

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Høringssvar fra NTNU på NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling

NTNU viser til brev fra Kunnskapsdepartementet datert 04.06.2019 og vi takker for muligheten til å komme med innspill til NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling. Utredningen tar opp viktige nasjonale utfordringer og peker ut en del mulige tiltak for bedre å legge til rette for livslang læring. Noen av tiltakene vil ha stor betydning for UH-sektorens muligheter til å tilby mer utdanning rettet mot personer i arbeid.

Vi gir først noen overordnede kommentarer før vi svarer på spørsmålene som er stilt i høringsbrevet. Spørsmål 1 og 4 har vi valgt å ikke svare på.

Overordnede kommentarer/prinsipper

- Gratisprinsippet, lik rett til utdanning, er viktig å verne om. Alle må ha rett til gratis førstegangsutdanning opp til høyeste nivå (master og ph.d.). Satsing på livslang læring må ikke gå ut over den ordinære utdanningsaktiviteten. Sett i et samfunnsperspektiv er «avkastningen» på gradsgivende utdanning større jo tidligere i livet utdanningen fullføres.
- Når det er sagt, har NTNU ambisjoner om å øke aktiviteten innenfor livslang læring, både formell og ikke-formell opplæring, og spesielt å utvikle flere fleksible tilbud rettet mot individer som er i arbeid. Dagens regelverk gjør det vanskelig å finne bærekraftige modeller for finansiering av slike tilbud, og vi imøteser derfor endringer i egenbetalingsforskriften som gjør det mulig å gjenbruke emner fra studiekatalogen og tilpasse dem for nye grupper.
- Vi støtter utvalgets forslag om å klargjøre både dagens regelverk for egenbetaling og for utdanning som tilbys innenfor BOA-regelverket (rundskriv F-07-13). NTNU har arbeidet for dette gjennom UHR og vi ser frem til avklaringer på de spørsmål som UHR har sendt departementet.
- Utredningen bygger på et omfattende datamateriale, og gir god innsikt i status og utfordringer, men utredningen diskuterer i liten grad kjøpsatferd, dvs. forståelse for hvordan markedsmekanismene fungerer. Det kan stilles spørsmål ved om andre finansieringsløsninger og tiltak enn de eksisterende automatisk vil gi økt etterspørsel slik utvalget synes å anta. Vi savner også konkret viten om faktorer som betalingsvilje, reell motivasjon for å investere i kompetanse for virksomheter og individet, samt faktorer som bidrar til å hindre slike investeringer. Flere av tiltakene i utredningen går i retning av å markedsorientere UH-sektoren med bruk av et stort statlig byråkrati. Vi er spørrende til om dette er riktig og også mulig.
- Vi mener at nye tilbud bør utvikles og gjennomføres med vekt på *samarbeid* fremfor *konkurranse*. UH-sektoren må ha en selvstendig rolle i kunnskapsutviklingen, og med de foreslåtte endringene i

Postadresse	Org.nr. 974 767 880	Besøksadresse	Telefon	Saksbehandler
7491 Trondheim Norway	postmottak@ntnu.no www.ntnu.no	Høgskoleringen 1 Hovedbygningen	+47 73595000	

Adresser korrespondanse til saksbehandlerenhet. Husk å oppgi referanse.

egenbetalingsforskriften åpnes nye muligheter som gjør oss i stand til å øke tilbudet i tett samarbeid med etterspørselssiden.

- Avbyråkratiserings- og effektivitetsreform (ABE-reformen) forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Nye tiltak for å øke livslang læring og arbeidslivsrettede tilbud, bør derfor kreve minst mulig administrativt merarbeid.
- Vi mener derfor at større satsinger på utdanning for folk i arbeid fortrinnsvis bør fullfinansieres med nye studieplasser (med basis- og resultatfinansiering). Det vil gi den mest effektive ressursbruken fordi det ordinære systemet for utdanning kan benyttes og vi unngår merarbeid til dokumentasjon knyttet til statsstøtteregelverket. Sekundært bør det utvikles ordninger der institusjonene settes i stand til å egenfinansiere minst 51 % av kostnadene for et tilbud og at arbeidslivet eller studenten selv dekker resten.
- Finansieringssystemet for UH-sektoren bør ikke gjøres mer komplisert enn det er i dag. Vi mener at man må være varsom med å endre den etablerte finansieringsmodellen for UH-sektoren. Den er kompleks, og endringer bør bare skje etter grundige konsekvensvurderinger av de helhetlige effektene av endringer i enkelparametere, jf. f.eks. 10.1.4 og 10.3.4).
- NTNU støtter forslaget om å erstatte begrepet etterutdanning med «*ikke-formell opplæring*», og videreutdanning med *utdanning* (formell opplæring), jf. avsnitt 7.1.4: Farvel til etter- og videreutdanning.

Svar på spørsmålene fra departementet:

Tiltak som anbefales testet ut i mindre skala

2. Tilleggs lån i Lånekassen (kapittel 14.1 og 14.2)

Utvalget foreslår å innføre et tilleggs lån, for personer over 30 år, utover den vanlige studiestøtten på maksimalt 80 000 kroner i året. Det gjør at studiestøtten kommer over nivået til minimumsytelsene for arbeidsavklaringspenger på 2 G (193 776 kroner).

