

## **Innspill til Kunnskapsdepartementets arbeid med ny finansieringsordning for Universiteter og Høgskoler.**

Vi viser til kommunikasjon med Kunnskapsdepartementet vedr. mulighetene for innspill til arbeidet med utarbeidelse av forslag til ny finansieringsordning for Universitets og høgskolesektoren. Herved oversendes skriftlig innspill fra Norgesuniversitetet. Uttalelsen har vært drøftet i Norgesuniversitetets styre i møte 5. februar 2009.

Norgesuniversitetet skal i følge sitt mandat fremme utvikling av IKT-støttet utdanning og livslang læring, samt drive kunnskapsutvikling og kunnskapsspredning om slik utdanning. Videre skal Norgesuniversitetet arbeide for å styrke samarbeid mellom høyere utdanning og arbeids- og samfunnslivet. Vi vil i dette innspillet ta opp spørsmål som synes særlig relevante ut fra vårt mandat.

Etter Kvalitetsreformen og ny lov om universiteter og høyskoler har institusjonene fått større autonomi. Samtidig er det etablert et finansieringssystem som hovedsakelig premierer – og flytter oppmerksomhet og prestisje mot – produksjon av studiepoeng og publisering av forskningsartikler. Dette kan ha bidratt til at enkelte av utdanningsinstitusjonenes oppgaver som samarbeid med næringsliv og samfunnet for øvrig, og pedagogisk utviklingsarbeid har fått mindre oppmerksomhet.

### **1. Anbefalinger**

Norgesuniversitetet anbefaler at departementet endrer finansieringssystemet på følgende områder:

- Innføring av en strategisk undervisningsbevilgning som understøtter samarbeid utdanning-arbeidsliv, pedagogisk utviklingsarbeid og utvikling og deling av digitale læringsressurser.
- Innføring av indikatorer for samarbeid mellom arbeidsliv og høyere utdanning i finansieringsmodellen
- Styrke insentivene for å utvikle og drive etter- og videreutdanningstilbud for institusjoner med sterk søkning fra ordinære studenter

### **2. Generelt**

For Norgesuniversitetet er de følgende tre områdene av stor betydning for høyere utdanning:

- **Etter- og videre utdanning, fleksibel og livslang læring:** Norgesuniversitetet ønsker større vektlegging av etter- og videreutdanningsfeltet. Det er behov for tiltak som sikrer at lærestedene imøtekommer voksnes behov for etter- og videreutdanning ved bruk av IKT-baserte opplegg. I Bologna- og Lisboaprosessene vektlegges betydning av livslang læring og etter- og videreutdanning tilpasset arbeidslivets behov. Det moderne arbeidslivet er dynamisk og kunnskapsintensivt, og avhengig av oppdaterte

kunnskaper. Universiteter og høyskoler bør derfor spille en sentral rolle i forhold til livslang læring. En stor del av befolkningen har allerede høyere utdanning, og vil derfor søke videreutdanning på dette nivået. Utdanning skal være del av en livslang læringsprosess med fleksible overganger mellom utdanning og arbeidsliv. Fleksible utdanningstilbud, bl.a. gjennom bruk av IKT og fjernundervisning, skal være tilgjengelige på alle nivåer. Etter Kvalitetsreformen og omlegging til mer resultatbasert finansiering har fokus innen høyere utdanning i Norge særlig vært knyttet til unge heltidsstudenter og deres studieprogresjon. Fleksible utdanninger, etter- og videreutdanning og livslang læring har fått svekket oppmerksomhet.

- **Pedagogisk bruk av IKT i høyere utdanning:** Innføringen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi representerer de største muligheter og utfordringer for høyere utdanning siden boktrykkerkunsten. Universitets- og høyskolesektoren i Norge har gjort en omfattende innsats for å utnytte nye mulighet knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi, men store utfordringer gjenstår fremdeles. Her er det snakk om komplekse utfordringer som ikke bare gjelder teknologi, men også pedagogisk utviklingsarbeid, organisering, utvikling og eierskap til digitalisert innhold, bibliotek, økonomi og forretningsmodeller, osv.

Kunnskap om relevant bruk av IKT er en sentral del av den kompetanse kandidater fra høyere utdanning bør ha med seg til arbeidslivet. For eksempel er det nødvendig at framtidige lærere behersker pedagogisk bruk av IKT, men hvordan dette ivaretas i lærerutdanningene er lite dokumentert, og det er grunn til å anta at opplæring i pedagogisk bruk av IKT er svakere enn ønskelig.

