



Holbergs gate 1 / 0166
Oslo
T: 22 04 49 70
F: 22 04 49 89
E: nso@student.no
W: www.student.no

Norsk studentorganisasjon

Notat

Stortingsmelding om struktur i høyere utdanning

I forbindelse med innspillsmøte med Kunnskapsdepartementet 13. oktober 2014

Kontakt:

Anders Kvernmo Langset, leder, leder@student.no, 957 92 556

Therese Eia Lerøen, fagpolitisk ansvarlig, therese@student.no, 982 25 996

Wenche D. Åsheim, politisk konsulent, wenche@student.no, 951 00 906

**«Tydelig faglig profil,
faglige fullmakter og
nasjonalt ansvar»**

Innledning

Norsk studentorganisasjon (NSO) representerer om lag 220 000 studenter. Dette notatet dekker de krav og mål organisasjonen har til stortingsmelding om struktur og kvalitet i norsk høyere utdanning.

Det skal være høy kvalitet i all norsk høyere utdanning. For å få til dette er det sentralt med en god arbeidsdeling mellom institusjonene, robuste fagmiljøer og en infrastruktur tilpasset institusjonenes behov for å drive vitenskapelig arbeid på høyt nivå.

Ulike institusjoner har ulike samfunnsoppdrag og disse forskjellene skal være tydelige og lett for studenter og samfunnet for øvrig å oppfatte. I en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning vil fagskoler falle utenfor dette notatets omfang, men fagskolenes rolle i utdanningssektoren må tas med i betraktning når man leser dette innspillet.

Det skal være en logisk sammenheng i institusjonslandskapet, og lett for studenter og andre å orientere seg basert på institusjonenes faglige profil og styrke. Innad på institusjonene skal det være en sammenheng i utdanningstilbudet, og studienes struktur og oppbygning skal underbygge faglig kvalitet. Det nasjonale finansieringssystemet skal sikre forutsigbarhet i sektoren og en hensiktsmessig økonomisk tildeling til institusjonene. For studenter skal det være lett å bevege seg i institusjonslandskapet og slik kunne ta deler av et utdanningsløp på andre institusjoner. Det stiller store krav til fagmiljøenes evne og vilje til samarbeid, og NSO mener at dimensjoneringen av sektoren skal legge til rette for nasjonal mobilitet for både studenter og ansatte.

Veien fra dagens system til en ny struktur på høyere utdanning skal være gjennomsiiktig og åpen, slik at alle kan se hvilke virkemidler som brukes.

Premisser for strukturgjennomgangen, som NSO støtter:

1. Tilgang til utdanning ikke svekkes.
2. Utdanning og forskning av god kvalitet i robuste fagmiljøer.
3. Administrasjon med kapasitet og kompetanse til å støtte utdanning og forskning.
4. Styrer med ansvar for kjerneoppgavene og samfunnsoppdraget i regionen, i tillegg til strategi- og kontrollfunksjon.
5. Ingen institusjoner er i utgangspunktet «fredet», men campuser kan være det.
6. Administrative innsparinger skal ikke være grunnlaget for eventuelle fusjoner, men skal være faglig begrunnet.

Organisering av universitets- og høyskolesektoren

Studiekvalitet

NSO mener at studiekvalitet kan defineres som i hvilken grad utdanningsinstitusjoner legger til rette for og arbeider med at alle aspekter av studiet bidrar til å nå det læringsutbyttet og mål som er satt for studiet¹. Tydelige institusjonelle profiler bidrar til god studiekvalitet, og nye studietilbud skal sees i sammenheng med sektoren som helhet. NSO mener at inflasjon i studietilbud effektivt kan hindres ved at institusjonene må søke departementet om opprettelse av studier utenfor institusjonenes faglige profil.

Fagmiljø og sammensetning

NSO mener at et robust fagmiljø er best egnet til å sikre god utdanningskvalitet i høyere utdanning. At et fagmiljø er robust innebærer at det har en stabil produksjon av høyt kvalifiserte kandidater, at det kontinuerlig forskes på et høyt nivå og at fagmiljøet tåler kortsiktige svingninger i ressurstilgangen. For at et fagmiljø skal kunne være robust er det en forutsetning at man har en viss aldersspredning blant de vitenskapelig ansatte, en effektiv administrasjon og godt rekrutteringsgrunnlag av studenter og ansatte. NSO mener at alle fagmiljøer også skal tilstrebe å være internasjonalt rettet, ha tilstrekkelig antall personer med førstekompetanse og en hensiktsmessig grad av samarbeid og arbeidsdeling med andre relevante institusjoner i landet. Der hvor fagmiljøer over flere år har dårlig rekrutteringsgrunnlag, bør disse konsentreres på andre institusjoner med sterkere fagmiljøer.

