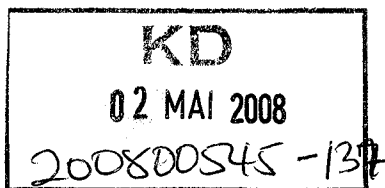


Det Kgl. Kunnskapsdepartement  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo



**Saksbehandler:**  
Ingebjørg Birkeland  
ingebjorg.birkeland@siu.no  
+47 55 30 88 11

Vår ref: 3084/2008

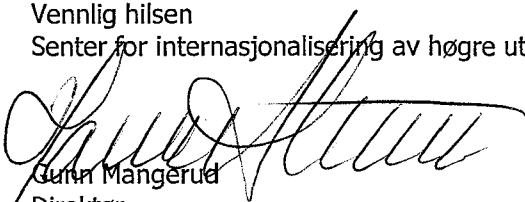
Deres ref: 200800545-/KOE

Dato: 28.04.2008

### Høringsuttalelse NOU 2008:3 Sett under ett

Vedlagt oversendes SIUs høringsuttalelse til Stjernøutvalgets rapport. Uttalelsen er behandlet og vedtatt av SIUs styre i møte 18. april 2008.

Vennlig hilsen  
Senter for internasjonalisering av høgre utdanning

*for*   
Gunn Mangerud  
Direktør

## SIUs høringsuttalelse til NOU 2008:3 Sett under ett

SIU har med stor interesse lest utvalgets innstilling. Det er et spennende og relevant internasjonalt perspektiv som anlegges. Med SIUs ansvar for å profilere norsk høyere utdanning og forskning i utlandet, er diskusjonen om utdanningssystemets kvalitet av særlig stor interesse. Vi vil benytte anledningen til å kommentere noen av de internasjonale tema utvalget trekker inn og bruker som et bakteppe for den generelle analysen. I tillegg vil vi kommentere omtalen av SIU.

### Kommentarer knyttet til det internasjonale landskapet

SIU slutter seg i all hovedsak til analysene i kapittel 4 Kontekster, inkludert 4.1 Globalisering, 4.6 Norske studenter i utlandet og 4.7 Internasjonale trender i internasjonal høyere utdanning. Internasjonalisering var en viktig begrunnelse for omleggingene som ble introdusert gjennom Kvalitetsreformen. Innføring av nye, internasjonale grader har helt klart gjort det lettere for norske institusjoner å samarbeide med institusjoner i andre land og delta i internasjonale utdanningsnettverk, samtidig som de har gjort det lettere å tilby utdanning til søkere fra utlandet. Men de internasjonale gradene er samtidig del av Norges inntreden i en internasjonal konkurranse; det har blitt enklere å sammenligne institusjoner på tvers av land og spørre om hvem som har det beste tilbudet. I Norge med våre sterke egalitære tradisjoner, der alle skal ha rett til offentlig finansiert høyere utdanning, og der det har vært en viktig målsetning å etablere utdanningsinstitusjoner over hele landet, vektlegges systemets kvalitet fremfor kvalitet på enkeltinstitusjoner. og slik sett byr den internasjonale konkurransen på utfordringer. SIU mener det er riktig å peke på denne internasjonale konkurransesituasjonen. I møtet med nye land er det viktig å kunne vise til at Norge har et antall tilbud som hevder seg i verdensklassen, og at systemet som helhet har god kvalitet. Dette kan ha betydning for hvilke samarbeidsrelasjoner og partnerskap institusjonene kan inngå i, og dernest fagmiljøene.