Erfaring tilsier at økt bruk av IKT både kan være en impuls for pedagogiske og organisatoriske endringer og utviklingsarbeid, og at IKT-støttede studietilbud ofte støtter livslang læring.

- **Samarbeid mellom arbeidsliv og høyere utdanning,** og utdanningsinstitusjonenes regionale betydning: Dette samarbeidet er en sentral oppgave for universiteter og høyskoler, og det må vurderes som en av institusjonenes primæroppgaver. Stjernø-utvalget viser til rapporter fra OECD, som konstaterer at selv om sentrale myndigheter legger vekt på det såkalte samfunnsoppdraget til universiteter og høyskoler (den tredje oppgave), har dette forblitt en sekundær aktivitet som ikke er integrert i primæroppgavene utdanning og forskning på en god måte. Også Lisboa- og Bologna-prosessen legger vekt på betydningen av at høyere utdanning utvikler et nærmere samarbeid med arbeids- og samfunnsliv

Insentiv- og finansieringssystemet i Norge oppmuntrer ikke spesielt til regionalt samarbeid, og den institusjonelle forankringen av regionalt orientert arbeid ved lærestedene er gjennomgående svak. Det har vært hevdet at det pågår en "feil-akademisering" av universitets- og høyskolesektoren som utelukkende belønner tradisjonell meritterende virksomhet. En konsekvens av dette er at utadrettet arbeid mot for eksempel næringslivet ikke blir prioritert.

Regionalt samarbeid må være sentralt forankret i institusjonene, og ikke overlates til institusjonenes randsoner. Dette samfunnsoppdraget må være knyttet til institusjonenes primæroppgaver forskning og utdanning, og være basert på samme kvalitetskriterier som denne virksomheten.

### 3. Innføring av en strategisk undervisningsbevilgning

Stjernø -utvalget foreslår at det innføres en strategisk undervisningsbevilgning i finansierings-systemet med omtrent samme omfang som den strategiske forskningsbevilgningen.

Norgesuniversitetet støtter forslaget om en strategisk undervisningsbevilgning. En slik bevilgning vil være viktig som grunnlag for bedre arbeidsdeling og samarbeid i sektoren, som virkemiddel for å styrke samarbeidet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet og som virkemiddel for å styrke pedagogisk utviklingsarbeid heri utvikling av IKT bruken i læringsøyemed.

En strategisk undervisningsbevilgning bør bidra til å stimulere samarbeid med arbeidslivet, etablering av nye tilbud som det er behov for nasjonalt, samt stimulere samarbeid mellom institusjonene. Dette vil også bidra til å understøtte utvikling av institusjonenes faglige profil og særlige kompetanseområder, slik at disse tydeliggjøres ovenfor arbeidsliv og andre samarbeidspartnere. Bedre arbeidsdeling og samarbeid vil gjøre det enklere for arbeidslivet å finne fram til de institusjonene som har mest relevante tilbud, og til oppbygging av gode fagmiljøer rundt disse heller enn små og fragmenterte miljøer.

Dagens system stimulerer til konkurranse og små fagmiljøer heller enn samarbeid, og det mangler insentiver for å utvikle nye tilbud og prøve ut nye modeller når det vokser fram nye behov i arbeidslivet.

En strategisk undervisningsbevilgning bør bidra til å utnytte og utvikle potensialet for bruk av IKT i utdanningen og generelt øke fokus på kvalitet i undervisningen og betydningen av det pedagogiske utviklingsarbeidet. For Norgesuniversitetet er teknologien som sagt sentral i utviklingsarbeidet. En utnyttelse av dagens teknologiske muligheter muliggjør en **tilgjengeliggjøring** av universiteter og høyskolars tilbud som er betydelig. Teknologien gir en helt spesiell mulighet til å åpne opp institusjonene for omgivelsene, og å gi nye grupper studenter muligheter til å nyttiggjøre seg utdanningstilbudene.

