



Det Kongelige Kunnskapsdepartement  
Postboks 8119 Dep.  
0032 Oslo

**Deres ref.:**  
200800545/KOE

**Vår ref.:**  
236/72/08 GK

**Dato:**  
30.04.2008

### **Høringsvar – Innstillingen fra Stjernø-utvalget NOU 2008: 3 Sett under ett**

Vi viser til høring fra Det kongelige kunnskapsdepartementet vedrørende ovennevnte. Saken har vært til høring i YS` medlemsforbund.

#### **Generelt:**

YS vurderer utvalgets arbeid som svært viktig. Fremtidens struktur innenfor høyere utdanning er avgjørende for å sikre kvalitet og tilgjengelighet og derigjennom rekruttere et tilstrekkelig antall yrkesutøvere med rett kompetanse til å møte stadig nye krav og behov i et velfungerende velferdssamfunn. YS slutter seg til de aller fleste situasjonsbeskrivelsene i utredningen og støtter mange av utvalgets forslag til tiltak og strukturelle grep. Her vil vi spesielt trekke frem forslaget om generelt mer politisk og nasjonal styring i forhold til institusjonenes autonomi.

YS mener at arbeidslivets og samfunnslivets behov for mer avansert kunnskap og et sterkere krav til internasjonal kvalitet i undervisning og forskning må være bærende i utviklingen av strukturen i høyere utdanning. Dette forutsetter mer robuste studieenheter og mer stabile rammevilkår enn hva som er praksis i dag.

YS mener forslaget om å endre institusjonsstrukturen gjennom sammenslåinger er et riktig skritt for å sikre kvaliteten i høyere utdanning og for å møte den internasjonale konkurransen og utfordringene fra kunnskapsøkonomien. Sammenslåingene må skje under forutsetning av at regional balanse i studietilbud og kompetanse ivaretas. YS støtter også utvalgets forslag om en større nasjonal arbeidsdeling i fagområder med lav rekruttering.

YS vil at Norge skal være i forskningsfronten. Forskningen skal være en sentral del av den aktive nærings- og samfunnsutviklingen som må prioriteres høyt. Norsk

forskning må være på et høyt internasjonalt nivå. Strukturen av universitet og høyskoler må derfor bidra til å sikre kvalitativt gode og robuste forskningsmiljøer som kan møte krav til innovasjon og verdiskapning. YS erkjenner at hensynet til sterkere forskningsmiljøer og høyere kvalitet i mastergrads- og doktorgradsutdanningen nødvendigvis gjør en organisering i større institusjoner enn i dag.

#### *Innspill til mandatet*

YS mener det er en svakhet at utredningen omfatter utdanning ved høyskoler og universiteter, men ikke tar for seg hele tertiærutdanningen. Skal man få en ryddig og helhetlig struktur i utdanningssystemet må man ta for seg hele bredden i utdanningene innen nivået. Derfor er det uheldig at utdanningen ikke omfatter fagskoler, som er en tertiærutdanning på linje med universitet og høyskoler.

Vi har merket oss at utvalget viser til at OECD har uttalt det samme, på side 49 gjengis følgende:

*OECD er imponert over studiefinansieringen i Norge, men foreslår en gjennomgang og noen endringer, blant annet inntektsavhengig tilbakebetaling av studielån. OECD er også opptatt av at fagskoleproblematikken bør ses i sammenheng med spekteret av utdanningstilbud innenfor høyere utdanning for å få en mer samlet tilnærming til utdanninger etter videregående skole.*

*1 OECD, Thematic Review of Tertiary Education: Norway. Country Note (2006).*

Fagskoleutdanning er en del av tertiærutdanningen i Norge, og godkjenning skjer hos NOKUT, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen. For fagutdannende fra videregående opplæring er fagskolen den dominerende utdanningen etter avsluttet fag- eller svennebrev. Fagskoleutdanningen er regulert gjennom egen lov, og kan ha en varighet fra et halvt til to år.

Fagskoleutdanning skal være et alternativ til utdanning ved høyskoler og universiteter. Samtidig er det viktig at en utdanning ikke blir en blindgate i utdanningssystemet. Fagskoleutdanning må derfor innpasses i den nye strukturen i høyere utdanning, slik at studentene ser et sømløst, enhetlig utdanningssystem. YS mener at en bedre sammenheng mellom forskningsbaserte utdanninger ved høyskoler og universiteter og yrkesrettede utdanninger ved fagskolene vil gi arbeidslivet en bredere kompetanse som igjen skaper spennende arbeidsmiljøer.

