



Norsk studentorganisasjon

Holbergs gate 1 / 0166

Oslo

T: 22 04 49 70

E: [nso@student.no](mailto:nso@student.no)

W: [www.student.no](http://www.student.no)

## Høringsuttalelse

# NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.

*Dato: 20.09.2019*

### Overordnede kommentarer

Norsk studentorganisasjon (NSO) ønsker å takke Kunnskapsdepartementet (KD) for muligheten med å komme med et høringssvar til «NOU 2019:12. Lærekraftig utvikling. Livslang læring for omstilling og konkurranseevne». NSO har valgt å svare på de punktene vi mener er relevante for oss.

NSO har lenge sett behov for tydeligere rammer og begrepsavklaringer for etter- og videreutdanning. Det er NSO sin oppfatning at bruken av begrepet "livslang læring" - LLL - vil være mer forvirrende enn dagens EVU-begrep. Livslang læring gjør det, etter vår oppfatning, uklart hvem som faktisk er ordinære gradsstudenter, og hvem som benytter seg av EVU-tilbud. NSO mener at for å sikre et lovverk som er mulig å håndtere, og som ikke skaper forskjellsbehandling, er det behov for mer avgrensning. All utdanning er, som kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring viser, livslang læring. Å gå over til å bruke begrepet livslang læring i stedet for etter- og videreutdanning vil etter vår mening fungere enda dårligere enn EVU, livslang læring inkluderer all læring fra grunnskole av.

Uansett hvilket begrep vi velger å bruke om etter- og videreutdanning ser vi allerede nå at vi trenger en større diskusjon om hva som egentlig er forskjellene på en student som tar etter- og videreutdanning og en student på ordinært studieløp. For å dekke behovet til alle som skal studere må vi gjøre en begrepsavklaring. Uten denne begrepsavklaringen er det vanskelig for både dette utvalgets forslag og mest sannsynlig også fremtidige utvalg å fremme forslag som vil være treffende. Da vil vi sitte igjen med forslag som ser behovet for å sette alder som et kriterium, noe det i en akademisk sammenheng ikke bør være.

NSO har et generelt inntrykk av at forslagene utvalget legger frem som angår universitets- og høyskolesektoren virker å være utarbeidet uten at man har forsøkt å se situasjonen og tematikken fra institusjonens side. Forslagene virker heller ikke å være utarbeidet i et helhetlig perspektiv med tanke på hvordan forslagene står seg i sammenheng med allerede eksisterende finansiering, studietilbud og organisering av arbeidet. NSO mener derfor at det for å utarbeide solide forslag til hvordan UH-sektoren skal kunne bidra til bedre etter- og videreutdanning bør settes ned et utvalg med representanter fra sektoren. Et slikt utvalg bør gjennomføre en utredning som ser problemstillingene fra institusjonene side med tanke på administrasjon og teknikaliteter, samt gjør vurderinger i lys av hele virksomheten til institusjonene.

I likhet med forslagene som angår universitets- og høyskolesektoren har vi den samme oppfatningen om flertallet av forslagene som går på studiestøtten. For å sikre at alle skal få muligheten til å lære hele livet er det avgjørende at det er økonomisk mulig. Da tror vi ikke det holder å legge til sidegrener i en ordning som i hele sin levetid har hatt førstegangsstudenten som sitt formål. For å sørge for at vi får en utdanningsstøtte som favner bredt nok til å sikre behovene vi ser i fremtiden mener vi det er behov for å sette ned et nytt utvalg som ser kun på dette. Da er det også avgjørende å se på hvordan ordningene er i folketrygden, og hvordan både Lånekassens og folketrygdens ordninger kan samspille bedre. Det ville vært en fordel hvis et slikt utvalg kunne samarbeidet med et utvalg som ser på situasjonen som angår UH-sektoren.

De 24 punktene KD ber om innspill på i sitt høringsnotat er delt opp i tre kategorier; tiltak som anbefales testet ut i mindre skala, tiltak som anbefales iverksatt umiddelbart og tiltak som anbefales utredet. NSO opplever at alle forslagene til tiltak er av en slik art at de burde utredes videre før iverksetting.