Alle utdanningsinstitusjoner skal ha en tydelig, spisset profil, og denne skal være grunnlag for Kunnskapsdepartementets dialog med institusjonene. Den faglige profilen skal være spisset inn mot noen utvalgte områder som bestemmes politisk av Stortinget etter et helhetshensyn, men hvor institusjonene selv gir sin anbefaling i form av innspill til departementet på faglige styrker og satsningsområder. Utdanningen ved institusjonene skal ha sammenheng med forskning som utføres ved institusjonen. Det innebærer at institusjonene må ha en faglig sammensetning som muliggjør og stimulerer til god integrasjon mellom institusjonens forskningsaktivitet og utdanningstilbud.

Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

NSO mener det er ønskelig med en større arbeidsdeling i universitets- og høyskolesektoren og mener dette vil være positivt for å styrke og samle fagmiljøer i større grad. Dersom norske utdanningsinstitusjoner skal kunne hevde seg internasjonalt er vi avhengige av å ha sterke og stabile fagmiljøer.

Kunnskapsdepartementet skal, i samarbeid med de andre departementene, foreta evalueringer av behovet for ulike fagmiljøer på nasjonalt nivå og kartlegge hvordan utdanningslandskapet kan dimensjoneres bedre. Departementet skal være tydelige i sine forventninger ovenfor institusjonene, slik at disse kan spisse sin faglige aktivitet i tråd med politisk intensjon og institusjonens egne faglige prioriteringer. For å få til reelt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon, mener NSO det må utarbeides sterkere insentiver fra politisk hold, basert

¹NSOs utdanningspolitiske plattform, 2013-15

<http://student.no/wp-content/uploads/2011/12/Utdanningspolitisk-plattform-2013-2015.pdf>

Møte med KD 13. oktober om strukturmelding - Notat

på en helhetlig nasjonal strategi og et finansieringssystem som støtter opp om kvalitet i forskning, utdanning og formidling.

Dagens finansieringssystem med stykkprisfinansiering belønner ikke nasjonalt samarbeid og nasjonal mobilitet og NSO mener dette fører til en hemming av arbeidsdelingen i sektoren, spesielt når det kommer til valgbare emner i et studieprogram. En økt satsning på nasjonal mobilitet vil kunne minske behovet for at institusjonene skal tilby mange små emner og heller styrke kvaliteten på de emner som tilbys.

Tilpassing av utdanningstilbudet

Økonomiske midler til å gjennomføre arbeidsdeling og konsentrasjon skal gis for å styrke faglig virksomhet der behovet er godt begrunnet, og skal ikke tildeles for å oppnå effektiv og entydig administrasjon og ledelse i seg selv. NSO mener at for mange institusjoner i dag tilbyr utdanninger innenfor samme fagområde.

Nasjonale myndigheter skal sette rammer for utdanningstilbudene slik at ikke institusjonene kan opprette nye studier som er utenfor institusjonens profil og samfunnsoppdrag. Videre skal myndighetene kunne stille aktivitetskrav til enkelte utdanninger som er spesielt viktige for å sikre kompetansen innenfor visse fagområder.

Om ikke institusjonene er villige til å spisse fagporteføljen i tråd med Stortingets strategi, samt nasjonale og internasjonale behov for kandidater, kan en konsentrering av fagmiljøer gjøres gjennom politiske beslutninger. Politisk bestemt konsentrering av fagmiljøer skal gjøres gjennom gradvis utfasing av studieplassene slik at hverken institusjonen, de fagansatte eller studentene som er tatt opp på studiet blir unødig skadelidende. Departementet skal ha ettersyn med eventuelle utfasingsplaner og kan i ytterste konsekvens iverksette sanksjoner for institusjoner som ikke gjennomfører SAK etter politisk intensjon.

