



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Vår saksbehandler: Jarle Grumstad
Vår ref: 34480

Vår dato: 05.05.2008

Deres ref.:

Medlemsnr.:

Hørings svar - NOU 2008:3 Sett under ett - Stjernø-utvalget

Norsk Sykepleierforbund (NSF) viser til mottatt høring på Utvalget for høyere utdanning (Stjernø-utvalget) sin innstilling NOU 2008:3 Sett under ett.

Oppsummering

- NSF går inn for en strukturendring på linje med en flercampusmodell hvor høyere utdanning og forskning etableres i en universitetsstruktur i større enheter.
- Utforming av styringsstruktur må vurderes nøye slik at faglige og ressursmessige forhold ikke settes under press.
- Profesjonsutdanningenes egenart må gis tydelig legitimitet og gjenspeiles i organisering og ledelse av institusjonene.
- Tiltakene for å styrke profesjonsutdanningene i forhold til undervisning, praksisstudier og forskning er viktige. En solid satsning på kompetanseheving i profesjonsutdanningen er avgjørende.
- Utvalgets føringer om en sterkere og tydeligere politisk styring gjennom mål og incentiv ønskes velkommen.
- Nasjonale rammeplaner må fortsatt være grunnlaget for utvikling av de ulike studietilbudene. Rammeplaner er et politisk målstyringsverktøy. Fjerning av rammeplaner harmonerer derfor ikke med utvalgets grunntenkning om større politisk målstyring.

Innledning

Høyere utdanning i Norge har gjennom de siste par tiår gjennomgått flere omfattende og dypt gripende reformer som har påvirket struktur, rammevilkår og innhold. Reformene har medført krav om omstillinger og endringer for institusjonene, de ansatte, fag og studier. For sykepleierutdanning og sykepleieforskning har disse endringene gitt både muligheter for faglig videreutvikling og krevende utfordringer knyttet til nye krav. Dette betyr at reformer som medfører strukturelle endringer har faglige implikasjoner. De vil virke inn på det som skal utvikles i faglig og forskningsmessig sammenheng, noe som vil gi direkte innvirkning på kunnskapsgrunnlaget i utdanningene og undervisningen. Derfor må alle forslag om endringer i høyere utdanning nøye vurderes opp mot mulige faglige implikasjoner.

Utgangspunktet for Stjernø-utvalgets innstilling er en vurdering av universitetenes og høyskolenes rolle som sentrale samfunnsinstitusjoner som skal bidra til landets økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Med et perspektiv på 10-20 år har utvalget vurdert tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler bidrar til å møte samfunnets behov og sikrer en god ressursutnyttelse. Spørsmålene høringen stiller anser NSF som viktig.



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt, 22
Postboks 456
0104 Oslo

Telefon: 22 04 33 04
Telefaks: 22 04 32 40
E-post: post@sykepleierforbundet.no

www.sykepleierforbundet.no
Bankgiro: 1600 49 66698
Org.nr.: NO 960 893 506 MVA

Fakturaadresse:
Postboks 1535
7435 Trondheim

Innstillingen har vært til høring i organisasjonen, og til behandling i vårt forbundsstyre. NSF's faggruppe for sykepleiere i undervisning, fagutvikling og forskning har gitt innspill til høringssvaret.

NSF er i hovedsak enig i utvalgets situasjonsbeskrivelse og forståelse av utviklingstrekkene i høyere utdanning i Norge slik den fremkommer i utvalgets innstilling. NSF finner det også svært interessant at utvalget har lagt vekt på flere av de samme utfordringene knyttet til profesjonsutdanningene som NSF har fremmet over lang tid.

Institusjonsutvikling og organisering (Kap. 6)

Sidestillingen av universitet og høyskoler gjennom felles lov har vært viktig for å redusere et skille i tenkning, holdning og struktur i høyere utdanning. Denne utviklingen har ført til endrede krav til ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger, endringer i styring og finansiering – og ikke minst ny felles gradsstruktur fra 2003.

