoner stilles likt.»

Norsk språkråd behandlet saken 28. november 2000. I sin uttalelse går Språkrådet mot betegnelsene bachelor og master, og tilrår betegnelsene kandidat for lavere grad og magister for høyere grad. Begrunnelsen er at disse titlene passer inn i det norske språksystemet, samt at vi kommer på linje med Sverige og Finland i tittelbruk. Et mindretall i Språkrådet foreslår den latinske grunnformen baccalaureus/baccalaurea for lavere grad og magister/magistra for høyere grad.

Departementet foreslår likevel at vi bruker benevnelsene bachelor og master. Når omfanget av studiene i Norge blir likt det som flere andre land har for gradene bachelor og master, er det naturlig å gi de norske gradene betegnelser som harmonerer med de internasjonale. Dette vil fremme forståelsen for den norske gradsstrukturen, oppbygningen av studiene og kandidatens nivå. Videre vil det lette arbeidet med studentutveksling og norske arbeidssøkeres vilkår internasjonalt. Titlene kandidat og magister brukes allerede i andre sammenhenger, og har dermed et annet innhold. I St.meld. nr. 20 (2000-2001) *Om kortere yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring* er det lagt vekt på at de statlige høyskolene i større grad må ta ansvar for kortere yrkesrettede utdanningstilbud, og aktivt utvikle slike. Dagens toårige studier skal bestå i den nye gradsstrukturen. I dag gir disse studiene graden høyskolekandidat. På den bakgrunnen kan det være gunstig å reservere betegnelsen kandidat til studier som er kortere enn den nye lavere graden.

Bachelor og master etterfølges vanligvis av «of Science» eller «of Arts» eller lignende. Med den nye gradsstrukturen er det behov for slike tilføyelser, tilsvarende bachelor i ingeniørfag og master i samfunnsfag. Disse vil ikke være en del av graden og følgelig ikke en del av den lovbeskyttede tittelen, men departementet forutsetter at det i denne sammenhengen brukes norske og ikke engelske tilføyelser.

Doktorgrad

I dag eksisterer det 15 ulike doktorgradsbetegnelser, og det foreligger forslag om å opprette nye betegnelser. Etter departementets syn bør også betegnelsene for doktorgrad være felles. Det foreslås derfor å innføre den internasjonalt mest brukte betegnelsen philosophiae doctor, forkortet til Ph.D., for alle doktorgrader med tilføyelser som angir fagretning. Denne betegnelsen skal også omfatte doktorgrader som er tatt utenom de organiserte forskerutdanningsprogrammene.

6.3.3 Ex.phil. og ex.fac.

Boks 6.2 Førstesemesterstudiet

Førstesemesterstudiet ved universitetene består i dag av examen philosophicum (ex.phil.) med et omfang på fem vekttall og examen facultatum (ex.fac.), som også har et omfang på fem vekttall. Førstesemesterstudiet skal gi studenten innblikk i grunnleggende filosofiske problemstillinger som utgjør bakgrunnen for den virksomheten som drives innenfor de enkelte vitenskaper. Examen facultatum viderefører og utdyper temaer fra examen philosophicum orientert mot de forskjellige fagstudiene.

Ex.phil. og ex.fac. skal inngå i den nye treårige lavere graden. Innenfor det nye vekttallssystemet for et studieår tilsvarende 60 studiepoeng skal ex.phil. og ex.fac. hver gi en uttelling på 10 studiepoeng, uavhengig av hvordan institusjonene ønsker å bygge inn dette i de nye studieoppleggene. Med den nedkorting av studietiden som vil finne sted for flere studiers vedkommende, er det ikke aktuelt å pålegge denne typen innføringskurs for utdanninger som ikke har noe slikt krav i dag.

6.4 Oppsummering

- Departementet foreslår at det etableres en ny gradsstruktur som omfatter de fleste utdanningene. Den nye strukturen vil ha lavere grad som er normalt til tre år, og høyere grad til totalt fem år.
- Fra og med innføringen av ny gradsstruktur høsten 2002 skal det ikke tas opp studenter til gammel ordning. Institusjonene har ansvar for å etablere ordninger for studenter som har behov for innpassinger/overganger fra gammel til ny studieordning.
- Departementet ser det som naturlig at enkelte profesjonsutdanninger beholder sine enhetlige studieløp på totalt fem år. Det finnes profesjonsutdanninger i dagens struktur som har ordninger for innpassinger og parallell basert på en oppdeling i lavere og høyere grad; et eksempel på dette er sivilingeniørutdanningen.
- Departementet foreslår at den lavere graden ved de tradisjonelle universitetsfagene skal bestå av minst tre fag, hvorav ett skal ha en studielengde på minimum 80 studiepoeng. Det er viktig at man får en struktur på fagtilbudene som er sammenlignbar mellom institusjoner som har samme fagtilbud. Arbeidet med dette må forankres i sektoren i nasjonale fagråd, nasjonale fakultetsråd og andre organer i universitets- og høyskolerådsstrukturen.
- Departementet ønsker å beholde en fireårig allmennlærerutdanning. Departementet vil komme tilbake til innpassing av lærerutdanningene i ny gradsstruktur i en egen stortingsmelding.
- Departementet foreslår at de nye gradene får betegnelser tilsvarende de internasjonale: bachelor, master og Ph.D. Tilsvarende foreslår departementet at de kortere yrkesrettede studiene og dagens toårige høyskolestudier gir graden høyskolekandidat.

- Ex.phil. og ex.fac. skal inngå i den nye treårige lavere graden. Innenfor den nye rammen for et studieår tilsvarende 60 studiepoeng skal ex.phil. og ex.fac. hver gi en uttelling på 10 studiepoeng uavhengig av hvordan institusjonene ønsker å bygge inn dette i de nye studieoppleggene.

7 Internasjonalisering

Hodet e en ballong kroppen den vil fly
Som du skifte skjorte kan du skifte by men
Ingen blir igjen hvis all sammen fær . . .
Tre Små Kinesere, Ingen blir igjen, 365 fri, 1990

7.1 Målet og utfordringene

Det skjer en omfattende utveksling av kunnskap på tvers av landegrensene. Vårt mål må være at vi er en fullverdig deltaker i dette. Internasjonal utveksling og utvikling av kompetanse er viktig i utviklingen av kvaliteten i utdanningssystemet. Norske universiteter og høyskoler deltar i dag i en rekke internasjonale samarbeidsprogrammer og samarbeidsaktiviteter. Selv om sektoren har lang tradisjon for forskningssamarbeid, har det skjedd en rivende utvikling i de siste ti årene på både utdannings- og forskningssiden. Veksten i internasjonalt samarbeid innenfor høyere utdanning er stor og fortsatt voksende.

Utdannings- og forskningssamarbeidet med EU gjennom EØS-avtalen er en viktig del av Norges internasjonale engasjement på området. På forskningssiden deltar vi i EUs femte rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling. Vi deltar i de europeiske utdanningsprogrammene Sokrates og Leonardo da Vinci. Dette åpner for et bredt samarbeid, som blant annet omfatter prosjekter, utvikling av kurs- og studietilbud, nettverksbygging, utvekslinger og utplasseringer. I regi av Regjeringens samarbeidsprogram med Sentral- og Øst-Europa foregår det et omfattende utdannings- og forskningssamarbeid. Det er også etablert et eget samarbeidsprogram for Sørøst-Europa. Etter norsk initiativ har Barentsrådet opprettet et utvekslingsprogram for høyere utdanning og forskning i Barentsregionen.

Også innenfor det nordiske samarbeidet er mobilitets- og samarbeidsprogrammer høyt prioritert. NORDPLUS-programmet har blant annet som målsetting gjennom mobilitetsstipend å bidra til en økning i antallet studenter som tar deler av sitt studium i et annet nordisk land. De nordiske landene har også inngått en særskilt overenskomst om adgang til høyere utdanning. Avtalen gjelder inntil videre fram til 31. desember 2001. Nordisk Forskerutdanningsakademi (NorFA) er en støtteordning for nordisk samarbeid om forskerutdanning og forskermobilitet. I regi av Nordisk Ministerråd er det også etablert en stipendordning for de baltiske landene og Nordvest-Russland, med sikte på å bidra til langsiktig kompetanseutvikling og nettverksbygging mellom Norden og de nordiske nærområdene. Det arbeides også for å legge til rette et eventuelt felles nordisk-baltisk utdanningsrom innenfor høyere utdanning. I tillegg har Norge inngått en rekke bilaterale avtaler med forskjellige land gjennom kulturavtaler. Det foregår også et utstrakt bilateralt institusjonssamarbeid.

Samtidig med et voksende internasjonalt samarbeid har vi også fått et internasjonalt utdanningsmarked der utdanning i større grad selges på linje med andre tjenester. Et viktig trekk ved internasjonaliseringen av utdannings-

markedet er at studenter reiser til et universitet eller en høyskole i ulike studieland. Internasjonaliseringen skjer imidlertid stadig oftere ved at universiteter og høyskoler oppsøker studenten. Institusjonene gjør dette ved å opprette utenlandske filialer, gjennom rekrutteringsagenter, eller ved hjelp av fjernundervisning og moderne teknologi. Dette stiller oss overfor alvorlige utfordringer.

Endringer i utviklingen i vår del av verden gjør seg også gjeldende i den sørlige delen av verden. Utviklingen av et utdanningsmarked kan få enda større konsekvenser for høyere utdanningsinstitusjoner i utviklingsland siden disse ofte har et dårligere økonomisk utgangspunkt og har færre aktører innenfor forskning og utdanning. Norge har tatt et politisk ansvar for å styrke utdanning og kompetansebygging gjennom å øke sin assistanse til utdanningssektoren i utviklingslandene. Utdanningsinstitusjoner spiller en viktig rolle i utviklingslandenes langsiktige økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Det er derfor viktig å arbeide for økt samarbeid og kunnskapsutvikling med læresteder i utviklingsland.

7.2 Mjøsutvalgets forslag og høringsuttalelser

Mjøsutvalget etterlyser gjennom en rekke forslag en samlet og strategisk tenkning om internasjonalisering for å oppnå mer organisert mobilitet. Utvalget foreslår at myndighetene bør legge til rette for å øke andelen norske studenter i andre land, og at det spesielt bør legges vekt på å øke antallet norske studenter som tar en del av sin høyere utdanning i utlandet. Det blir samtidig foreslått at det stimuleres til formalisert faglig samarbeid mellom norske og utenlandske fagmiljøer om korttidsopphold for studenter ved utenlandske høyere utdanningsinstitusjoner, og at en større del av den økonomiske innsatsen for studier i utlandet bør kanaliseres gjennom fagmiljøene ved de norske høyere utdanningsinstitusjonene. Videre blir det foreslått å etablere et program med ressurser tildelt over statsbudsjettet for å finansiere utvekslingsavtaler mellom norske fagmiljøer og vitenskapelige utdanningsinstitusjoner i andre land. Avtaler for samarbeid om utdanninger på høyere grad og doktorgrad ønskes prioritert.

Høringsuttalelsene er gjennomgående positive til utvalgets forslag. Flere legger vekt på at utveksling skal gjelde både studenter og vitenskapelig ansatte, og finner det positivt at utvalget nevner dette. Enkelte høringsinstanser er også opptatt av å understreke at internasjonalisering må gjelde samarbeid med alle deler av verden.

I og med tidsforløpet mellom Mjøsutvalget og Aamodtutvalget vises det i Aamodt-utvalgets innstilling til at utvalget har valgt å ikke gå dypt inn på spørsmål som vil bli behandlet av andre utvalg, deriblant støtte til utdanning i utlandet.

Imidlertid ønsker utvalget å understreke at det ser den økende internasjonaliseringen som en viktig og ønsket utvikling. Utvalget mener at det kan være et behov for å diskutere hvor innsatsen bør settes inn med hensyn til statlig subsidiering og dimensjoneringen av utdanningsstøtten mellom utdanning i Norge og i utlandet. Utvalget foreslår at støtte til utdanning i utlandet i hovedsak bør gå til høyere utdanning, og at forholdet mellom utdanningsstøtte til utdanning i utlandet og utdanning i Norge diskuteres, og at det vurderes utvi-

klet bedre systemer for kvalitetssikring av utdanninger i utlandet. Høringsuttalelsene er generelt positive til forslagene.

I tråd med dette foreslår Mjøsutvalget at tilgangen til gebyrstipend i sterkere grad bør gjøres avhengig av kvalitetsmessig godkjenning av institusjoner, og anbefaler at det etableres ordninger som ikke virker konkurransevridende.

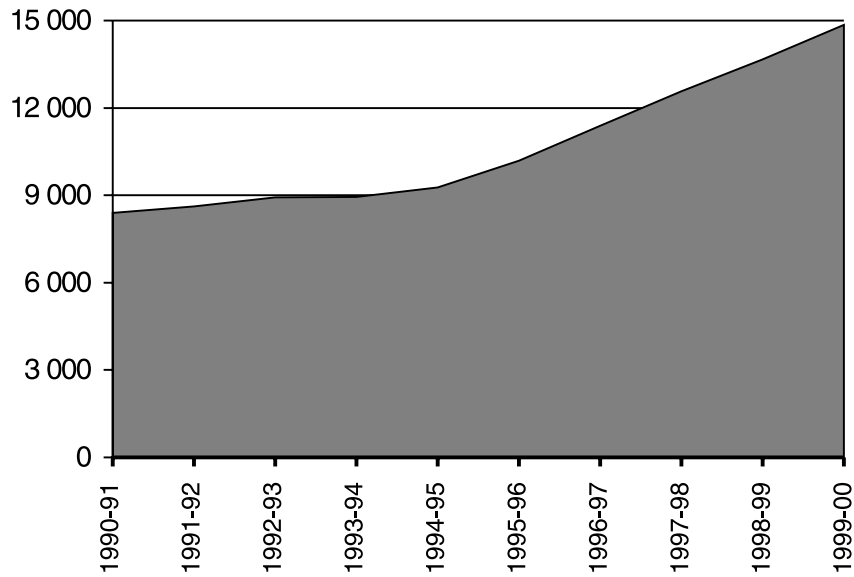
7.3 Departementets vurderinger

7.3.1 Norske studenter og vitenskapelige ansatte i utlandet

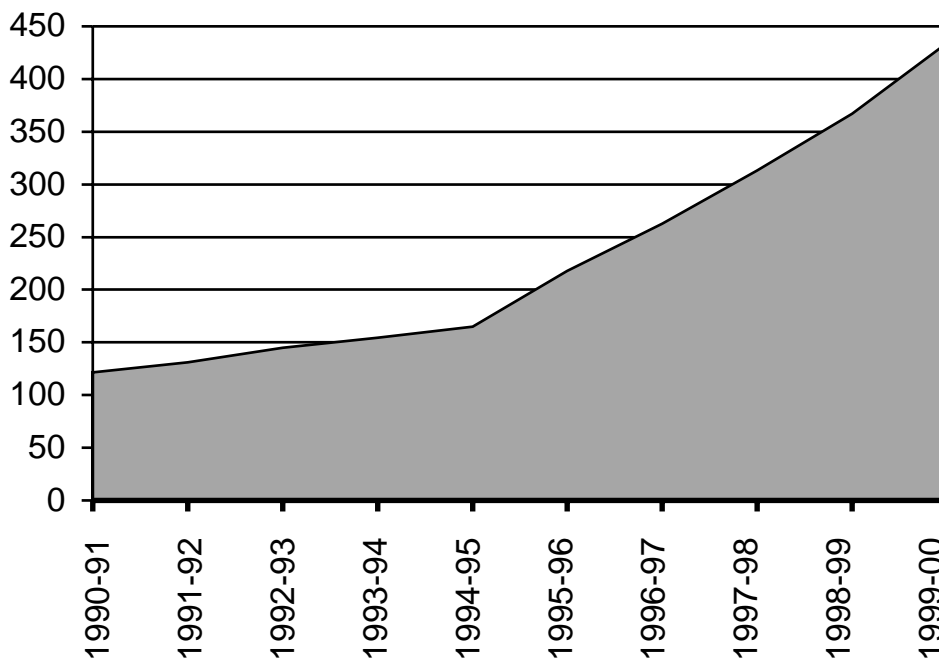
I 1999-2000 studerte om lag 14 500 norske studenter i utlandet, og av disse tok rundt 10 000 hele gradsstudiet utenlands. I 1999 hadde Norge 3 336 utvekslingsstudenter som tok deler av lavere og høyere grad i utlandet. Til sammenligning var det i underkant av 4 000 utenlandske studenter ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler i 1998. Studenter som tar hele utdanningen i utlandet, har i liten grad noen tilknytning til de norske institusjonene. Den internasjonale kompetansen disse studentene tilegner seg, blir ikke tilbakeført til norske institusjoner. De fleste studentene vender tilbake etter fullført studium. Utdanningen tas særlig i engelskspråklige land, med til dels høye skolepenger og i bestemte fag. Det har også vist seg at de utdanningsøkende samler seg om et begrenset spekter av fag. St.meld. nr. 19 (1996-97) *Studier i utlandet* trakk opp flere mål for den norske studentutvekslingen. Det ble blant annet lagt vekt på at andelen studenter som tar delstudier i utlandet, skulle økes. Det ble også lagt vekt på å fremme studiemuligheter utenfor Vest-Europa og Nord-Amerika. Stortingsflertallet sluttet seg til hovedprinsippene i meldingen.

Stadig flere utenlandske institusjoner, også offentlige, tar i bruk studieavgifter på grunn av generelle innstramminger i institusjonenes økonomi. Særlig gjelder dette de store engelskspråklige landene USA, Australia og Storbritannia, som alle har en uttalt politikk om høyere utdanning som eksportnæring. I disse landene oppmuntrer de nasjonale finansieringsordningene til import av studenter, ettersom universitetene får tildeling etter totalt antall studenter og dessuten har anledning til å kreve betydelige studieavgifter av utenlandske studenter. EØS-avtalen har et spesielt unntak fra regelen om ikke-forskjellsbehandling når det gjelder studieavgifter i Storbritannia (se Protokoll 29).

Gode støtteordninger gjennom Lånekassen gjør norske studenter attraktive på et internasjonalt utdanningsmarked. Flere utenlandske utdanningsinstitusjoner driver derfor aktiv og målrettet markedsføring overfor studenter i Norge. I dag benyttes rundt 500 mill. kroner til dekning av norske studenters skolepenger i utlandet, og beløpet har økt sterkt i de siste årene, se figurene 7.1 og 7.2. Departementet vil komme tilbake til eventuelle endringer i gebyrstipendmodellen. Lykke-utvalget har utviklet alternativ modell for tildelingen av gebyrstipend. Fortsatt er det få doktorgradsstudenter som legger inn lenge utenlandsopphold i sin utdanning, selv om dette lenge har vært en nasjonal politisk målsetting.



Figur 7.1 Antall norske studenter i utlandet med støtte fra Lånekassen



Figur 7.2 Tildeling av gebyrstipend til norske studenter i utlandet (beløp i mill. kroner)

Deltakelse i europeiske samarbeidsprogrammer har bidratt til økt grad av utveksling av vitenskapelig ansatte. Dette bidrar ikke bare til internasjonalisering av norsk høyere utdanning, men gir også en positiv fagutvikling av miljøene. Departementet legger vekt på at institusjonene og de ansatte utnytter muligheter til å delta internasjonalt i utdannings- og forskningssamarbeid. Like viktig er det at man får internasjonal erfaring fra undervisningen. Både institusjonene og den enkelte ansatte har et ansvar for å legge til rette for deltakelse i slikt samarbeid. Det er etablert ordninger med forskningsterminer for grupper av vitenskapelig ansatte ved norske universiteter og høyskoler.

Slike perioder kan utnyttes til internasjonale prosjekter og opphold ved utenlandske forsknings- og utdanningsinstitusjoner.

7.3.2 Utenlandske studenter og forskere i Norge

Utenlandske studenter og forskere er svært viktige som faglige og kulturelle bidragsytere til internasjonaliseringen av norske utdannings- og forskningsmiljøer. Vitenskapelig ansatte med bakgrunn i andre land har ofte en annerledes sammensatt faglig bakgrunn enn sine norske kolleger, og de har kontaktnett i sine hjemland som kan bidra positivt til norske fagmiljøer og institusjoner. Det er i dag relativt få utenlandske vitenskapelig ansatte og studenter ved norske institusjoner, særlig i forhold til andelen norske studenter som studerer i utlandet. Mange institusjoner har bygd opp fagtilbud på engelsk, men disse er i mange tilfeller i praksis avstengt for norske studenter og etablert som separate løp. Paragraf 2 i universitets- og høyskoleloven slår fast at undervisningsspråket ved institusjonene til vanlig er norsk.