Teknologien gir muligheter for betydelig grad av **fleksibilitet**. Studier kan gjennomføres i studentene eget tempo og de kan gjennomføres hvor som helst dersom man er villig til å virkelig utforske de mulighetene. Teknologien gir oss videre muligheten til å ta noen valg. Vi kan velge å gjennomføre undervisning og gi utdanningstilbud etter de samme metodene og modellene som før men med digital tilgjengeliggjøring, eller vi kan utforske de mulighetene ny teknologi gir for å utvikle nye undervisningsmodeller og ny pedagogikk. Dagens teknologi og ungdommen bruk av den, har et helt nytt potensial som det er svært viktig at man utnytter i høyere utdanning. Et **pedagogisk utviklingspotensial** der metodikk og pedagogikk tar nye retninger og for eksempel gir studentene nye muligheter for samarbeid, delaktighet og utvikling av egen læring..

Et fokus på bruk og utvikling av IKT i høyere utdanning kan bidra til at vi utnytter og videreutvikler en **digital kompetanse** hos lærere og studenter som er sentral i fremtidens kompetansebehov.

Videre gir teknologien betydelige muligheter i **utviklingen av samarbeidet** mellom høyere utdanning og arbeidsliv, og i arbeidet med å utvikle nye gode studiemodeller tilpasset rammevilkår i academia og behov i samfunnsliv og på arbeidsplassen. Vi argumenterer for at det tradisjonelle skillet mellom læring og praksis er i ferd med å miste sin betydning. Studietilbud gjennomført i virksomhetene er studiepoeng givende og altså en integrert del av

studieforløpet. I slike studietilbud kan teknologien bidra ytterligere til en sømløshet mellom institusjonene og en ytterligere sammensmelting av læring og praksis. Kreativ og innovativ bruk av teknologien gir oss enda bedre muligheter til å etablere mer likeverdige læringsarenaer.

### ***Utvikling og deling av digitale læringsressurser***

Data fra *Norgesuniversitetets IKT-monitor*<sup>1</sup> viser at norske studenter i hovedsak bruker generelle digitale ressurser, som fag- og biblioteksbaser, nettsøk og oppslagsverk, og at didaktisk utviklede digitale læringsressurser, som faglig tilrettelagte informasjonspakker, film, simuleringer og digitale tester, brukes i begrenset grad. Digitale læringsressurser kan bidra til mer og bedre læring i mange studier, og det er behov for utvikling av digitale læringsressurser innen mange fag og studier. Det bør legges til rette for utvikling av digitale læringsressurser gjennom økonomiske virkemidler

En internasjonal tendens som ofte omtales som *Open Educational Resources movement*<sup>2</sup>, legger vekt på fordeler med at digitale læringsressurser gjøres fritt tilgjengelig. Fri deling av læringsressurser kan ha store fordeler, både i et samfunnsperspektiv, for utdanningsinstitusjoner og studenter. I et samfunnsperspektiv bidrar fritt tilgjengelige læringsressurser til at utdanning og kunnskap blir tilgjengelig for flere, og bidrar til å gjøre utdanning tilgjengelig for grupper som ellers har begrenset tilgang til høyere utdanning. Deling og gjenbruk medfører også mer hensiktsmessig utnyttelse av ressurser. For utdanningsinstitusjoner, fagmiljøer og undervisere kan deling av egne læringsressurser bidra til positiv oppmerksomhet, og stimulere til faglig videreutvikling og kvalitetssikring av læringsressurser. Flere anerkjente universiteter, som MIT gjør alle sine læringsressurser fritt tilgjengelig.

Kostnader ved å gjøre digitale læringsressurser fritt tilgjengelig er ofte lave – og betydelig lavere enn samlede gevinster forbundet med at læringsressurser gjøres fritt tilgjengelig. Det vil imidlertid ofte være slik at gevinster knyttet til deling av digitale læringsressurser realiseres av andre enn dem som har kostnader knyttet til deling. Det er derfor hensiktsmessig med økonomiske ordninger som stimulerer til deling.

## **4. Innføring av indikatorer for samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv i finansieringsmodellen**

Det finnes allerede mye og godt samarbeid mellom arbeidsliv og UH-sektoren. Blant annet rapporten fra Rambøll Management<sup>3</sup> dokumenter dette. Problemet er i følge rapporten at mye av dette samarbeidet er imidlertid at det bygger på innsatsen fra ”ildsjeler” og er organisert som kortsiktige ad-hoc-prosjekter med kortsiktig finansiering. Selv om mange institusjoner har samarbeidsprosjekter, er det relativt få studenter ved hver institusjon som deltar i denne typen tilbud. Det mangler langsiktighet og forankring i ledelsen hos en del institusjoner, noe som blant annet skyldes at institusjonenes finansieringssystemer ikke understøtter slikt