I dag er opptakskriteriene til utdanninger ved høyskoler og universiteter slik utformet at søkere med bakgrunn fra fagskoler enten må starte utdanningen på nytt, eller det må foretas en individuell vurdering av den enkelte søker ved den enkelte høyskole/universitet (realkompetansevurdering). I praksis blir dette en ordning som er tilfeldig og fører til forskjellsbehandling. Vi mener derfor at fagskoleutdanning må gis en innpassing og avkorting i utdanningene som gis ved høyskoler, slik at studentene ser et sømløst, helhetlig utdanningssystem.

#### **Voksnes behov for videreutdanning på høyere nivå**

Etter – og videreutdanning er nødvendig både for å sikre arbeidslivet nok kvalifisert arbeidskraft og for at ansatte skal stå lenger i yrket. YS mener derfor det er svært

positivt at utvalgets mandat har satt seg som mål å imøtekomme voksnes behov for etter- og videreutdanning på høyt nivå, blant annet gjennom bruk av IKT-baserte studieopplegg og desentraliserte tilbud. Vi savner imidlertid forslag til konkrete tiltak, redegjørelse for tilbudets omfang og hvilke rammer for finansiering som skal følge en slik satsing.

## **YS' innspill til kapitlene:**

### **Kap.6- Forslag til ny institusjonsstruktur**

YS vil at Norge skal ha en struktur i høyere utdanning der det finnes sterke utdanningsinstitusjoner i alle deler av landet. Fordelingen av institusjoner og studiesteder må være slik at høyere utdanning er tilgjengelig for både yngre og "voksne" studenter for å sikre utdanninger der det ellers kan bli mangel på arbeidskraft.

YS erkjenner at hensynet til sterkere forskningsmiljøer og høyere kvalitet i mastergrads- og doktorgradsutdanningen nødvendiggjør en organisering i større institusjoner enn i dag. Utvalget tegner et bilde av sektoren der mange av de små og svake miljøene produserer lite forskning og bare er i stand til å gi studentene et minimumstilbud innenfor faget. Svakheten med dagens struktur er at den er fragmentert med et stort antall små institusjoner og fagmiljøer. Flere institusjoner og studiesteder sliter med søkningen. Mange små fagmiljøer har lavere produktivitet enn større, samtidig som antall ansatte med kompetanse på minimum førstestillingsnivå er lavere. YS mener det er behov for at studieenheter får en mer tydelig profil samtidig som intern differensiering skal ivareta behovet for mangfold i utdanningstilbudene.

Slik vi ser det er mange av hovedutfordringene for UH-sektoren også bibliotekenes utfordringer, både fordi de er integrert i virksomhetene og fordi de som seg har tilsvarende utfordringer som mange av moderinstitusjonene: mange små enheter, små fagmiljøer og sårbarhet i forhold til bevilgninger som varierer fra år til år.

Høgskolereformen i 1994 der antallet høgskoler ble redusert ga viktige erfaringer når det gjelder strukturelle endringer og fusjonsprosesser. Vi ønsker at erfaringene fra 1994 evalueres nærmere og at fokus i det videre arbeidet med "Sett under ett" settes på nettverkstankegang, arbeidsdeling og overordnet helhetlig styring fremfor konkurranse. YS mener at en sammenslåingsprosess i størst mulig grad må skje på frivillig basis og at studieenheter får sterk innflytelse. Likevel er det demokratisk riktig at den endelige strukturen fastsettes av Stortinget.

Nye velferdsbehov må tilpasses nye og større strukturerer. For eksempel må behov for flere studentboliger som en følge av sammenslåingen følges opp av staten.

YS støtter utvalget i at det ikke bør opprettes nye, permanente studiesteder med egne fagmiljøer innen innenfor det tidsperspektivet som er trukket opp i mandatet.

YS vil understreke at en strukturendring av et slikt omfang vil medføre store omstillinger på utdanningsinstitusjonene. En slik strukturendring stiller derfor krav til

handlekraft fra de involverte, og nødvendig tilførsel av midler dersom en skal lykkes i å få på plass den nye strukturen.

Gjennomføring av sammenslåingsprosessen forutsetter minimum den budsjetttrammen utvalget foreslår.

## **Kap. 7 – Styling og ledelse i universitets- og høyskolesektoren**

YS mener at dagens lovtekst ivaretar den enkelte institusjons behov for valgt eller tilsatt rektor og deres respektive fullmakter. Vi ser ikke behov for en lovendring som fastsetter en ny ledelsesstruktur for universiteter og høyskoler. Vi støtter likevel en endring som bidrar til at institusjoner med valgt rektor må bruke søkekomitè og/eller nominasjonskomitè. Dette sikrer involvering av ansatte og studenter i rekrutteringsprosessen.