Norge deltar i en global kontekst der utdanning er definert som en vare gjennom GATS avtalene, og der globale rankinglister i større og større grad trekkes inn og setter dagsorden. Med full norsk deltakelse i de europeiske prosessene for å skape et felles rom for høyere utdanning (Bologna-prosessen og EUs ulike tiltak), gir disse internasjonale kontekstene sterke føringer som kan utfordre nasjonal politikk. Staten vil oppdage at (autonome) norske institusjoner og økonomisk selvstendige studenter (Statens lånekasse) som deltar på internasjonale arenaer, har andre handlingsmuligheter enn forutsett i nasjonal politikk. Denne spenningen mellom nasjonal politikk/internasjonale arenaer/autonome aktører med statlig finansiering er en viktig bakgrunn for å vurdere eksisterende tiltak og forslag til nye politiske grep på nasjonalt nivå. Utvalget begrenser sine kommentarer her, og SIU forventer at temaene vil bli behandlet mer fylldig i internasjonaliseringsmeldingen departementet er i ferd med å utarbeide.

### Globale rankinglister

Stjernø-utvalget trekker inn globale rankinglister under kapittel 13 Universitet på internasjonalt nivå. Med globaliseringen følger rangeringer, og vi kommer til å måtte venne oss til at norsk høyere utdanning blir ranket, SIU oppfatter utvalgets kommentarer (13.3 Rangering- et internasjonalt universitetshierarki) til de internasjonale rangeringslistene Times Higher Education Supplement/TES og Shanghai/Jiai Tong som svært relevante: Det er både slik at listene uten tvil har stor betydning, samtidig er det slik at grunnlaget for rangeringene faktisk er høyst diskutabelt.

Stjernø-utvalget foreslår å slå sammen institusjoner, uten at de henviser direkte til de globale rankingene. Etter SIUs syn, vil rankinglistene likevel kunne fungere som et implisitt argument om at store institusjoner er bra, og gir større slagkraft. Som Kvalitetsreformen viste, har den internasjonale kontekst stor påvirkningskraft i norsk høyere utdanning. De globale rankinglistene har også stor og eksplisitt innvirkning på universitetspolitikken i flere land, som for eksempel Danmark og Finland. Så

vidt vi kan se er det imidlertid temmelig sikkert at Stjernø utvalgets forslag til sammenslåing ikke vil ha noen innvirkning på de norske institusjonenes plassering på disse listene.

SIU har brukt noe tid å på sette seg inn i hva som ligger bak de globale rankinglistene, og kan bare understreke at omorganisering for å tilpasse seg dem er problematisk. Vi synes det er positivt at utvalget ikke viser direkte til disse listene som begrunnelse for forslagene sine. Shanghai/Jiai Tong er basert på informasjon om forskningskvalitet innen realfag, teknologiske fag og medisin. Lista gir ikke mening for de humanistiske fag og samfunnsfag er dårlig dekket. Utdanningens kvalitet reflekteres bare indirekte, gjennom antall kandidater som mottar internasjonale medaljer. Det er ikke tatt hensyn til nasjonal variasjon, og det skilles for lite mellom store og små institusjoner når relativ kvalitet skal måles. Den sikreste metoden for å bevege seg oppover på Shanghai-lista er gjennom sammenslåing av institusjoner, men institusjonene som slås sammen må ha miljøer av en type som kan registreres på lista for at det skal kunne gi utslag. Danmark har fulgt et slikt mønster for sammenslåing av sine institusjoner, og har rykket opp på Shanghai-lista.

Rankinglista som publiseres av det britiske Times Higher Education har bredere faglig dekning og inneholder også indikatorer for utdanningens kvalitet. Men lista er upålitelig fordi en spørreundersøkelse til akademikere og næringsliv med varierende svarprosent utgjør hele 50 prosent av grunnlaget for rangeringen. Undersøkelsen har fått kraftig kritikk. Lista viser store endringer fra år til år, og det er fristende å kommentere at disse fluktusjonene nok kan ha større relevans sett fra et nyhetsperspektiv, enn fra et kvalitetsperspektiv. Det er påfallende at universiteter i Storbritannia får en svært sterk posisjon. SIU er av den oppfatning at lista har fått altfor stort gjennomslag i offentligheten, også den norske, ikke minst blant representanter for akademien.

