

NOKUTs notater

# Satsing på utdanningskvalitet – frå vilje til handling?

Stein Erik Lid og Kim Kantardjiev, 2014



NOKUT 

Det er no over ti år sidan kvalitetsreforma blei innført i norsk høgare utdanning og forskingssektor. Dei viktigaste elementa i reforma var å få til ei tettare oppfølging av studentane, å auke studentgjennomstrøyminga og å heve forskingskvaliteten gjennom resultatbasert finansiering. På forskingssida er det relativt brei semje om at verkemidla har fungert etter formålet. På utdanningssida ser vi derimot at verkemidla, som har vore retta mot auka produktivitet (studiepoengproduksjon), ikkje har vore gode nok til å stimulere satsinga på utdanningskvalitet. NOKUT meiner at det framover må satsast meir på verkemiddel som er spesifikt retta mot å auke kvaliteten i utdanninga.

Høgare utdanning og forskning heng uløyseleg saman – formelt gjennom kravet om at utdanningane skal vere FoU-baserte – fordi kunnskapsgrunnlaget er sentralt for at utdanninga skal halde høg kvalitet. Like viktig er det kva utdanninga har å seie for rekrutteringa til FoU, og kor godt samfunnet klarer å gjere seg nytte av FoU-arbeidet som blir utført, gjennom framtidig innovasjon. Incentiva og den politiske merksemda som skal stimulere institusjonane til å prioritere å satse på forskning, er likevel vesentleg kraftigare enn verkemidla som skal stimulere til arbeid for å heve utdanningskvaliteten. Dette misforholdet gjer sitt til at institusjonane får mindre handlingsrom og høve til å prioritere kvalitet i utdanning. Skal ein klare å setje eit sterkare søkjelys på utdanning, må ein klare å identifisere og etablere gode verkemiddel som kan stimulere til eit breitt arbeid med utdanningskvalitet ved universitet og høgskular. I dette notatet diskuterer og foreslår vi tiltak og verkemiddel som kan skape meir interesse for utdanningskvalitet, og ser dette i samanheng med forskning.

## Politisk merksemd

Å skape debatt om og interesse for forskning og høgare utdanning er generelt utfordrande, men jamlege forskingsmeldingar har vore viktige for å halde den politiske og breie samfunnsdebatten om norsk forskning i gang. Det har medverka til å skape ei brei forståing av at svaret på spørsmålet om kva vi skal leve av i framtida, er å satse på forskning og innovasjon. Debatten som har gått føre seg både på Stortinget og i media, har gjort det mogleg å utvikle eit system for forskingsfinansiering der det blir satsa stadig meir på kvalitet. Eitt resultat av dette er at tyngda av norsk forskning er konsentrert hos relativt få aktørar, med universiteta i spissen. Det er òg relativt stor samforståing i sektoren om at det å konsentrere ressursar til forskning er ein føresetnad for å lykkast. Faglege leiarar og forskarar ved alle dei høgare utdanningsinstitusjonane i landet er i dag sterkt opptekne av korleis dei kan heve kvaliteten på si eiga forskning og gjere seg konkurransedyktige på arenaer der dei kan skaffe finansiering til forskinga.

Når det gjeld utdanningssida, har den politiske debatten etter kvalitetsreforma vore mindre tydeleg. Han har for ein stor del handla om fråfall, gjennomstrøyming og prioritering av nye studieplassar mellom fagområde og har i mindre grad handla om konkrete element som kan bidra til å heve kvaliteten.

Også styringsverktøya som blir brukte for å fremje kvalitet, er ulike i forskning og utdanning. På forskingssida har vi éin stor aktør i Forskringsrådet, som har stor påverknad på utforminga av forskingspolitiske strategiar og koordineringa av den nasjonale forskingsinnsatsen. På utdanningssida er etatsorganiseringa meir fragmentert, med NOKUT, SIU og Noregsuniversitetet, som alle har ulike mål for verksemda.