En relativt stor del av de utenlandske studentene i Norge er studenter fra utviklingsland. 700 studenter fra utviklingsland og 400 fra Sentral- og Øst-Europa får hvert år støtte til livsopphold fra Lånekassen på samme vilkår som norske studenter for studier ved en høyskole eller et universitet i Norge. Studentenes gjeld til Lånekassen blir ettergitt når studenten vender tilbake til hjemlandet og bosetter seg der. En arbeidsgruppe, der blant annet Utenriksdepartementet, NORAD og Kommunal- og regionaldepartementet er representert, har fått frist til 1. april 2001 med å foreta en evaluering av denne ordningen.

I de senere årene er det kommet et økende antall studenter fra USA og Asia til norske utdanningsinstitusjoner.

Det er blitt reist spørsmål om disse bør kunne avkreves studieavgifter tilsvarende det norske studenter avkreves i disses hjemland.

Norge deltar i en rekke internasjonale samarbeid og programmer i dag. Departementet ønsker å videreutvikle denne aktiviteten. I dag brukes store, og stadig økende, midler på at norske studenter tar hele gradsstudier i engelsktalende land som krever høye skolepenger. Dette gir den enkelte student internasjonal kompetanse og medvirker til internasjonalisering i norsk arbeidsliv, men gir i liten grad internasjonaliseringseffekter i utdannings- og forskningsinstitusjonene og dermed i sektoren som helhet. Det skal fortsatt være anledning til å ta hele studieløp i utlandet, men departementet ønsker framover først og fremst å styrke mulighetene for at langt flere studenter får anledning til å ta deler av studiet sitt i utlandet.

Få institusjoner er kommet langt nok når det gjelder å legge til rette for utenlandsopphold. Det bør stilles som et krav at alle høyere utdanningsinstitusjoner skal kunne tilby studenter som ønsker det, et studieopphold i utlandet som en del av et gradsstudium. Dette kan gjøres ved at institusjonene alene eller sammen med andre norske institusjoner inngår samarbeid med institusjoner i utlandet om utveksling og utplassering av studenter. Departementet ønsker samtidig å stimulere til at flere utenlandske studenter tar høyere utdanning i Norge - studenter både fra industrialiserte land og fra utviklingsland. En utvekslingsordning direkte mellom institusjonene vil bidra til dette.

Det er et mål å legge forholdene til rette slik at norske utdannings- og forskningsinstitusjoner blir attraktive arbeidsplasser for utenlandske vitenskapelig ansatte. Et viktig ledd i dette tiltaket er å stimulere den enkelte institusjonen til å inngå gjensidige samarbeids- og utvekslingsavtaler. Departementet mener det er viktig at de norske universiteter og høyskoler fortsetter å bygge opp fagtilbud på engelsk. For en ytterligere internasjonalisering av studietilbudene og studentmiljøene bør disse tilbudene være åpne både for utenlandske og for norske studenter og kunne inngå som en del av en norsk grad. På denne måten vil det internasjonale tilbudet kunne bli en integrert del av den ordinære virksomheten ved institusjonen. Likevel bør hovedregelen være at fagtilbudene er på norsk. Det er viktig at institusjonene fortsatt legger vekt på å ivareta rollen som norske kulturinstitusjoner.

Departementet ønsker økt internasjonalisering i de norske utdanningsinstitusjonene. Norske institusjoner bør være i fremste rekke når det gjelder faglig samarbeid og student- og lærerutveksling over landegrensene. Dette kan fremmes ved å legge økt vekt på deltakelse i internasjonale programmer og institusjonsforankrede utvekslingsavtaler. Det vil samtidig bedre ressursutnyttelsen.

7.3.3 Bistandsrelatert høyere utdannings- og forskningssamarbeid

Målet med norsk forskningsbistand og støtte til kompetanse- og kapasitetsbygging i utviklingsland er å bidra til å styrke disse landenes evne til å drive forskning og høyere utdanning med utgangspunkt i landenes egne behov og til å nyttiggjøre seg foreliggende forskningsresultater. Universitetene spiller en viktig rolle i samfunnsutviklingen i mange utviklingsland. Norske institusjoner er viktige kulturinstitusjoner i tillegg til å være kunnskapsinstitusjoner. I likhet med i Norge står universitetene og høyskolene for praktisk talt all forskerutdanning i utviklingslandene.

Universitetene i utviklingsland er mottakere av norsk bistand til kunnskapsutvikling og forskning, og samarbeid og utveksling med utviklingsland står sentralt i norsk politikk. Det norske universitetsråd og Utenriksdepartementet inngikk i 1991 en avtale om kompetanseoppbygging ved universiteter og forskningsinstitusjoner i utviklingsland (NUFU-programmet). Programmet omfatter land i Afrika sør for Sahara, Sør-Asia, Mellom-Amerika og Midtøsten på områder som institusjoner i utviklingsland prioriterer, og der det finnes kapasitet, kompetanse og interesse ved norske universiteter. Avtalen omfatter langsiktig forskningssamarbeid, forskerutdanning, personelloppfølging og -utvikling og høyere utdanning på master- og doktorgradsnivå. Samarbeidet skal være forankret i institusjonene og basert på likeverdighet mellom institusjonene i nord og sør. En evaluering av NUFU-programmet ble lagt fram i juni 2000. Det er inngått en ny avtale mellom NORAD og Universitets- og høgskolerådet for perioden 1. januar 2001 til 31. desember 2005. Denne avtalen omfatter også høgskolesektoren.

7.3.4 Fredsarbeid, menneskerettigheter, konflikthåndtering

Mjøsutvalget har pekt på betydningen av at universiteter og høyskoler etablerer fredsutdanninger. Det er betydelig kompetanse på fredsrelaterte fag i Norge, representert ved blant annet Institutt for fredsforskning (PRIO), Norsk

utenrikspolitisk institutt (NUPI), Institutt for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo og Christian Michelsens institutt (CMI). Den norske UNESCO-kommisjonen arrangerte i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø konferansen «Higher Education for Peace» i Tromsø i mai 2000, hvor fredsperspektivet, menneskerettigheter og konflikthåndtering som fagområder innen høyere utdanning, stod i fokus. Konferansen pekte på at det er få utdanningstilbud innen disse fagområdene i Norge. Det er derfor en utfordring for universiteter og høyskoler å utvikle relevante utdanningstilbud innen de nevnte fagområdene og å utnytte den fag- og forskningskompetansen som finnes innen universitets-, høyskole- og instituttsektoren.

7.4 Oppsummering

- Departementet ønsker økt internasjonalisering i de norske utdanningsinstitusjonene. Dette kan fremmes ved å legge økt vekt på deltakelse i internasjonale programmer og institusjonsforankrede utvekslingsavtaler.
- Det bør stilles som et krav at alle høyere utdanningsinstitusjoner skal kunne tilby studenter som ønsker det, et studieopphold i utlandet som en del av et gradsstudium. Departementet ønsker samtidig å stimulere til at flere utenlandske studenter tar høyere utdanning i Norge - studenter både fra industrialiserte land og fra utviklingsland.
- Departementet legger vekt på at institusjonene og de tilsatte utnytter muligheter til å delta i internasjonalt forskningssamarbeid. Både institusjonene og den enkelte tilsatte har et ansvar for å legge til rette for deltakelse i slikt samarbeid.
- Det er et mål å legge forholdene til rette slik at norske utdannings- og forskningsinstitusjoner blir attraktive arbeidsplasser for utenlandske vitenskapelig ansatte. Et viktig ledd i dette er å stimulere den enkelte institusjonen til å inngå gjensidige samarbeids- og utvekslingsavtaler.
- Departementet mener det er viktig at de norske universitetene og høyskolene fortsetter å bygge opp fagtilbud på engelsk. For en ytterligere internasjonalisering av studietilbudene og studentmiljøene bør disse tilbudene være åpne både for utenlandske og for norske studenter og kunne inngå som en del av en norsk grad. Institusjonene bør selv velge ut hvilke tilbud de vil legge til rette på andre språk. Det er samtidig viktig at institusjonene fortsatt legger vekt på å ivareta rollen som norske kulturinstitusjoner.
- Departementet vil blant annet på bakgrunn av NUFU-avtalen vurdere særskilte incentiver for å stimulere norske utdannings- og forskningsinstitusjoner til å inngå gjensidige faglige samarbeids- og utvekslingsavtaler med tilsvarende offentlige institusjoner i utviklingsland.

*Del III Institusjonenes frihet og nasjonal
koordinering*

8 Arbeidsdeling og profil

That which we call a rose

By any other name would smell as sweet;

So Romeo would, were he not Romeo call'd

Retain that dear perfection which he owes

William Shakespeare, Romeo and Juliet, 1594/1595

8.1 Målet og utfordringene

Høyere utdanning og forskning skal møte en rekke ulike mål. Det krever at institusjonene våre representerer et mangfold i strategier og satsningsområder. Målet er ikke en situasjon der institusjonene blir mer og mer like hverandre. Tvert imot er en klar arbeidsdeling og konsentrasjon av fagmiljøer en forutsetning for å nå høye kvalitetsmål.

De fire klassiske universitetene skal være kunnskapsinstitusjoner på høyeste akademiske nivå. De skal drive forskning og utdanning innenfor et bredt spekter av fagområder. De skal videreutvikle og formidle kunnskap frambrakt av norske og utenlandske forskere. De skal være brede kultur- og kunnskapsforvaltere, og spille en aktiv rolle i samfunnsdebatten. De skal stå for hovedtyngden av den frie grunnforskningen, og forskningen skal være av fremragende kvalitet. De vitenskapelige høyskolene skal tilby forskning og utdanning innenfor et avgrenset fagområde. Også disse institusjonene har et spesielt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning.

De statlige høyskolene skal først og fremst være dyktige profesjonsutdannere, og levere kompetent arbeidskraft til en rekke sektorer, både i privat og offentlig virksomhet. De skal spille en hovedrolle i regional næringsutvikling, i samarbeid med forskningsmiljøer, offentlige myndigheter og næringsliv. Selv om universiteter og høyskoler har mange fellesoppgaver, må vi likevel ha en klar arbeidsdeling og ansvarsfordeling. Like viktig er det at høyskolene har en god ansvarsfordeling seg imellom. Kunsthøyskolene har ansvar for kunstutdanning og kunstnerisk utviklingsarbeid. Institusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven, navngis i universitets- og høyskoleloven, og skifte av institusjonsbetegnelse forutsetter lovendring. I tillegg til de offentlige institusjonene er det private institusjoner som er godkjent etter privathøyskoleloven.

Arbeidsdelingen innenfor høyere utdanning er en styrke ved det norske utdanningssystemet. Mangfoldet av institusjoner gir gode muligheter for å ivareta ulike kunnskapsbehov og å utvikle relasjoner mellom institusjoner som utfyller hverandre. Arbeidsdelingen skal gi et godt grunnlag for å bygge opp fagmiljøer på høyt internasjonalt kvalitetsnivå og å sikre relevans i utdanning og forskning. Departementet har som utgangspunkt at mangfoldet i universitets- og høyskolesektoren må bevares og videreutvikles. Det må derfor gis incentiver til at institusjonene velger ulike strategier for faglig utvikling.

8.2 Mjøsutvalgets forslag og høringsuttalelser

Mjøsutvalget foreslår at de eksisterende institusjonsbenevnelsene fortsatt legges til grunn for rollefordelingen mellom de høyere utdanningsinstitusjonene. Det åpnes for at høyskolene under visse forutsetninger kan endres til vitenskapelige høyskoler eller universiteter. Kravene er blant annet høyere grads utdanning innenfor minst fem områder, samt rett til å tildele doktorgrad innenfor minst fire områder. Utvalget foreslår at et senter for akkreditering og evaluering foretar den faglige vurderingen. Selv om akkrediteringsorganet har konkludert med at en høyskole oppfyller de faglige kriteriene for endring, kan departementet velge å ikke foreta en slik endring. Departementet kan imidlertid ikke overprøve den faglige vurderingen ved å foreta endring av en institusjon som akkrediteringsorganet ikke finner å fylle kriteriene.

Mange høringsinstanser understreker viktigheten av å videreutvikle et system for samarbeid og arbeidsdeling som er forutsatt i norgesnettankegangen. Universitetene problematiserer forslaget, og mener at høyskolenes spesielle rolle ikke er tilstrekkelig utredet. Et stort flertall av høyskolene støtter forslaget, men enkelte høyskoler går klart imot en slik ordning. Flere av forskningsinstitusjonene som har uttalt seg, går imot forslaget. Det samme gjør Norges forskningsråd. De regionale forskningsinstitusjonene støtter hovedsakelig forslaget. Alle arbeidslivsorganisasjonene som har uttalt seg, støtter forslaget.

Flere peker på at kriteriene for endring må vurderes nøye. Mange mener at terskelen for å oppnå universitetsbetegnelse må være høy. Kriteriene bør også utformes slik at de ikke gir incentiver til en utvikling der høyskolene utvikler seg til å bli mer lik de tradisjonelle universitetene. Samtidig understrekes det at det må etableres incentiver for at høyskolene ivaretar de fagområdene der de har et særskilt ansvar. Flere etterlyser en avklaring av hvorvidt endret status innebærer økte bevilgninger fra staten. Enkelte høringsuttalelser stiller spørsmål ved fortsatt å bruke vitenskapelig høyskole som institusjonsbetegnelse.

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Ledende grunnforskningsmiljøer

I St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*, og ved Stortingets behandling av den, er det lagt til grunn en ambisiøs plan for styrking av norsk forskning, jf. Stortingets behandling av Innst.S. nr. 110 (1999-2000). Langsiktig grunnleggende forskning i kunnskapsallmenningen er en hovedprioritet i forskningspolitikken. Grunnforskning på høyt internasjonalt nivå er nødvendig for å styrke vår evne til næringsutvikling og verdiskapning. En økning i forskningsmidlene bør brukes til å styrke og profilere institusjonenes egne forskningssatsninger. Det er også viktig å øke forskningsinnsatsen i Nord-Norge, hvor denne er svak.

Etter departementets vurdering bør statlige midler til grunnforskning konsentreres for å gi grunnlag for internasjonalt konkurransedyktige forskningsmiljøer. Uten en slik konsentrasjon vil den kvalitetshevingen av norsk forskning som er forutsatt i forbindelse med Stortingets behandling av Forskningsmeldingen, bli vanskelig å realisere. Departementet mener det ikke er

rom for flere breddeuniversiteter utover de fire som eksisterer i dag. Departementet mener de fire eksisterende breddeuniversitetene fortsatt bør ha en særstilling når det gjelder midler til grunnforskning, slik at deres rolle som grunnforskningsinstitusjoner og institusjoner med særskilte forutsetninger for bredde og tverrfaglighet i utdanning og forskning styrkes.

De vitenskapelige høyskolene har tilsvarende oppgaver som universitetene innenfor fagene de forvalter. Vitenskapelige høyskoler bør kunne betegnes som universiteter dersom de ønsker det.

8.3.2 Styrking av høyskolene

Høyskolene skal være sentrale aktører i regional innovasjon som støtter utviklingen av næringsliv og offentlig virksomhet. Departementet mener at dette er oppgaver som vil bli meget viktige i tiden framover. Norgesnett har bidratt til samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene, slik at de har utviklet ulike fagprofiler. Videre har Forskningsrådet programmer som er spesielt knyttet til samarbeid mellom høyskoler og bedrifter, og programmer som er orientert mot profesjonsutøvelse og -utdanning innenfor blant annet undervisning og helse. Departementet legger vekt på at høyskolene skal drive forskning som er nært knyttet til disse oppgavene, og mener slike programmer både ansporer til og legger ressursmessig til rette for at høyskolene utvikler sine spesielle fagområder. Dette er en viktig forutsetning for å kunne tilby utdanning av høy kvalitet og relevans. Forskningsprofilen ved de statlige høyskolene bør utvikles i nær kontakt med samfunns- og arbeidsliv i de sektorene de utdanner kandidater til.

Høyskolene vil få en viktig rolle i utformingen av kortere kurs i forbindelse med kompetansereformen. Departementet viser til forslagene i St.meld. nr. 20 (2000-2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring*. Det er viktig at høyskolene kan konsentrere seg om disse oppgavene og profesjonsutdanningene de har ansvaret for, i stedet for å få en økt vekt på akademisering og grunnforskning.

8.3.3 Endret institusjonsbetegnelse

Tre statlige høyskoler har i dag rett til å tildele doktorgrad. Etter faglig vurdering er de tildelt denne retten innenfor spesifikke fagområder. Departementet mener at Mjøsutvalgets forslag om at en høyskole må ha rett til å tildele doktorgrad innenfor fire fagområder for å gis benevnelsen universitet, vil føre til at høyskolene kan måtte utvikle flere fagområder enn de i utgangspunktet har forutsetninger for å bygge opp, for å oppnå universitetsstatus. Departementet vil også legge vekt på at opprettelse av forskerutdanning er svært ressurskrevende, og at behovsvurderinger også må inngå i tillegg til de faglige vurderinger før institusjonene får rett til å tildele doktorgrad.

Departementet mener det bør åpnes for at høyskoler med rett til å tildele doktorgrad kan søke om endret benevnelse til universitet. Dette innebærer at de i likhet med de vitenskapelige høyskolene gis et ansvar for å drive grunnforskning innenfor de fagområdene der de har doktorgrad. De «nye» universitetene vil i likhet med dagens vitenskapelige høyskoler ha ansvar for grunnforskning innenfor et smalere område enn dagens universiteter. Myndighet til å fastsette betegnelse på institusjoner skal tilligge departementet. Det må i hvert enkelt tilfelle foretas en kvalitetsvurdering for å avgjøre om retten til å

tildele doktorgrad innenfor bestemte fagområder er tilstrekkelig til å oppnå universitetsbetegnelse. Departementet legger til grunn at institusjonene må ha en permanent rett til å tildele doktorgrad før de søker om universitetsbenevnelse.

Plikter og arbeidsoppgaver som er tillagt universitetsbetegnelsen, gjelder innenfor de fagområder institusjonene har rett til å tildele doktorgrad, og vil ikke direkte berøre rammebetingelsene for de øvrige fagområdene. Endret benevnelse innebærer derfor ikke at alle ansatte ved institusjonen får større tidsressurser til forskning. Med økt vekt på resultat- og kriteriebasert tildeling vil det være antall avlagte doktorgrader og andre målbare kriterier som avgjør bevilgningens størrelse, se omtale i kapittel 11 nedenfor. I tillegg kan det fordeles midler ut fra en kvalitetsvurdering.

8.3.4 Samisk utdanning

Samisk utdanning og forskning har en nøkkelfunksjon for å bevare og videreføre samisk kultur, språk og tradisjoner, og for å bidra til en bærekraftig utvikling og forvaltning av miljø- og grunnressurser i det samiske samfunnet. Departementet har merket seg Mjøsutvalgets forslag om å gjøre Samisk høyskole til vitenskapelig høyskole. Departementet ønsker å foreta en bred gjennomgang av samisk utdanning og forskning både ved Samisk høyskole og ved andre institusjoner på ulike nivåer. Departementet vil komme nærmere tilbake til Stortinget med dette i en egnet form. Spørsmålet om institusjonsbetegnelse og videre utvikling av Samisk høyskole vil bli vurdert i den sammenhengen.

8.3.5 Arbeidsdeling knyttet til enkelte deler av bibliotek- og museumsfeltet

Departementet tar sikte på å vurdere arbeids- og ansvarsdelingen som er knyttet til administrative samordnings- og utviklingsbehov innenfor arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet, se St.meld. nr. 22 (1999-2000) og Innst.S. nr. 46 (2000-2001). Departementet finner det naturlig å involvere Universitets- og høyskolerådet i et slikt arbeid.