Vi ser at en slik ordning kan åpne for mer livslang læring og bedre fleksibilitet for de som vil kombinere jobb og studier. Utfordringene med forslaget er imidlertid flere.

- Ordningen kan føre til at flere melder seg opp i emner for å få lån selv om de ikke planlegger å fullføre utdanningen. Som student får de også rabatter på reiser og arrangementer. Finansieringen av UH-sektoren er sterkt knyttet til produserte studiepoeng og produserte kandidater. Hvis frafallet blant studenter som tas opp øker som følge av gode låneordninger, øker den økonomiske risikoen for institusjonene.
- Ordningen kan også føre til at arbeidsgivere og staten blir mer restriktive med å finansiere videreutdanning for de over 30 år og viser til Lånekassen.
- Ordningen kan føre til at ungdommer i 20-årene som har hatt inntektsgivende arbeid, men ønsker å studere, utsetter studiene sine for å komme inn under ordningen selv om de bare får økt kreditt og ikke høyere stipend.

3. Prøveordning med tilskudd til studieavgift og livsopphold under utdanning og opplæring (kapittel 14.2 og 17)

Utvalget foreslår en prøveordning med tilskudd til studieavgift og livsopphold under utdanning og opplæring. Utvalget ønsker å innrette dette tiltaket som en utprøving med mål om å få ny kunnskap om i hvilken grad kostnader er en barriere for deltakelse og hva slags nytte arbeidsgivere og arbeidstakere kan få fra deltakelsen.

NTNU er skeptisk til en slik prøveordning som vil involvere mange aktører og være ressurskrevende. Effektene av ulike insentiver og ordninger vil være avhengig av hva som er utgangspunktet. Et forsøk som skal kunne gi kunnskap på tvers av ulike sektorer, markeder, næringer og målgrupper, må ha et stort omfang hvis det skal være mulig å skille effektene av ulike tiltak og insentiver og sortere dem for ulike grupper. Både tilbydere og etterspørre vil «løpe etter penger». Dermed vil nye støtteordninger også kunne påvirke (reducere eller styrke) effekten av eksisterende ordninger. Flere nye ordninger som forslaget om lønnsrefusjon, vil gjøre det mer krevende å vurdere hvilke ordninger som er aktuelle for den enkelte og hvordan de ulike ordningene samspiller.

I lys av ABE-reformen anbefaler vi fokus på forenkling og forbedring av de støtteordningene og mulighetene for finansiering som allerede finnes i dag: Lånekassen, NAV, ulike programmer som Kompetanse for Kvalitet, utdanningspermisjoner, arbeidsgivers mulighet til finansiering av studieavgift for betalingsstudier, tilgang til gratis (statlig finansiert) utdanning, mv.

God informasjon om eksisterende støtteordninger er avgjørende for at de skal gi god samfunnsøkonomisk nytte og treffe (de ulike) målgruppene.

Tiltak som anbefales iverksatt umiddelbart**5. Program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging (kapittel 9)**

Utvalget foreslår å opprette et program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging der etterspørre og tilbydere kan søke om midler til ulike prosjektyper for å utvikle nye fleksible utdannings- og opplæringstilbud. Dette kan være både forprosjekter, utvikling av konkrete tilbud og drift av tilbud.

Det er positivt at ressurser til kompetanseutvikling for de som er i arbeid økes, men vi er negative til at programmet delvis foreslås finansiert gjennom kutt i universitetenes basisbevilgning. Et kutt på anslagsvis 200 millioner kroner (0,75 %), vil svekke universitetenes mulighet for å opprettholde høy kvalitet i de ordinære utdanningstilbudene.

Et program som skal administrere tilbud og etterspørsel innenfor mange fagområder og markeder, med både formell og ikke-formell opplæring, vil være krevende både administrativt og faglig. Vi ser en risiko for at programmet blir stort og kostbart administrativt, og at det samtidig vil oppleves som fjernt fra de fagmiljøene som skal tilby inn sine opplæringstilbud, noe som kan få negative konsekvenser for den faglige interessen for å delta i programmet.

Et ønskelig alternativ til en konkurransearena, vil være å tilføre deler av midlene direkte til UH-sektoren i form av økt rammebevilgning og styre gjennom utviklingsavtaler med tydelige mål for økning i institusjonenes tilbud rettet mot studerende i arbeid. Dette vil være et tiltak som er i tråd med ABE-reformen fordi veksten i stor grad kan bygge på eksisterende administrative systemer og rapportering.

Vi er i utgangspunktet positive til en finansieringsmodell der tilskudd (fra et program eller økt rammebevilgning), og egenbetaling til sammen dekker hele kostnaden for tilbyder, men dette forutsetter en enhetlig praksis for kostnadsberegning av tilbud:

- Vi anbefaler sterkt å bruke satsene i finansieringssystemet for UH-sektoren som grunnlag for kostnadsestimat for utdanningstilbud (formell utdanning), jf. UHRs rapport «Tolkning av regelverket for etter- og videreutdanning», 2018.
- Vi anbefaler at kostnaden/prisen for ikke-formell opplæring baseres på en totalkostnadsberegning for det enkelte tilbud (TDI-modell for etterutdanning).