## 2. Tilleggs lån i Lånekassen

NSO har i lang tid ment at studiestøtten i dag er på et for lavt nivå. Vi har derfor stor forståelse for at personer som ønsker å ta etter- og videreutdanning også har behov for ytterligere midler utover basisstøtten til Lånekassen. Utvalget argumenterer for at personer som tar etter- og videreutdanning har flere forpliktelser og derfor også flere og større økonomiske utgifter. Likevel stiller vi oss uforstående til forslaget om å sette dette til en aldersgrense. Det er ikke slik at de forholdene Markussen-utvalget skildrer skjer over natten etter fylte 30.

Etter- og videreutdanning skjer i ulike former, for ulike mennesker og i ulike aldre. Eksempelvis finnes det tilfeller der en person i slutten av 20 årene, med et fagbrev fra videregående, ønsker å ta etter- eller videreutdanning ved fagskole eller i høyere utdanning. Vedkommende bør også ha muligheten til å velge om hen ønsker et tilleggs lån. Ved å kun ha aldersgrense som kriterium for dette tilleggs lånet er det heller ingenting som skiller en ordinær student og etter- og videreutdanningsstudent. Dette gjør at ordinære studenter etter fylte 30 vil kunne ha større økonomiske forutsetning til å studere enn sine yngre studenter. Slik studiestøtten ligger i dag går en student 5000kr i underskudd hver måned, basert på SIFO sitt referansebudsjett. I følge SSB er har hver fjerde norske student fylt 30 år. I tillegg viser den samme artikkelen, som baserer seg på Eurostudent fra 2018, at hver femte student har tatt minst to friår før de begynner å studere. NSO stiller seg derfor undrende til at utvalget ikke legger frem noe om hvordan forslaget kan gjøre at flere kan vente med utdanning ytterligere for å ha en mer robust økonomi under studiene.

NSO skulle heller sett at det var andre, mer målrettede, kriterier som lå til grunn for et slikt tilleggs lån. Dersom regjeringen ønsker et slikt tilleggs lån kan ikke midlene for å dekke dette komme fra andre deler av høyere utdanning. Å si hva disse kriteriene bør være er derimot vanskelig, for å få det til trenger vi en større diskusjon om hva som egentlig er forskjellene på en student som tar etter- og videreutdanning og en student på ordinært studieløp.

## 5. Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging

Utvalget foreslår at midlene til programmet for arbeidslivsdrevet kompetansebygging skal komme fra UH-sektorens basisbevilgning. Dette er NSO negative til. For NSO er det viktig at universitetenes og høyskolenes tilbud for å dekke etterspørselen fra etter- og videreutdanning ikke skal utfordre institusjonenes ressurser til ordinære studieprogram. Det er vår vurdering at dersom man ønsker å innføre et slikt program, må det sees i sammenheng med hvordan tilsvarende programmer forvaltes.

NSO er også skeptiske til at ønsket om et utvidet tilbud innenfor etter- og videreutdanning skal finansieres gjennom søknadsbaserte støtteordninger. Dette vil kreve mer tid i planleggingen, ettersom man må regne inn tiden som går med til søknadsskriving og søknadsbehandling, og at det vil være flere ressurser ved institusjonene som vil gå med til administrasjon for å utarbeide søknader. Vi er også bekymret for at dette vil trekke ressurser fra ordinære studieprogrammer og svekke kvaliteten på studietilbudet til ordinære studenter.