8.4 Oppsummering

- Det er ikke rom for flere breddeuniversiteter utover de fire som eksisterer i dag.
- Konsentrasjon av ressurser og utvikling av vitale fagmiljøer av en viss størrelse er nødvendig for å lykkes med en kvalitetsheving av norsk forskning.
- Departementet mener det er viktig å stimulere til samarbeid og arbeidsdeling, og ønsker å beholde og videreutvikle en sektor med et mangfold av utdanningsinstitusjoner. Departementet vil legge til rette for at institusjonene velger ulike strategier for faglig utvikling.
- Departementet foreslår at betegnelsen vitenskapelig høyskole avvikles, og at de eksisterende vitenskapelige høyskolene kan benevnes som universiteter.
- Departementet foreslår at høyskoler med rett til å tildele doktorgrad kan søke overgang til universitetsbenevnelse. De aktuelle institusjonene får

særlig ansvar og forpliktelser innenfor de fagområdene der de har rett til å tildele doktorgrad.

9 Økt frihet for bedre kvalitet

Og de låser deg inn i et mørkt rum
og sier: frihet!
Og de lenker deg med lydighetens jern
og sier: frihet!
Og de binder dine føtter
og sier: gå!
Gunvor Hofmo, Friheten 1991

9.1 Målet og utfordringene

Nye utfordringer, forventninger og muligheter for institusjonene og kompetansepolitikken gjør det nødvendig å gjennomgå balansen mellom institusjonenes frihet til valg av virkemidler for å nå mål og behovene for nasjonal koordinering av virksomheten. Der det er behov for nasjonal koordinering mellom institusjonene for å nå politiske mål, må det også vurderes hvilke styringsmidler som er best tilpasset de utdannings- og forskningspolitiske målene og omgivelsene institusjonene opererer innenfor.

Omstillingsevne forutsetter at institusjonene er i stand til å se hvilke behov de må møte, utforme en strategi og gjennomføre endringer i undervisning og forskning som svar på endringer i studenttilstrømning og faglig og vitenskapelig utvikling. Stor omstillingsevne er derfor nødvendig for å sikre kvalitet i virksomhetene. Institusjonene vil oppleve økte krav til kvalitet og relevans både fra studentene, næringsliv og offentlig virksomhet. En reform i universitets- og høyskolesektoren må legge til rette for raskere omstillingsevne, mer effektive læringsløp, og at det legges til rette for kunnskapsoverføring fra universiteter og høyskoler til arbeids- og samfunnsliv. Institusjonenes rammevilkår må gjøre det mulig for dem å holde høyt internasjonalt nivå, og å møte nye utfordringer. Videre må det legges til rette for at virksomhetene utnytter sine ressurser effektivt, og at de har evne til hurtig omstilling som svar på nye brukerkrav og samfunnsbehov, samtidig som institusjonene skal kunne ivareta kravene til uavhengig og kritisk forskning.

9.2 Mjøsutvalgets forslag og høringsuttalelser

Mjøsutvalget foreslår store endringer i organiseringen av universiteter og høyskoler, både internt ved institusjonene og i forholdet mellom institusjonene og staten. Utvalgets flertall foreslår at de statlige universitetene og høyskolene organiseres som egne rettssubjekter gjennom særlov. Flertallets forslag begrunnes med at institusjonene bør få ansvar og myndighet over økonomiske og administrative forhold som inngår i den helhetlige strategien for utviklingen av institusjonen, og at denne organiseringen gir det beste grunnlaget for økt omstillingsevne og økt styringskapasitet. Et mindretall i utvalget foreslår at institusjonene organiseres som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og mener at dette gir den nødvendige frihet for omstillingsevne og styringskapasitet. Institusjonene skal blant annet få fullmakt til å utvikle og

opprette egne fagtilbud, fastsette intern organisering, bygge opp fond og opprette eller gå inn i randsoneselskaper. Mindretallet ønsker ikke omgjøring til selvstendige rettssubjekter, og legger til grunn at utdanningsinstitusjonene ikke er og ikke bør bli kommersielle foretak basert på økonomisk inntjenings-evne. Videre mener mindretallet at organisering som forvaltningsorgan bedre vil legge til rette for dialog med politiske myndigheter og sikre forutsigbare og stabile rammebetingelser.

Mjøsutvalget foreslår i delutredningen NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet* blant annet at institusjonene selv skal kunne vurdere om oppdragsvirksomhet skal legges ut av institusjonen, og om de skal opprette eller delta i opprettelse av egne enheter for drift av slik virksomhet. Disse enhetene skal som hovedregel organiseres som aksjeselskap eller statsforetak, og selskapenes formål vil være å drive oppdragsvirksomhet.

Utvalget foreslår at det etableres et uavhengig senter for akkreditering og evaluering som skal ivareta disse oppgavene i forhold til offentlige og private utdanninger og institusjoner. De skal vurdere overgang fra høyskole til universitet, fastsette generelle krav til bredde og dybde i grad og godskriving av utenlandsk utdanning.

Et klart flertall av høringsinstansene er enige i utvalgets vurdering av behovet for større frihet og bedre tilgang på virkemidler som gjør institusjonene bedre i stand til å møte nye utfordringer. Blant universitetene og høyskolene ønsker et klart flertall å organisere forholdet mellom institusjon og eier gjennom tilknytningsform som forvaltningsorgan, innenfor rammen av dagens universitets- og høyskolelov. Det er et klart ønske om at flere fullmakter delegeres til institusjonene.

Universitets- og høgskolerådet mener at forvaltningsorgan med særskilte fullmakter normalt må være organisasjonsformen, men slik at institusjonene skal kunne ha mulighet til å søke om å endre rettslig status til særlovselskap. De private utdanningsinstitusjonene støtter utvalgsflertallets forslag om å fristille institusjonene og gjøre dem til selvstendige rettssubjekter. De private institusjonene ser på dette som et nødvendig grep for at institusjonene skal kunne utøve selvstendighet og utvikles. De private institusjonene ser dette punktet i sammenheng med utvalgets forslag knyttet til akkreditering, og mener at fristilling med særlov i kombinasjon med akkreditering plasserer ansvar og skaper ryddighet og klarhet.

Flertallet av arbeidstakerorganisasjonene ønsker forslaget om organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, mens arbeidsgiverorganisasjonene ønsker organisering som selvstendig rettssubjekt.

De aller fleste universiteter og høyskoler støtter forslaget om etablering av et senter for akkreditering og evaluering, men at et grunnleggende premiss for dette er at universiteter og høyskoler skal ha et særlig ansvar for eget kvalitetsnivå, og at forslaget ikke skal føre til etablering av et omfattende utdanningsbyråkrati. Det er også stor tilslutning til hovedtrekkene i utvalgets forslaget fra arbeidslivs- og bransjeorganisasjoner.

Blant høringsinstansene er det bred enighet om at nåværende regelverk for oppdragsvirksomhet bør revideres.

9.3 Departementets vurdering

9.3.1 Tilknytningsform

Valg av tilknytningsform definerer hvilket ansvar eieren har for virksomheten. Valg av tilknytningsform vil også være med på å bestemme hvordan styringsrelasjonene mellom eieren og virksomheten skal være. Departementet legger vekt på at universiteters og høyskolars kjernevirksomhet ikke skal betraktes som kommersielle tjenester. Den klart største delen av virksomheten i denne sektoren vil også i tiden framover være offentlig finansiert. Skulle universiteter og høyskoler være avhengige av å selge sine tjenester, ville det føre til at institusjonene endrer profil. Det vil i tillegg være en reell fare for den frie og kritiske stillingen som er en sentral del av samfunnsmandatet for universiteter og høyskoler. Tilknytningsformen må uttrykke det statlige ansvaret for å ta vare på en stor bredde av fag innenfor høyere utdanning og forskning gjennom et klart statlig eierskap for utdanningsinstitusjoner. Organisering som forvaltningsorgan vil understreke at sentrale myndigheter har et ansvar for å legge strategiene for å lykkes i overgangen til kompetansesamfunnet.

Organisering som forvaltningsorgan gir anledning til ulike blandingsforhold mellom overordnet styring og virksomhetens handlefrihet. Departementet mener at dagens organisasjonsform ikke i tilstrekkelig grad gir universiteter og høyskoler den friheten og det ansvaret som er nødvendig for at institusjonene kan nå de overordnede målene. Kravene til institusjonene er mangeartede og på ulike nivåer. Institusjonene skal løse en rekke oppgaver som har betydning for utvikling av landets kultur, velferd, miljø, økonomi og demokrati. Institusjonene skal drive langsiktig disiplinutvikling og grunnforskning uten umiddelbar økonomisk gevinst. Samtidig skal de bidra til utdanning og forskning av umiddelbar nytte for offentlig og privat arbeidsliv. Videre har institusjonene behov for et utstrakt internasjonalt samarbeid og et samspill med arbeidslivet. Disse målene og kravene tilsier at det er behov for å definere handlingsrommet til institusjonene på en klarere måte.

Departementet vil gi universitetene og høyskolene ytterligere fullmakter, og foreslår organisering som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. De økte fullmaktene vil gi økt styringsfrihet og økt ansvar for den enkelte institusjon. Samtidig må det være mulighet for overordnet politisk styring av kunnskapspolitikken.

9.3.2 Økt frihet for institusjonene

Departementet mener at statlige universiteter og høyskoler bør få betydelig større grad av frihet, slik at de selv kan velge hensiktsmessige løsninger og sette i verk tiltak som fremmer kvalitet i utdanning og forskning. Samtidig vil vi legge til rette for større omstillingsevne.

Faglig frihet

Myndighet til å etablere nye studier og fag innenfor eksisterende grader er lagt til departementet, som også avgjør om en utdanning skal tilbys desentralisert. Statlige institusjoner er for relativt kort tid siden delegert myndighet til å etablere, nedlegge og desentralisere studier på lavere grads nivå på inntil halvannet års normert studietid. Departementet vil gi disse institusjonene

større faglig selvstendighet når det gjelder å utforme og organisere nye studietilbud, og til å fordele institusjonens ressurser og totale kapasitet mellom ulike utdanninger. Departementet mener at de fire breddeuniversitetene må gis fullmakter til å etablere og nedlegge studier på alle nivåer. De øvrige statlige institusjonene bør gis fullmakter til å etablere fag som inngår i lavere grads studier og til å etablere utdanninger av inntil to års varighet. De må søke departementet om å opprette utdanninger av varighet på mer enn to års studietid, mastergrader og doktorgrader. Videre gis institusjonene frihet til å opprette også grunnutdanninger som desentraliserte tilbud. Departementet forutsetter at slike tilbud alternerer mellom ulike studiesteder, blant annet på bakgrunn av særskilte lokale kompetansebehov.

For private høyskoler må etablering av alle nye studietilbud fortsatt undergis en faglig kvalitetsvurdering for godkjenning av eksamensrett etter privathøyskoleloven. Departementet vil etablere prosedyrer for faglig vurdering som gir private høyskoler forutsigbarhet og kort behandlingstid for søknader om fagjusteringer og eksamensrett for nye fag. Departementet mener videre at eksamensrett etter privathøyskoleloven bør forutsette at institusjonene innfører systemer som dokumenterer kvalitetsarbeid tilsvarende kravene som stilles til statlige institusjoner, se nærmere omtale nedenfor. Institusjonene kan miste eksamensretten etter privathøyskoleloven dersom påleggene om kvalitetssikring ikke følges opp, eller dersom det viser seg at utdanningene som tilbys ikke er på samme faglige nivå.

Universiteter og høyskoler er i dagens lov forpliktet til å samarbeide og utfylle hverandre i sine faglige aktiviteter, og til å utforme nye utdanningstilbud i tråd med nasjonale og internasjonale kvalitetskrav. Dette kravet vil også bli stilt til lærestedene i framtiden.

Departementet vil redusere bruk av sentralt fastsatte måltall for opptak til og kapasitet i enkeltutdanninger. Med unntak for de utdanningene der det fortsatt vil være en sentral styring av kapasitet, se omtale under 9.3.3 nedenfor, bør myndighet til å fatte vedtak om regulering av opptak til fag og studier av kapasitetshensyn ligge til styret ved institusjonen. Målet er at alle institusjonene innenfor rammen av det totale antallet studieplasser det gis budsjettmidler for, skal gis økt handlingsrom til å utvikle nye studietilbud og til å omdisponere kapasiteten. Departementet mener dette bedre enn i dag vil legge til rette for at institusjonene kan nå egne faglige ambisjoner og strategiske satsninger, tilpasse studieporteføljen til endringer i studentenes ønsker og til å dekke regionale behov i samfunns- og arbeidsliv.

Økonomisk handlefrihet

For å gi institusjonene økt frihet vil de gjøres til nettobudsjetterte tilskuddsinstitusjoner. Ved overgang til nettobudsjettering vil bruk av detaljerte bevilgningsforutsetninger falle bort. Nettobudsjetterte institusjoner kan beholde overskudd, og de kan fordele kostnader mellom drift og investeringer friere enn ordinære forvaltningsorganer. En overgang til nettobudsjettering forventes å gi effektiviseringsgevinster også som følge av bedre mulighet for å vurdere drifts- og investeringsmidler over statsbudsjettet i sammenheng med eksterne midler. Nettobudsjettering ble innført for universitetene fra 1. januar 2001. For andre institusjoner kan slik innføring skje når det er lagt til rette for dette ved institusjonene.

Institusjonene er i flere år blitt oppfordret til å øke sin andel av oppdragsvirksomhet og eksternt finansiert virksomhet. For å nå målene om å øke norsk forskningsinnsats slik at den kommer opp på samme nivå som gjennomsnittet for OECD, må det blant annet legges til rette for at universiteter og høyskoler øker omfanget av FoU finansiert av privat næringsliv, jf. oppfølging i statsbudsjettet for 2001 av NOU 2000: 7 *Ny giv for nyskaping - Vurdering av tiltak for økt FoU i næringslivet* fra Hervik-utvalget. Universiteter og høyskoler er også sentrale aktører for å oppfylle målene i Kompetansereformen. Departementet vil legge til rette for økt samhandling mellom universitets- og høyskolesektoren på den ene siden og samfunns- og arbeidsliv på den andre. Universiteter og høyskoler opplever økt konkurranse om oppdragsundervisning og -forskning fra utenlandske institusjoner og fra private innenlandske aktører. For at de skal være relevante aktører og fylle sin rolle, er det nødvendig å legge til rette for å utvikle institusjonenes organisering, kultur, regelverk og økonomiske rammer. Samtidig er det viktig at oppdragsvirksomhet ikke organiseres slik at fagmiljøer fragmenteres, at nøkkelpersonell fjerner seg fra undervisning og ordinær forskning, eller at institusjonenes mulighet for faglig styring og utvikling av sine fagmiljøer reduseres.

Institusjonene har fra 2000 fått delegert fullmakt til å fastsette årsverkramme, slik at de selv kan opprette nye stillinger. Departementet vil også legge til rette for mer fleksibel bruk av personellressurser og styrket faglig ledelse ved institusjonene. Departementet vil utvide adgangen for å tilby utdanninger finansiert som oppdrag, rettet mot et videreutdanningsmarked og mot utenlandske studenter som ikke omfattes av programmer eller avtaler. Departementet mener disse tiltakene vil legge godt til rette for å videreutvikle samhandlingen og overføringene mellom institusjonene og arbeids- og samfunnslivet, og at den eksternt finansierte virksomheten ved universiteter og høyskoler fortsatt som hovedregel skal integreres i den ordinære virksomheten. Dette gir store gjensidige faglige overføringsverdier mellom institusjonenes ordinære undervisnings- og forskningsoppgaver og eksternt finansiert undervisning og forskning. Nærheten til miljøene som driver grunnutdanning og langsiktig forskning er det som gir universiteter og høyskoler særskilte forutsetninger for kvalitet i oppdragsvirksomhet.

Departementet mener at institusjonene skal kunne søke om å opprette eller delta i selskaper for enkelte typer av oppdragsvirksomhet der dette vil være en hensiktsmessig organisering. Dette vil være aktuelt i enkelte tilfeller der samarbeid skal skje mellom flere institusjoner med ulik bakgrunn eller tilknytningsform, og der den mest ryddige samarbeidsformen vil være opprettelse av et felleseid selskap. Opprettelse av eller deltakelse i selskap kan også være aktuelt i enkelte tilfeller der det kan være et risikoelement ved driften, eller der institusjonene besitter kunnskap eller oppfinnelser som kan patenteres, og som kan utnyttes kommersielt. Arbeidsfordelingen bør være at universiteter og høyskoler i regelen bidrar med kompetanse i disse virksomhetene. Så lenge universiteter og høyskoler er organisert som forvaltningsorganer, vil departementet måtte føre kontroll med og ha innsyn i selskapene.

Departementet vil vurdere regelverk for samarbeid mellom universiteter og høyskoler og eksterne virksomheter på bakgrunn av disse overordnede vurderingene. For å legge til rette for fleksibilitet og tilpasningsdyktighet ved

institusjonene er det viktig med hurtig behandling i departementet ved søknader fra institusjonene om deltakelse eller opprettelse av slike virksomheter.

Også ved oppdragsvirksomhet som organiseres og utføres innenfor institusjonens rammer, skal prising av oppdrag normalt dekke alle direkte og indirekte kostnader, slik at dette ikke går på bekostning av studiekvalitet eller annen forskningsvirksomhet ved institusjonene. Departementet mener likevel at institusjonene selv bør kunne velge om de vil nytte egne forskningsmidler til forskningsprosjekter som har ekstern delfinansiering. Dette vil trolig være aktuelt i enkelte tilfeller for den typen av ekstern finansiering der finansieringskilden ikke stiller krav om eksklusive rettigheter til forskningsresultater, ved støtte til prosjekter som er forskerinitiert, og ved finansiering av grunnforskningsaktivitet.

Mer fleksibel bruk av personalressurser

Universitetene og høyskolene forvalter store personalressurser, og personalet er institusjonenes viktigste ressurs. Kunnskap og kompetanse hos de ansatte ved institusjonene er helt avgjørende for virksomhetens drift, kvalitet og resultat, innenfor målsettingen om å drive forskningsbasert undervisning. Undervisningen ved universiteter og høyskoler skal være kjennetegnet ved at den bygger på vitenskapelig innvunnet innsikt, og gode forskningsmiljøer vil ofte være en forutsetning for kvalitet i undervisningen. Institusjonenes FoU-virksomhet bør presenteres for studentene som en del av læringsprosessen, og studenter bør kunne involveres i forskningsprosjekter. Den klart største innsatsfaktoren i forskning er den enkelte forskers tidsbruk. En viktig utfordring for institusjonene er å øke mulighetene for å omdisponere ressursbruken og rette den inn mot nye forsknings- og undervisningstilbud. Skal institusjonene lykkes med gjennomføring av faglige satsninger, økt omstillingskapasitet og økt samspill med arbeids- og samfunnsliv, må tidsressursen de disponerer til forskning i større grad organiseres og styres av faglig leder på grunnivået, på bakgrunn av den enkelte tilsattes motivering og forutsetninger, og ut fra institusjonenes faglige prioriteringer. Dette forutsetter bruk av en individuell differensiering av tidsressurser til forskning for det vitenskapelige personalet også ved universiteter og vitenskapelige høyskoler.

De enkelte studier kan ha stor studenttilstrømming i en periode, for så å oppleve raskt avtakende studenttilstrømming. Samtidig er tilsatte ved universiteter og høyskoler sterkt faglig spesialiserte, slik at mulighetene for alternativt arbeid ved institusjonene er begrenset. Utgiftsstrukturen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er i stor grad knyttet til lønnsutgifter til fast tilsatte. Andre vesentlige utgiftselementer er utgifter til teknisk infrastruktur og leieavtaler for bygningsmasse. Det er viktig at institusjonene nytter de mulighetene som finnes i regelverket for å frigjøre ressurser og skaffe rom for endring i daglig drift. Departementet vil i denne forbindelse undersøke muligheten til å gjøre endringer i universitets- og høyskoleloven og i forskriftene til tjenestemannsloven for å kunne gjøre større bruk av tilsetninger i prosjekter og engasjementer. Departementet vil her legge opp til en prosess som involverer berørte tjenestemannsorganisasjoner.

Departementet vil understreke at den enkelte institusjon selv må vurdere behov og hensiktsmessighet ved bruk av prosjektstillinger og engasjementer, blant annet i forhold til rekrutteringssituasjonen innenfor de ulike fagområ-

der. Bruk av slike stillinger må vurderes på bakgrunn av at institusjonene må legge vekt på å framstå som attraktive arbeidsplasser for unge akademikere av begge kjønn.