Det er avgjørende for institusjonene å utvikle bærekraftige tilbud og det forutsetter et stabilt volum både på porteføljen og etterspørselen over tid. Forslaget om finansiering fra et program til institusjonene i UH-sektoren for formell opplæring innebærer at institusjonene (tilbyder) tar risikoen ved frafall siden tilskudd kommer når studiepoeng produseres og ikke ved påmelding/oppstart. Dette er en utfordring siden fleksible tilbud har stort frafall. En ordning med tilskudd per møtt deltaker vil gi sikrere finansiering og gjøre ordningen mer attraktiv for de institusjonene som er villig til å satse i markeder med høyt frafall som institusjonene ikke selv kan påvirke (tidsklemmen for voksne i jobb).

Når det gjelder de foreslåtte fasene i utvikling av studietilbud i forslaget til program, tror vi tilbud i større grad bør utvikles i *samspill* mellom arbeidslivsaktører og universitetene enn det som utvalget legger opp til.

Det er viktig at programmet, hvis det realiseres, utformes slik at alle søknadstyper og støtteordninger er i overensstemmelse med statsstøtteregelverket. Statlig støtte til ikke-formell opplæring krever notifikasjon, at opplæringen er en del av «det statlige kontrollerte og finansierte utdanningssystemet» og/eller faller inn under unntaket om knowledge transfer iht RDI-guidelines. Per i dag er ikke-formell opplæring levert fra UH-sektoren å anse som økonomisk aktivitet og institusjonene må ta en pris for tilbudet som dekker totale kostnader pluss fortjeneste. Institusjonene kan ikke selv definere slik aktivitet som ikke-økonomisk for å subsidiere tilbudet. Unntaket er om vi tilbyr opplæring gratis i form av formidling (foredrag, workshop, osv. uten egenbetaling). Det er uklart om utvalget har tatt inn over seg de statsstøtterettslige begrensningene og tolkningene som gjelder for ikke-formell opplæring så lenge det ikke er definert innenfor det offentlig kontrollerte og finansierte utdanningssystemet (avsnitt 9.3.5).

6. Egen satsing på kompetanse for innovasjonsprosjekter (kapittel 9.3)

Utvalget foreslår at 10 mill. kroner fra utviklingsstøtten, under Program for arbeidslivsrelevant kompetansebygging, rettes mot Forskningsrådets "innovasjonsprosjekt i næringslivet" (IPN). Med dette tiltaket ønsker utvalget å prøve ut en ordning som gir bedrifter, bedriftssammenslutninger og

næringslivsorganisasjoner som har gjennomført IPN mulighet til å etablere nødvendige kompetansehevende tilbud.

Vi mener en slik øremerking er unødvendig så lenge utvalget sier at: «Tilskuddene fra programmet kan gå til alle typer tilbydere av utdanning og opplæring, både formelle og ikke-formelle, offentlige og private.»

7. Fjerne 30-poengregelen i fagskolene (kapittel 11)

Utvalget anbefaler å fjerne kravet om at en fagskoleutdanning må tilsvare en halvt til to års utdanning på fulltid, og at utdanningen må være på minimum 30 studiepoeng for å kvalifisere til offentlige tilskuddsmidler. Utvalget mener det ikke er behov for å sette en nedre studiepoenggrense for utdanning som tilbys.

Vi er i utgangspunktet positive til at fagskolene skal kunne opprette tilbud på mindre enn 30 studiepoeng uten å måtte søke NOKUT, forutsatt at dette er innenfor de fagområdene som den enkelte fagskole er godkjent for.

Hvis tilbud under 30 studiepoeng skal godkjennes for statlig finansiering, må disse tilbudene anses som en «del av det statlig finansierte og kontrollerte utdanningssystemet». I tillegg må staten finansiere mer enn 51 % av kostnadene. Fagskolene og/eller fylkeskommunene må kunne dokumentere at andelen statlig finansiering (og dermed prisen studenten betaler), er riktig for hvert enkelt tilbud.

8. Fagskoler kan søke om selvakkrediteringsrett (kapittel 11)

Utvalget anbefaler å gjøre det mulig for fagskoler å søke om selvakkrediteringsrett for alle fagområder. Ved en slik selvakkrediteringsrett gis fagskolene mulighet til å opprette studietilbud innen flere fagområder raskere, ettersom de unngår en saksbehandlingsprosess med godkjenning av NOKUT i forkant.

Fagskolene kan bli en viktig leverandør av livslang læring der kompetanse tilsvarende kvalifikasjonsrammeverket nivå 5 er etterspurt. Vi mener fagskolene bør kunne tilby studietilbud innenfor de områder som de er godkjent for.

Innen noen fagområder er det behov for å klargjøre roller mellom fagskoler og UH, spesielt der fagskolene beveger seg over i kompetansedefinisjoner som er på nivå 6 i kvalifikasjonsrammeverket, det vil si der det er overlapp i dag.

9. Resultatbasert tilskudd til fagskolene bør gis til de enkelte fagskolene i stedet for til fylkeskommunene (kapittel 11)

Utvalget foreslår at det resultatbaserte tilskuddet bør gis tilbake til de enkelte fagskolene i stedet for til fylkeskommunene. Utvalget mener at det resultatbaserte tilskuddet må komme den enkelte fagskole til gode. I dag er det slik at hele tilskuddet, både grunntilskuddet og det resultatbaserte tilskuddet overføres til fylkeskommunen. Fylkeskommunene står fritt til å benytte tilskuddet til fagskole eller andre utgiftsposter. Ved at fagskolene selv blir premiert med det resultatbaserte tilskuddet vil det skape gode incentiver for å tilby tilrettelagte og attraktive utdanninger og emner.