Dei siste åra har det vore mykje interesse rundt og eit tydeleg politisk ønske om å utvikle norsk høgare utdannings- og forskingssektor. I 2012 kom stortingsmeldinga *Lange linjer*, og intensjonen var at ho skulle behandle både forskning og utdanning. Utdanning fekk noko større merksemd her enn i tidlegare meldingar, men det skorta likevel på tiltak for å nå ambisjonane som blei skildra.

I førre regjeringsperioden starta arbeidet med ei eiga stortingsmelding om utdanningskvalitet. Dette

arbeidet har blitt utsett. Generelt erfarer NOKUT at det er interesse for og vilje til å prioritere å satse på utdanningskvalitet ved institusjonane, men at dette er vanskeleg utan at det blir følgt opp med målretta tiltak på nasjonalt nivå. Det er derfor viktig at arbeidet som er i gang med langtidsplanen for forskning og høgare utdanning og strukturmeldinga, ikkje berre handlar om tiltak for å styrke fagmiljøa i sektoren, men òg gir klare retningslinjer for korleis ein skal utnytte dette for å heve utdanningskvaliteten. Langtidsplanen og strukturmeldinga vil leggje premissane for utviklinga i sektoren dei neste åra. Derfor er det vesentleg at langsiktig prioritering og strukturutvikling skjer med tanke på å heve kvaliteten på både forskning og utdanning.

NOKUT meiner at det overordna målet med høgare utdanning må vere å utdanne framifrå kandidatar. Då må ein ha sterkare søkjelys på å identifisere og følgje opp målretta tiltak. Dette bør komme klart fram i arbeidet som er i gang med langtidsplanen for forskning og utdanning og strukturmeldinga.

## Finansiering

Ifølgje universitets- og høgskulelova er utdanning og forskning sidestilte primærøppgåver for utdanningsinstitusjonane. Finansieringsordninga som legg grunnlaget for satsinga på kvalitet, verkar likevel ulikt for forskning og utdanning. NOKUT erfarer at sektoren ønskjer seg tydelege økonomiske incentiv for å satse på utdanningskvalitet. Gevinsten av å styrkje fagmiljøa og konkurransevna deira for å hente inn forskingsmidlar er i dag vesentleg mykje større enn gevinsten av å prioritere utdanning. Dette misforholdet kan gjere det vanskeleg for institusjonane å prioritere ekstra ressursar for å heve studiekvaliteten innanfor det finansieringssystemet vi har i dag.

Dei siste ti åra har vi sett ei stor og tydeleg satsing på forskingskvalitet gjennom nye ordningar for å satse på og vidareutvikle dei beste forskingsmiljøa. Tydelegast har vi sett dette gjennom ordninga med senter for framifrå forskning (SFF), men også anna norsk forskingsfinansiering har i aukande grad blitt kanalisert mot dei sterkaste miljøa ved at utlysingane har retta seg mot større forskingsprosjekt. Institusjonane opplever òg eit stadig større politisk press for å hente inn ein aukande del av midlane Noreg bidreg med i forskingsprogramma til EU. Desse satsingane har skapt sterkare konkurranse om forskingsmidlar. I tillegg har dei gitt resultat i form av meir publisering på eit høgt kvalitativt nivå og ei auka tilstrøyming av utanlandske forskarar til norske forskingsmiljø. Når vi ser bort frå ordninga med senter for framifrå utdanning (SFU), der det no er etablert fire senter, har vi ikkje hatt noka tilsvarende tydeleg satsing på dei beste utdanningsmiljøa i same perioden. På utdanningssida finst det få incentiv som bidreg til at kvalitet skal vere ein konkurransefaktor. Til samanlikning er budsjettet for SFF og SFU i 2014 høvesvis 287 og 16 millionar kroner. SFU gir heller inga ekstra uttelling i RBO (resultatbasert omfordeling), slik det gjer dersom ein institusjon får finansiering gjennom Forskingsrådet.