Erstatningsbehovet i forskningssystemet vil være betydelig i årene framover, samtidig som etterspørselen etter kandidater med høyere utdanning og forskerutdanning fra andre deler av samfunnet øker. I St.meld. nr. 39 (1999-2000) *Forskning ved et tidsskille*, og ved Stortingets behandling av Innst. S. nr. 110 (1999-2000), ble viktigheten av en god personalpolitikk understreket. Det er lagt opp til en økning i antall rekrutteringsstillinger over en femårsperiode. Samtidig ble det understreket at utstyrstilgang og driftsmidler til forskerpersonalet er avgjørende for at universiteter og høyskoler er attraktive arbeidsgivere.

Institusjonene er nå gitt mulighet til å tilsette i postdoktorstillinger. Fordi postdoktorstillingene gir mulighet for forskningsmessig fordypning og videre kvalifisering, er de viktige for å heve forskningens kvalitet og i rekrutteringssammenheng. Stillingene kan også brukes målrettet for å rekruttere flere kvinner.

Ved behandlingen av Innst.S. nr. 230 (1990-91) gjorde Stortinget vedtak om å innføre en opprykksordning til professorstilling etter den enkeltes kompetanse, med referanse til at dette vil bedre rekrutteringen til vitenskapelige stillinger. Departementet mener institusjonenes behov for ressursstyring og til selv å vurdere hvilke fagområder de skal bygge opp kompetanse i, tilsier at opprykksordningen til professorstilling avvikles. Ordningen kan svekke professoratens status. En videre oppfølging må ta hensyn til at ordningen er avta-lefestet som en del av lønnsystemet.

9.3.3 Dimensjonering

Økt vekt på oppnådde resultater i finansieringen av undervisningsvirksomheten ved institusjonene, jf. omtale i kapittel 11, forutsetter at institusjonene får større frihet til å tilpasse studietilbudene til endringer i søkningen. I satsningen på utdanning vil Regjeringen at samfunnets behov for ulike typer arbeidskraft skal vektlegges. Dette er i tråd med anbefalinger fra OECD og i NOU 2000: 21 *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Erfaring viser at det ikke alltid er lett å forutsi behovet for de enkelte utdanninger slik at en kan tilpasse kapasiteten til framtidige arbeidsmarkedsbehov. I den grad søkningen til ulike utdanninger er basert på forventninger om senere tilgang til relevant arbeid, vil sterkere vekt på studentenes søkning som grunnlag for dimensjonering gi en tilpasning til arbeidslivets behov. Arbeidslivet har også vist stor fleksibilitet i forhold til å verdsette kompetansen hos nyutdannede kandidater. Enkelte utdanninger kvalifiserer til yrkesgrupper som fyller høyt spesialiserte funksjoner som i begrenset grad kan utføres av personer med andre kvalifikasjoner. Innenfor en del av disse yrkene vil også endringer i arbeidsmarkedsbehov være knyttet til kjente størrelser som endringer i befolkningens alderssammensetning og til planlagte reformer av offentlige tjenestetilbud. Departementet må ha mulighet for sentral styring av kapasiteten der det er behov for dette, for eksempel for ulike grupper av helsepersonell, der de samfunnsmessige kostnadene ved mangel på ulike personellgrupper er store. Det må også være sentral styring av kapasiteten for spesielt kostnadskrevede utdanninger. Fordeling av kapasiteten mellom de øvrige utdanningene bør i større grad

overlates til institusjonene, blant annet for å tilpasse kapasiteten til endringer i søkningen.

Et viktig mål er å sikre en jevn kjønnsfordeling i rekrutteringen til de ulike studiene. Det er i dag store ulikheter innenfor en del fagområder. Institusjonene må ha en bevisst strategi for å utjevne forskjellene. Videre vil departementet arbeide for å øke antallet studenter som velger realfag og teknisk- og naturvitenskapelig utdanning, med særlig fokus på rekruttering av kvinner.

Private høyskoler og ordninger for støtte gjennom Lånekassen for å ta studier i utlandet, utgjør et supplement til de statlige institusjonene. Finansieringen av dette må derfor være en del av den helhetlige politikken for dimensjonering og ses i sammenheng med målet om godt utbygde studietilbud i alle deler av landet.

For å sikre en best mulig dekning av samfunnets behov for kompetanse, er det nødvendig at den enkelte institusjon viser vilje og evne til omstilling når det gjelder ned- og oppbygging av kapasitet i de ulike studier. En omdisponering av studieplasser må ikke få konsekvenser for studenter som allerede er tatt opp til et studium.

Tabell 9.1: Kvinneandel blant nye studenter til enkelte studier

Studium	Prosentandel kvinner
Sivilingeniør	21,6
Høyskoleingeniør, treårig	16,7
Naturvitenskap	37,8
Humanistiske fag	63,1
Sykepleie	88,2

9.3.4 Kvalitetssikring

Både studenter, arbeidsliv, myndigheter og offentligheten generelt stiller økte krav til kvalitet på utdanningstilbud, og forventer at institusjonene kan dokumentere kvalitet i utdanningen. Økt faglig frihet for universiteter og høyskoler gir også behov for effektive systemer for kvalitetssikring. Departementet mener at ordninger for kvalitetssikring og -utvikling er sentralt for å sikre omdømmet for norsk utdanning, legge til rette for effektiv bruk av offentlige ressurser, og for å sikre studentene et kvalitativt høyverdig tilbud.

Departementet vil legge vekt på at mekanismer for kvalitetssikring og -utvikling av studietilbudene ikke må føre til etablering av et stort utdanningsbyråkrati. Det er også sentralt at ordninger for kvalitetssikring må stimulere til utvikling av kvalitet framfor kun å definere minimumsstandarder. Formelle krav til pedagogisk kompetanse for faglig tilsatte, i tillegg til kompetansekrav i fagene de underviser i, er sentralt for å sikre kvalitet i undervisningen. Departementet vil vurdere arbeidsdelingen mellom institusjonene, Norgesnettrådet og departementet.

Departementet legger til grunn at universiteter og høyskoler selv må ha hovedansvaret for kvaliteten i sine studietilbud. Alle institusjoner skal utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet. Studentevaluering av undervisningen må inngå i dette, og slik evaluering skal systematiseres og brukes langt mer enn i dag.

Departementet vil styrke Norgesnettrådet som kvalitetsutviklingsinstrument. Norgesnettrådet skal gjennomføre evalueringer med hjelp fra adhocfagkomiteer, gjerne med deltakelse fra internasjonale fagmiljøer, og det får ansvar for å kontrollere at kvalitetssikringsordninger følges opp i institusjonene. Mandatet vil vurderes på dette grunnlaget. For å få en selvstendig stilling i dette faglige arbeidet, både i forhold til institusjonene og departementet, foreslår departementet å endre dagens ordning med organisering som rådsorgan til organisering som et fagorgan med eget styre.

Departementet forutsetter at studentene vil legge vekt på kvalitet ved valg av utdanning. Departementet vil bedre studiesøkernes tilgang på sammenlignbar informasjon om viktige egenskaper ved de enkelte studietilbudene. Dette kan være resultater av studentevalueringer, gjennomføring og suksessrater i utdanningene, personalets kompetanse, organisering av studietilbudene med videre.

Detaljerte standarder for innhold og organisering av studietilbudene begrenser institusjonenes handlingsrom og mulighet for faglig og pedagogisk utvikling. Departementet vil derfor gjøre de sentralt fastsatte rammeplanene mindre detaljerte og omfattende, og rette de mer inn mot å definere krav til kandidatens sluttkompetanse. Departementet tar også sikte på å fristille enkelte utdanninger fra rammeplaner. Departementet legger likevel til grunn at rammeplaner er et sentralt virkemiddel for å oppnå en nasjonal standard på yrkesutøverne, og at rammeplanene er med på å forenkle nødvendige kvalitetssikringsprosedyrer for sertifisering eller autorisering.

For at forskningen skal kunne hevde seg internasjonalt og motvirke stagnasjon, står vurdering av kvaliteten på forskningen som utføres sentralt. I den senere tid har det vært utført en rekke internasjonale fagevalueringer i Forskningsrådets regi. Departementet mener at Forskningsrådet fortsatt skal ha ansvaret for evaluering av forskning. Resultater av evalueringer og andre kvalitetsmål vil i større grad enn tidligere bli lagt til grunn ved fordeling av budsjettmidler, se omtale i kapittel 11 om finansiering.

9.4 Oppsummering

- Departementet foreslår at universiteter og høyskoler gjøres om til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.
- Institusjonene gis større frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål.
- Departementet vil legge til rette for mer fleksibel bruk av personalressurser.
- Det må fokuseres sterkere på kvalitet i utdanning og forskning, jf. også omtalen av et helhetlig læringsmiljø foran.
- Universiteter og høyskoler må selv ha hovedansvaret for å sikre kvaliteten i sine tilbud.
- Alle institusjoner skal utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet.
- Studentevaluering av undervisningen må inngå i dette, og skal systematisk brukes.
- Departementet vil vurdere arbeidsdeling, organisering og ressursfordeling mellom departementet, universiteter og høyskoler og Norgesnettrå-

det. Norgesnettrådet defineres som kvalitetsutviklingsinstrument, og gis et mandat og organisering i samsvar med dette.

10 God styring

Jeg sa at arkitektene var blitt knepet i konstruksjonsfeil. Hvis tårnet ble konstruert slik de hadde tenkt, sa jeg, ville det ved første vindkast bøye seg mot jorden som en gressløk. Nye tegninger måtte til. Men å lage noe som ville tåle de sterke kastevindene som hver høst og vinter kom jagende ned fra fjellene, var ikke enkelt. Teknikken strakk rett og slett ikke til.

Vetle Lid Larssen, Himmeltårnet, Tiden 1999

10.1 Målet og utfordringene

Universiteter og høyskoler skal tjene mange formål og nå ulike mål. De skal møte forventninger og krav fra mange ulike grupper i samfunnet: studenter, arbeidsmarked, offentlig forvaltning og det private næringsliv. Omstillingsevnen påvirkes både av selve styringssystemet, styringsprosessene, den kulturelle selvforståelsen i institusjonene og det handlingsrommet institusjonene har for intern styring. Lav omstillingsevne kan skyldes mangel på frihet i forhold til sentrale myndigheter, en tung intern beslutningsstruktur, for lite myndighet for ledelsen eller manglende kultur for endringsprosesser. Ved å endre rammevilkårene vil departementet legge til rette for at institusjonene i større grad skal ta ansvar for sin strategiske utvikling, ta ansvar for kvalitet og effektiv ressursutnyttelse, god personalpolitikk og utvikle endringskompetanse og omstillingsevne.

10.2 Mjøsutvalgets forslag og høringsuttalelser

Mjøsutvalget foreslo at den interne styringsmodellen på overordnet nivå skulle være felles for alle institusjonene, men at de ble gitt større mulighet til å fastsette sin interne organisering på lavere nivå. Utvalget foreslo at styreflertallet skulle være eksternt, at rektor ikke lenger skulle være medlem av styret og ikke lenger valgt, men tilsatt, samt at det skulle opprettes et faglig kollegium. Argumentene for forslagene var at det er behov for en styrking av ledelsen ved institusjonene, at eksternt flertall økte styrenes profesjonalitet og kunne føre til mer effektive og kostnadsbevisste institusjoner, og at det også kunne øke institusjonenes omstillingsevne.

Gjennom høringsuttalelsene framkom det at universiteter og høyskoler gjennomgående er fornøyde med dagens styringsordning på overordnet nivå. De fleste institusjonene ønsker å styre seg selv, og et flertall ønsker også å beholde ordningen med valgt rektor og internt styreflertall. Blant øvrige høringsinstanser er de fleste uttalelsene begrenset til å gjelde spørsmålet om eksternt eller internt styreflertall, og flertallet ønsker eksternt flertall.

10.3 Departementets vurderinger

Styringsordninger må legge til rette for at institusjonene skal utvikle og gjennomføre strategier for kvalitetsutvikling i utdanning og forskning, og for effektiv utnyttelse av institusjonens ressurser. Det vil også i framtiden være behov

for en nasjonal koordinering og sentral politisk styring av universitets- og høyskolesektoren. Dette oppnås i stor grad gjennom utforming og bruk av finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler og ved å definere kvalitetskrav til utdanningene. Ved å endre tilknytningsform og innføre et større skille mellom departementet og institusjonene ønsker departementet å understreke institusjonenes selvstendige ansvar i utforming av egen framtid. Styrenes evne og handlingsrom til strategisk og overordnet styring av institusjonene må styrkes. For å oppnå dette bør det tas et samlet grep, med flere elementer. Både sammensetning av styret, kompetanse og tilgang på styringsmidler må defineres slik at vilje og evne til styring, ansvar og omstilling av institusjonene bedres.

10.3.1 Styrets strategiske ansvar

Styret skal være institusjonenes øverste organ. Styrets evne til strategisk og overordnet styring av institusjonene må styrkes. Styret må selv definere arbeidsform og beslutningsnivå i ulike typer av saker. Foran er det foreslått økte fullmakter for styrene i spørsmål om faglige, økonomiske og personellmessige disposisjoner, slik at styret selv kan velge løsninger og sette i verk tiltak. I denne stortingsmeldingen foreslås også en ny finansieringsmodell der ressursene til institusjonene i langt sterkere grad enn i dag tildeles på grunnlag av dokumentert kvalitet og oppnådde resultater i utdanning og forskning, se omtale i kapittel 11 nedenfor. Dette vil gi økt behov for og oppmerksomhet om styring internt ved institusjonene.

Styret må gis optimale forutsetninger for å opptre som et overordnet, strategisk organ. Institusjonene må etablere mindre tidkrevende beslutningsstrukturer, blant annet gjennom å unngå dobbeltarbeid i ulike organer og på ulike nivåer. God styring av institusjonene forutsetter profesjonalitet og kvalitet i støttefunksjoner, personalforvaltning, økonomistyring og studieadministrasjon. Departementet mener dette blir best ivaretatt gjennom en videreføring av skillet mellom faglig og administrativ ledelse på institusjonenes øverste nivå.

Det bør være sterkest mulig faglig orientering i ledelse og styring på fakultets- og avdelingsnivå, samt på instituttnivå. Ansvar for og utførelse av administrative oppgaver og støttefunksjoner kan derfor i større grad legges til institusjonenes sentrale nivå i de tilfellene der dette best legger til rette for å heve kvaliteten på disse tjenestene. Dette må også vurderes i forhold til mulige stor-driftsfordeler som frigjør ressurser fra administrative til faglige oppgaver, og til at det kan bidra til å rendyrke faglige orienteringer og tidsbruk på de lavere nivåene ved institusjonene.

Dersom styret finner det hensiktsmessig, må det stå fritt i spørsmål om å opprette faglige organer, og til å delegere beslutningsmyndighet til disse og til den administrative ledelsen. Departementet foreslår at interne universitets- eller høyskoleråd avvikles, og vil komme tilbake med forslag om endringer i universitets- og høyskoleloven i samsvar med dette.

10.3.2 Styringsmodell

Dagens hovedmodell for styresammensetning er at de vitenskapelig tilsatte utgjør den største gruppen. Ved alle institusjoner ledes styret av en valgt rektor. Styrets sammensetning og kompetanse må være tilpasset oppgavene.

Departementet legger vekt på at styring og ledelse i komplekse kunnskapsorganisasjoner som universiteter og høyskoler må gjøres med legitimitet i fagmiljøene. Styreordningene må understøtte og understreke at akademisk frihet er en forutsetning for at kunnskap skal søkes i åpenhet for kritisk etterprøving, uavhengig av partsinteresser, myndigheter og oppdragsgivere.

Eksternt styreflertall er en modell som er hentet fra selskapslovgivingen, og som er tilpasset institusjoner som styres av en eier. Styret vil i slike tilfeller utøve sin myndighet på vegne av en eier. Departementet ønsker ikke at de statlige universitetene og høyskolene skal få en selskapsform. Styringsformen bør fortsatt gjenspeile at dette er institusjoner med en særskilt status, og med en stor grad av selvstyre.

Departementet mener at ordningen med valgt rektor både gir legitimitet og kompetanse til denne lederfunksjonen. Institusjonens styre bør ledes av øverste faglige ansvarlige, som er rektor, og ha et flertall av medlemmene fra institusjonen. For å sikre kontinuitet i styret vil departementet forlenge rektors valgperiode fra dagens lengde på tre år til fireårige valgperioder.

Det er et mål å øke samspeillet mellom institusjonene og sentrale bruker- og interessegrupper. For å tilføre institusjonene et bredere spekter av kunnskaper og erfaringer mener departementet at andelen eksterne styrerepresentanter bør øke gjennom at det etableres et styre med en vesentlig styrking av eksternt representasjon. Departementet foreslår at styrene skal bestå av fire vitenskapelig tilsatte, en representant fra gruppen av teknisk og administrativt tilsatte, to studentrepresentanter og fire eksterne styremedlemmer. Dette innebærer at ikke noen enkeltgruppering utgjør et flertall i styret. Ved valg av eksterne styremedlemmer er det viktig at institusjonene tilføres personer med stor kompetanse og ulike kontakter og erfaringer. Institusjonene bør foreslå eksterne styremedlemmer for departementet. Det samme skal fylkeskommunen gjøre. Institusjonene bør legge opp til innspill fra sentrale aktører i regionalt samfunns- og arbeidsliv. Eksterne styremedlemmer oppnevnes deretter på fritt grunnlag av institusjonseier ved departementet.

Institusjonene er svært ulike blant annet i forhold til størrelse, fagprofil, eksterne interesser fra arbeids- og samfunnsliv og omfang av eksternt finansiering. Videre er det verdifullt å vinne erfaringer med ulike organisasjons- og styreformer. Departementet mener derfor at det skal være adgang for dagens høyskoler til å søke om forsøk med eksternt styreflertall og tilsatt rektor på aremål.

10.3.3 Større frihet i valg av organiseringsmodell

Det er i dag departementet som etter universitets- og høyskoleloven fastsetter avdelingsinndelingen. Under avdelingsnivå står institusjonene fritt til å etablere og legge ned enheter. Dagens system medfører en relativt omstendelig og tidkrevende prosedyre ved omorganisering fordi endringer på avdelingsnivå alltid må forelegges departementet. Institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er svært forskjellige både i størrelse og i fagområder. Departementet mener at også dette tilsier at organiseringen bør differensieres og utformes i samsvar med behovet på den enkelte institusjonen. Det er styret ved den enkelte institusjon som best er i stand til å utforme organisering av virksomheten slik at den samsvarer med institusjonenes særtrekk og faglige satsninger. Departementet vil derfor fjerne lovreguleringen av den interne

avdelingsinndelingen. Departementet vil komme tilbake med forslag til lovendring slik at institusjonene selv kan fastsette struktur på disse nivåene og selv fastlegge kompetanse- og oppgavefordeling mellom ulike organer på ulike nivå. Ved sammensetning av styringsorganer og råd må hensynet til studentdemokrati ivaretas.

10.3.4 Bedre faglig ledelse

Institusjonene må ha en god faglig ledelse for å bruke de samlede ressursene effektivt slik at man oppnår kvalitet i all virksomhet og kan gjennomføre institusjonens strategi. God faglig ledelse er også viktig for omstilling til nye behov og krav og for å styrke institusjonens undervisning og forskning. En sterkere faglig ledelse skal ikke innebære styring av den faglige dialog og diskurs og inngripen i den akademiske frihet, men er tvert imot en forutsetning for at institusjonene skal kunne oppfylle sine oppgaver som en viktig samfunnsinstitusjon.

Virksomheten på det enkelte institutt og avdeling er det som avgjør institusjonenes kvalitet. Det er her den faglige virksomheten foregår. Det er her hovedmengden av tiltak som sikrer og utvikler kvaliteten på undervisning og forskning må gjennomføres. Departementet mener at dagens modell ikke gir tilstrekkelig faglig ledelse. Forskningsevalueringer viser at kvaliteten på miljøene er ujevn, og at flere miljøer ikke holder god nok standard. Blant de problemene som har vært trukket fram i evalueringene har vært manglende faglig ledelse og fragmenterte forskningsprofiler.