Vi støtter forslaget om at bevilgning bør gå direkte til fagskolene, ikke gjennom fylkeskommunen. Dette vil sikre at insentivene i finansieringssystemet virker ned på skolenivå og finansieringen blir mer forutsigbar.

10. Kostnadsdekning for mindre emner (kapittel 10)

Utvalget ønsker at det skal finnes et tilbud av emner som er mindre enn det som normalt tilbys i dag. Utvalget foreslår derfor at den resultatbaserte komponenten i finansieringssystemet (for universitet og høyskoler) endres slik at det i større grad vil bære seg økonomisk å tilby mindre emner. Det er ikke utvalgets intensjon at alle emner skal splittes opp og tilbys i mindre enheter.

NTNU ønsker ikke å gå i retning av mindre emner enn 7,5 studiepoeng som i dag er minste emnestørrelse ved NTNU. Mindre emner er krevende å planlegge og gjennomføre og medfører mer administrasjon (kvalitetssikring, opptak, eksamener, mm.). Et emne må ha en visst omfang for å oppfylle kravene til kvalitet i utdanningen.

Utvalgets forslag om å lage et mer komplisert finansieringssystem (med en ekstra dimensjon til hver finansieringskategori, jf. 10.1.4), for å finansiere effektene av mindre emner, er ikke i tråd med ABE-reformen og vil kunne gi insentiver til å opprette mindre emner for å oppnå økonomisk gevinst. Det er uheldig å innføre økonomiske insentiver som går i retning av mindre emner og mer administrasjon.

Forslaget vil medføre en omfordeling av finansiering fra store til små emner. Siden små emner koster mer enn større emner, vil en økning i antall små emner føre til økte kostnader uten økt finansiering. Det bør være institusjonens ansvar å fordele rammebevilgningen slik at ulike hensyn ivaretas.

Et alternativt forslag for å møte behovet for mindre omfattende opplæring og utdanning, kan være å ta innholdet i et studiepoenggivende emne og dele det opp i moduler og tilby dem som «ikke formell opplæring» (mot full studentbetaling). Deltagerne kan velge om de vil ta en eller flere moduler. De som fullfører alle modulene og som er kvalifisert for opptak i det aktuelle emnet, kan søke opptak og ta eksamen. En utprøving av slike tilbud kan være interessant, spesielt for emner som tilbys på nett eller samlingsbasert slik at det er mulig å dele dem opp i to eller flere moduler.

11. Økt resultatfinansiering av betalingsstudier (kapittel 10)

Utvalget foreslår å fjerne avkortingene av resultatfinansieringen for studier der inntil 49 prosent av kostnadene dekkes gjennom delbetaling fra studenten. Tiltaket åpner for at institusjonene kan tillate seg å sette lavere skolepenger eller opprette nye emner som i dagens modell ikke bærer seg økonomisk. Utvalget mener tiltaket er en hensiktsmessig måte å styrke institusjonenes forutsetning for å gi et studietilbud som er rimeligere for studentene, og som samtidig styrker institusjonenes forretningsgrunnlag.

NTNU støtter forslaget og begrunnelsen, forutsatt at forslaget medfører økte rammer slik det legges opp til av utvalget i 10.2.7, og ikke en omfordeling av midler fra annen utdanning.

Ordningen vil gjøre det mulig å tilby flere enkeltemner som videreutdanning, da man i større grad får kostnadsdekning for emner som normalt ikke har basisfinansiering.

Dette er også et tiltak som vil bidra til å holde studentbetalingen lav, noe som vi tror vil gi flere studenter og gjøre tilbudene tilgjengelig for flere.

Forslaget er enkelt å implementere og betydelig enklere å forklare og forvalte enn forslaget om Fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet.

12. Program for fleksibel læring (kapittel 13)

Utvalget foreslår at det innføres et program for fleksibel læring. Og tiltaket innrettes som en konkurransearena hvor opplærings- og utdanningstilbydere kan søke støtte til utviklingsprosjekter av typen; modell- og metodeutvikling, utvikling av fleksible tilbud og digitalisering av eksisterende tilbud. Utvalget mener at programmet må favne bredere enn tilbydere av høyere utdanning, og ønsker at programmet også rettes mot tilbydere på fagskole- og videregående skole-nivå.

Kapittel 13 handler om digitalisering av tilbud, og inneholder forslag om en konkurransearena hvor man kan søke om midler til ulike utviklingsprosjekter for økt digitalisering. Utvalget ønsker å prioritere prosjekter som er et samarbeid mellom flere tilbydere, fagområder eller samarbeid med arbeidslivet.

NTNU er positiv til intensjonen med tiltaket, men understreker at det er viktig å se på helheten av virkemidler og sikre at ordningene forvaltes godt og effektivt og at informasjonen er tilgjengelig og tydelig for målgruppene. Det er viktig å samordne virkemidlene som er etablert og unngå for mange aktører.

Tiltaket bør ikke begrenses til studentgrupper som betaler for utdanning. Nye og mer fleksible læringsformer som er av høy kvalitet vil og bør være et gode for alle studenter.