---

<sup>1</sup> Norgesuniversitetets IKT-monitor er en nasjonal kartlegging av bruk av IKT i forbindelse med undervisning og studier i høyere utdanning. Undersøkelsen er gjennomført med spørreskjemaer til over 5000 studenter og nesten 1000 ansatte ved høyskoler og universiteter. Mer informasjon finnes her:

<http://norgesuniversitetet.no/seksjoner/monitoren>

<sup>2</sup> Se f. eks. OECDs rapport *Giving Knowledge for Free – The emergence of open educational resources*

[http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en\\_2649\\_35845581\\_38659497\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_35845581_38659497_1_1_1_1.00.html)

<sup>3</sup> Rambøll management (2007) Samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv. Sluttrapport.

samarbeid. Dette skaper ikke den langsiktigheten som kreves for å bygge den tilliten og gjensidige forståelsen som gir bærekraft til slikt samarbeid.

Både OECD-gjennomgangen av høyere utdanning og Stjernø-utvalget har liknende vurderinger. Stjernø-utvalget konkluderer med at

*”Det må stimuleres til økt direkte samhandling og samarbeid med arbeidslivet. Dette samarbeidet må skje på ulike måter. Institusjonene må samarbeide med arbeidslivet om utviklingen av studietilbud, det må i større grad gis studentoppgaver i arbeidslivet, det må bli større oppmerksomhet om ulike former for praksis og ekstern veiledning, og det bør legges mer til rette for utveksling av ansatte både i forsknings- og undervisningsøyemed. Entreprenørskapsopplæring er en annen viktig oppgave. Samarbeidet må bli mer systematisk og mindre sporadisk enn i dag.”*

Stjernø-utvalget foreslår at det utvikles indikatorer som systematisk måler og evaluerer institusjonenes virksomhet rettet mot omkringliggende samfunns- og arbeidsliv. Dette skal innarbeides i institusjonenes rapporteringssystem.<sup>4</sup>

Norgesuniversitetet har tidligere påpekt viktigheten av å utarbeide mål for samarbeid med arbeidslivet slik at man kan utarbeide en standardisert rapportering og synliggjøre dette samarbeidet. Etablering av slike indikatorer vil være særlig viktig hvis ordningen med strategiske bevilgninger ikke innføres, og det bør i så tilfelle vurderes hvordan slike indikatorer kan inngå som del av en resultatbasert finansieringsmodell.

En samlet vurdering av de ulike gjennomgangene peker etter Norgesuniversitetets syn i retning av at det bør innføres en indikator for samarbeid med arbeidslivet. Det er trolig korrelasjon mellom flere av de indikatorene som er foreslått i denne sammenhengen, men det kan særlig være grunn til å vurdere:

- antall lengre praksisopphold, studiepoenggivende
- antall studentoppgaver i samarbeid med arbeidslivet, over et visst omfang (for eksempel 15 studiepoeng)

Dette er indikatorer som omhandler kvaliteten og innholdet i utdanningen utdanningene, og som dermed omfatter kjerneoppgavene for universiteter og høyskoler (utdanning). Det kan være viktig å poengtere at dette ikke dreier seg om en ”tredje oppgave”, slik diskusjonen rundt en såkalt formidlingskomponent i finansieringssystemet ofte omtales.

Det kan også være aktuelt å innføre denne typen indikatorer som styringsparametre i institusjonenes rapporteringssystemer i første omgang. På denne måten kan en få grunnlag for å simulere hvilket utslag bruken av slike indikatorer vil gi før endelige beslutninger tas om hvilken vekt slike de skal gis i finansieringssystemet.

---

<sup>4</sup> Rambøll-rapporten går lengre, og anbefaler at dersom departementet ønsker å tilrettelegge for mer samarbeid bør finansieringssystemet utarbeides slik at samarbeid gir bedre uttelling for institusjonene. Econs analyse av finansieringssystemet anbefaler at det *ikke* innføres indikatorer for samarbeid med arbeidslivet. Denne konklusjonen er imidlertid basert kun på Vagstad-rapportens teoretiske gjennomgang av systemet. Econ har ikke egen empiri til støtte for denne konklusjonen, og viser heller ikke til annen forskning. Det synes som konsultentselskapet i denne sammenhengen baserer sin konklusjon på svært tynt grunnlag.