Det er en lederoppgave å styre ressursdisponeringen og sørge for kvalitetssikring av både undervisning og forskning. Lederen må ha tilstrekkelig lederkompetanse til å sørge for en god utnyttelse av personalet, samt ha nødvendig formell myndighet til å kunne lede en endringsprosess. Samtidig må lederen ha faglig legitimitet. En styrking av instituttlederens rolle innebærer også at ansvaret for bedre oppfølging av studentene blir vektlagt i større grad.

Etter departementets vurdering vil det derfor være viktig å etablere ordninger for god faglig ledelse på grunnivået. Departementet foreslår derfor at ledere på institutt- og fakultets-/avdelingsnivå ansettes i åremålsstilling, og at de skal være både faglig og administrativt ansvarlige. Den som innehar stillingen, må få anledning til å besitte flere og mer effektive styringsvirkemidler, samtidig som stillingen også bør knyttes til mer attraktive lønns- og arbeidsvilkår, blant annet i forhold til forskningsarbeid. Tilsetting og utforming av arbeidsoppgaver og resultatmål skal tilligge institusjonenes sentrale ledelse, og vil utgjøre et viktig strategisk styringsmiddel for institusjonens styre. Det må legges vekt på lederegenskaper, evne til strategisk tenkning og at faglig leder bør være en person med betydelig vitenskapelig erfaring og legitimitet i fagmiljøene. Institusjonene bør også utforme gode lederutviklingsopplegg.

10.3.5 Likestilling

Kvinner utgjør i dag et flertall blant studentene, men er sterkt underrepresentert i høyere stillinger på universiteter og høyskoler. Den lave kvinneandelen i ledende stillinger representerer manglende bruk av viktige ressurser, og likestilling er en sentral utfordring for institusjonene. Likestillingsmål og -tiltak må inngå som en del av virksomhetenes ordinære arbeid. Departementet

vil spesielt understreke viktigheten av at institusjonene stimulerer kvinner til å søke de nye faglige lederstillingene på institutt- og avdelingsnivå.

Rekruttering til disipliner og fagområder med få kvinner, særlig innenfor naturvitenskap og teknologi, må også styrkes. Det samme gjelder behovet for å øke andelen menn innenfor helse- og omsorgsutdanninger, sykepleierutdanning og førskolelærerutdanning.

Aktuelle tiltak i dette arbeidet kan være rekrutterings- og informasjonskampanjer, bruk av kjønnskvoltering, samt tiltak for å styrke nettverksbygging. Særtiltak som øremerking, kvotering og lignende må utformes i sammenheng med overordnede mål og tiltak ved institusjonene.

10.4 Oppsummering

- Departementet foreslår tiltak for å sikre og utvikle kvalitet i utdanning og forskning og å styrke institusjonenes evne til strategisk og overordnet styring. For å styrke intern styringskapasitet foreslås det å endre sammensetning av styret, og å øke kompetansen som er tillagt styret, og tilgang på styringsmidler. Det foreslås å gi styret utvidet adgang til selv å definere arbeidsform og beslutningsnivå i de ulike typer av saker, og større frihet i spørsmål om intern organisering av institusjonene.
- Departementet tilrår at institusjonene fortsatt skal ha valgt rektor som leder av institusjonens styre. Andelen eksterne styremedlemmer økes, på bekostning av tilsatte ved institusjonen.
- For å sikre og utvikle kvalitet i utdanning og forskning, og for å øke styringsevnen ved institusjonene, foreslår departementet å styrke faglig ledelse på grunn- og avdelingsnivået ved at disse ansettes på åremål.

Del IV Finansiering av høyere utdanning

11 Finansiering som fremmer kvalitet

For pengar kann ein få alt, heiter det. - Nei, ein kann ikkje det . . .
Skalet av alle ting kann ein få for pengar. Men ikkje kjernen.
Arne Garborg, Um Pengar

11.1 Målet og utfordringene

Gjennom 1990-tallet har studenttallet økt med om lag 40 prosent. Offentlige utgifter til høyere utdanningsinstitusjoner har økt tilnærmet parallelt. I statsbudsjettet for 2001 er det bevilget nærmere 15 mrd. kroner til universiteter og høyskoler. Av dette er forskningsressursene ved universiteter og høyskoler beregnet til om lag 5,8 mrd. kroner (1999). Om lag 70 prosent av de totale FoU-utgiftene i universitets- og høyskolesektoren finansieres over institusjonenes grunnbevilgning, mens 14 prosent av utgiftene finansieres ved særskilte forskningsbevilgninger fra Forskningsrådet. Utgifter til finansiering av studentenes livsopphold er budsjettert til om lag 6 mrd. kroner i 2001.

Forrige års budsjett er grunnlaget for forslag til budsjettildeling for institusjonene. Endringer i grunnbevilgning fra ett år til et annet følger i hovedsak av endringer i ønsket aktivitetsnivå, hovedsakelig endringer i antall registrerte studenter. Dette innebærer at studenten er kostnadsbærer, også for forskningsvirksomhet. Hoveddelen av de direkte kostnadene ved utdanning betales av det offentlige, og det offentlige yter også støtte til studentenes livsopphold. Utdanning er en investering som gir store gevinster. Det er likevel viktig at ressursene brukes mest mulig effektivt og fornuftig.

Universiteter og høyskoler må gis rammebetingelser som setter dem i stand til å fylle sin rolle i kompetansesamfunnet, og slik at de stimuleres til å besvare nye krav og forventninger fra studenter og fra samfunns- og arbeidsliv. Skal man nå dette målet, må finansieringsordningene utformes slik at de støtter opp om utdannings- og forskningspolitiske målsettinger, samtidig som de ses i sammenheng med utforming og bruk av andre virkemidler. Kvalitetsreformen i høyere utdanning innebærer en langt bedre oppfølging av studentene fra institusjonenes side. Dette krever både bedre ressursutnyttelse og tilstrekkelige ressurser.

Regjeringen ønsker et utdanningssystem som er preget av kvalitet i bred forstand. Finansieringsmodellen må belønne universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og institusjoner som får studentene til å lykkes. Finansieringsmodellen må fremme universitetenes og høyskolenes evne og vilje til raske omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft. De må også utvikle studieløp som er tilpasset andre studenter enn ordinære førstegangsstudenter, og møte nye gruppers behov for organisatorisk og innholdsmessig tilrettelegging av studietilbudene.

Finansieringen av universiteter og høyskoler må utformes på bakgrunn av at de skal drive langsiktig kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning av høy kvalitet innenfor et bredt spekter av fagområder. Parallelt med stimulansene

til omstilling og fleksibilitet må finansieringsmodellen ivareta hensynene til forskningsvirksomhet, som ofte har et langsiktig perspektiv. Et finansierings-system må ivareta de ulike FoU-oppgavene som er lagt til institusjonene, og gi et grunnlag for å utvikle profilerte institusjoner. Universitetene og de vitenskapelige høyskolene har et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning, samt særskilte formidlingsoppgaver knyttet til universitetsmuseene. De statlige høyskolene har særlige forutsetninger for å styrke forskning og nasjonal kunnskapsutvikling innenfor sine profesjonsutdanninger og for å tilby FoU som bidrar til utvikling av det regionale nærings- og samfunnslivet.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1997 bad et flertall i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen Regjeringen vurdere ulike modeller for å fastsette de økonomiske rammene for universitetene i forbindelse med den varslede stortingsmeldingen om forskning, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (1997-98). I St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille* foreslås det å innføre en felles grunnbevilgning med midler til undervisning og forskning, basert på en beregningsmodell der beregningene av de to komponentene skjer separat. Stortinget gav sin prinsipielle tilslutning til dette, jf. Innst. S. nr. 110 (1999-00). Komiteen bad likevel departementet arbeide videre med et annet skissert alternativ med to bevilgninger, med en grunnbevilgning til undervisning og forskning og i tillegg en egen strategisk FoU-bevilgning.

11.2 Forslag fra Mjøsutvalget og høringsuttalelser

Mjøsutvalgets hovedinnvending mot dagens rammefinansieringssystem av universiteter og høyskoler er at det verken gir institusjonene tilstrekkelig gode betingelser eller incentiver til hurtig omstilling av kapasitet mellom ulike fag, eller utvikling av nye fag og undervisningsformer. Mjøsutvalget mener også at finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler heller ikke er utformet slik at den stimulerer til kvalitet og effektivitet.

Mjøsutvalget foreslår en overgang til en incentivbasert finansieringsmodell, med en klart sterkere vektlegging av oppnådde resultater i finansieringen av undervisningsvirksomhet. Utvalget foreslår resultatbasert finansiering for undervisningsvirksomheten, på grunnlag av kandidattall og avlagte vektall. Prisene fastsettes gjennom en form for «benchmarking», eller sammenligning av kostnader nasjonalt og internasjonalt for å identifisere kostnader ved de enkelte utdanninger. Et flertall i utvalget foreslår i tillegg et system med vouchers, eller gebyrstipend. Utvalgets flertall mener vurderinger av kvalitet og om institusjonene fyller sentrale oppgaver, er det primære, og at private institusjoner i prinsippet bør være likestilt med de offentlige i konkurranse om budsjettmidler.

Mjøsutvalget foreslår en delvis løsrivelse av forskningsfinansiering fra undervisningsaktivitet, slik også Stortinget la til grunn ved behandling av St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*, jf. Innst.S. nr. 110 (1998-99). Forslaget fra Mjøsutvalget er at forskningsbevilgningen fastsettes delvis på bakgrunn av kvalitetsvurderinger foretatt av et uavhengig organ, dels på kunnskaps- og regionalpolitiske prioriteringer, samt at studenttall med ulike multiplikatorer for de enkelte fagområder og nivåer legges til grunn.

Videre foreslår Mjøsutvalget at en del av bevilgningen til institusjonene gis som en basisbevilgning som skal dekke enkelte faste kostnader, opprettholdelse av faglig bredde, samt aktiviteter som prioriteres av distrikts- eller fagpolitiske årsaker, og som ikke vil oppnå tilstrekkelig finansiering gjennom resultatbasert finansiering av studenter eller forskningsbevilgningene. Drift av museer og biblioteker er blant aktivitetene som skal sikres gjennom basisbevilgningen til institusjonene.

I høringsuttalelsene til innstillingen er det en klar tendens til at det uttrykkes tilslutning til hovedprinsippet i forslaget om et mer resultatbasert finansieringssystem. Mange høringsuttalelser er likevel negative til flertallets forslag om innføring av vouchers. Forslaget om synliggjøring av egen forskningsbevilgning gis tilslutning.

Universiteter og høyskoler understreker at finansieringsmodeller må utformes slik at de gir stabilitet og langsiktighet, og at hensyn til små fag, langsiktig kunnskapsoppbygging, museer, biblioteker mv. ivaretas. For å ivareta disse hensynene uttrykker en del av institusjonene at basistilskuddet må være forholdsvis stort. De private høyskolene understreker sin støtte til flertallets forslag om likestilling mellom de private og de offentlige utdanningsinstitusjonene.

Flere brukerinteresser, som arbeidslivsorganisasjoner og sentrale myndigheter, legger vekt på at dimensjonering i sterkere grad må rettes inn mot arbeidslivets behov.

11.3 Departementets vurderinger

Utforming og bruk av finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler må støtte opp om sentrale utdannings- og forskningspolitiske mål og strategier. For å besvare hovedutfordringene i høyere utdanning mener departementet at finansieringsmodellen må rettes inn mot å ivareta følgende hensyn:

- Kontinuitet i virksomheten, bredde i fagtilbudene og videreføring av kostnadskrevede fagområder.
- Premiere universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes.
- Fremme evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft.
- Ivareta hensynene til langsiktig forskningsvirksomhet, og legge til rette for å gjennomføre forskningspolitiske strategier og til å belønne kvalitet i forskning.
- Stimulere til en god arbeids- og ansvarsdeling mellom institusjonene når det gjelder grunnforskning og forskerutdanning, utdanning innenfor ulike yrkesutdanninger og FoU som bidrar til utvikling av det regionalt nærings- og samfunnsnivå.

Ved utforming av en budsjettmodell kan konflikter mellom disse hensynene oppstå. Fastsettelse av enkeltheter i modellen bør derfor gjøres etter avveininger av modellens effekter på de samlede målsettingene. Departementet mener flere av hensynene over best ivaretas gjennom et finansieringssystem som legger vekt på oppnådde resultater, og ved å innføre et delvis skille i beregningene av budsjettmidler til undervisning og forskning. For å ivareta

blant annet hensynene til langsiktig forskningsvirksomhet, bredde i fagtilbudene og videreføring av kostnadskrevenne fagområder mener departementet at resultatorienteringen i finansieringsmodellen må balanseres ved at basisfinansiering av institusjonene innføres som en tredje type budsjettkomponent, i tillegg til den resultatbaserte delen av finansieringen av forskning og undervisning.

11.3.1 Langsiktighet og faglig bredde

Finansieringsmodellen må utformes slik at den gir institusjonene forutsigbarhet og mulighet for planmessig gjennomføring av omstillingsprosesser ved endringer i aktivitetsnivå, og den må ivareta hensynet til opprettholdelse av fagmiljøer med få studenter. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å finansiere forskning og undervisning kun gjennom en resultatbasert finansiering. Finansieringsmodellen må derfor inkludere en basisbevilgning. Denne bør også gi grunnlag for særskilte prioriteringer og igangsetting og opprettholdelse av aktiviteter som ikke er inkludert i finansieringen av oppnådde resultater i utdanning og forskning. Dette kan også omfatte finansiering av universitetenes museumsvirksomhet. Fordi det er enkelte basiskostnader som følger helt eller delvis uavhengig av studenttallene, mener departementet videre at beregning av størrelse på basisbevilgningen bør inkludere en felles komponent for alle institusjoner. Basisbevilgningen skal også bidra til å opprettholde bredde i studietilbud i alle deler av landet.

Det bør være et mål å øke forutsigbarheten for institusjonene i forhold til hvilke forhold som endrer budsjetttrammene. Departementet bør derfor være tydelig på hva som er grunnlaget for å fastsette størrelsen på basisbevilgningen til institusjonene i de årlige budsjettforslagene. Dette gir også gode muligheter for å klargjøre politiske prioriteringer, samt å definere tydelige resultatmål og aktivitetskrav til tildelingen av ressurser.

Departementet mener at det likevel bør kunne inngå skjønnbaserte tildelinger i basisbevilgningen. Det vil for eksempel være aktuelt å kompensere små institusjoner som er sårbare for endringer i søkermonstre. Skjønnsmidler kan også være aktuelt å nytte for å sikre et aktivitetsnivå ved mindre høyskoler med en særskilt kompetanse. Grunnlag for fordeling av skjønnsmidler bør, som de øvrige komponentene i en basisfinansiering, synliggjøres i de årlige budsjettframleggene.

11.3.2 Belønning av utdanningskvalitet

Departementet mener tildelte budsjettmidler på bakgrunn av oppnådde resultater bør utgjøre en betydelig del av finansieringen av utdanningsvirksomheten ved universiteter og høyskoler. Ressurser vil på denne måten kanaliseres til institusjoner som får studentene til å lykkes i sine studieløp. Dette vil anspore institusjonene til å fokusere på kvalitet, sette studenten i sentrum og til å nytte studieåret effektivt. Finansiering av institusjonene på bakgrunn av avlagte vekttall og antallet uteksaminerte kandidater vil også stimulere institusjoner med dårlig søkerstilgang til å omdisponere kapasitet eller opprette nye studietilbud.

Finansiering av universiteter og høyskoler skal fortsatt inngå i det samlede budsjetttopplegget, slik at total ressursramme til institusjonene er kjent ved inngangen til budsjettåret. Dette gir forutsigbarhet for institusjonene,

samtidig som rammestyrte finansiering gir politisk styring av samlet ressursbruk. Departementet foreslår at det settes et øvre tak for antall studiepoeng og kandidattall som den enkelte institusjon kan få budsjettmidler for i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Fordelingen vil ta hensyn til at det er ulike kostnader ved de enkelte utdanningene. Dersom institusjonene ikke oppfyller resultatkravene, vil budsjettmidler overføres til andre formål i sektoren i senere år. I de årlige budsjettframleggene vil departementet vurdere behov for omfordelinger mellom institusjonene i det antallet vektall og kandidater det gis budsjettmidler for.

For at finansieringsmodellen skal stimulere effektivt, må det legges vekt på budsjettmodellens forutsigbarhet, slik at institusjonene har kjennskap til hvilke faktorer som legges til grunn ved beregning av budsjettmidler. Et system med skille mellom tildelinger til forskning og til undervisning må utformes slik at det er robust både ved inndragning og opprettelse av studieplasser. Dette innebærer at budsjettmidlene som er knyttet til avlagte vektall og uteksaminerte kandidater, må ha et omfang tilpasset institusjonenes kostnader ved opprettelse av nye studieplasser. Ressurser og aktivitetsnivå må derfor overføres fra institusjoner med svak gjennomføring eller lite attraktive studietilbud til institusjoner med god gjennomføring og tilstrekkelig søkertilgang. Dette kan redusere ressurs- og aktivitetsnivået ved enkelte institusjoner. Skal tiltakene få god effekt, må det også utformes ordninger som legger et felles ansvar på institusjonene og studentene for gjennomføring.

Omfanget av den resultatbaserte finansieringen må tilpasses særtrekk ved universitetenes og høyskolenes virksomhet, og at institusjonene skal drive langsiktig kunnskapsutvikling og kunnskapsforvaltning. Søkningen til utdanning kan skifte hurtig, og gode fagmiljøer må ikke forvitte ved en midlertidig nedgang i studenttallene. Parallelt med omlegging av finansieringsmodellen for universiteter og høyskoler vil departementet øke evnen til å gjennomføre planmessig omstilling og opprettholdelse av studiekvalitet ved at færre antall utdanninger får kapasiteten fastsatt sentralt, øke institusjonenes frihet til å opprette nye studietilbud og gjennomføre endringer som legger til rette for mer fleksibel bruk av personellressursene og større frihet i ressursdisponeringen, se omtale i kapittel 9 foran.

11.3.3 Belønning av forskningskvalitet

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*, se Innst. S. nr. 110 (1999-2000), gis det tilslutning til at finansieringsmodellen bør legge større vekt på kvalitet og spesifikke forskningsbehov ved tildeling av midler. Videre bør finansieringsmodellen legge til rette for større grad av strategisk styring av forskningsmidler og mer forskningsstrategisk tenkning ved institusjonene. Departementet mener at et modellmessig skille mellom forskning på den ene siden og undervisningsvirksomhet på den andre vil bidra til dette, og at det vil gi mulighet for tilstrekkelig langsiktighet i forskningsfinansieringen. Det er heller ikke nødvendigvis ønskelig at de samme institusjonene og fagområdene som øker eller reduserer undervisningsvirksomheten, også skal øke eller redusere forskningsvirksomheten parallelt. Videre mener departementet at det er hensiktsmessig å etablere en modell som er tilstrekkelig fleksibel til å legge til rette for at det også i forhold til total ressursmengde ikke nødvendigvis er en helt parallell aktivitetsutvikling på

disse to områdene. Kravet om at undervisningen skal være forskningsbasert, kompliserer imidlertid dette skillet, og gjør at studentene fortsatt bør være kostnadsbærer for en del av forskningsvirksomheten.

Forskningsressursene institusjonene disponerer, er først og fremst tidsressursen til de vitenskapelig tilsatte og hjelpepersonell, samt infrastruktur. En delvis løsrivelse av ressurser til forskning fra endringer i studenttallene vil være en drivkraft i retning av å praktisere en individuell differensiering av tidsressurser til forskning, se omtale i kapittel 10 foran. Dette vil også gi grunnlag for intern omfordeling av ressurser ved institusjonene til miljøer som er preget av kvalitet, og til å gjennomføre institusjonenes strategiske forskningssatsinger. Faglig leder på grunnnivået bør gis betydelige fullmakter til å fastsette den enkelte vitenskapelig tilsattes tidsressurs til forskning.

Departementet mener kvalitetshensyn bør inngå ved fordeling av forskningsmidler. Mjøsutvalgets forslag om å fordele en del av forskningsmidlene ut fra hensyn til kvalitet og konsentrasjon er basert på etablering av et evalueringsorgan. Dette vil etablere et større sentralt utdannings- og forskningsbyråkrati. Blant annet av slike ressurshensyn er det svært få land som har innarbeidet en kvalitetsvurdering for tildeling av budsjettmidler til forskning gjennom et slikt evalueringssystem.