Når det gjelder å sette program for fleksibel læring opp som en *konkurransearena*, er det fra flere miljø ved NTNU uttrykt skepsis til om dette vil føre til høyere kvalitet i utdanningene, om det kan bidra til flere fleksible løsninger som kan driftes over tid, og om programmet vil være for kapasitetskrevenende både for tilbyderne og de som skal vurdere prosjektene.

Vitenskapelige ansatte som potensielt kunne gått inn i slike prosjekt, melder tilbake at det ofte er tid mer enn midler det skorter på, fordi man ofte må bruke av tiden sin til å konkurrere om midler til enkeltprosjekt, som bare unntaksvis er tilstrekkelig til å finansiere frikjøp eller nyansettelser av nødvendig kompetanse. Rapporten forutsetter at det er udisponerte undervisningsressurser i UH-sektoren hvilket vi mener er en urealistisk forutsetning. Arbeid med søknader er ressurskrevende, i tillegg til ressurser som går med til eventuell gjennomføring og rapportering, og krever tilgjengelige og motiverte fagressurser.

Et program for fleksibel læring bør være koblet opp mot andre prosesser som pågår. Rapporten viser til arbeidet med løsninger for digital vurdering (ledes av Unit), og dette arbeidet er av stor betydning for hvordan

vi arbeider med fleksible tilbud. Videre er løsninger for læringsressurslagre (LOR) også av stor betydning for hvordan man kan jobbe effektivt og fleksibelt, både innad i institusjoner og på tvers av ulike institusjoner.

13. Kvalitet i Bedriftsintern opplæring (BIO) (kapittel 8 og 12)

Utvalget foreslår at det utarbeides eksplisitte kvalifikasjonskrav til tilbydere som bedriftene kan benytte i BIO. Felles kvalifikasjonskrav kan bidra til en likere praksis i fylkene når det gjelder hvilken type opplæring BIO-midlene kan dekke.

Vi støtter forslaget. Det er viktig å sikre at offentlige midler brukes riktig og at tilbudet har god kvalitet. Det bør derfor være krav om å dokumentere kompetansen til de som skal undervise.

14. Opptak til enkeltemner i høyere utdanning uten å ha dokumentert studiekompetanse (kapittel 16.2)

Utvalget foreslår at studenter uten dokumenterte kvalifikasjoner i større grad bør kunne delta i utdanning dersom det er ledige plasser, og dersom dette ikke er til særlig hinder for undervisningen.

Det er viktig å se dette forslaget i sammenheng med forslagene om realkompetansevurdering.

Utvalget foreslår også at det skal være mulig for personer over 25 år uten generell studiekompetanse å avlegge enkeltemner hvor det er ledig kapasitet – uten at de må gå gjennom en realkompetansevurdering.

Vi er skeptiske til en slik ordning av flere grunner:

- Prinsipielt vil det være et brudd med progresjonstanken som ellers ligger til grunn for utdanningssystemet, noe som også vil kunne ha innvirkning på læringsmiljøet.
- Det er krevende å vurdere for hvert enkeltemne om det er «ledige plasser» og om opptak ikke vil være «til særlig hinder for undervisningen». Disse kostnadene bør veies opp mot kostnader knyttet til realkompetansevurdering slik det praktiseres i dag. NTNU anser at dette taler for å utrede denne praksisen (se 24) før man iverksetter tiltak som beskrevet i 14 og 15.
- Tiltaket vil kunne påvirke kvaliteten i utdanningen ved at inntakskvaliteten senkes. Det er krevende å tilby god undervisning til en heterogen gruppe med ulike forkunnskaper.
- I tillegg må vi regne med at *betalende studenter* vil ha forventninger om å få noe igjen når de betaler (kundetilfredshet). Faglærers fokus vil bevisst eller ubevisst kunne dreies mot de betalende studentene på bekostning av studenter som er finansiert gjennom grunnbevilgningen til institusjonen.
- Studiekompetanse som krav for deltakelse på høyskoler og universiteter handler ikke bare om opptak, det er ikke minst et pedagogisk spørsmål at deltakerne skal kunne håndtere kravene og forventningene som stilles for å utvikle læring av god kvalitet.
- Vi ser også at en slik ordning vil kunne gi en mulig vei til generell studiekompetanse, ved at det vil bli mulig å avlegge 60 studiepoeng uten å være realkompetansevurdert.
- Frafall i videregående skole er et uttalt problem. Bortimot 30 % av elevene som starter har ikke fullført innen fem år og en mulighet til å ta høyere utdanning uten generell studiekompetanse kan føre til at enda flere utsetter eller ikke fullfører videregående skole. Selv om muligheten for å ta emner uten generell

studiekompetanse kan være bra for en enkeltperson, kan det ut fra et samfunnsperspektiv gi en uheldig utvikling.

15. Gi eksamensrett for betalende studenter uten studiekompetanse i høyere utdanning (kapittel 16.2)

Utvalget foreslår at studenter som selv bekoster sin utdanning også må få mulighet til å avlegge eksamen og oppnå studiepoeng, selv om de ikke har studiekompetanse.

Som skrevet under spørsmål 14 er det en rekke utfordringer knyttet til forslaget og vi mener forslagene i 14, 15 og 24 må ses i sammenheng.