Selv om tiltakene/endringene har medført ulike problemstillinger og utfordringer, vil kunnskaps- og samfunnsutviklingen tjene på dette. "Nye" grupper i høyere utdanning må utvikle sin kunnskapsbase, utfordre sin profesjonskunnskap og øke forskningen.

"Gamle" grupper må utfordres til å se/utvikle/begrunne sitt bidrag til samfunnet, produksjon og innovasjon. Dette utviklingstrekket er med på å danne basisen for kunnskapssamfunnet ved å likestille kunnskapsutviklingen på tvers av sektorer og fag. Det vil bidra til en bredest mulig plattform for å sikre velferdsstaten og gi utvikling i fremtiden.

Det blir mindre og mindre logisk å holde på høyskole og universitetsbegrepet – fordi skillene blir stadig mindre. Det er i dag sykepleierutdanning på bachelornivå og mastergradsnivå på både universitet og i høyskole. Fagskillene, eller nivåskillen mellom universitet og høyskole, viskes med andre ord ut. Universitetene er utfordret til å være nærmere arbeidslivet, og høyskolene til å ta i bruk forskning og å forske. Satsing på praksisnær forskning må stå sentralt.

Det må være kvalitetsaspekter som skal styre antall utdanningssteder og studier. NOKUTs reakkreditering av sykepleierutdanningen har vært en svært omfattende og krevende prosess for utdanningsinstitusjonene og slutføres først i juni i år. Det endelige utfallet er med andre ord ikke avklart. Reakkrediteringen har vist (ut fra NOKUTS krav og sakkyndigvurdering) at flere utdanningsinstitusjoner har måtte gjøre grep i studieplan og i heving av undervisningskompetansen. Etter NSF's vurdering vil det bety at de studietilbudene som fyller NOKUTs krav, møter kvalitetsmålene. Det er vanskelig å se at Stjernø-utvalgets vurderinger skal endre på det prinsippet per i dag. Ser en derimot kvalitetsspørsmålet i et lengre perspektiv, kan kvalitetsparameterne vurderes på nytt og videreutvikles. En slik videreutvikling kan ta for seg krav til størrelse på miljøer, volum av studenter, fordeling/konsentrasjon av fag/studietilbud samt geografisk spredning.

For å skape robuste miljøer, synes det nødvendig å finne former for større enheter. Det dreier seg om å utvikle utdanningsløp fra bachelor, via mastergrad (videreutdanning) og opp til PhD i samme struktur. Det gir mulighet til å sikre bredde, dybde og fagspesifikk fordypning. Det er allikevel nødvendig å finne modeller som ivaretar regionale behov. Ikke minst dreier dette seg om behov knyttet til rekruttering og tjenesteutvikling i et samspill mellom klinikk og akademi.

Som grunnlag for å drøfte fordeler og ulemper ved mulige endringer i institusjonsstruktur, har utvalget skissert fire modeller. Vi velger her å kommentere flercampusmodellen.

Mulighetene som ligger i flercampusmodellen for å samle hele det sykepleiefaglige miljøet i Norge i større enheter, vil kunne øke grunnlaget for en mer målrettet utvikling av sykepleiefaget, sykepleierutdanning og sykepleieforskningen i Norge. Det gir mulighet til å styrke forskeropplæringen og øke forskningsaktiviteten, når kreftene i større grad forenes. Det betyr at dagens konkurranse mellom utdanningsinstitusjonen dempes, noe NSF oppfatter vil styrke sektoren som helhet ved å gi en bedre ressursutnyttelse.