Departementet ser at premiering av kvalitet og konsentrasjon i prinsippet kan realiseres gjennom å overlate fordeling av en større andel av forskningsmidlene til Forskningsrådet. Dette vil svekke institusjonenes frihet og mulighet til å realisere forskningspolitiske strategier. Departementet vil legge avgjørende vekt på at institusjonene både har et ansvar og tilgjengelige virkemidler for å utvikle og gjennomføre forskningspolitiske strategier.

Et alternativ for å premiere kvalitet er å tildele en del av forskningsmidlene på bakgrunn av en incentivbasert beregningsmodell med kvantitative indikatorer. Selv om det er måletekniske problemer knyttet til dette, mener departementet at det kan utarbeides modeller som fanger opp ulikhet i forskningsmengde og -kvalitet mellom institusjonene.

Departementet foreslår at en andel av nåværende forskningsbevilgning knyttes til en slik kvantitativ beregningsmodell. Modellen bør stimulere til positiv konkurranse og mulighet for etablering av incentiver og grunnlag for omdisponering av ressurser internt ved institusjonene. Ved utforming av modellen vil departementet legge vekt på at en ny finansieringsmodell ikke skal stimulere til ensretting, men heller stimulere utviklingen av profilerte institusjoner med særskilte funksjoner og karakteristika ved profilen på virksomheten. Finansieringsmodellen må derfor utformes slik at institusjonene stimuleres til å utvikle seg i samsvar med en arbeidsdeling der universitetene har et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning, mens de nåværende statlige høyskolene skal styrke nasjonal kunnskapsutvikling og utdanning innenfor sine profesjons- og yrkesutdanninger, og tilby FoU som bidrar til utvikling av det regionale nærings- og samfunnsliv. I modellen vil antall uteksaminerte master- og doktorgradskandidater inngå for universiteter og de nåværende vitenskapelige høyskolene. Tilsvarende vil antall avlagte studipoeng inngå for de statlige høyskolene. For alle institusjonene bør indikatorene antall førstestillinger og tildelte midler fra EU og Norges forskningsråd inngå. For de statlige høyskolene mener departementet at også annen ekstern

finansiering av FoU bør inngå. I hovedsak vil annen eksternt finansiert FoU være resultat av samarbeid med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv. Departementet mener dette vil bidra positivt til at disse høyskolene videreutvikler FoU-virksomhet i nær kontakt med samfunns- og arbeidslivet i de sektorene de utdanner kandidater til, og at det stimulerer til å bidra til regional innovasjon. Det er også viktig å få til en større forskningsinnsats i de landsdelene denne er svak, som for eksempel i Nord-Norge.

Selv om innholdet i modellen og vektingen av indikatorene differensieres på bakgrunn av særskilte egenskaper ved de ulike institusjonene, er det likevel en utfordring å bidra til tilnærmet like betingelser og hensiktsmessige fordelingskriterier innenfor institusjonskategoriene. Også innenfor samme institusjonsbetegnelse er det institusjoner som har svært ulike profiler og virksomhetsområder. De statlige kunsthøyskolene bør behandles særskilt, da virksomheten ved disse institusjonene har, og skal ha, en annen profil enn de øvrige institusjonene.

Effektene ved innføringen av en beregningsmodell avhenger av omfanget og vektingen av indikatorene i modellen. Videre vil omfordelingseffektene avhenge av hvordan startåret for modellen håndteres, hvordan modellen innføres, og hvilke institusjoner som sammenlignes. Andel av total ressursmengde som nyttes til FoU, er svært ulik mellom universitetene og høyskolene. Departementet mener at den incentivbaserte beregningsmodellen bør innføres i ulikt omfang for universitetene, de nåværende vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene.

For å sikre institusjonene muligheter til å tilpasse seg nye rammevilkår og mulighet til å handle strategisk vil departementet utforme modellen slik at et gjennomsnitt av resultatene fra de tre foregående år legges til grunn for beregningene. Et slikt rullerende beregningsgrunnlag vil gi modellen den nødvendige stabiliteten, samtidig som den legger til rette for omfordeling av forskningsressurser i sektoren.

Det foreligger en ambisiøs plan for satsning på forskning, med langsiktig grunnleggende forskning som hovedprioritering. Planen skal følges opp i samsvar med Stortingets vedtak. Oppfølgingen er begynt, jf. etablering og senere styrking av Fondet for forskning og nyskaping. Departementet mener videre at en reell økning i forskningsmidler til institusjonene, ut over det som direkte bevilges gjennom Norges forskningsråd, bør legge til rette for en særskilt satsning i universitets- og høyskolesektoren på kvalitet, konsentrasjon og tematiske forskningssatsninger. Dette kan gjøres gjennom å fordele en del av forskningsmidlene ut fra strategiske forskningshensyn, med vekt på resultater fra evalueringer, nasjonale faglige prioriteringer, særlig Forskningsmeldingens tematiske områder, samt institusjonenes egne forskningsstrategier. Departementet mener det bør foreslås en fordeling av særskilte strategiske forskningsmidler i de årlige forslagene til statsbudsjett, på grunnlag av diskusjon i etatsstyringsmøtene med universiteter og høyskoler, og at Stortinget gjør det endelige fordelingsvedtaket. Det vil være viktig at det er gjennomsiktighet og forutsigbarhet når det gjelder kriterier for tildeling, så langt dette er mulig for denne typen skjønnsmessige vurderinger. Det er enkelte private høyskoler som har rett til å tildele doktorgrad eller mottar budsjettmidler til forskningsformål. Dette er forskningstunge miljøer som utgjør nyttige supple-

ment til forskningen ved de statlige institusjonene. Departementet mener disse bør få anledning til å konkurrere om strategiske budsjettmidler til forskning.

11.3.4 Private høyskoler

Private høyskoler utgjør et supplement til de statlige institusjonene. Privathøyskolelovens bestemmelser om finansiering innebærer stykkprisfinansiering av studietilbudene det gis støtte til ved private høyskoler. Loven fastslår at støtten til disse studieplassene fastsettes på grunnlag av normalsats for tilsvarende offentlige utdanning, og ytes som andeler av denne. På samme måte som for statlige institusjoner mener departementet at Stortinget i forbindelse med behandlingen av de årlige statsbudsjettene fortsatt bør fastsette hvilke studietilbud ved private institusjoner som skal motta statlig finansiering. Departementet mener finansiering av godkjente studietilbud ved private høyskoler bør vurderes på bakgrunn av kvalitetsvurderinger, behov i arbeidsmarkedet for de enkelte utdanninger og studentenes søking. Også ved tildeling av støtte til private høyskoler bør det legges avgjørende vekt på hensynet til å unngå for stor spredning av ressurser mellom institusjoner, samt at det bør være forutsigbarhet i forhold til grunnlaget for endring av budsjettildeling.

11.4 Oppsummering

- Departementet vil innføre en ny finansieringsmodell der beregning av budsjettmidler til universiteter og høyskoler gjøres på grunnlag av tre hovedtyper av komponenter:
 1. Basisbevilgning for å ivareta hensynet til forutsigbarhet og gjennomføring av særskilte prioriteringer, som kostnader ved bredde i fagtilbud, distriktshensyn mv. Basisfinansieringen skal dekke deler av kostnadene både til undervisning og forskning, slik at institusjonene blir mindre sårbare for fluktuasjoner i studentsøkning, og den skal finansiere igangsetting og opprettholdelse av aktiviteter som ikke er inkludert i finansieringen av oppnådde resultater i undervisning og forskning.
 2. Studentfinansiering, basert på oppnådde resultater av undervisningen. Dette måles i avlagte studiepoeng og uteksaminerte kandidater.
 3. Forskningsfinansiering, basert på a) en incentivbasert beregningsmodell med kvantitative indikatorer for kvalitet og omfang av forskningsvirksomhet og b) særskilte strategiske forskningsmidler, fordelt ut fra resultater fra evalueringer, nasjonale faglige prioriteringer, samt institusjonenes egne forskningsstrategier.
- Institusjonene bør gis forutsigbarhet i forhold til hva som utløser endringer i budsjettramme, og mulighet til å gjennomføre planmessige omstillinger av virksomheten. Departementet vil legge opp til at det første budsjettåret en ny modell innføres, synliggjør og definerer en «utgangsposisjon» for den enkelte institusjon. En slik nullstilling av budsjettrammene sikrer at bevilgninger som skal ivareta særegne hensyn ved den enkelte institusjon, blir videreført. I senere år omfordes ressurser mellom institusjonene etter oppnådde resultater. For institusjoner som vil få store budsjettreduksjoner ved innføring av student- og forskningsfinansiering basert på

oppnådde resultater, kan skjønnsmidler i basisbevilgningen nyttes for å få en gradvis tilpasning av aktivitetsnivået.

- Sterkere vekt på oppnådde resultater i finansieringen av utdanning og forskning forutsetter at institusjonene får større frihet til selv å velge løsninger og sette i verk tiltak som fremmer kvalitet og øker evnen til omdisponering av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud.
- Departementet vil komme tilbake til endelig utforming av finansieringsmodellen i forbindelse med forslag til statsbudsjett.

12 Bedre studiefinansiering

«Hvis du visste hva ting koster, er jeg sikker på at du ikke ville kaste bort utdannelsen din slik du gjør, med å feste og gjøre hva du nå gjør . . .»

Elizabeth Wurtzel, Prozac Nation, Aschehoug 2000

12.1 Målet og utfordringene

Hovedformålet med studiefinansieringen er å sikre alle en lik rett til å ta utdanning. Finansieringen må være innrettet slik at den enkelte har økonomisk mulighet til å ta høyere utdanning, uavhengig av egen og foreldres økonomi. Samtidig må støtteordningene innrettes slik at de stimulerer til at studietilbudene utnyttes effektivt. Utdanningsstøtten skal gi den som starter på sin grunnutdanning innenfor høyere utdanning, mulighet til å konsentrere seg om studiene på heltid. I tillegg må en også ha støtteordninger for de som velger å være deltidsstudenter. Studentene og andre utdanningssøkende blir en stadig mindre ensartet gruppe som befinner seg i ulike livsfaser. Støtteordningene skal oppfylle forventninger til forutsigbarhet og likebehandling, samtidig som grupper med særskilte behov blir ivaretatt. Studiefinansieringen skal gi rom for et mangfold av studenter.

En overordnet målsetting for utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen er å sikre at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon. Både samfunnet og den enkelte har interesse av at utdanningen kan gjennomføres på normert tid. Samtidig må støtteordningen være fleksibel og gi rom for deltidsopplegg og fjernundervisning. Regjeringen mener at en økning av støttenivået i utdanningsfinansieringsordningen er viktig for å skape et godt læringsmiljø og en viktig forutsetning for at studier skal kunne gjennomføres på normert tid uten forsinkelse.

Regjeringen mener at ansvaret for økt progresjon ikke kan legges på studentene alene. Utdanningsinstitusjonene må påta seg et klart og forpliktende ansvar for å følge opp både heltids- og deltidsstudenter. Regjeringens forslag til ny finansieringsmodell for de høyere utdanningsinstitusjonene vil premiere institusjonene for kvalitet og intensitet i studietilbudene, og bidra til den ønskede ansvarsdelingen mellom student og institusjon.

Regjeringen ser det som en viktig oppgave å gjøre Lånekassens regelverk enklere og mer rendyrket som utdanningspolitisk virkemiddel. Departementet og Lånekassen har startet arbeidet med forenkling av Lånekassens lov- og forskriftsverk og en eventuell utvidet bruk av skjønnsmessige bestemmelser. Lånekassen har dessuten fått i oppdrag å utrede en omlegging av dagens søknadssystem til et system med flerårig søknadsbehandling. I denne meldingen omtales hovedtrekkene i en ny studiefinansiering. En gjennomgang og forenkling av regelverket vil bli nærmere omtalt i budsjettproposisjonen for 2002.

Departementet legger vekt på å videreføre de sosiale ordningene som i dagens system ivaretar særlige gruppers behov. Det gjelder for eksempel ordningen med fødselsstipend. Støtteordningen skal også legge til rette for at det

kan tas særlig hensyn til dem som blir forsinket i sin utdanning som følge av sykdom eller sterk funksjonshemming.

I denne meldingen legges det fram forslag om ny støtteordning som skal gjelde for all utdanning med unntak av rettighetsbasert videregående opplæring. Den nye støtteordningen skal gjelde både kortvarige utdanninger som folkehøyskoler, bibelskoler, kortvarige yrkesrettede utdanninger, høyere utdanning og etter- og videreutdanning utover videregående opplæring. Dette innebærer høye krav om tilpasning til ulike søkergrupper. Departementet vil komme tilbake med forslag om en ny støtteordning for rettighetsbasert videregående opplæring.

12.2 Forslag fra Aamodtutvalget og høringsuttalelser

På bakgrunn av dagens generelle avkastning av utdanning, behovet for større sikkerhet for den enkelte, betalingsproblemer i tilbakebetalingsfasen og situasjonen i de andre nordiske støttesystemene foreslår Aamodtutvalgets flertall at stipendandelen på sikt trappes opp med 10 prosentpoeng, og at kostnadsnormen økes med 500 kr per måned.

Aamodtutvalget mener at det bør tilstrebes mest mulig enkle og helhetlige løsninger for utdanningsstøtten, med ett hovedsystem for alle utdanningsstøttestøttere. Utvalget foreslår en karenperiode på tre år mellom førstegangsutdanningen og etter- og videreutdanning når maksimal støtteperiode fra Lånekassen er utnyttet, og flertallet mener at en rett til utdanningsstøtte etter karenperioden bør avgrenses til ett år.

Utvalget legger stor vekt på behovet for å forenkle Lånekassens regelverk og behovet for en større rendyrking av utdanningsstøtten som et utdanningspolitisk virkemiddel. Som et ledd i dette foreslår utvalget at modellen for beregning av utdanningsstipend (prosentstipendmodellen) omgjøres til en stipendandelsmodell, der stipendet fastsettes som en fast prosent av støttebeløpet. I forlengelsen av dette foreslår utvalget at forsørgertillegget blir fullstipendiært. Utvalget foreslår videre at ordningen med forsørgertillegg for ektefelle/samboer opphører, og begrunner dette ut fra at ektefeller i de fleste lovregulerte forhold hver for seg er selvforsørgende og selvstendige økonomiske individer med et selvstendig ansvar for å bidra til forsørgelse av barn.

Aamodtutvalget mener at det ikke lenger foreligger tilstrekkelig begrunnelse for å gi kunstfagstudentene mer i stipend enn andre studenter, og flertallet foreslår derfor at regelverket for kunstfagstipendet samordnes med det generelle utdanningsstipendet. Utvalget foreslår videre at fullfinansiering og dekning av utgifter til livsopphold og utdanning fra folketrygden bør utelukke støtte fra Lånekassen, at dekning av ekstraytelser fra folketrygden ikke bør føre til reduksjon i utdanningsstøtten, og at det ikke bør være ytelser til samme formål i begge velferdsordningene.

Ut fra en samlet vurdering av hensynene til gjeldsbyrde, gjennomføring, fleksibilitet og muligheten for å kunne prøve og feile foreslår Aamodtutvalgets flertall at maksimal støtteperiode ved kombinasjoner av høyere utdanning reduseres fra åtte til sju år og fra seks til fem år. Flertallet understreker samtidig at spørsmålet må vurderes på nytt dersom Mjøsutvalget skulle foreslå endringer i den etablerte gradsstrukturen i høyere utdanning. Utvalget går dess-

uten inn for å videreføre dagens ordning med utbetaling av utdanningsstøtten to ganger i året til personer over 19 år.

Aamodtutvalget foreslår at kravet om opphold på lærestedet for å kunne få utdanningsstøtte faller bort.

Når det gjelder tilbakebetalingsfasen, mener Aamodtutvalgets flertall at de overordnede prinsippene for fordeling av risiko og kostnader mellom staten og den enkelte bør videreføres. Utvalget mener imidlertid at det mer sammensatte bildet av overgangen mellom utdanning og arbeid tilsier at det bør tilstrebes større individualitet og fleksibilitet i sammenheng med betalingsprofil og terminvilkår.

Et overveiende flertall av høringsinstansene støtter forslaget om en heving av stipendandelen til 40 prosent og en økning av kostnadsnormen. Høringsinstansene er i stor grad positive til utvalgets forslag som er ment å innebære en forbedring av studiefinansieringsordningen for etter- og videreutdanningsstudenter. Når det gjelder forslaget om en karenperiode mellom førstegangsutdanningen og etter- og videreutdanning og rett til ett år med støtte etter karenperioden, er høringsinstansene delt omtrent på midten.

Samtlige høringsinstanser er positive til forslaget om å gå over til en stipendandelsmodell ved beregning av utdanningsstipendet. Flertallet av høringsinstansene er negative til et bortfall av kunstfagstipendet, og begrunner dette med at kunstnere ofte må etablere sin egen arbeidsplass, noe som medfører en rekke utgifter, samtidig som inntektsgrunnlaget er svært usikkert. Høringsinstansene som er negative, viser videre til at kunstfagstipendet sikrer en sosial utjevnet rekruttering, og at en gjennomsnittsstudent på en kunstfagutdanning har store utgifter til materialinnkjøp under studiet. De høringsinstansene som er positive til utvalgets forslag, viser til at en samordning av kunstfagstipendet med det generelle utdanningsstipendet vil være et ledd i forenklingen av stipendordningene, og at forslaget må ses i sammenheng med en generell økning av stipendandelen og mulighetene for lettelser i tilbakebetalingsfasen.

Høringsinstansene er enige i de prinsipielle standpunktene fra Aamodtutvalget når det gjelder samordning av utdanningsstøtten med folketrygdens ytelser.

Et stort flertall av høringsinstansene er negative til en reduksjon av den maksimale støtteperioden for høyere utdanning. Høringsinstansene mener blant annet at en avkorting ikke vil ha betydning for studentenes evne til å bli fortere ferdig i lengre utdanninger, og at en avkorting isteden i enkelte tilfeller kan skape problemer for studenter som er i innspurten av sin utdanning, og som kanskje vil måtte ta ekstrajobber ved siden av studiene. Videre peker høringsinstansene på at det er viktig at det er en mulighet for studentene til å sy sammen en individuell utdanning, og at utvalgets forslag kan gjøre det vanskeligere å prøve og feile under utdanning. Mange høringsinstanser mener også at spørsmålet bør debatteres på nytt dersom Mjøsutvalgets forslag om å korte ned utdanningsløpene får tilslutning.

Studentparlamentet ved Høgskolen i Oslo og Norsk Studentunion gir sin tilslutning til at dagens ordning med utbetaling av utdanningsstøtten to ganger i året bør videreføres. Flere av høringsinstansene er positive til forslaget om å fjerne ordningen med forsørgertillegg for ektefelle, og ser forslaget i

sammenheng med Aamodtutvalgets forslag om en fullstipendiering av forsørgertillegget for barn.

Høringsinstansene er positive til at det etableres en ordning med fleksibel fastsettelse av terminbeløp, innenfor fastsatte rammer, og en større fleksibilitet og individualitet i sammenheng med fastsettelse av betalingsprofil og terminvilkår.

12.3 Departementets vurderinger

12.3.1 Økt stipend og kostnadsnorm

Skal vi nå det overordnede målet om like muligheter for alle til deltakelse i kunnskapssamfunnet, må hver enkelt student gis bedre mulighet til å studere på heltid. Dette forutsetter at utdanningsstøtten både er til å leve av under studiene og til å leve med etter studiene.

Aamodtutvalget peker på at utdanningsstøtten dekker om lag 2/3 av studentenes gjennomsnittlige forbruk. Utvalget finner ikke grunnlag for å hevde at studenter har hatt en bedre forbruksutvikling enn annen ungdom. Tvert om er det indikasjoner på at det motsatte er tilfellet. Om lag 20 prosent av Lånekassens kunder i høyere utdanning er i dag forsinket i studiene. En økning av kostnadsnormen vil derfor være et helt sentralt virkemiddel for å sikre lik rett til utdanning.

Videre kreves det i stadig større grad at den enkeltes kunnskap fornyes og utvides gjennom hele livsløpet. Det må derfor legges bedre til rette for å ta etter- og videreutdanning i andre faser av livet enn rett etter avsluttet videregående opplæring. Også for denne studentgruppen er det en avgjørende forutsetning at nivået på utdanningsstøtten er tilstrekkelig til å dekke livsopphold i den tiden de har valgt å avsette til studier.