### 10. Kostnadsdekning for mindre emner

NSO har generelt inntrykk av at forslagene i NOUen som omhandler finansiering av studietilbud ved universiteter og høyskoler utelukkende er utarbeidet med tanke på arbeidslivets etterspørsel om kompetanse, og ikke med blick på hvordan universiteter og høyskoler fungerer og hvilke implikasjoner insentiver i finansieringssystemet har for aktiviteten ved institusjonene. Når det gjelder dette forslaget kan det virke som at utvalget ikke har tatt inn over seg at når man gir økonomiske midler til noe så får man mer av det man gir midler til. Selv om utvalgets intensjon ikke er at alle emner skal splittes opp i mindre enheter er det likevel et insentiv for nettopp dette. Og økonomiske insentiver har den effekten at de fører til mer av det de er insentiver for. NSO ser på det som svært problematisk dersom allerede eksisterende emner ved universiteter og høyskoler som i dag inngår i grader skulle deles opp i mindre enheter. Mindre enheter betyr flere eksamener, flere sensorer, flere sensorveiledninger, flere karakterer det skal gis begrunnelse på, flere klager på karakterer, flere nye sensureringer etter klage på karakter, mer utfordrende koordinering for å få eksamensdatoer til å gå opp, til å få undervisningstimene til forelesere til å passe sammen gjennom semesteret bare for å nevne noe. Det er åpenbart at dette vil føre til store utfordringer for institusjonene.

Som et insentiv for å dele eksisterende emner opp i mindre enheter vil dette forslaget kunne føre til at man vil måtte gjennomføre totale strukturelle endringer i hvordan grader ved universiteter og høyskoler organiseres. Universiteter og høyskoler utsettes for økte forventninger om effektiv drift. Dette forslaget vil føre til det motsatte da det vil føre til store administrative endringer og en endring av arbeidshverdagen for vitenskapelige ansatte som driver med undervisning.

For å kunne gjennomføre noe som helst av endringer i finansieringen av etter- og videreutdanningstilbud ved universiteter og høyskoler mener NSO at slike endringer må sees i sammenheng med alle aspekter ved dagens finansieringsordning og ha som mål et minst mulig komplekst system. Mulige endringer av finansieringen av universiteter og høyskoler bør utredes nærmere av et partssammensatt utvalg med god representasjon fra ulike parter i sektoren.

### 11. Økt resultatfinansiering av betalingsstudier

NSO er motstander av egenbetaling og derfor uenige i forslaget da det vil gjøre det mer attraktivt å benytte seg av egenbetaling.

### 14. Opptak til enkeltemner i høyere utdanning uten å ha dokumentert studiekompetanse

NSO er svært skeptiske til forslaget som foreligger fra utvalget. Først og fremst er det viktig med grunnleggende kompetanse for å bidra til å aktivisere studentene i undervisningen. Det stilles stadig større krav til undervisning der studenter er aktive deltagere. Derfor får også medstudenters forkunnskaper konsekvenser for andre studenters læring. Opptakskravene eksisterer for å sikre nødvendige forkunnskaper, i tillegg til å skape gode forutsetninger for at studentene kan lykkes i studiene sine. Vi mener at hovedgrunnlaget for opptak til høyere utdanning må være generell studiekompetanse (GSK). Kompetanse kan tilegnes på ulike måter, og NSO er positive til å benytte realkompetansevurdering i opptak, spesielt til EVU-

studier. Evnen til å kunne betale for studier skal derimot ikke kunne erstatte krav til kompetanse.

### 15. Gi eksamensrett for betalende studenter uten studiekompetanse i høyere utdanning

Argumentasjonen i punktet ovenfor er også gjeldende for dette forslaget til tiltak.

### 16. Studiestøtte hele livet

A. NSO er positive til forslaget om å fjerne den nedre grensen om studiebelastning for å kunne motta støtte fra lånekassen.

B. NSO er positive til forslaget om å avvikle vilkåret om at studiene skal være minst ett semester for å kunne få støtte.

C. NSO stiller seg negative til forslaget om å erstatte åtteårgrensen med en grense for maksimalt lånebeløp på 6,5G. Det vil være vanskelig å skulle fastsette gjeldstaket til grunnbeløpet i folketrygden (G) når studiestøtten ikke er det. I utvalgets utregning er det ikke tatt høyde for at studiestøtten øker og utvikler seg. Hadde studiestøtten vært knyttet til G per dags dato hadde den nå ligget på 1,21G. Studiestøtten har variert mellom 1,48G og helt ned til 1,11G de siste 20 årene. Med en så liten forutsigbarhet i utviklingen av studiestøtten er det problematisk å skulle sette et gjeldsnivå på gjeld. Når studiestøtten endrer seg endrer naturlig nok også mengden gjeld for den enkelte.