## **5. Manglende insentiver for fleksibel utdanning og videreutdanning, i institusjoner med høye søkertall**

Det er behov for å modifisere det utdanningspolitiske bildet av hva en student er og utvikle en mer differensiert forståelse av hvem studentene i høyere utdanning er. Dette betyr at det blir viktig å erkjenne at det offisielle utdanningspolitiske bildet av heltidsstudenten som skal raskest mulig gjennom utdanningssystemet, ikke passer med dagens (og kanskje morgendagens) realiteter. Studentgruppene er mer sammensatt, og har svært ulike behov, avhengig av alder, livssituasjon, geografisk plassering osv.

Det er viktig å utvikle utdanningsinstitusjonene organisatorisk, pedagogisk og kompetansemessig, slik at de klarer å leve opp til de krav og forventninger alle studenter har. Lærestedenes studietilbud tar ofte utgangspunkt i tradisjonelle studiemodeller og tar i for liten grad hensyn til de spesielle prioriteringer, behov og ønsker som ulike studentgruppen har. Det bør derfor utvikles nye former for tilrettelegging av studier, bedre muligheter for å gjennomføre studier i eget selvvalgt tempo, og utvikle og utnytte bruken av teknologien på en slik måte at det praktisk og pedagogisk bidrar til å gjennomføre studier fleksibelt.

Mange studenter har ofte også en arbeidsplass å forholde seg til. Det er viktig også for selve studiesituasjonen, å bidra til en klarere organisatorisk forankring av utdanning på arbeidsplassen og utviklingen av relasjonen arbeidsliv – utdanningssystem. Formelle studier kan integreres bedre i arbeidshverdagen. Man kan utvikle og prøve ut studiemodeller som tilrettelegger for studiearbeid organisert som kollektive prosjekter på arbeidsplassen.

Det er viktig at man i større grad legger til rette for kombinerte studieforløp der deler av utdanningene gjennomføres i virksomhetene og er studiepoenggivende og altså en integrert del av studieforløpet. I slike kombinerte studietilbud, som det finnes svært gode eksempler på, se: (<http://www.norgesuniversitetet.no/seksjoner/samarbeid>) skapes det et læringsfelleskap mellom unge grunnutdanningsstudenter og de mer erfarne i virksomhetene som i stor grad er med på å legge til rette for gode samarbeidsarenaer og resultater. Det er viktig at finansieringssystemet stimulerer til denne type virksomhet.

Når det gjelder fleksible utdanningstilbud og etter- og videreutdanning bidrar dagens finansieringssystem til at det satses lite på videreutdanning i institusjoner med høye søkertall – typisk institusjoner i befolkningstette områder. Dette er neppe en tilsiktet effekt av dagens finansieringssystem. Dette skyldes at det ikke er samsvar mellom antall studieplasser departementet fullfinansierer og antall ordinære søkere som tas opp.

De fleste institusjoner med høye søkertall tar opp flere ordinære studenter enn de har fullfinansierte studieplasser til. Institusjoner med lavere søkertall klarer ikke å fylle opp studieplassene med ordinære studenter. Disse har i stor utstrekning omdisponert studieplasser fra flerårige utdanninger til andre og kortere studietilbud/videreutdanningstilbud for å opprettholde samlet studiekapasitet. Dette har gitt dem mulighet til å tilby etter- og videreutdanning som fullfinansierte studieplasser. Institusjoner med høye søkertall har ikke samme mulighet, noe som innebærer at det er langt mindre gunstig for disse å tilby videreutdanning, enn det er for institusjoner med lave søkertall. De har ingen ledige studieplasser som kan omdisponeres.

I kjølvannet av finanskrisen vil det trolig bli stort behov for etter- og videreutdanningstilbud. Samtidig er det stort behov for å utdanne personale til sentrale sektorer som skole, barnehage og helse- og sosialsektoren, samt stort behov for ingeniører. Det er behov for å vurdere

hvordan finansieringssystemet kan endres slik at også store institusjoner med godt fagmiljø og høye søkertall får økonomiske insentiver til å satse på videreutdanning.

Det beste virkemiddelet vil trolig være å tildele flere fullfinansierte studieplasser til institusjoner som allerede har gode søkertall, og der søkertallet forventes å stige framover på grunn av økende ungdomskull og strammere arbeidsmarked. Dette vil innebære at også disse institusjonene får større insentiver til å ivareta sitt samfunnsoppdrag i forhold til videreutdanning.