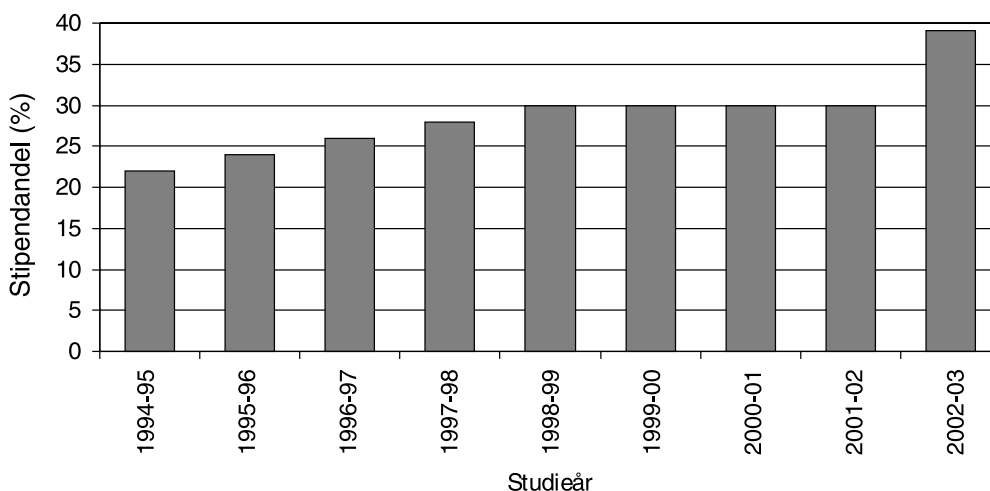
Stipendet er et sentralt virkemiddel for å gi den enkelte student motivasjon og mulighet til å velge utdanning og benytte utdanningsstøtte til finansiering av livsopphold under studiene. Lik rett til utdanning, og tid til å utnytte studie tilbudene effektivt, forutsetter at gjeldsbyrden etter fullført utdanning ikke blir for stor. Dersom låneandelen av støtten blir for stor, vil det kunne få enkelte til å la være å ta utdanning.

Rekrutteringen til høyere utdanning er fremdeles skjev. Ungdom fra høyere sosiale lag er de som i størst grad benytter seg av midler fra Lånekassen, samtidig som de i større grad velger lengre utdanninger. Kvinner tar opp mindre lån enn menn. Undersøkelser tyder på at studiefinansieringen er en av årsakene til skjevrekutteringen til høyere utdanning. Hvis ungdom fra lavere sosiale lag i mindre grad ser utdanning som noe de tar sjansen på å lånefinansiere, vil de også unngå lange utdanninger som innebærer høy studiegjeld. Alternativt blir det mer aktuelt å dekke deler av utgiftene til livsopphold ved å arbeide ved siden av studiene, med de konsekvensene dette kan ha for gjennomstrømmingen. Stipendet er i en slik sammenheng det viktigste virkemiddelet for å motvirke slike tendenser. Fordelingen mellom lån og stipend bør være slik at studentene ikke lar være å benytte seg av støtte fra Lånekassen av frykt for å pådra seg lån som det vil være problematisk å håndtere etter fullførte studier.

Departementet foreslår at den ordinære utdanningsstøtten over aldersskillet økes med om lag kr 1 000 per måned, det vil si fra om lag kr 7 000 per måned (2001-2002) i 10 måneder til kr 8 000 per måned fra høsten 2002. Departementet vil i sin helhet øke utdanningsstøtten ved å heve stipendet. Dette vil innebære at stipendandelen økes fra dagens nivå på 30 prosent til et gjennomsnittlig nivå på om lag 39 prosent. I tillegg til at økningen i kostnadsnorm gis som stipend, vil redusert studielengde som følge av ny gradsstruktur føre til at gjeldsbyrden etter høyere utdanning vil bli lavere enn i dag.

Økt utdanningsstøtte vil gjøre det lettere å fullføre studiene på normert tid og derved redusere gjeldsbyrden ytterligere. I tillegg må økningen i stipend ses i sammenheng med øvrige tiltak for å legge til rette for og stimulere til bedre utnyttelse av studietiden. Læresteder som preges av kvalitet og evne til å få studentene til å lykkes med studiene, skal premieres (kapittel 11). Målet er at det skal føre til bedre oppfølging av studentene, noe som vil bidra til at enda flere studenter kommer gjennom på normert tid.

Når den nye utdanningsstøtten er innført og reformene i utdanningssystemet er kommet på plass, vil departementet ta initiativ til en ny undersøkelse av studentenes levekår. Denne vil danne grunnlag for den videre utviklingen i studiefinansieringen og eventuelle endringer i studiefinansieringssystemet.



Figur 12.1 Endring av stipendandelen

12.3.2 Stipend for avlagte studier

Det er et viktig mål å øke studieprogresjonen i høyere utdanning. Både samfunnet og den enkelte har interesse av at utdanningen kan gjennomføres på normert tid. Den største kostnaden ved utdanning er at studentene er utenfor arbeidsstyrken mens de studerer. Med halvparten av årskullene i høyere utdanning vil en økt studieprogresjon få betydelig innvirkning på tilgangen på arbeidskraft, og tiltak for å øke gjennomstrømningen vil kunne innebære store gevinster både for studenten og for samfunnet. Det er viktig å huske at ett års raskere gjennomstrømning ikke bare sparer studenten for ett års studiegjeld, men i tillegg gir ett ekstra år i arbeidslivet. Det betyr ett års ekstra inntekt lagt til livsinntekten, og det betyr også store gevinster for samfunnet.

For at dette potensialet skal kunne utløses, må støttesystemet utformes slik at det både legger til rette for og stimulerer til å fullføre studiene på normert tid. Ved å gi studentene betingelser som gjør det mulig å konsentrere seg om studiene på heltid, kan det stilles krav til at studentene utnytter studietiden effektivt og bruker mer tid på studiene. Etter dagens regler tildeles både lån og stipend samtidig ved semesterstart. Deler av støtten gis altså som stipend før man vet om studenten gjennomfører studiet. Det er til og med praktisk mulig å få utbetalt lån og stipend uten å begynne på studiet. En semesterregistrering er nok.

Departementet mener stipendet heller bør tildeles som en følge av gjennomførte studier. Støttebeløpet utbetales på vanlig måte, og lånet skal fortsatt være rentefritt under utdanningen. I stedet for at en fast andel av støttebeløpet er stipend allerede ved utbetaling, konverteres deler av støttebeløpet til stipend etter hvert som studiene gjennomføres. Sammen med en vesentlig økning i både kostnadsnorm og stipendandel vil støttesystemet være helhetlig og offensivt. Studentene gis bedre økonomiske vilkår, samtidig som en i større grad enn tidligere belønner faktisk studiegjennomføring. For å unngå økt eksamenspress er det viktig at reformene i eksamens- og evalueringsordningene skjer samtidig med innføringen av en ny stipendmodell, og at konverteringen skjer trinnvis gjennom studiet.

Sosiale ordninger i studiefinansieringen må opprettholdes, for eksempel ved sykdom og for studenter som får barn. Dette må ivaretas også med en ny stipendmodell. Samtidig må man se på tiltak for å sikre frivillig arbeid, studentpolitisk aktivitet og annet. Det må også drøftes hvordan man kan ivareta studentenes interesser der manglende studiegjennomføring skyldes forhold som ligger utenfor studentens ansvar, som for eksempel svikt fra studieinstitusjonen. Dette må også ses i sammenheng med avtalene mellom student og institusjon. Dette vil departementet komme tilbake til i budsjettproposisjonen for 2002.

Dette innebærer ikke en turbostipendordning. Stipendet utbetales i takt med gjennomførte studier, og størrelsen på stipendet er uavhengig av tempoet. Også de fleste studenter som er forsinket i studiet vil samlet sett få mer støtte. Studenter som er forsinket vil med den nye modellen samlet få like mye eller mer stipend som i den gamle modellen, dersom normert studielengde er to år eller mer. På den måten kommer også disse studentene bedre økonomisk ut.

Tabell 12.1: Eksempler på virkninger av ny støtteordning og gradsstruktur (tall i 1 000 kroner)

	Dagens ordning		Ny ordning	
	(2001-02)		(2002-03)	
	Stipend	Lån*	Stipend	Lån*
3 år	63	147	93	147
4 år	84	196	124	196
5 år	105	245	155	245
6 år	126	294	186	294
	cand. mag (4 år)		bachelor (3 år)	
	84	196	93	147

Tabell 12.1: Eksempler på virkninger av ny støtteordning og gradsstruktur (tall i 1 000 kroner)

	cand. philol (6 år)		master (5 år)	
	126	294	155	245

* Ved avlagte studier normert til fem og seks år avskrives etter dagens ordning henholdsvis kr 23 000 og kr 47 000 av lånet. Dette kommer i tillegg til stipendet, men er ikke inkludert i tabellen.

12.3.3 Ny støttemodell

Modell for beregning av stipend og lån

Den ordinære utdanningsstøtten tildeles i dag dels som stipend og dels som lån. Støttebeløpet beregnes ved at følgende komponenter summeres: grunnbeløp, botillegg, tillegg for bøker og materiell, forsørgertillegg og fradrag for arbeidsinntekt, trygdeytelser m.m. Fordelingen mellom lån og stipend beregnes på følgende måte: Av den delen av støttebeløpet som er under en øvre grense på kr 10 550 og over en nedre grense på kr 4 810, tildeles 97,2 prosent som stipend. Resten av støttebeløpet tildeles som lån. Denne modellen er tilpasset slik at de fleste studenter, det vil si enslige borteboere, får 30 prosent av støtten som stipend. Når stipendandelen omtales i den offentlige debatten, er det gjerne stipendandelen for normalstudenten det refereres til. Studentgrupper med høyere støtteberettiget behov og/eller fradrag for arbeidsinntekt m.m. vil imidlertid kunne få en større eller mindre stipendandel enn normalstudenten. I tillegg kommer stipend og/eller lån som tildeles særskilt uavhengig av denne beregningsmodellen.

Forsørgertillegg	Fradrag for inntekt m.m.	Bare lån	Øvre grense kr 10 550
Materiell		97,2 pst. som stipend	
Botillegg		2,8 pst. som lån	
Grunnbeløp	Støttebeløp		Nedre grense kr 4 810
		Bare lån	

Figur 12.2 Dagens ordning - Prosentstipendmodellen (2001-02)

Et særtrekk ved dagens modell er at stipendandelen endres progressivt etter størrelsen på stipendgrunlaget. Støttebeløpet for hjemmeboere er under nedre grense i dagens modell og tildeles derfor utelukkende som lån. Utenlandsstudenter i land med høyere kostnadsnorm enn i Norge og søkere som får forsørgertillegg, får en betydelig høyere stipendandel enn normalstudenten. Modellen er tuftet på en høy grad av presisjon i forhold til det individuelle behovet for støtte. Det er lagt inn sosiale fordelingsmekanismer både ved beregning av støttebeløpet og ved beregning av stipendet. Mulig justering av øvre og nedre grense for stipendberegning samt prosentandelen gir rom for ulike tilpasninger til fordelingsmessige hensyn. Det er likevel grunn til å tvile på at et så finstemt verktøy er hensiktsmessig og nødvendig. Verdien av kom-

pliserte regler for beregning av stipendandelen blir begrenset så lenge fundamentet for beregningen (støttebeløpet) bestemmes etter prinsipper som er langt mer grovmaskete. Modellen er uoversiktlig og gir ikke tilstrekkelig inn-syn i hvordan støttebeløp og fordeling mellom lån og stipend beregnes. Dette medfører at studentene har begrenset mulighet til å sette seg inn i egne rettigheter og etterprøve tildelingen. Departementet mener dagens modell er unødig komplisert, og at forenkling kan gjennomføres uten at dette medfører urimeelige omfordelingsvirkninger.

Forsørgertillegg	Stipend	Fradrag for inntekt m.m.
Basisstøtte	Stipend etter progresjon	
	Lån	Støttebeløp

Figur 12.3 Ny støtteordning

Departementet foreslår at dagens modell for beregning av ordinær utdanningsstøtte erstattes av en ny og forenklet modell med følgende hovedelementer:

Basisstøtte

Departementet foreslår at dagens grunnbeløp, botillegg og tillegg for bøker og materiell slås sammen til en samlet basisstøtte som kan tildeles samtlige studenter. Endringen vil medføre en betydelig forenkling av støttesystemet. Forenklingen berører først og fremst utenlandsstudenter i land med en annen kostnadsnorm enn i Norge og studenter som bor i foreldrehjemmet. Tillegget for bøker og materiell på kr 550 per måned trekkes i dag ved faglig forsinkelse og dersom det mottas sosiale ytelser som er ment å dekke studiemateriell. Dagens ordning er administrativt tungvint. Departementets forslag om at tildeling av stipend generelt skal gjøres avhengig av studieprogresjon, medfører dessuten at tillegget uansett bare vil bli gitt som lån ved forsinkelse.

Hjemmeboere mottar i dag ikke botillegg. Opprinnelig ble det stilt krav til avstand mellom studiested og foreldrehjem. Botillegget skulle på denne måten først og fremst ivareta distriktpolitiske hensyn. I dag gis botillegget til alle borteboere, og det distriktpolitiske elementet er derfor vesentlig svekket. Studenter over aldersskillet bør etter departementets mening vurderes som økonomisk selvstendige individer og bør kunne få mulighet til å oppta mer lån dersom studenten selv anser dette som nødvendig. Kostnadene for fellesskapet er i første rekke knyttet til utbetaling av stipend. På dette området

mener departementet at det fremdeles er grunnlag for å skille mellom borteboere og hjemmeboere, se omtale nedenfor.

Utdanningsstøtten for studier i utlandet ligger i dagens system til dels langt over ordinær støtte for studier i Norge. Dagens modell for beregning av stipend medfører dessuten at 97 prosent av forskjellen mellom kostnadsnorm innenlands og utenlands i praksis gis som stipend. I de nordiske landene er satsene som i Norge, mens satsene ligger noe lavere i Øst-Europa. Med disse unntakene gis det høyere støtte for studier i utlandet enn i Norge. Dette skjer til tross for at Norge må regnes som et høykostland. I OECDs komparative prisindeks per 1. juli 2000 er det kun Japan, Sveits og Island som er registrert med høyere priser enn Norge. Det er grunn til å anta at reelle kostnader til livsopphold for studenter i de fleste andre land ikke ligger vesentlig over kostnader ved å bo i Norge.

Gjennomsnittlig kostnadsnorm i utlandet er i dag om lag kr 7 500 per måned i ordinær utdanningsstøtte. Kostnadsnormen for en enslig borteboer i Norge er til sammenligning om lag kr 7 000 per måned. Med den foreslåtte økningen i støttebeløpet til kr 8 000 per måned for alle studenter vil samordning av kostnadsnormen i Norge og i utlandet ikke gi urimelige utslag for den enkelte. Samordningen vil gi oversikt og forutsigbarhet for studentene og medføre en betydelig administrativ forenkling, særlig ved kortvarig utvekslingsopphold i utlandet.

Fordeling mellom lån og stipend

Departementet foreslår at basisstøtten til borteboere kan tildeles dels som lån og dels som stipend etter en fast fordelingsnøkkel. Studenter som bor hos foreldrene, får i likhet med dagens ordning hele støttebeløpet som lån. Avvikling av øvre grense for beregning av stipend vil gi økt stipend for et lite antall studenter med stort forsørgertillegg og lav inntekt. Full stipendandel forutsetter at studenten følger normert studieprogresjon.

Forsørgertillegg for barn

Dagens beregningsmodell medfører at 97,2 prosent av forsørgertillegget i praksis tildeles som stipend. Forsørgertillegget utgjør i dag om lag kr 1 300 per måned for de to første barna og halvparten for de neste. Departementet foreslår at forsørgertillegget i sin helhet tildeles som stipend. Det foreslås videre at ordningen med tildeling av stipend etter dokumentert studieprogresjon ikke skal omfatte forsørgertillegget.

Behovsprøving

Etter dagens ordning gir arbeidsinntekt over et fastsatt fribeløp grunnlag for å redusere støtten. Frigrensen for arbeidsinntekt er i dag kr 5 200 i hver av studieårets 10 måneder. Inntekt i sommermånedene gir uansett beløp ikke grunnlag for trekk i utdanningsstøtten. Ordningen er problematisk å kontrollere og ikke lenger hensiktsmessig sett i lys av større fleksibilitet i semesterstrukturen. Departementet foreslår at fribeløpet knyttes til samlet årsinntekt inkludert sommermånedene. Fribeløpet foreslås derfor øket til kr 100 000 per år. Med dagens ordning vil inntekt over fribeløpet i hovedsak først redusere

stipendiet og deretter lånet. Departementet foreslår at dette prinsippet videreføres. På samme måte som i dag gjelder behovsprøvingen også forsørgertillegget.

Tillegg til dekning av skolepenger

Ved studier i utlandet kan det gis et stipend på opptil ca. kr 50 000 til dekning av skolepenger (gebyrstipend). Til nærmere utpekte læresteder og fagretninger kan det gis ytterligere ca. kr 53 000 (tilleggsstipend). Stipendene gis uten økonomisk behovsprøving. Departementet foreslår at ordningen med stipenddekning av skolepenger ved utdanning i utlandet opprettholdes, men at den ikke omfattes av den foreslåtte ordningen med konvertering fra lån til stipend etter avlagte studier.

Stipend til studenter ved nordiske institusjoner

I dagens utdanningsstøtteordning kan det etter særskilte regler bli gitt stipend til norske studenter ved Nordisk Journalistkursus i Århus og Nordiska Hälsovårdshögskolan i Göteborg. Ordningen er foreldet og lite brukt. Sett i lys av det overordnede målet om forenkling av Lånekassens støtteordninger foreslår departementet at stipendiet bortfaller fra studieåret 2002-2003.

Forsørgertillegg for ektefelle

Departementet foreslår å avvikle ordningen med forsørgertillegg for ektefelle fra studieåret 2002-2003. I de fleste lovregulerte forhold betraktes ektefeller hver for seg som selvforsørgende og selvstendige økonomiske individer. Forsørgertillegget for barn videreføres og ivaretar hensynet til at studenten skal kunne bidra med sin del av ektefellenes felles ansvar for å forsørge barn. Avvikling av ordningen med forsørgertillegg for ektefelle vil være i tråd med departementets overordnede mål om å rendyrke utdanningsfinansieringsordningen som utdanningspolitisk virkemiddel med klarere grenser mot andre velferdsordninger.

Kunstfagstipendet

Kunstfagstipendet kan tildeles studenter ved høyere læresteder for kunstutdanning i Norge og i utlandet. Stipendet ble etablert med virkning fra og med undervisningsåret 1969-1970, og ordningen tok sikte på å hindre en for stor gjeldsbyrde blant vedkommende studenter. For en borteboende student uten spesielle tillegg eller fradrag ved støttetildelingen utgjorde stipendandelen ca. 66,6 prosent. I 1997 ble stipendiet redusert fra 66,6 prosent til 35,5 prosent, og dette er fortsatt dagens nivå. Reduksjonen ble blant annet begrunnet med at nær halvparten av kunstfagstipendmottakerne tok forutdanning for å komme inn på en utdanning som ga kunstfagstipend, noe som førte til at kunststudentene hadde høyere gjennomsnittsgjeld etter fullført utdanning enn andre som tok høyere utdanning.

Kunstfagstipendet er i realiteten et forhøyet utdanningsstipend, og det er både utdanningspolitisk og kulturpolitisk begrunnet. Utdanningspolitisk kan stipendiet medvirke til at kunstfagutdanningen skjer uavhengig av økonomiske forhold. Ved at stipendiet minsker gjelden etter endt utdanning, kan dette motvirke gjeldsfrykt. Det er videre et kulturpolitisk ansvar å sørge for at

kunstnerne har levelige vilkår etter endt utdanning. Departementet mener at det er viktig å legge til rette for at alle grupper i befolkningen med talent og interesse for en kunstnerisk utdanning skal ha mulighet til å begynne på en slik utdanning. Samfunnet må tilby ordninger som gir forutsigbarhet for kunststudentene.