Utvalget viser til Sverige der de har egne vitnemål for oppdrag der det fremgår at en juridisk person (bedrift, organisasjon, el. l.), har betalt for utdanningen. Det er imidlertid viktig å notere at Sverige ikke tillater egenbetaling fra enkeltstudenter. Overføringsverdien av svenske erfaringer til vår virkelighet er derfor noe begrenset.

Spørsmålet om eksamensrett uten studiekompetanse bør gjelde alle studenter, uavhengig av om de betaler eller de får gratis utdanning finansiert av staten. Se også spørsmål 24.

16. Studiestøtte hele livet (kapittel 14)

Utvalget foreslår flere endringer av Lånekassens støtteordning:

- a. Avvikle krav om 50 prosent studiebelastning. Det skal ikke være noen nedre grense.*
- b. Avvikle vilkår om minste varighet på ett semester. Det skal ikke være noen nedre grense. Proporsjonal studiestøtte.*
- c. Erstatte åtteårsgrense for støtte med grense for maksimalt lånebeløp. Det foreslås et gjeldstak på 630 000 kr (6,5 G), hvor lån til skolepenger ikke medregnes.*
- d. Bedre lånemuligheter for personer over 45 år. Samme gjeldstak som i forslag c kombineres med å heve aldersgrensen til 70 år for når lånet skal være tilbakebetalt.*
- e. Reversering av gradsgjøringslån for personer over 35 år.*

NTNU støtter forslagene, men følgende presiseringer

- Åtte-års kvoten for studiestøtte bør fjernes og erstattes med et gjeldstak som foreslått av utvalget. Størrelsen på gjeldstaket bør vurderes nærmere.
- Studiestøtten bør være høy nok til at studenter kan ta utdanning på full tid. Dagens insentiver for å få studentene til å fullføre på normert tid bør ikke svekkes.
- Ordningen med gradsgjøringslån som ble innført i 2019, bør få virke en tid og evalueres før den eventuelt endres.

17. Utdanning med dagpenger

Utvalget foreslår at det skal åpnes for å kunne ta formell utdanning med dagpenger. Utvalget legger til grunn at utdanningen normalt bør ha en begrenset omfang, men med mulighet for en viss utvidelse i perioder med lavkonjunktur, og at dagpengeregulverket – foruten å åpne for denne muligheten – i hovedtrekk bør ligge fast.

NTNU støtter forslagene om å myke opp reglene for at arbeidsledige og sykemeldte kan engasjere seg i utdanning uten å miste sine rettigheter, men forslaget har en rekke usikkerhetsfaktorer og det er derfor vanskelig å vurdere hvor treffsikkert tiltaket vil være og hva kostnadene vil bli.

Beregningen av kostnader til utdanning som legges til grunn er forenklet. Kostnadene for utdanning i UH-sektoren bør beregnes med satsene i finansieringssystemet.

Overordnet mener vi at det er viktig å samordne og styrke de ordningene som allerede finnes som tilgang til gratis utdanning kombinert med tilstrekkelig studiestøtte.

18. Utdanning med sykepenger (kapittel 15)

Utvalget foreslår at det legges bedre til rette for bedre utdanningsmuligheter og finansiering mens man mottar sykepenger. Utvalget foreslår at det skal gis mulighet til å ta (formell) utdanning i et omfang på inntil 15 studiepoeng hver sjettede måned uten krav om noen bestemt studiebelastning, og utdanningen skal være tilgjengelig for målgruppen som en rettighet.

Se punkt 17.

19. Øke støtten til fylkeskommunenes arbeid med mobilisering og koordinering (kapittel 1.7)

I statsbudsjettet for 2019 ble det satt av 47 mill. kroner til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse, kap. 553 post 60, noe som innebar en reduksjon fra 142 mill. kroner fra 2018. Utvalget anbefaler at kap. 553 post 60 i statsbudsjettet for 2020 økes til samme nivå som i 2018. Dette i tråd med oppgavene og ansvaret fylkeskommunene samlet vi ha framover for regional kompetanseutvikling.

Utvalgets skriver «I dag samarbeides det på regionalt nivå i en rekke nettverk og partnerskap, formaliserte og ikke-formaliserte, om kompetansepoltiske tiltak og satsinger (Vareide mfl., 2018). Utvalget anbefaler at man kartlegger og gjennomgår de mange samarbeidsfora, med mål om å etablere én hovedarena eller ett partnerskap for livslang læring og kompetansepoltiske temaer. Utvalget mener fylkeskommunene må ta en koordineringsrolle for å sikre best mulig utnyttelse av ressurser.»

Som et nasjonalt universitet opplever NTNU det som krevende å forholde oss til mange forskjellige regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse. Fylkeskommunene kan fungere som døråpner for næringslivet i sin region, men utviklingsarbeidet foregår som regel mellom UH-sektoren og den aktuelle etterspørre (bedrift, næring eller marked).

Markedene for livslang læring er flere og ulike. I noen markeder er det betalingsevne og betalingsvilje, mens i andre markeder er det en forutsetning at staten finansierer eller medfinansierer utdanningstilbud. Selv om det er noen regionale forskjeller innenfor markedene, kan det argumenteres for nasjonal koordinering og utlysning av midler til livslang læring vil gi en bedre ressursutnyttelse enn å fordele midlene til regionene.