I dagens høyskolesystem kan sykepleierutdanningen være organisert sammen med andre helse- og sosialfagutdanninger. Et resultat av denne faglige "sammensmeltningen" er at deler av undervisning og forskning ikke er målrettet nok, og derfor lite formålstjenlig. Det vil si at kunnskapskomponenter som regnes for å være felles kunnskapsgoods, trekkes ut fra de respektive fag. Denne manøveren fører til at kunnskapen må abstraheres, gjøres mindre kontekstuell, og som regel knyttes til mer overordnede teorier. Resultatet er at en fjerner deler av den unike kunnskapen de ulike profesjonene har i sin tilnærming til praksis og i sin fagforståelse. Et mål om tverrfaglighet forsvinner i utydelighet og fagoppløsning når de ulike profesjonenes bidrag til problemløsning utvannes. Flercampusmodellen gir grunnlag for å tydeliggjøre profesjonsinnretningen i organiseringen, og styrke de respektive fags kunnskapsgrunnlag.

Spørsmålet er allikevel om den delen av grunnutdanningen som skal gi yrkeskompetanse, vil tjene på flercampusorganiseringen. Faren ved flercampusmodell er at kun universitetenes forskningsmiljøer vil legge premissene for utvikling. Det må vies både tyngde og legitimitet til den yrkesfaglige delen av utdanningen. Man må heller ikke glemme at selv om fokus på forskning i sykepleiefaget må styrkes, må ikke dette gå på bekostning av undervisning rettet mot det anvendte faget - den kliniske kompetansen. Noe av kritikken som reises, også etter vår erfaring i arbeidsfeltet, er at veien mellom praksis og teori er for lang. Denne problemstillingen kan forsterkes ved etablering av store enheter med større avstand til det kliniske felt. Det igjen vil minske muligheten for samarbeid og samhandling med et stort og spredt helsetjenestetilbud.

Ulempene med store enheter er også faren for byråkratisering og manglende effektivisering. Dette gjelder selvsagt også for flercampusmodellen. Utvalgets tro på et sterkt styre som skal sikre kvaliteten i høyere utdanning, deles ikke av NSF. Vi viser her til erfaringene fra helseforetakene. Det ser ikke ut til at helseforetakenes styre klarer å løse helseforetakenes komplekse utfordringer i tilstrekkelig grad. Erfaringen viser at selv store enheter har vanskelighet med å gjennomføre funksjonsfordeling, ressursfordeling og skape kvalitet i virksomheten på en effektiv måte. En forklaring på dette kan nettopp ligge i avstanden mellom tjenestenivå og beslutningsnivå.

NSFs mål er at sykepleierutdanning på alle nivå må være studievalg med høy faglig kvalitet og være konkurransedyktige i forhold til andre studievalg. Det blir konkurranse om studentene – det må en ta høyde for når en skal sikre og videreutvikle gode læringsmiljøer i fremtiden. Sykepleierutdanningen skal ha rammevilkår, både organisatorisk og ressursmessig som sikrer konkurranseevne. Vi aksepterer ikke en utvikling der vårt faglige kunnskapsgrunnlag utsettes for press eller fortregnes i nye strukturer eller ved mindre ressurser. Utvikling av faget må bygge på helsetjenesten og pasientenes behov for å kunne møte faglige utfordringer også i fremtiden. Det betyr at struktur og organisering av høyere utdanning må ligge til rette for et samspill om utdanning og forskning mellom klinikk og akademisk.

Styring og ledelse i universitets- og høgskolesektoren (Kap. 7)

Utvalget går inn for en styringsmodell med rektor som øverste leder av faglig og administrativ del, dvs. enhetlig ledelse. Utvalget mener at enhetlig ledelse kan gjennomføres enten rektor velges eller ansettes. Disse vurderingene støtter NSF. Ulike negative erfaring med todelt ledelse, gjør at vi har kommet til denne konklusjonen.

Utvalget foreslår at styret skal ledes av eksternt styremedlem. NSF mener derimot at styret skal ledes av rektor. Utdanningsinstitusjonene som har denne ordningen i dag, vurderer dette som en god struktur som tydeliggjør ansvar og myndighet.