Kvalitetsreforma og etableringa av eit system med ekstern kvalitetssikring gjennom NOKUT har rett nok sett søkjelyset på utdanningskvalitet, men frå eit heilt anna perspektiv, nemleg å sikre minstestandardar for kva som heldt mål. I motsetning til satsinga på forskingskvalitet, som har vore driven av konkurranse og premiering, har søkjelyset på utdanningskvalitet vore regulert gjennom lover og forskrifter.

## Prestisjeordningar

Det finst ikkje så mange finansielle incentivordningar for å fremje utdanningskvalitet på nasjonalt nivå i dag. Frå statleg side har vi senter for framifrå utdanning (SFU), som i dag omfattar fire senter, og Utdanningskvalitetsprisen. NOKUT administrerer begge. I tillegg finst det midlar frå Noregsuniversitetet for bruk av IKT i utdanning, og Olav Thon Stiftelsen har oppretta ein pris for det matematisk-

naturvitenskaplege og medisinske fagområdet. Dette er eit privat initiativ. Prisen blir delt ut for første gong i 2015.

SFU har raskt blitt eit viktig verkemiddel for å heve kvalitet. Fleire institusjonar har prioritert spesielt gode utdanningsmiljø for å posisjonere seg for neste utdeling, og sentera har levert gode resultat trass i at dei enno er i startfasen. Dei positive ringverknadene av SFU-a er eit tydeleg signal om kor viktig det er med incentiv for å fremje utdanningskvalitet. Utdanningskvalitetsprisen har blitt delt ut sidan 2001. Prisvinnarane har ikkje berre utmerkt seg det året dei har vunne prisen, men har òg bidrege til å utvikle utdanningskvalitet i ettertid.

Her er nokre døme på sentrale prosjekt som har vunne Utdanningskvalitetsprisen, og som har hatt varig innverknad på korleis utdanning blir gjennomført:

- NHH vann prisen i fjor (2013) for prosjektet «Økonomi og psykologi». Dei brukte eksperiment der studentane deltok aktivt som utgangspunkt for å forstå skjeringsfeltet mellom økonomi og psykologi. Dei utmerkte seg ved å vise at studentar kan introduserast for, og delta i, forskning tidleg i studieløpet.
- UiB vann prisen i 2009 for «Emne BIO300: Biologisk dataanalyse og forsøksoppsett – ein introduksjon til mastergradsstudia», som òg prøvde å integrere studentane i forskingsoppgåver. Miljøet har seinare utvikla seg vidare og var ein av dei tre vinnarane i SFU-utlysinga i 2013.
- NTNU-prosjektet «Eksperter i team» vann prisen i 2002 og er no eit obligatorisk emne for alle mastergradsstudentar ved NTNU. Det tek sikte på å gi studentane ved NTNU praktisk kompetanse gjennom å la dei jobbe i grupper med prosjekt som er tinga av eksterne aktørar i samfunns- og arbeidslivet. Studentane blir stadig meir nøgde med emnet, og eksperter i team får gode attestar frå arbeidslivet.

*Med bakgrunn i erfaringane med å premiere høg kvalitet innanfor forskning og dei positive erfaringane frå ordninga med SFU meiner NOKUT at ein bør halde fram med å utvikle positive incentivordningar som premierer satsing på høg kvalitet i utdanning. Det bør skje gjennom konkurranse om midlar som er øyremerkte til utdanningsformål. I tillegg bør koplinga mellom utdanning og forskning styrkjast ved at det blir knytt ein utdanningskomponent til forskingsløyvingane. Eitt kriterium for å få forskingsløyvingar kan vere at ein skal gjere greie for korleis forskinga skal gi meirverdi i utdanninga.*