Ett prosjekt som ikke nevnes av Stjernø-utvalget er et EU-finansiert pilotprosjekt for rangering av europeiske mastergrader i realfagene, gjennomført av det tyske Centrum für Hochsculentwicklung, CHE. De bruker forskningskvalitet som utgangspunkt for å etablere en toppgruppe som deretter undersøkes nærmere med henblikk på utdanningskvalitet. Undersøkelsen er etter SIUs syn trolig den mest pålitelige av de internasjonale undersøkelsene; dels fordi rangeringen er fagbasert og det er klart hvilke fag som rangeres, dels fordi man aktivt søker å ta hensyn til nasjonale organisasjonsmessige og språklige forskjeller.

Til tross for sterk skepsis til rankinglister generelt, er SIU som Stjernøutvalget oppmerksom på at globale rankinglister spiller en viktig rolle for omdømmet til norsk høyere utdanning, fordi listene fungerer som offentlighetens –aviser og menigmanns, ikke ekspertenes - inngang til "akademisk kvalitet". Fra ståstedet til den som driver profilering er det derfor godt å registrere at Norden, sett under ett gjør det meget godt på alle de tre listene, også den sistnevnte. Det er spesielt Sverige, men også Danmark som utmerker seg. Som Finland, har Norge ett universitet med blant Europas 56 toppinstitusjoner for realfag. Norden med under 25 millioner innbyggere har til samme hele 8 toppinstitusjoner inne. Norge kommer imidlertid klart etter Finland på CHE-rangeringen i antallet "medaljer" som tildeles nasjonen. Mens bedret metode fører flere europeiske nasjoner høyere opp på listene, ser dette altså ikke ut til å være tilfelle for Norge. Med tanke på utviklingen av omdømmet til norsk høyere utdanning, er dette noe SIU registrerer med en viss bekymring. Stjernø-utvalgets forslag om avsetninger til strategisk satsing i forskning, vil om det blir gjennomført, kunne bidra til at Norge hevder seg i CHEs fagbaserte rangering.

### **GATS og handelsbalanse gjennom studentmobilitet**

Høyere utdanning er med GATS definert som en vare på et marked, og utvalget peker under 4.6 Norske studenter i utlandet på at mønsteret for studentmobilitet gir Norge en negativ handelsbalanse. Vi sender ut flere studenter enn vi tar inn, eller vi importerer mer høyere utdanning enn vi eksporterer. Men ordbruken er delvis metaforisk: norske studenter kjøper utdanning i utlandet for statlige midler, men staten eksporterer ikke i og med at det ikke er mulig for offentlige institusjoner å ta betalt for sine tilbud på norsk jord. Norge kan med andre ord ikke ha som mål å oppnå handelsbalanse, eller bli en hovedeksportør av høyere utdanning i annet enn billedlig forstand. Et ønske om bedret balanse i studentflyt må etter SIUs mening uansett måtte begrunnes ut fra andre forhold enn handelsbalanse.

En konsekvens av GATS er muligheten til å etablere utdanningstilbud i andre land. Som utvalget peker på, er det knapt noe utenlandsk universitet som har etablert seg i Norge. Ett unntak er American College of Norway som samarbeider med University of North Dakota om å tilby norske studenter å

gjennomføre "freshman-året", det amerikanske førsteårsstudiet. Disse studentene mottar også støtte fra Statens lånekasse, noe de ikke ville fått om de tok utdanningen i USA. Norske universiteter har heller ikke etablert filialer i utlandet, og det synes noe uklart om norske offentlige institusjoner har mulighet til å gjøre slike etableringer. Dette er vanlig andre steder, for eksempel etablerer en rekke australske offentlige institusjoner campuser i utlandet.

Norske institusjoner er aktive i partnerskap med institusjoner over hele verden. Disse partnerskapene er hovedsakelig basert på akademisk samarbeid og utveksling, og befinner seg dermed utenfor en markedstenking. SIU er svært opptatt av institusjonelle partnerskap. Slik kan institusjonene ikke bare ta del i globalisere kunnskapsflyt, men også holde kontakt med utviklingen på det globaliserte markedet. Partnerskap er en fremtidsrettet måte å arbeide på som favner både forskningssamarbeid, faglig samarbeid om utdanning samt forsker- og studentmobilitet.