Utvalget sier at styrene skal bestå av 11 medlemmer, uavhengig av antall institusjoner som er sammenslått. NSF er ikke sikre på om dette er hensiktsmessig. Vi ser at styrene er mest effektive inntil en viss størrelse; samtidig er vi opptatt av at de ulike studiestedene bør være representert. NSF er kritisk til en ordning der eksterne styremedlemmer utgjør flertall i styret. NSF mener det er av avgjørende betydning at det akademiske kollegium i høyskole og universitetet, fortsatt kan utøve reell innflytelse på fag og virksomhet. Styret er institusjonens ansvarlige organ som skal bestå av ansatte, studenter og eksterne representanter, hvor ingen av grupperingene bør ha flertall alene.

Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler (Kap. 10)

En økt statlig målstyring slik utvalget skisserer, støttes av NSF. Dette kan bidra til å se utdannings-Norge under ett. Det betyr at utdanningsmyndighetene tar i bruk styringsmekanismer som skaper sammenheng mellom helsetjenestens kunnskapsbehov og høyere utdannings oppgave, i kunnskapsutviklingen. Dette kan bidra til å oppfylle samfunnsmessige mål på en bedre måte enn i dag. Resultatet av fri konkurranse mellom institusjonene er en dimensjonering av utdanning og forskning som er lite preget av felles nasjonale mål. NSF ser at dette vil redusere sektorens autonomi, slik den er i dag, men mener en klar oppgave- og ressursfordeling vil gi faglig gevinst.

Utvalget setter fokus på endring av finansieringssystemet etter kvalitetsreformen med mer resultatbasert finansiering. Formålet med dette var kombinerings av styring og bruk av incentiver. En ulempe derimot er at systemet prioriterer kvantitet fremfor kvalitet. Det gir en redusert handlefrihet for aktørene som igjen kan virke inn både i forhold til vitenskapelig produksjon og produksjon av kandidater. Det vil gi en vridning av aktiviteten som ikke er tilpasset den enkelte institusjon sine strategiske prioriteringer og langsiktige mål. NSF støtter tiltak som sikrer mer stabile rammevilkår ved bruk av langsiktige strategiske bevilgninger i kombinasjon med en solid basisbevilgning. Dette øker det statlige styringsgrunnlaget.

NSF ser det som positivt at forskningskomponenten foreslås utvidet med nye indikatorer for å stimulere til lærebokproduksjon, mer erfaringsbaserte publikasjoner og filosofiske publikasjoner og akademiske arbeidere som har bredere (nordisk) publikum enn de nå høyt scorende tradisjonelle vitenskapelige artiklene.

Utvalgets forslag med klarere deling av finansiering til undervisning og forskning er interessant. Prinsippene i forslaget støttes av NSF.

Små studiesteder (Kap.11)

Utvalget peker på problemer knyttet til små studiesteder; små faglige miljøer med liten evne til omstilling, lav forskningsaktivitet, lite internasjonalt samarbeid og lav rekruttering. Samtidig trekkes det frem at små studiesteder kan være viktige med sine bidrag til lokalt arbeids- og samfunnsliv. Det foreslås nedlegging av mindre studiesteder og en alternativ organisering med studiesentra. Selv om de skisserte problemene ved små studiesteder er viktig å imøtekomme, vil vi likevel peke på at det må gjøres lokale vurderinger for å sikre tilgjengelighet til utdanning i distriktene og tett samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og lokalt arbeidsliv. I dette ligger det også behov for å videreutvikle desentraliserte studietilbud som dekker regionale behov for rekruttering. Ved etablering av studiesentra uten fast fagpersonale slik det foreslås, kan det være fare for at kontakten mellom utdannings- og forskningsaktiviteten og arbeidslivet blir for liten. NSF gjør her spesielt oppmerksom på helsevesenet og helsefagutdanningene sitt behov for tett samarbeid i forskning, grunn- og videreutdanning.