### **Grunnleggjande finansiering**

Også den resultatbaserte komponenten i det grunnleggjande finansieringssystemet verkar ulikt i forskning og utdanning. Eitt døme er kva slags indikatorar ein bruker til å måle kvalitet innanfor høvesvis forskning og utdanning. Innanfor forskning er det utvikla eit system som kategoriserer kvaliteten på forskingsartiklar (nivå 1 og 2) og dannar grunnlaget for resultatbasert finansiering. Saman med kvalitetskriteria for forskning som academia sjølv opererer med, til dømes å måle kor mange gonger ein artikkel blir sitert, er systema for kvalitetsmåling og -styring godt etablerte i sektoren. Kvalitetsomgrepet innanfor utdanning er til samanlikning komplekst, og det er vanskeleg å peike på enkeltfaktorar som er gode indikatorar på utdanningskvalitet, slik publisering er når det gjeld forskingskvalitet. Dei indikatorane som er mest brukte, handlar i stor grad om kor effektive studentane er (gjennomstrøyming/studiepoengproduksjon), og det er også desse indikatorane (i tillegg til kor mange kandidatar som fullfører utdanninga) som blir brukte som grunnlag for den resultatbaserte finansieringa. Dette gjer at resultatvurderingane på utdanningssida er dominerte av kvantitative parametar, mens kvalitet er ein vesentleg komponent i vurderingane av forskingsresultat.

*NOKUT meiner at den grunnleggjande finansieringsmodellen bør innehalde element som fremjar kvalitet i utdanning meir enn dagens modell gjer. Eitt forslag er å prioritere dokumentert sterke utdanningsmiljø ved tildelingar av nye studieplassar. SFU og andre dokumenterte satsingar på framifrå kvalitet og innovasjon i utdanning bør premierast med strategiske midlar eller vektleggjast i den resultatbaserte finansieringskomponenten.*

## **Kunnskap**

Å sikre og utvikle kvalitet i utdanninga krev relevant og presis kunnskap. Vi har forholdsvis godt utvikla kvantitative data om tilstanden i norsk høgare utdanning i dag. Institusjonane rapporterer til Database for statistikk om høgare utdanning (DBH), i tillegg har vi Studiebarometeret (NOKUT), kandidatundersøkingane til NIFU og SSB sine data om korleis det går når studentane skal ut i arbeidslivet. Samtidig er det ei utfordring at desse dataa i liten grad kan koplast saman for analyseformål. Det gjer at vi ikkje kan utnytte dei fullt ut for å utvikle nye og meir presise indikatorar på utdanningskvalitet. Noko som ikkje er særleg godt dekt gjennom dei eksisterande datakjeldene, er korleis arbeidslivet oppfattar kvaliteten på kandidatane som kjem frå utdanningsinstitusjonane.

NOKUT sitt arbeid med tilsyn og evalueringar er sentralt for å få meir presis kunnskap om kvaliteten innanfor dei enkelte utdanningane. NOKUT dreier no, i større grad enn tidlegare, innsatsen mot å føre tilsyn med eksisterande utdanningar. Det reknar vi med skal vere eit effektivt verkemiddel for å sikre at dei enkelte studietilboda tilfredsstillar nasjonale standardar for utdanningskvalitet.

Samtidig er det nødvendig å evaluere utdanningstilboda i eit nasjonalt og internasjonalt perspektiv. NOKUT har evaluert allmennlærerutdanning, ingeniørutdanning og førskulelærerutdanning, men evalueringsaktiviteten har likevel vore relativt liten. For å utnytte det potensialet for kvalitetsutvikling som ligg i evalueringsinstrumentet, bør vi sjå utdanning og forskning i ein større samheng enn det vi har gjort så langt. Evalueringar av fagområde på alle nivå, inkludert bachelorgrads-, mastergrads-, ph.d.- utdanning og forskning, kan stimulere til meir samspel mellom utdanning og forskning og identifisere korleis desse aktivitetane kan gi meirverdi for kvarandre.