Men internasjonale partnerskap bringer norske institusjoner inn i et kommersielt landskap, der det legges studieavgifter på undervisning i utlandet også om fagpersonalet er ansatt ved en norsk institusjon i Norge. Noen eksempler på markedstilpasning innenfor eksisterende ordninger er:

- Det nordiske studiesenteret i Fudan som gir et tilbud i hovedsak rettet mot nordiske studenter. Her kreves skolepenger på kinesisk maner, selv om institusjonene som står bak tilbudet i hovedsak er nordiske offentlige institusjoner.
- Institutter som ikke har eksamensrett i Norge tilbyr mastergrader til norske studenter i samarbeid med institusjoner på Tilleggsstipendlisten.
- Flere institusjoner går sammen om å akkreditere studietilbud i utlandet gjennom Gateway College. Dette omfatter også studietilbud som er spesiallaget for norske studenter og ikke del av tilbudet ved en utenlandsk høyere utdanningsinstitusjon, og som er belagt med studieavgifter. Faglige ansatte ved norske offentlige institusjoner står som oftest for hele eller deler av undervisningen.

I alle disse tre eksemplene bidrar studieavgifter, innført etter utenlandsk maner, til å finansiere at norske faglige ansatte kan undervise og vedlikeholde faglige relasjoner i utlandet. Finansieringen kommer fra Statens lånekasse og fra den enkelte student.

Deltakelsen i Erasmus Mundus åpner også en slik tvetydig arena: Her er studiepenger til konsortiet som tilbyr undervisningen en del av måten programmene finansieres på, men norske partnere kan på grunn av lovens bestemmelser likevel ikke motta studiepenger. Det foregår en stor diskusjon om Erasmus Mundus i Danmark nå, der institusjonene har truet med å trekke seg fra programmet om de ikke får motta deres andel av de studiepenger som innbetales til konsortiet.

Etter SIUs mening er norsk politikk og virkemidler for internasjonalisering godt tilpasset entreprenørene på de internasjonale arenaer; spørsmålet er om resultatet alltid er i samsvar med de overordnede politiske retningslinjer.

### **Høyere utdanning som del av andre politikkområder**

Utvalget peker også på andre drivkrefter for internasjonalisering av høyere utdanning i Norge. En nyttig poengtering i utvalgets innstilling er at noen av kreftene som driver fram internasjonaliseringen ikke nødvendigvis handler om det som oppgis som den viktigste begrunnelse for internasjonalisering av høyere utdanning, altså kvalitet og relevans i utdanningen. En viktig drivkraft er utenrikspolitikken, der utdanning går inn som en av diplomatiets virkemidler. En annen er arbeidsmarkedet der høyere utdanning kan bidra som sentral brobygger i rekruttering av utenlandsk arbeidskraft til norsk næringsliv og offentlig sektor.

Ett av motivene for EU/EØS-prosessen for å skape et felles område for høyere utdanning og forskning, er vært ønsket om utvikling av et felles arbeidsmarked. Men det har aldri vært uttalt hvilke konsekvenser dette skal ha for rekruttering til norsk høyere utdanning. Et aktuelt eksempel er ingeniørutdanningene: Norge mangler ingeniører, og det er vanskelig å få fylt opp studieplassene nasjonalt. Bør norske institusjoner som opplever sviktende rekruttering henvende seg til utlandet for å fylle opp? Er det i så fall EU/EØS-området det skal rekrutteres fra, eller kan hele Bologna-området regnes inn? Tyrkiske institusjoner har for lengst meldt til SIU at de ønsker å samarbeide. Hva med verden utenfor Bologna? Som utvalget peker på, har enkelte institusjoner fylt opp med mange

studenter fra Russland (innenfor Bologna-området) og fra Kina (utenfor Bologna-området). Det er uklart i hvilken grad institusjonene skal ha anledning til å gjøre dette, og fra nasjonalt hold er det gitt noen advarende signaler om at det ikke må bli for mange slike studenter. Kunnskapsdepartementet oppfatter det med andre ord ikke uten videre som "greit" å finansiere fulle gradstilbud for et stort antall utenlandske søkere.