I St.meld. nr. 47 (1996-97) *Kunstnarane* ble det fastsatt som prinsipp at offentlige virkemidler bør settes inn etter at utdanningen er avsluttet. Departementet vil vurdere å bruke midlene som i dag utbetales som kunstfagstipend til å styrke etableringsstøtten til bestemte grupper av nyutdannede kunstnere. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet i budsjettproposisjonen for 2002.

Samordning med folketrygdens ytelser

Departementet mener prinsipielt at finansiering gjennom folketrygden og Lånekassen til samme formål i størst mulig grad bør unngås. En større samordning av folketrygdens ytelser med Lånekassens ytelser vil innebære en forenkling av beregningssystemet for utdanningsstøtte. Departementet vil vurdere konsekvensene av et eventuelt opphør av støtte fra Lånekassen til personer som har fullfinansiering av oppholdskostnader og utdanningskostnader fra folketrygden under utdanning. Departementet mener videre at ordningen med utdanningsstøtte til personer med delvis støtte fra folketrygden må opprettholdes. Det samme gjelder ekstraytelser fra folketrygden til dekning av kostnader som ikke omfattes av støtteordningen gjennom Lånekassen.

Avgrensning av støtteperioden

I dagens regler for utdanningsstøtte opereres det med et aldersskille på 19 år. Det er ulike regler for utdanningsstøtte for støttesøkere over og under 19 år. Utdanningsstøtten under aldersskillet skal være et supplement til finansieringen fra foreldrene, og er som en følge av dette behovsprøvd mot foreldrenes økonomi. Utdanningsstøtten over aldersskillet legger til rette for at studenter skal kunne ha tilfredsstillende arbeidsforhold uten annen finansiering. Regelverket rundt aldersskillet er komplisert, og det har vokst fram flere unntak fra dette systemet. I tillegg favner perioden under aldersskillet svært forskjellige utdanninger hva gjelder faglig innhold og nivå, blant annet ordinær videregående opplæring, folkehøyskole og korte yrkesrettede utdanninger.

Til videregående opplæring kan det etter dagens regler tildeles støtte for opptil fire år. Dersom støttesøkeren tar en studieretning/studieretninger som gjør at samlet tid i videregående opplæring blir mer enn fire år, kan Lånekassen vurdere å gi støtte i mer enn fire år. Til høyere utdanning kan det gis støtte i seks år, eller i åtte år når søkeren tar utdanning på hovedfagsnivå, eller det er spesielle faglige eller yrkesmessige grunner til at søkeren følger et utdanningsprogram. I tillegg kan det gis støtte for ett år ved faglig forsinkelse.

Departementet mener at utdanningsstøtteordningen må følge av de prinsippene som ligger i opplæringsloven hva angår rett til videregående opplæring. Ungdom med rett til videregående opplæring bør få støtte fra Lånekassen etter de samme reglene, uavhengig av alder. Departementet foreslår derfor at det ikke lenger opereres med et aldersskille, men at det settes et skille mellom rettighetsbasert videregående opplæring og all annen utdanning.

Departementet vil foreta en helhetlig gjennomgang av studiestøttesystemet for utdanningsøkende i rettighetsbasert videregående opplæring.

Departementet foreslår videre at det settes en normalramme for tildeling av utdanningsstøtte på åtte år, inkludert eventuell forsinkelse, for studier utover rettighetsbasert videregående opplæring. Normalperioden på åtte år vil gi en vid ramme for det store flertallet av studentene til å gjennomføre en høyere utdanning etter den nye gradsstrukturen som foreslås etablert i kapittel 6. Departementet foreslår at støtteperioden gjøres fleksibel og tilpasses studenter som tar utdanninger av lengre varighet enn fem år. Den foreslåtte støtteperioden gir både heltids- og deltidsstudenter mulighet til å innrette studieløpet etter egne ønsker vedrørende utdanningsvalg og tidspunkt for utdanningen. Departementet ser det som en viktig målsetting å legge til rette for at alle grupper i befolkningen skal kunne ta en etter- og videreutdanning, og mener at en normalramme på åtte år vil gi voksne en mulighet til å heve sin kompetanse gjennom hele livsløpet. Forslaget følger videre opp departementets tilråding i St.meld. nr. 20 (2000-2001) *Om korte yrkesrettede utdanninger etter videregående opplæring* om at det skal gis utdanningsstøtte til ett års utdanning etter videregående opplæring som ikke er høyere utdanning, og at dette skal gå av støtteperioden for høyere utdanning. Departementet legger til grunn at et mer gjensidig forpliktende forhold mellom utdanningsinstitusjon og student, blant annet med en tettere oppfølging av den enkelte, vil føre til at antallet studenter som blir faglig forsinket, reduseres. På sikt kan dette gi en budsjettmessig innsparing. En omlegging til ny gradsstruktur vil tilsvarende gi en innsparing på sikt.

Krav om opphold på lærestedet

Den teknologiske utviklingen gjør det mulig for utdanningsinstitusjonene å tilby undervisning til studentene uavhengig av hvor de oppholder seg. Voksne personer som ønsker å ta utdanning, kan ha ønsker om og behov for å ta sin utdanning i nærheten av eller i hjemmet eller arbeidsstedet. Departementet mener at det må være et ansvar for lærestedene å legge til rette for, og om ønskelig kontrollere, at personer som er tatt opp til en utdanning, følger oppsatt undervisning. Allerede i dag gis det støtte til fjernundervisning ved norsk lærested som gir godkjent kompetansegivende utdanning. Fjernundervisningen må være fulgt opp av samlinger eller annen form for oppfølging fra lærestedet hvert semester. Departementet foreslår at kravet i Lånekassens regelverk om at elever/studenter må oppholde seg på lærestedet for å kunne motta utdanningsstøtte, faller bort fra studieåret 2002-2003.

Støtteperiode

Departementet ønsker å beholde dagens ordning med støtte i studieåret (normalt 10 måneder). Det bør likevel kunne gjøres tilpasninger for søkere i en spesiell studiesituasjon. En eventuell innføring av utbetalinger i flere terminer enn to i året er ikke aktuelt før man har fått til en vesentlig heving i kostnadsnormen. En slik ordning måtte uansett forutsette at en vesentlig del av støttebeløpet ble utbetalt ved starten av studiet.

Tilbakebetalingsfasen

Etter dagens regler for utdanningsstøtte er den enkelte tilbakebetaler ansvarlig for å nedbetale studiegjelden i sin helhet. Samtidig er det etablert et sosialt sikkerhetsnett, som målretter mulighetene for betalingslettelser mot de gruppene som måtte ha størst behov for det.

Dagens regelverk for tilbakebetaling av studielån inneholder detaljerte og til dels kompliserte regler og kriterier om rentefritak, betalingsutsettelse, ettergivelse mv. Videre er regelverket lite fleksibelt ved fastsettelse av betalingsprofil og terminbeløp. Regelverket gir liten mulighet for den enkelte tilbakebetaler til å kunne tilpasse nedbetalingen til sin økonomiske situasjon. En utvikling i retning av at flere ønsker å dele opp sin utdanning i ulike livsfaser, fører til et behov for større individualitet og fleksibilitet i sammenheng med fastsettelse av betalingsprofil og terminvilkår.

Regjeringen vil videreføre ordningen med rentefritak under utdanningen. Departementet foreslår å øke stipendandelen til om lag 39 prosent, og i kapittel 6 foreslås det at det etableres en ny gradsstruktur som medfører en nedkorting av studietiden for de fleste studieretninger. Både en nedkorting av utdanningens lengde og en økning av stipendandelen og rentefritaket under utdanning bidrar til at den enkelte student får redusert sin totale gjeldsbyrde ved endt studium. Departementet ser allikevel at det er påkrevd at Lånekassen tilpasser sine tilbakebetalingsordninger til de utfordringene og behovene som dagens sammensatte låntakergruppe representerer. Departementet foreslår at det etableres en mer fleksibel tilbakebetalingsordning i Lånekassen, slik at den enkelte tilbakebetaler i større grad kan tilpasse nedbetalingen til utviklingen i egen betalingsevne.

Etter- og videreutdanning

Det er en målsetting at hele befolkningen skal omfattes av Kompetansereformen, både de som er i arbeid, og de som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet. Personer som mangler eller ikke har fullført en grunnskoleutdanning eller videregående opplæring, har ofte en høyere terskel for å gå inn i en opplæringssituasjon enn personer som allerede har fullført en lengre utdanning. Kompetansereformen har et særlig fokus på den delen av befolkningen som har relativt lite utdanning fra før.

Departementet viser til utvalget som har som mandat å utrede støtte til livsopphold under utdanningspermisjon. Det er forutsatt at utvalgets forslag skal gjelde hele arbeidslivet. Utvalget har frist til 1. juli 2001. Utvalget vil legge grunnlaget for departementets videre arbeid med finansiering av livsopphold under utdanningspermisjon.

12.3.4 Statens lånekasse for utdanning

Status

Statens lånekasse for utdanning forvalter utdanningsstøtteordningen i Norge. Institusjonen er underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som gir nærmere forskrifter om støtteordningen. Lånekassens rolle som finansieringsinstitusjon er fastlagt gjennom lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter.

Lånekassen er en av de store institusjonene i Norge innenfor betalingsformidling. Utbetalingene utgjorde i 1999 om lag 11 mrd. kroner, hvorav 6,4 mrd. kroner i lån og 4,5 mrd. kroner i stipend, og kundemassen utgjorde i underkant av 700 000 personer. Antall støttemottakere og tilbakebetalere tilsier at det i utstrakt grad må legges til rette for massehåndtering av henvendelser fra studentene. Samtidig forventes det i økende grad tjenester, service og forvaltning mer på linje med det man møter i private banker.

Lånekassen som forvaltningsorgan

Som administrativt organ for statens ordning for utdanningsfinansiering har Lånekassen en stor og viktig rolle å spille overfor studenter og myndigheter.

Lånekassen skal framstå som en virksomhet med evne til å møte forventninger og krav som forvaltningsorgan og som finansieringsvirksomhet. Institusjonen må være omstillingsdyktig og utviklingsorientert i forhold til raskt skiftende rammebetingelser. Virksomheten må også legges til rette for økt effektivitet, fleksibilitet og service, samtidig som krav til kvalitet i saksbehandlingen og sikkerhet i økonomiforvaltningen skal ivaretas. Ordningen med tildeling av stipend etter studieprogresjon innebærer nye og store utfordringer for både Lånekassen og lærestedene. Ordningen medfører en administrativ merbelastning for Lånekassen i implementeringsfasen, og den stiller store krav til en samordning av lærestedenes rapporteringssystemer med Lånekassens systemer. Den administrative merbelastningen og kostnadene ved dette kan i noen grad veies opp mot gevinsten ved en antatt raskere studiegjennomføring. Det er knyttet betydelige tekniske, faglige og økonomiske spørsmål til en slik utvikling. Dette er imidlertid et felt der det også med dagens ordning er nødvendig med omfattende forbedringer.

En grunnleggende forutsetning for en tilpasningsdyktig organisasjon med masseforvaltning av slike dimensjoner som Lånekassen er et IKT-system som er moderne og robust. Lånekassen planlegger derfor en modernisering av saksbehandlingssystemet. Departementet ønsker at et nytt system skal gi grunnlag for økt brukervennlighet, tilbud om døgnåpen forvaltning og tilpassede tjenester i tråd med Regjeringens fornyelsesprogram.

12.4 Oppsummering

- Departementet foreslår at den ordinære utdanningsstøtten over aldersskillet økes med om lag kr 1 000 per måned, det vil si fra om lag kr 7 000 per måned (2001-2002) til kr 8 000 per måned.
- Departementet foreslår å øke stipendandelen fra dagens nivå på 30 prosent til et gjennomsnittlig nivå på om lag 39 prosent.
- Departementet foreslår at det innføres en ordning med tildeling av stipend etter avlagte studier. Lånet vil fortsatt være rentefritt under utdanningen.
- Departementet foreslår å erstatte dagens modell for beregning av ordinær utdanningsstøtte med en ny og forenklet modell. Modellen innebærer at dagens grunnbeløp, botillegg og tillegg for bøker og materiell slås sammen til en basisstøtte som kan tildeles samtlige studenter.
- Departementet foreslår å samordne kostnadsnormen i Norge og i utlandet.

- Departementet foreslår at basisstøtten kan tildeles dels som lån og dels som stipend etter en fast fordelingsnøkkel. Studenter som bor i foreldrehjemmet, får i likhet med dagens ordning hele den ordinære utdanningsstøtten som lån.
- Departementet foreslår at forsørgertillegget i sin helhet tildeles som stipend. Departementet foreslår videre at ordningen med tildeling av stipend etter dokumentert studieprogresjon ikke skal omfatte forsørgertillegget.
- Departementet foreslår at fribeløpet knyttes til samlet årsinntekt inkludert sommermånedene, og at det økes til kr 100 000 per år. Departementet foreslår en videreføring av prinsippet om at inntekt over fribeløpet først reduserer stipendet og deretter lånet. På samme måte som i dag skal behovsprøvingen også gjelde forsørgertillegget.
- Departementet foreslår at ordningen med stipenddekning av skolepenger ved utdanning i utlandet opprettholdes, men at den ikke omfattes av den foreslåtte ordningen med tildeling av stipend etter avlagte studier.
- Departementet foreslår at dagens særskilte stipend til norske studenter ved Nordisk Journalistkursus i Århus og Nordiska Hälsovårdshögskolan i Göteborg bortfaller.
- Departementet foreslår å avvikle ordningen med forsørgertillegg for ektefelle.
- Departementet vil vurdere å bruke midlene som i dag utbetales som kunstfagstipend til en styrket etableringsstøtte til bestemte grupper av nyutdannede kunstnere.
- Departementet vil vurdere konsekvensene av et eventuelt opphør av støtte fra Lånekassen til personer som har fullfinansiering av oppholdskostnader og utdanningskostnader fra folketrygden under utdanning.
- Departementet foreslår at det ikke lenger opereres med et aldersskille, men at det settes et skille mellom rettighetsbasert videregående opplæring og all annen utdanning. Departementet vil foreta en helhetlig gjennomgang av studiestøttesystemet for utdanningssøkende i rettighetsbasert videregående opplæring. Departementet foreslår videre at det settes en normalramme for tildeling av utdanningsstøtte på åtte år, inkludert eventuell forsinkelse, for studier utover rettighetsbasert videregående opplæring.
- Departementet foreslår at kravet i Lånekassens regelverk om at elever/studenter må oppholde seg på lærestedet for å kunne motta utdanningsstøtte, faller bort.
- Departementet ønsker å beholde dagens ordning med støtte i studieåret (normalt 10 måneder). Det bør likevel kunne gjøres tilpasninger for søkere i en spesiell studiesituasjon.
- Departementet foreslår at det etableres en mer fleksibel og moderne tilbakebetalingsordning i Lånekassen.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

De spaserer hit og dit og mumler «Ha ha!» Men vet de noenting om A? Det gjør de ikke. For *demer* A bare tre pinner. Men for den som har Skolegang, merk deg dette, lille Nøff, for den som har Skolegang, og da snakker vi ikke om Brummer og Nøffer, er dette en stor og praktfull A. «Ikke,» la han til, «ikke bare noe som hvem som helst kan komme og *blåseav.*»

A. A. Milne, Huset på Bjørnehjørnet, Gyldendal 1993

Forslagene om endret gradsstruktur og tilrettelegging for økt studieintensitet vil effektivisere høyere utdanning, og dermed frigjøre betydelige arbeidskraftressurser. Forslagene i meldingen vil på sikt kunne få meget stor betydning for størrelsen på arbeidsstyrken. Dette oppnås ved å korte ned studieløpene, belønne institusjoner som får studentene igjennom, belønne studenter som fullfører til normert tid og legge vekt på forpliktende avtaler mellom institusjon og student. Forutsetningen for å få dette til er at studiefinansieringen styrkes slik at studentene gis bedre mulighet til å konsentrere seg om studiene.

Forslagene til endringer i utdanningsstøtteordningen er samlet anslått å medføre budsjettvirkninger på 650 mill. kroner i 2002, med en helårsvirkning på 1 264 mill. kroner. Budsjettvirkningen av endret kostnadsnorm er beregnet til om lag 670 mill. kroner i 2002, med en helårsvirkning på 1 304 mill. kroner. Avvikling av forsørgertillegget for ektefelle medfører en innsparing på om lag 20 mill. kroner i 2002, med en helårsvirkning på 40 mill. kroner. Avvikling av stipend til studenter ved nordiske institusjoner medfører en innsparing på om lag kr 100 000 på helårsbasis. I tillegg kommer eventuelle virkninger av at inntektsgrensen for behovsprøving av utdanningsstøtten heves i forbindelse med at den blir knyttet til årsinntekt i stedet for månedsinntekt i studieårets 10 måneder.

Budsjettvirkningen må imidlertid ses i sammenheng med at departementet har fremmet forslag som på sikt vil medføre betydelige innsparinger. Innføring av en ordning med stipendtildeling etter studieprogresjon innebærer at studenter som er reelt forsinket i studiene kun får utbetalt studiestøtten som lån i forsinkelsesperioden. Tilsvarende effekt vil oppnås dersom ordningen medfører redusert forsinkelse. På sikt vil dette kunne antas å medføre en innsparing på anslagsvis 330 mill. kroner. Innføring av ny gradsstruktur kan på sikt medføre en innsparing knyttet til studiefinansiering på om lag 190 mill. kroner. Størrelsen på denne innsparingen vil avhenge av både studietilbøeligheter og fordeling av studenter på de ulike studieløpene.

Omlegging av støttesystemet vil i en overgangsperiode medføre en administrativ merbelastning for Lånekassen. Det må foretas endringer i Lånekassens tildelingssystemer. Parallellt med dette vil det foregå en omfattende modernisering av IT-systemene. Departementet vil komme tilbake med nærmere kostnadsvurderinger av disse omleggingene i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Lærestedenes rapportering til Lånekassen må forbedres og i større grad samordnes med Lånekassens systemer.

Utvikling av kvalitet og effektivisering av høyere utdanning fordrer at institusjonene har tilstrekkelig ressurser til å make videreutvikling av kvalitativt gode og effektive studieløp. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige framlegg til statsbudsjett. Forslagene om ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler kan gjennomføres innenfor eksisterende budsjetttramme. Finansieringsmodellen vil i seg selv ikke innebære overføring av ressurser mellom utdannings- og forskningsvirksomhet, men legger til rette for senere å vurdere budsjettmidler til undervisning og forskning delvis uavhengig av hverandre. Premiering av kvalitet i studiene legger til rette for bedre gjennomstrømning, og forventes over tid å føre til store samfunnsøkonomiske gevinster i form av økt arbeidsstyrke. For at modellen skal ha effekt må ressurser og aktivitetsnivå overføres fra institusjoner med svak resultatoppgåelse til institusjoner med god gjennomføring og tilstrekkelig søkertilgang. For å få god effekt av tiltakene er det lagt opp til ordninger som legger et felles ansvar på institusjonene og studentene. Departementet vil komme tilbake til endelig utforming av finansieringsmodellen i forbindelse med forslag til statsbudsjett.

Departementet vil også komme tilbake med forslag om endringer i lov om universiteter og høyskoler, bl.a. knyttet til å gi universiteter og høyskoler ytterligere fullmakter, innføring av ny styringsmodell ved institusjonene og fastsetting av betegnelse for institusjonene. Departementet vil også gjennomgå forskrifter, regelverk og retningslinjer med sikte på forenkling og å gi større frihet for institusjonene, på bakgrunn av behandlingen av forslag som er presentert i stortingsmeldingen. Departementet vil komme tilbake til oppfølging av foreslåtte tiltak på personalområdet. Departementet vil også komme tilbake til spørsmålet om innpassing i ny gradsstruktur for lærerutdanningene og enkelte profesjonsutdanninger. Det vil legges fram en egen stortingsmelding om innpassing av lærerutdanning i ny gradsstruktur.

Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om samisk utdanning og forskning.

Departementet vil komme nærmere tilbake til spørsmålet om arbeidsdeling og mandat for å definere Norgesnettrådet som kvalitetssikrings- og kvalitetsutviklingsinstrument.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 9. mars 2001 om Gjør din plikt - Krev din rett, kvalitetsreform av høyere utdanning, blir sendt Stortinget