Styrking av profesjonsutdanningene (Kap.14)

Utvalget har valgt å gå nærmere inn på det de kaller de "korte" profesjonsutdanningene med ønske om å styrke disse – lærer, sykepleier og ingeniør er særlig trukket frem. Omtalen av disse utdanningene må i stedet knyttes til gradsstrukturen - enn til begrepet "korte" - det vil si profesjonsutdanning på bachelornivå m.v.

De fleste tiltakene som foreslås er svært gode. Forslaget om å fjerne rammeplansreguleringen støttes ikke slik det er presentert, og vil bli nærmere kommentert senere.

Utvalget konstaterer at det er behov for å styrke studiekvaliteten i flere av profesjonsutdanningene slik at studentene møter sterkere og klarere forventninger, og at de må nedlegge mer arbeid for å kunne gjennomføre studiet. Etter NSF's vurdering er et skjerpet fokus på studiekvalitet, studieinnsats og vurderingsformer viktig i tiden fremover for sikre resultat kvaliteten. Det betyr at ressurstilgangen må styrkes og at dette er et ansvar som også klart påhviler bevilgende myndigheter. Utvalget ber de enkelte institusjonene og de faglige rådsorganene under Universitets- og høyskolerådet ta initiativ for å få til dette. NSF stiller seg spørrende til at rådsorganet innen helse- og sosialfag, som utgjør 17 forskjellige

grunntutdanninger, vil kunne håndtere disse spørsmålene på en hensiktsmessig måte. Etter vår mening må rådsstrukturen endres slik at de blir i stand til å ta faglige vurderinger innen enkeltfag. For sykepleiefaget betyr det etablering av et eget nasjonalt råd for sykepleie som griper over institusjoner og gradsnivå i faget.

Utvalget foreslår videre etablering av Sentre for fremragende undervisning. Det vurderes supplert med egne sentre for fremragende profesjonsutdanning for å heve utdanningenes status og understreke deres egenart. Dette forslaget støttes av NSF. I en tid hvor forskning skal ha, og har stor oppmerksomhet, er det avgjørende at undervisning ikke blir nedvurdert hva gjelder tid, ressurser og kompetanse. Læringsprosessene er avgjørende for kunnskapsoverføringen, og med det den enkelte students kunnskap, ferdigheter og holdninger etter endt utdanning. Det betyr at læringsmetoder må videreutvikles og etterprøves for å skape gode utdanninger. Fokuset på innhold og oppbygging av undervisning og studier er derfor av største betydning – noe Sentre for fremragende undervisning vil være et viktig bidrag til. Etablering av slike sentra må ikke forrykke kompetent personale fra utdanningene.

Utvalget konstaterer videre at det i flere av profesjonsutdanningene er behov for tiltak for å heve kvaliteten i praksisstudiene. Praksisstudiene som kvalifiseringsarena skal være sidestilt med studiene ved utdanningsinstitusjonene. Utdanningsinstitusjonene har det formelle ansvaret for hele utdanningen, også for praksisstudiene. Yrkesfeltets rolle bør imidlertid tydeliggjøres. Utvalget foreslår at det gjennomføres forsøk og evalueringer med sikte på å få kunnskap om gode løsninger som kan gjenbrukes både innenfor, og på tvers av de aktuelle fagområdene for å utvikle praksisstudiene som læringsarena.

NSF støtter utvalgets forslag om en klargjøring av oppgave fordelingen mellom utdanningsinstitusjonene og yrkesfeltet. Store deler av utdanningen foregår gjennom praksisstudier. Utdanningsinstitusjonene og yrkesfeltet må derfor ha ansvar for å løse oppgaven med profesjonskvalifisering i fellesskap. Vi støtter utvalgets forslag om at det gjennomføres forsøk og evalueringer med sikte på å få mer kunnskap om gode samarbeidsløsninger. Dette dreier seg om at helsetjenestene både ser og tar sitt ansvar, som understøttes av en formålstjenelig finansieringsmodell.