I utredningen foreslås to alternative modeller for styresammensetning. Etter vår mening ivaretar man med alternativ 1 best institusjonens faglige selvstendighet, dvs. ved å beholde fire eksterne styremedlemmer som i dag. Alternativ 2, med seks eksterne medlemmer, representerer etter vår mening en fare for at institusjonen ikke lenger styres ut fra faglige kriterier, samt at akademisk frihet settes i fare. Våre tillitsvalgte i universitets- og høyskolesektoren ser at mulighetene for medvirkning internt på institusjonene svekkes. Dette har sin bakgrunn i at avgjørelser tas på lavere og lavere nivå i organisasjonen og ofte i uformelle organer. Institusjonene bør fortsatt selv bestemme intern styringsstruktur, men vi ønsker en lovfesting av at det skal finnes demokratiske organer lenger ned i organisasjonsstrukturene, eller, som et minimum, at de ansattes medbestemmelse sikres også når det dreier seg om uformelle organer.

## **Kap. 9 – En styrket forskerutdanning**

YS vil at Norge skal være i forskningsfronten og slutter oss til hovedtrekkene i utvalgets vurderinger.

Norges spesielle situasjon med store inntekter fra oljevirkosomheten gir Storting og Regjering større muligheter til å foreta prioriteringer og satse på utdanning og forskning enn i andre land. Den foreslåtte økningen i bevilgningen til universiteter og høyskoler med 300 millioner kroner årlig for å finansiere den økte satsingen på forskerutdanningen bør være et minimum.

YS ønsker at det spesielt satses mer på forskning av bærekraftig utvikling, klima og miljø.

## **Kap. 10 – Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler**

YS anser en dekomponering av basisbevilgningene, en reduksjon av de resultatbaserte elementene i finansieringssystemet og en generell styrking av langsiktighet og arbeidsdeling i sektoren som forutsetninger for mer planmessig og helhetlig styrking av infrastrukturen i sektoren.

Det er en realitet i dag at basistildelingen til universitetene svekkes betydelig pga. krav om dekningsbidrag til stipendiater, at offentlige eksternt finansierte prosjekter

vanligvis ikke fullfinansieres og til oppgradering av bygninger. I dag er det i basistildelingen man finner handlingsrommet for universitetene til å allokere ressurser til slike tiltak. Hvis basis skal være gjennomsliktig blir det enda vanskeligere å finne dekningsbidrag til stipendiater, dekke opp for ikke fullfinansierte eksterne prosjekter eller midler til oppgradering av bygninger. Dette etterlyser vi en løsning på samtidig som vi mener basisbevilgningen til universiteter og høyskoler bør økes.

## **Kap. 12 - Dimensjonering, arbeidsdeling og ansvar for små og utsatte fag**

YS erfarer at dagens styringssystem gjør det vanskelig å opprette små undervisningsfag med lavt rekrutteringsgrunnlag. Dette til tross for at samfunnet har et sterkt behov for utdanningene. Små fag kan skaffe samfunnet nødvendig kompetanse og har slik en viktig nasjonal funksjon. YS er derfor enig i at departementet har et ansvar for å gripe inn når sentrale samfunnsområder ikke får den kompetansen som er nødvendig. Dette kan skje ved tilførsel av nye studieplasser til slike områder eller ved at departementet pålegger omstilling av studieplasser innenfor institusjonens rammer.

Samtidig er det viktig å sikre en klar arbeidsfordeling mellom institusjonene når det gjelder fordelingen av små fag. Det kan være uheldig når flere institusjoner tilbyr de samme små fagene. Hvis disse miljøene ikke samarbeider, kan det føre til uheldig konkurranse om faglig ansatte, studenter og forskningsmidler som resulterer i at ingen av miljøene overlever. Vi slutter oss derfor til forslaget om at departementet tar initiativ til en prosess med sikte på klarere arbeidsfordeling når det gjelder små fag, og at de nasjonale fakultetsmøtene under Universitets- og høyskolerådet bør trekkes med i prosessen.

## **Kap 14 - Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene**

Det er et sterkt behov for å styrke studiekvaliteten i flere av de korte profesjonsutdanningene. Utvalget peker på en rekke utfordringer som sannsynligvis henger sammen: Studiekvaliteten er for lav, kompetansen til de ansatte svarer ikke til lovens forventninger og FoU-virksomheten er for lav og produserer ikke tilstrekkelig kunnskap om de yrkesutfordringene og yrkesfeltene som utdanningene skal kvalifisere til. Utvalget viser til NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen som tyder på at studenter møter for svake forventninger fra de ansatte og at dette reiser spørsmål om læringstrykket i utdanningene er tilstrekkelig og om det bør stilles større krav til studentene. YS ser alvorlig på resultatet av evalueringene fordi profesjonsutdanningene er sentrale for mange sider ved det norske samfunnet. Helse- og sosialfagene er viktige for kvaliteten i velferdsstatens tjeneste, lærerutdanningen for kvaliteten i oppvekst og skole osv. Rapporten peker på at det senkede faglige nivået i stor grad er et resultat av langvarig rekruttering av studenter med svake faglige ferdigheter. Denne tendensen er spesielt gjeldende ved mindre enheter med lavt rekrutteringsgrunnlag.