Tiltak som anbefales utredet

20. Flexibilitetsinsentiv i finansieringssystemet (kapittel 10.1.5)

Utvalget foreslår at det utformes et eget fleksibilitetsinsentiv i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Insentivet kan utformes som en egen indikator som teller hvor mange studenter som har deltatt på ulike former for fleksible studietilbud og gir finansiering deretter. Insentivet er tenkt å kompensere for kostnader knyttet til å tilby nettbaserte, modulbaserte, distribuerte, kvelds-, helge- og samlingsbaserte utdanninger eller utdanninger som tilbys i samarbeid med aktører fra arbeidslivet.

Vi støtter ikke forslaget fordi det vil gi et mer komplisert finansieringssystem og nye krav til dokumentasjon. Det vil være i strid med målet for ABE-reformen. Forslaget vil også kunne ha uforutsette effekter ved at institusjoner gjør uhensiktsmessige tilpasninger i studietilbudene for å oppnå økonomisk gevinst.

Vi ønsker ikke økonomiske insentiver som kan føre til mindre effektive løsninger, mer komplisert planlegging og mer dokumentasjon og rapportering.

Vi ønsker primært en studiefinansiering med basis- og resultatfinansiering som tar høyde for at en del utdanninger har merkostnader knyttet til tilrettelegging som nevnt i forslaget. NTNU har allerede flere utdanninger, både gratis og mot betaling, som er nettbasert, modulbasert, samlingsbasert, har innslag av praksis og andre merkostnader.

21. Nye unntak i egenbetalingsforskriften (10.3)

Utvalget ønsker å legge til rette for at institusjonene får utvidede muligheter til å tilby utdanninger mot betaling, uten at dette skal gå på bekostning av lik rett til utdanning. Utvalget mener at økt tilfang av studenter som er villige til å betale for utdanning ikke vil legge press på tilbudet av gratis grunnutdanning ettersom institusjonene gjennom den eksterne finansieringen får mulighet til å øke sin kapasitet.

Vi mener gratisprinsippet er et viktig fundament for det norske utdanningssystemet, men er positive til å kunne dekke inn merkostnader ved å tilby undervisning til andre studentgrupper enn studenter. Et mer fleksibelt regelverk vil virke stimulerende på arbeidet med å utvikle leveranseformer og organisering som er bedre tilpasset til studerende som er i en arbeidssituasjon og/eller ikke befinner seg i nærhet av campus.

Det er meget ressurskrevende å utvikle og vedlikeholde egne tilbud kun til betalende studenter. For å få betydelig vekst, er det derfor avgjørende viktig at undervisningsopplegg må kunne tilbys til både

gratisstudenter og betalende studenter. For gratisstudenter i gradsgivende grunnutdanninger vil det være utviklende å møte flere studenter med arbeidslivserfaring.

Egenbetalingsforskriften er i dag uklar og en omforent tolkning er viktig for å kunne foreslå endringer. Vi ser frem til et tydeligere regelverk for livslang læring. I mellomtiden støtter vi oss på tolkningen som er gitt i Universitets- og høyskolerådets rapport (2018) «Tolkning av regelverket for finansiering av etter- og videreutdanning (EVU).» Særlig viktig er det å avklare hvordan statsstøtteregelverket avgrenser handlingsrommet for egenbetaling. Markussen-utvalget har langt på vei lagt til grunn UHRs tolkning av dagens regelverk.

NTNU støtter utvalgets første forslag om at egenbetalingsforskriften endres slik at den gir:

«Mulighet for UH-sektoren til å tilby utdanning spesielt tilrettelagt for individer i jobb mot betaling der de, om ønskelig, gjenbruker innhold fra sitt gratistilbud.»

En slik endring vil sikre effektiv gjenbruk av emner når tilbudet rettet mot individer i jobb må økes, men den må ikke gå på bekostning av lik rett til utdanning. Institusjonene må selv sikre at tilbudet ikke går på bekostning av den statlig finansierte virksomheten og at egenbetalingen er i tråd med statsstøtteregelverket.

Vi ønsker å kommentere neste endringsforslag:

«Mulighet for UH-sektoren til å tilby kompetanseavtaler tilrettelagt for individer i jobb mot betaling der de, om ønskelig, også benytter deler av sitt gratistilbud.»

Avtaler på individnivå vil være ressurskrevende både administrativt og faglig. Forslaget legger opp til en individbasert studieveiledning som er langt mer ressurskrevende enn om institusjonene lager «pakker» av emner som kan tilbys til grupper. Forutsetningen for en ordning med individbasert kompetanseavtale må være at betalingen fra studenten (eller bedriften) omfatter alle tjenester, også administrative tjenester og tekniske løsninger som et slikt tilbud vil medføre. Vi stiller oss spørrende til om det er stort marked for slike avtaler mot full betaling.

Vi tror kompetanseavtaler som skreddersys til en gruppe, eller en næring, kan være en bedre løsning. Dette kan gjøres uten å endre egenbetalingsforskriften utover første punkt i forslaget.

Vi vil understreke at det i dag ikke noe i veien for at individer i jobb som er kvalifisert for emner som er gratis, kan søke opptak og ta emnene gratis. NTNU tilbyr både samlingsbaserte og nettbaserte emner gratis innenfor flere fagområder. Vi ser ikke helt hvorfor disse skulle velge å betale for tilbudet som del av en kompetanseavtale.