NSOs krav er at studiestøtten skal økes til et nivå tilsvarende 1,5G og knyttes til 1,5G. Slik at studiestøtten følger prisveksten i samfunnet ellers. Ved et slikt tilfelle, med den maksimale grensen utvalget setter på 6.5G, blir utregningen til utvalget feil. Etter 4,3 studieår vil man ikke ha krav på studiestøtte mer. Noe som i realiteten gjør at staten ikke lenger vil være med å finansiere mastergrader. Utvalgets utregning tar kun for seg dagens studiestøtte nivå i et tiårs perspektiv uten å ta høyde for økning av beløpet, verken i større eller mindre grad.

Det viktigste for NSO er at studenter skal ha rett på stipend og lån i minimum åtte år. Det bør derimot gjøres endringer slik at de som støttetiden til de som studerer på deltid blir lengre. Åtteårgrensen skiller ikke i dag på om du studerer på heltid eller deltid, og å studere på deltid tar lengre tid enn å studere på heltid. Studenter som tar hele graden på deltid bør derfor ha rett til studiestøtte i ti år.

D. NSO har ingen merknader til forslaget om å endre aldersgrensene for å få støtte fra lånekassen og når lånet skal være tilbakebetalt.

E. NSO er helt enig i problemstillingen utvalget skisserer angående gradsgjøring. Gradsgjøringen bør fjernes for alle studenter, ikke bare de over 35 år. Angående aldersbestemmelsen i dette forslaget må vi stille oss spørrende til hvorfor det her skal være 35 år og i tilleggslånet skal være 30 år. For oss virker det veldig vilkårlig hvilken aldersgrense utvalget setter til hvilket forslag.

### 17. Utdanning med dagpenger

NSO mener at en arbeidsledig som ønsker å ta enkeltemner ved et universitet eller høyskole ikke skal miste retten til dagpenger. For å komme ut av arbeidsledighet kan det for mange være nødvendig med ny eller oppdatert kunnskap. Det må være mulig å få gjøre uten å miste det økonomiske grunnlaget.

### 18. Utdanning med sykepenger

NSO støtter forslaget om å la personer som mottar sykepenger skal kunne studere med redusert studiepoengsproduksjon. Vi mener i tillegg at du som student skal kunne motta støtte både fra Lånekassen og folketrygden.

### 20. Fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet

Som ved våre kommentarer til andre forslag til endringer av finansieringen av universiteter og høyskoler er vi negative til å gjøre finansieringssystemet for UH-sektoren enda mer kompleks. Å gjøre systemet mer komplekst vil i seg selv føre til mer administrasjon og mer ressurser brukt til administrasjon, noe NSO er negative til. NSO er positive til mer varierte undervisningsformer. Men dersom det er et behov for å endre finansieringen av institusjonene for å få opp bruken av dette mener vi det er mer hensiktsmessig å utrede andre alternativer i finansieringssystemet og se dette i sammenheng med hele resten av finansieringssystemet. Det kan også tenkes at andre styringsverktøy, som for eksempel utviklingsavtaler, kan være et bedre virkemiddel for å få mer variert og fleksibel undervisning og studietilbud. Behovet for mer fleksible studietilbud må også sees i sammenheng med institusjonenes kapasitet til å drive undervisning. I dag er det slik at over 20 000 kvalifiserte søkere ikke fikk tilbud om studieplass ved hovedopptaket for høyere utdanning. Dette tilsier at det er etterspørsel etter mange flere studieplasser som institusjonene ikke ha kapasitet til å ta imot. Et ønske om at institusjonene skal utvide tilbudet sitt på etter- og videreutdanning må også sees i sammenheng med behovet for å øke kapasiteten innenfor ordinære studieprogrammer.