YS støtter utvalgets vurdering om at større institusjoner vil legge grunnlag for bredere og mer robuste fag- og forskningsmiljøer med bedre forutsetninger for å tilby

studentene kvalitet i utdanningen. En sammenslåing vil også fristille ressurser til NOKUT slik at de kan foreta hyppigere evalueringer av profesjonsutdanningene ved den enkelte studieenhet, og i større grad kunne fange opp utdanninger hvor studiekvaliteten er for lav. YS mener i tillegg at opptakskrav til profesjonsutdanningene er et riktig skritt for å heve nivået og statusen til profesjonsutdanningene.

Utredningen peker i eget kapittel på utfordringer for profesjonsutdanninger med 3-4 årig høgskoleutdanning, og trekker særlig frem sykepleiere, ingeniører og lærere. YS ønsker at flere profesjonsutdanninger inkluderes for tiltak for forbedring av forskningsaktiviteten og studiekvaliteten.

YS mener også det er behov for tettere samarbeid og mindre avstand mellom utdanningssted og praksissted i tillegg til at det er behov for tiltak for å heve kvaliteten i praksisperiodene.

Det er behov for tiltak som styrker den formelle kompetansen i personalet i de korte profesjonsutdanningene, og støtter utvalgets forslag om at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til et program for kompetanseheving med et omfang på 50-100 millioner årlig i fem år. En slik kompetanseheving må fordeles på et utvalg av fagmiljøer som har potensiale til å utvikle god nok studiekvalitet.

YS støtter også forslaget om at nasjonale rammeplaner avskaffes og at kompetansekrav for de aktuelle yrkene fastsettes i yrkesfeltet der kandidatene skal arbeide.

## **Kap. 15 - Sentre for fremragende undervisning**

YS støtter forslaget om at det etableres Sentre for fremragende undervisning for å stimulere til og premiere høy kvalitet i undervisningen. Vi mener en slik ordning kan gi et godt grunnlag for videreutvikling av særlig gode læringsmiljøer og legge til rette for spredning av god praksis. Vi slutter oss til at Universitets- og høyskolerådet i samarbeid med NOKUT gis i oppdrag å foreta en nærmere utredning av kriterier og prosedyrer.

## **Kap.17 – Internasjonalisering**

Under kapittel 17, om internasjonalisering, viser utvalget til at Kunnskapsdepartementet har varslet en Stortingsmelding om internasjonalisering av utdanning. Denne skal komme høsten 2008. Her vil det bli lagt vekt på å se hele utdanningssystemet som en helhet, og meldingen vil gå gjennom hele det internasjonale virkefeltet for å vurdere både vektleggingen av de ulike elementene i internasjonaliseringen, samsvar mellom nasjonale mål og virkemidler og effektiviteten i arbeidet som gjøres. YS støtter utvalgets syn på at meldingen bør inkludere flere sider ved internasjonalisering enn bare studentmobilitet, og at det blir rettet oppmerksomhet mot hele internasjonaliseringsfeltet, inkludert

internasjonalisering som kvalitetsfremmende faktor for institusjonene og for utdanningssystemet som helhet.

### **Kap. 18 og 20 - Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning og likestilling**

YS vil støtte seg til hovedtrekkene i utvalgets vurderinger og forslag, men velger å ikke gå inn i detaljer i denne omgang.

### **Kap. 19 – Situasjonen for funksjonshemmede i høyere utdanning**

YS Slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag rundt læremidler. Vi stiller oss noe undrende til utvalgets syn på at lovverket rundt universell utforming har blitt strengere og strengere. Slik vi ser det finnes det til dags dato ingen operasjonalisering av universell utforming. Et eksempel i denne sammenhengen er Studentsamskipnader som ikke følger Husbankens retningslinjer om pris på studentboliger. Fordi boliger tilgjengelige for rullestol ofte er større tar de også høyere husleie.

YS anbefaler i motsetning til utvalget at tilgjengelighet bør være en del av NOKUTs kriterier. Lik rett til utdanning må ikke begrenses av manglende tilgjengelighet.

Med vennlig hilsen  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - YS

Gunn L. Kristoffersen  
Rådgiver