### **Internasjonalisering av høyere utdanning, SIUs oppgaver**

Vi slutter oss til det meste av skisse til analyse under kapittel 17, Internasjonalisering i høyere utdanning. Ettersom et nytt utvalg skal gi en egen innstilling om internasjonalisering har utvalget bare så vidt berørt dette feltet. Framstillingen bygger på evalueringen av Kvalitetsreformen og er noe mangelfull, noe som har sammenheng med at evalueringen av Kvalitetsreformen er mangelfull når det gjelder å fange mangfoldet i institusjonenes internasjonale aktiviteter. Vi har foreslått at det bør vurderes å utvikle flere indikatorer for internasjonalisering enn ren studentmobilitet. Vi har i tillegg pekt på at det fra KD inntil 2008 ikke var stilt midler til rådighet for utvikling av partnerskap på andre kontinent enn det europeiske. Det bilaterale partnerskapsprogrammet KD nå bidrar til å finansiere med Nord-Amerika vil kunne styrke akademisk baserte nettverk slik at internasjonalisering av utdanning og forskning knyttes tettere sammen. Det er liten tvil om at sentralt avsatte midler bidrar vesentlig til hvilken retning internasjonaliseringen av norsk høyere utdanning tar, og vi slutter oss fullt ut til utvalgets analyse og forslag.

Det heter i kapittel fire at SIU er det organet som best kan ta ansvaret for å koordinere arbeidet med bedre sektoroversikt. Videre at dette sammenfaller godt med ambisjonene som lå til grunn for opprettelsen av senteret som et informasjons- og kompetanseorgan for internasjonalisering.

Forslaget er at SIUs rolle som koordinator og gjennomfører i sektoren derfor bør utvikles videre, langs to akser:

a. SIU får et ansvar for bedring av statistikkgrunnlaget for internasjonaliseringsfeltet. Dette omfatter alt fra detaljert statistikk om studenter og deres bakgrunn og valg, til bedre nasjonal oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler ved institusjonene og hva de omfatter. SIU mener dette er et godt forslag og representerer en videreføring og utvidelse av oppgaver SIU alt er i gang med. For at vi skal kunne følge dette opp på en god måte, er det nødvendig at SIU gis et mandat som gir grunnlag for en annen grad av forpliktende samarbeid med Statens lånekasse, DBH og andre. Videre at SIU tilføres ressurser tilsvarende ny arbeidsbelastning og nye kompetansekrav. Det bør også gis rom for at SIU kan delta i / ha kontakt med internasjonale nettverk som arbeider med indikator-/statistikkutvikling. For at grunnlaget skal kunne brukes i politikkutvikling er det essensielt at det avsettes ressurser til å gjennomføre analyser, undersøkelser, kartlegginger osv. Vi har i dag relativt lite empirisk kunnskap om internasjonalisering av høyere utdanning og hvilke mekanismer som virker.

b. En styrking av SIUs rolle som koordinator. Innstillingen fremmer ikke konkrete forslag til hvordan SIUs koordinerende rolle kan styrkes. Dersom SIU skal ha en mer prominent rolle som kompetanse- og informasjonsenhet, vil dette kreve en styrking av både utreder- og informasjonsfunksjonen i SIU. Vi mener det spesielt er behov for å styrke SIUs ansvar for å følge opp utviklingen av partnerskap. Partnerskapene representerer en moderne form for internasjonalisering som kan utvikle seg i svært ulike retninger. Vi mener det kan være viktig å ha oversikt over det som skjer, og bidra til diskusjonen om partnerskapene og deres bruk av ulike nasjonale finansieringskilder.