### 21. Nye unntak i egenbetalingsforskriften

Dette forslaget utfordrer prinsippet om at høyere utdanning skal være gratis. Alle studietilbud som tilbys ved universiteter og høyskoler er høyere utdanning, også etter- og videreutdanning, og all høyere utdanning ved (statlige) universiteter og høyskoler skal være gratis (uten skolepenger).

Det å definere og kategorisere hva og hvem som er etter- og videreutdanningsstudent er i dag svært vanskelig. Det fører til at det er uklare og varierende praksiser mellom institusjonen på hvilke studietilbud som regnes som etter- og videreutdanning. Her eksisterer det forskjeller ut fra hvorvidt man definerer tilbudet etter hvem studenten er (alder, grad fra før, vært i jobb, osv.), basert på hvilken undervisningsform studietilbudet har, eller hva innholdet i studietilbudet er. Disse store variasjonene i definisjon av etter- og videreutdanning gjør at vi i NSO er bekymret for at et oppmykning av egenbetalingsforskriften lett kan føre til at studietilbud som kan og bør defineres som ordinære studietilbud kan bli definert som etter- og videreutdanning og bli tatt studieavgift for, nettopp fordi det ikke finnes noen klare skiller eller definisjoner av hva etter- og videreutdanning er.

NSO mener derfor at det å myke opp regelverket på hva det vil være mulig å ta egenbetaling/studieavgift for utfordrer et sentralt prinsipp i samfunnet vårt om lik tilgang til utdanning uavhengig av størrelsen på lommeboken.

I forslaget fra utvalget mener utvalget at et "økt tilfang av studenter som er villige til å betale for utdanning ikke vil legge press på tilbudet av gratis grunnutdanning". Dette er NSO uenige i. For det første kan vi ikke se at en endring av forskriften vil føre til at flere studenter vil være *villige* til å betale for utdanning. Dette handler ikke om hvorvidt det eksisterer emner eller ikke. Når det kommer til kvaliteten i høyere utdanning vil en utvidelse av tilbudet, som er det man ønsker å legge opp til med dette forslaget, ha konsekvenser for arbeidstiden til den enkelte vitenskapelige ansatte og deres tid til oppfølging og veiledning av studenter. Det er begrenset i hvor stor grad mer etter- og videreutdanning kan utvikles og gjennomføres uten at det tar av tiden til vitenskapelige ansatte som også skal utvikle og gjennomføre ordinære studier. NSO er skeptiske til at inntekter fra etter- og videreutdanning skal være nok til å tilsette nye ansatte som skal sørge for etter- og videreutdanning slik at et økt tilbud av etter- og videreutdanning ikke går ut over ordinært studietilbud og oppfølging av veiledning av ordinære studier. Ordinære studenter i høyere utdanning etterspør i dag bedre undervisning og mer og bedre oppfølging og veiledning. Det betyr at vitenskapelige ansatte trenger å bruke *mer* tid på ordinære studenter, ikke *mindre*.

Det er også slik at det å opprettholde studier av høy kvalitet krever at fagmiljøet består av vitenskapelige ansatte i faste stillinger. Behov for videreutdanning er utsatt for svingninger i etterspørselen og kan endre seg mye med tanke på innhold. For å skulle kunne tilby etter- og videreutdanning etter hva behovet til enhver tid er i arbeidslivet vil det kunne være behov for institusjonene til å bruke ulik kompetanse til utvikling og gjennomføring av slike tilbud til ulike tider. NSO deler Forskerforbundets bekymring for ansattes arbeidstid. Utvalgsleder uttaler til Forskerforum at institusjonene må ansette flere. NSO er her bekymret for at store variasjoner og svingninger i etterspørsel vil kunne føre til at behovet for ansatte til å dekke etterspørselen om etter- og videreutdanning vil medføre mer midlertidighet i en sektor som allerede har store utfordringer med midlertidige ansettelse. NSO mener egenbetalingsforskriften må endres slik at det ikke er mulig å ta egenbetaling for studietilbud ved statlige universiteter og høyskoler i Norge.