Det siste endringsforslaget henger sammen med punktet over:

«Samme mulighet for studenter som allerede har en grad til å kjøpe fag og emner fra studiekatalogen som studenter med kompetanseavtale.»

Ved NTNU har studenter som allerede har en grad per i dag anledning til å be om studierett ved institusjonen og ta alle emner som ikke har adgangsbegrensning. Det er likevel et behov for økt tilbud og tilrettelegging for individer som er i jobb.

Vi ønsker ikke å knytte forslaget sammen med strekpunktet om kompetanseavtale, men foreslår i stedet at egenbetalingsforskriften skal bli tydeligere på at studenter som har fullført en grad, *kan* ta emner fra studiekatalogen mot betaling *innenfor samme gradsnivå* (fortrinnsvis 100 % egenbetaling). Det betyr at institusjonene kan ta egenbetaling for emner på Ba-nivå for studenter som allerede har en Ba-grad, og emner på masternivå for studenter som har en mastergrad. (grad blir opptakskrav). Dette bør gjelde også når emnet er identisk med gratis emner i studiekatalogen. Begrunnelsen for unntaket med egenbetaling for denne gruppen, er at disse studentene *allerede har fullført en grad* og at emnene kommer som tillegg til graden på samme nivå. Et typisk eksempel er (videre-)utdanning for lærere som trenger kompetanse i flere undervisningsfag.

Når det er hensiktsmessig, bør studenter som tar gratis utdanning og studenter som betaler, kunne undervises i samme rom eller gjennom samme digitale løsning. Dette vil være både effektivt og bidra til godt læringsmiljø ved å blande førstegangsstudenter og mer erfarne studenter med erfaring fra jobb. Vi setter pris på avklaringen som Kunnskapsdepartementet ga i brev til UHR (juli 2019) der det bekreftes at det ikke er noe i egenbetalingsregelverket som sier at studenter som betaler ikke kan undervises i samme rom som ordinære studenter, forutsatt at undervisningen til betalende studenter ellers følger regelverket (dvs. særlig egenbetalingsforskriften og regelverket om offentlig støtte.

22. Aldersbestemt kandidatindikator (10.4.3)

Utvalget ber Kunnskapsdepartementet om å vurdere ordninger som i større grad kan ivareta hensynet til både kandidatproduksjon og livslang læring. En mulig vei kan være å reversere kandidatindikatoren for studenter over 30 år.

Vi støtter ikke å fjerne kandidatindikatoren for studenter over 30 år fordi det vil føre til et mer komplisert finansieringssystem for alle studier.

Insentivene for mer livslang læring bør utformes slik at de ikke demper insentivene for å få studenter gjennom gradsgivende programmer.

23. Godkjenningsordning for ikke-formelle opplæringstilbud.

Utvalget mener det trengs en godkjenningsordning for tilbud av ikke-formell opplæring. Det bør gjøres en utredning av hvordan en slik ordning bør utformes.

Ikke-formell utdanning er økonomisk aktivitet. Vi mener at markedet må regulere tilbud og etterspørsel. En godkjenningsordning vil føre til mer byråkrati uten at det er garanti for at kvaliteten blir bedre.

24. Bedre system for realkompetansevurdering (16.1 og 16.2)

Utvalget foreslår at det settes i gang et langsiktig arbeid for å etablere en enhetlig praksis for realkompetansevurderinger for opptak til studier, og avkorting av studieløp ved norske universiteter, høyskoler, fagskoler og videregående skoler. Utvalget foreslår at det i første omgang bevilges midler til et prosjekt som skal utrede hvilke typer felles digitale verktøy som kan utvikles for å støtte institusjonene i deres arbeid med realkompetansevurderinger.

Kapittel 16.1 i rapporten tar for seg dagens ordninger for realkompetansevurdering i høyere utdanning og foreslår flere forbedringstiltak. Vår vurdering er at mye kan gjøres også innenfor gjeldende regelverk, men at det mangler en del på standardisering og kjennskap til realkompetanse i sektoren. Vi vil imidlertid vise til arbeidet som alt er gjort på dette feltet av blant andre Kompetanse Norge (tidligere VOX), som blant annet gjennom en veiledning for vurdering av fritak på grunnlag av realkompetanse alt har bidratt til standardisering.

Vi er positive til utvalgets forslag om at det bevilges midler til et prosjekt som kan utrede utvikling av felles digitale verktøy for realkompetansevurdering, men understreker samtidig at dette er komplekse vurderinger som innebærer *stor grad av skjønn*. Av den grunn er vi også skeptiske til at det skal bli mulig å bli realkompetansevurdert opp mot *hele grader* uten å være tatt opp som student. Dette vil være store og tidkrevende oppgaver, spesielt når det gjelder utdanninger som i stor grad har teoretisk innhold.

Vi har ingen prinsipielle innvendinger mot forslaget om å utrede felles verktøy, men vi forutsetter at institusjonene i UH-sektoren ikke pålegges nye oppgaver uten at det tilføres tilsvarende nye ressurser.

NTNU takker avslutningsvis for muligheten til å komme med innspill, og ønsker med dette å bidra inn i arbeidet med Lærekraftig utvikling.

Med vennlig hilsen

Anne Borg
Konstituert rektor