Frie studieplasser

I dag opererer Kunnskapsdepartementet både med frie studieplasser og studieplasser øremerket visse utdanninger. NSO mener det er problematisk at frie studieplasser tildelt innenfor en kostnadskategori fritt kan benyttes på hvilket som helst område. I dag blir disse frie studieplassene ofte benyttet på områder hvor institusjonen har gode søkertall og studentene er billige å utdanne. NSO mener det er uheldig at det i stor grad er søkermassen som bestemmer hva institusjonen skal tilby av utdanninger, og ikke de nasjonale behovene for kunnskap og kompetanse. Om frie studieplasser skal benyttes, mener NSO at de skal gis innenfor institusjonens faglige profil.

Akkreditering og institusjonenes autonomi

Akkreditering innenfor høyere utdanning er nødvendig for å sikre at institusjonene ivaretar sine institusjonelle fullmakter, har oppmerksomhet på planlagt læringsutbytte og innretter virksomheten mot god kvalitet på forskning, utdanning og formidling. Akkreditering er en offisiell anerkjennelse og tillitserklæring av en organisasjons kompetanse og evne til å utføre angitte oppgaver i samsvar med gitte krav. Målet med akkreditering skal være å sikre og fremme utdanningskvalitet forstått som kvalitet og relevans på studentenes læringsutbytte.

Nasjonalt ansvar og dimensjonering

Nasjonalt ansvar

Nasjonalt ansvar for fagområder kan tildeles institusjoner av Kunnskapsdepartementet for å styrke fagmiljøer som allerede er gode eller som et virkemiddel for å verne fagområder og utdanninger som er skjøre, men som er essensielle for utvikling av kunnskapssamfunnet. I slike tilfeller skal tildeling av nasjonalt ansvar være et langsiktig grep for å bygge kompetanse innen skjøre fagområder som på sikt kan bidra til å bygge fagmiljøer utover vertsinstitusjonen. Med nasjonalt ansvar skal det også utdeles øremerkede økonomiske midler, som gjør det mulig for de institusjonene som tar nasjonalt ansvar å opprettholde visse fagmiljøer.

I dag er det nok flere institusjoner som opplever at de har et slags nasjonalt ansvar, gjerne de med «Norges» i tittelen, likevel uten av dette er noen offisiell tittel. NSO mener nasjonalt ansvar skal bli en formell tittel for å sikre spissing av utdanning, forskning og formidling innenfor de enkelte fagområdene.

En måte å løse dette på kan være at Regjeringen og institusjonene gjennom dialog inngår kontrakter basert på institusjonenes profil og komparative fortrinn. I disse kontraktene tildeles nasjonalt ansvar for fagområder. Med nasjonalt ansvar, som må tildeles for en lengre periode, ligger det fremtidig satsning på studieplasser til institusjonen på dette området. Det må være minimum to institusjoner som har nasjonalt ansvar for et fagområde for å sikre nasjonal faglig diskurs og utvikling.

Innenfor profesjonsutdanninger/velferdsyrker kan det tildeles regionalt ansvar i større regioner. Disse skal også prioriteres hva gjelder tildelinger av studieplasser.

Tildeling av nasjonalt ansvar og studieplasser skal ikke utelukkende baseres på framskrivninger av kompetansebehov, men etter en helthetsvurdering. Tildelingen skal komme til fagområder som viser særlig potensiale, er av svært høy kvalitet, eller som står i fare for å forsvinne fra norske institusjoner og som er essensielle for kunnskapsutviklingen.

Akkreditering og faglig fullmakt

Ulike institusjoner har ulike samfunnsoppdrag og disse forskjellene skal være tydelige og lett for studenter og samfunnet for øvrig å oppfatte. Norsk studentorganisasjon mener at skillet mellom fagskoler, offentlige og private høyskoler og universitet ligger i de ulike samfunnsoppdragene institusjonene har, og mener at de ulike rollene må rendyrkes.

NSO mener at faglige fullmakter skal kunne gis på bakgrunn av kvaliteten til et spesifikt fagmiljø, ved at akkrediteringsfullmakter for opprettelse av nye grader bevilges på bakgrunn av antall akkrediterte grader fagmiljøet har fra før. Dersom institusjonen ønsker å opprette en grad utenfor et fagmiljø med selvakkrediteringsrett, skal institusjonene måtte søke Kunnskapsdepartementet, som vurderer søknaden på bakgrunn av en sakkyndig vurdering gjort av NOKUT. Departementet skal også vurdere søknader basert på hensyn til faglig konsentrasjon, arbeidsdeling og samfunnsoppdrag sett i nasjonal kontekst, og hvordan opprettelsen av et nytt studieprogram/fagmiljø vil påvirke disse hensynene. Dette skal

Møte med KD 13. oktober om strukturmelding - Notat

motvirke inflasjon i studietilbudene, og føre til en mer spisset sektor i tråd med ambisjoner om en konsentrert og arbeidsdelt sektor som fremmer kvalitet.