### 22. Aldersbestemt kandidatindikator

Utvalget foreslår å reversere kandidatindikatoren for studenter over 30 år. NSO mener finansieringssystemet for universiteter og høyskoler skal inkludere en indikator for gradsproduksjon for å sørge for insentiver for institusjonene for å arbeide for at studentene skal fullføre påbegynte grader og redusere frafall og høy gjennomføringstid i høyere utdanning. NSO kan ha forståelse for at utvalget ønsker insentiver for at institusjonene skal satse mer på tilbud til studenter som har behov for videreutdanning i form av enkeltemner. Likevel kan vi ikke støtte dette forslaget. NSO mener det er svært problematisk å knytte insentiver i finansieringssystemet til studentenes alder. Dette fordi det først og fremst er svært lite målrettet. Det vil ikke være mulig å skille mellom "ordinære" studenter over 30 år og videreutdanningsstudenter over 30 år. Det vil bety at for en student som er 31 år og fullfører sin første bachelorgrad vil institusjonen kun rapportere og få resultatfinansiering for studiepoengsproduksjonen denne studenten hadde underveis i studiet, til tross for at

studenten er en ordinær førstegangsstudent. Mens for denne studentens medstudenter som fullfører graden på samme tidspunkt men som er under 30 år vil insentivsystemet fungere helt annerledes for institusjonen. NSO er skeptiske til hvilke konsekvenser dette blant annet har for hvordan institusjonene følger opp studentene.

Det er også slik at finansieringssystemet for universiteter og høyskoler er komplisert nok slik det er. Ved å knytte enkelte insentiver til studentenes alder vil dette skape et mye mer komplekst system for institusjonene med tanke på administrasjon og rapportering. NSO er motstander av endringer som medfører mer administrative oppgaver og merarbeid for institusjonene.

Dersom det i hele tatt skal gjøres endringer i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler mener NSO at finansiering av tilbud til videreutdanning må sees i sammenheng med alle de elementene som allerede inngår i finansieringssystemet og at helheten av systemet må vurderes. NSO mener derfor at det ikke kan gjennomføres endringer i finansieringen av universiteter og høyskoler uten at det først gjennomføres en detaljert utredning og vurdering av alternativer for finansiering og konsekvenser av disse hvor systemet i sin helhet vurderes.

Vi i NSO mener at universiteter og høyskolars ressurser til utdanning skal prioriteres til ordinære studenter og studieprogrammer, og at videreutdanningstilbud ikke skal ha konsekvenser for det ordinære studietilbudet. Dette er viktig siden utdanning man har fra før er fundamentet videreutdanning bygger videre på. Man kan derfor ikke kutte i ressursene til fundamentet man bygger videreutdanningene på.

### **23. Godkjenningsordning for ikke-formelle opplæringstilbud**

NSO mener det fremdeles er uklart hvordan man skal skille mellom formell og ikke-formell opplæring dersom det blir lagt innenfor samme rammeverk. Vi mener det kan bli en stor utfordring å kategorisere slike utdanningstilbud, og at forslaget derfor er lite hensiktsmessig.

### **24. Bedre system for realkompetansevurdering**

NSO mener at opptak til etter- og videreutdanning ved universiteter og høyskoler som gir studiepoeng skal være i henhold til nasjonale retningslinjer og gjenspeile studiets egenart. Samtidig mener også NSO at realkompetanse bør kunne vektlegges sterkere ved opptak til EVU-studier. Vi er glade for at utvalget anerkjenner utfordringen ved at realkompetansevurdering av natur er vanskelig å standardisere fordi utgangspunktet må være den som søker og hva det søkes om.

NSO mener det allerede finnes mange måter å vurdere realkompetanse på i dag. Likevel stiller vi oss positive til utvalgets forslag om å iverksette tiltak for å forenkle prosessen, gitt at midlene som skal brukes på tiltaket ikke er midler fra UH-sektorens basisbevilgning. Det er også viktig for NSO at vurderingen av realkompetanse til syvende og sist er opp til institusjonen selv, og tar utgangspunkt i den enkelte søker og det enkelte studium.