Mener utvalget derimot at det formelle ansvaret for praksisstudiene skal "flyttes" fra utdanningsinstitusjonene til helsetjenesten, så støttes ikke en slik utvikling. Utdanningen må være helhetlig – ikke todelt – og utfordringer i samarbeid og oppgavefordeling må løses uten at utdanningsinstitusjonen fraskrives det overordnede ansvaret.

Praksisveiledningen som sykepleiere gir kommer ofte som et tillegg til andre arbeidsoppgaver. Det vurderes sjelden hvilket omfang oppgaven utgjør av den totale arbeidstiden. For at undervisningen skal bli fullgod må praksisveileder få dedikert tid og ressurser til studentveiledningen. Det vil si gjennom etablering av en formålstjenelig finansieringsmodell hvor ressursene knyttes til oppgaven. Dette vil sannsynligvis øke motivasjonen for oppgaven og kvaliteten i veiledningen. Det gir også en større åpning for å stille kompetansekrav til praksisveileder. Ressursene må ikke kun tilføres institusjonen som helhet eller til samarbeidsprosjekter mellom praksis og høyskole alene.

Kompetanseheving blant ansatte i profesjonsutdanningene

NSF mener det over lenger tid har vært behov for en større satsning på kompetanseheving, og støtter utvalgets forslag om at Kunnskapsdepartementet igangsetter og finansierer et program for kompetanseheving blant ansatte i profesjonsutdanningene. Vi mener derimot at disse midlene ikke kun må øremerkes til et utvalg av fagmiljøer og institusjoner, men tilføres hele profesjonsutdanningsfeltet, private så vel som statlige profesjonsutdanningsinstitusjoner.

Rammeplaner

Utvalget mener at nasjonale rammeplaner bør avskaffes eller reduseres til et minimum.

Vårt landsmøte gjorde så sent som høsten 2007 vedtak i dette spørsmålet; nasjonale rammeplaner og forskrifter skal sikre felles kunnskapsinnhold for autoriserte sykepleiere og

spesialsykepleiere på alle nivå. Å sikre nasjonale krav til kunnskapsinnhold er avgjørende for kvalitet både i utdanning og i møte med den enkelte pasient.


Både student, pasient og samfunn har rett til en klargjort forståelse av hvilken kompetanse en sykepleier skal inneha – hvilken kompetanse utdanningen skal gi. Ikke minst er rammeplanen et felles styringsinstrument, en omforent beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget i profesjonen, og knyttes med det til vårt særlige samfunnsmandat. Det er en juridisk bindende kontrakt for alle parter. Rammeplanen er utarbeidet i en prosess mellom representanter fra utdanning, fra praksisfelt og profesjonsorganisasjonen, og organisert gjennom Nasjonalt råd for helse- og sosialfagutdanningene. En slik prosess gir bred forankring, og ingen bør ha et eneansvar i dette. Det er også viktig at faglig utvikling skjer i skjæringspunktet mellom klinikk og akademia. Å overlate til yrkesfeltet alene å definere kunnskapsinnhold i profesjonsutdanningene, kan avskjære høyere utdanning som kunnskapsutvikler og gjøre dem til kun leverandører av kandidater. Deres oppgave som normdanner og det kritiske perspektivet som akademia skal ha i forhold til samfunnet og det offentlige, reduseres betraktelig. Dette er etter NSF's vurdering en større trussel mot den autonomi som ligger i den akademiske frihet, enn det rammeplanene utgjør per i dag.

Nasjonale rammeplaner skal også sikre kunnskapsgrunnlaget sykepleiere må ha ifølge internasjonale standarder og avtaler, slik som EØS-direktivet. NSF ser betydningen av å videreutvikle og styrke nasjonale rammeplaner innen helse- og sosialfag.

Med vennlig hilsen



Lisbeth Normann
Forbundsleder



Mette R. Døpås
Fagsjef