Institusjonskategorier

I et lengre perspektiv mener NSO at universitets- og høyskolesektoren burde bli organisert som store institusjoner med ulike spesialiseringer, for eksempel med særlig ansvar for grunnforskning, innovasjon, profesjonsutdanninger og teknologiske fag. Det vil sikre en logisk oppbygd sektor som er lettere å orientere seg i enn i dag.

Etter innføringen av universitets- og høyskoleloven har man sett en økende tendens til akademisk drift i sektoren: Stadig flere høyskoler ønsker å bli universiteter og flere fagskoler ønsker å bli høyskoler. NSO er bekymret for at driften er med på å ta fokus bort fra institusjonenes rolle og samfunnsoppdrag, og mener myndighetene har et overordnet ansvar for å sikre at dette ikke skjer. Likevel er akademisk drift en naturlig konsekvens av at det stilles større krav til utdanningsinstitusjonene innen forskning og utdanning, og ønsket om like konkurransevilkår og økte fullmakter. NSO støtter en slik utvikling så lenge den ivaretar institusjonenes samfunnsoppdrag og er basert på faktisk kvalitet i utdanning og forskning. Fagskoler kan søke akkreditering som høyskole og høyskoler kan søke akkreditering som universitet, så lenge de oppfyller alle krav for aktuell institusjonsakkreditering.

NSO mener at en endring i rammevilkårene som i større grad gir likere rettigheter for alle kan virke dempende for den akademiske driften, og få institusjonene til å fokusere på god utdanningskvalitet heller enn institusjonskategorien i seg selv.

NSO mener at kravene for å bli akkreditert som institusjon må gjelde hele institusjonens virksomhet, ikke kun enkelte studieprogrammer. Det innebærer at institusjoner som kun har enkelte akkrediterte studieprogrammer ikke lenger skal kunne kalle seg høyskole om ikke resten av institusjonens tilbud imøtekommer forskriftens krav.

NSO mener at institusjoners faglige profil er det viktigste å gjenspeile i institusjonens tittel og mener at det tradisjonelle skillet mellom universitet og høyskole er i ferd med å forsvinne. Det utdannes stadig flere doktorgradsstipendiater på høyskolene og forskningsproduksjonen er økende både i kvalitet og mengde. NSO mener at institusjonstittel skal tildeles basert på institusjonens rolle og faglige profil og at institusjoner bør ha fagspesifikke navn, slik som Norges teknologiske- og naturvitenskapelige universitet og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Profesjonsuniversitet skal være alternativ tittel for institusjoner med profesjonsutdanninger som ansvarsområde og faglig profil. NSO mener at høyere utdanningsinstitusjoner, uavhengig av norsk tittel, skal kunne benytte seg av tittelen "university" i internasjonal sammenheng.

Dimensjonering av høyere utdanning

Antallet små og sårbare fagmiljøer utgjør i dag en trussel mot god utdanningskvalitet for mange studenter i norsk høyere utdanning, og NSO mener at det må være en kontinuerlig vurdering om det er hensiktsmessig å ha samme studietilbud mange steder på nasjonalt nivå. Det er et mål å få samlet sårbare fagmiljøer og kompetanse ved noen institusjoner slik at studenter og ansatte blir en del av et større akademisk fellesskap.

Fusjoner og flercampus

Målet med konsentrasjon av fagmiljøer skal alltid være å heve kvalitet på utdanningsinstitusjonens virksomhet. Gjennom å fusjonere kan institusjonene operere med flercampus lokalisert på ulike geografiske plasser, som omfattes av samme strategiplaner, budsjett, og styringsstrukturer. NSO mener at flere utdanningsinstitusjoner bør fusjoneres, men uten at dette skal gå på bekostning av det regionale utdanningsbehovet. NSO ønsker å ivareta regionenes behov for arbeidskraft gjennom bruk av satelittcampuser ut ifra en større institusjon. Spesielt gjelder dette distriktene sitt behov for velferdsutdanninger samt etter- og videreutdanninger. Større administrative enheter innebærer at satelittutdanningene får tilgang til hele institusjonens administrative kompetanse og faglige ressurser i forskning og utdanning.