NOKUT meiner det bør setjast i gang eit arbeid for å samle kvantitative data om utdanningskvalitet og gjere dei tilgjengelige. Det vil bidra til at det blir utvikla meir presise indikatorar på utdanningskvalitet, og gjere dataa betre eigna for analyseformål. I første rekkje dreier det seg om å kople saman datakjelder som alt er tilgjengelige hos dei ulike aktørane (DBH, NOKUT, NIFU og SSB). I tillegg bør ein arbeide med å hente inn data om korleis arbeidslivet oppfattar kvaliteten på kandidatane som kjem frå utdanningsinstitusjonane.

*Det bør utviklast ein evalueringsmodell der NOKUT og Forskringsrådet i samarbeid evaluerer utdanning og forskning innanfor utvalde fagområde. Vi forventar at slike evalueringar vil stimulere til eit større samspel mellom utdanning og forskning.*

## **Undervisningskompetanse og utdanningsleiing**

Sidan kvalitetsreforma kom, har den institusjonelle utviklinga, særleg ved universiteta, vore dominert av spørsmål som er knytte til forskning. Universiteta og høgskulane har som regel ambisiøse og ofte temmeleg konkrete institusjonsstrategiar som handlar om å leggje til rette for å nå spesifikke publiserings- og finansieringsmål. Institusjonane bruker også svært mykje av ressursane sine på å styrkje og posisjonere seg i konkurransen om eksterne forskingsmidlar. Det blir meir og meir vanleg at fagmiljøa ved universiteta er organiserte etter kva som er mest tenleg for forskinga, mellom anna ved at det blir

etablert forskingssenter der «frikjøp» frå undervisningsoppgåver har blitt eit sentralt verkemiddel for å få utnytta kapasiteten til dei beste forskarane fullt ut.

Tradisjonelt har det vore ei forventning (og til dels eit krav) at fast tilsette i forskings- og undervisningsstillingar skal bruke om lag like mykje av tida si på forskning og undervisning. Dei må derfor ha kompetanse på to område. Men det som blir vurdert, og som blir avgjerande for kven som blir tilsett, er i all hovudsak FoU-aktiviteten og forskingsresultata til kandidatane. Undervisningserfaring og -kompetanse er til samanlikning lite meritterande for karriereutvikling i akademien. Ved at dei fleste institusjonane berre krev at nytilsette må gjennomføre kurs i universitets- eller høgskulepedagogikk innan nokre år etter at dei blir tilsette, kan det hevdast at det eigentlig blir stilt få kompetansekrav på undervisningssida. Forskarutdanninga blir også reindyrka i stadig større grad. Tidlegare var norma at doktorgradsutdanninga omfatta pliktarbeid ved institusjonen, og kandidatane brukte gjerne pliktarbeidet til å skaffe seg erfaring innanfor undervisning. Dette er i ferd med å bli fasa ut. Doktorgradsutdanninga dreier seg no meir om aktivitetar som er direkte relevante for å produsere ei avhandling. Det er dermed ein reell fare for at dei som blir tilsette i faste vitenskaplege stillingar med undervisning, har lite undervisningserfaring.

Det finst ordningar internasjonalt som har som mål å balansere dette betre ved å gjere utdanning meir meritterande. Lunds tekniska högskola ved Lunds universitet blir ofte trekt fram som eit døme på ei institusjonsordning som gjer dette. Der er det oppretta eit lærarakademi som gir tilsette høve til å følgje eit eige kompetanseprogram for å utvikle seg som lærarar. Når dei gjennomfører programmet, får dei både ei individuell påskjøning (auka lønn) og ekstra midlar til eininga der dei høyrer heime. I England finst det ei nasjonal ordning som anerkjenner vitenskapleg tilsette for spesielt høg kompetanse, der institusjonane / dei tilsette får £ 10 000 saman med utmerkinga «National Teaching Fellow».

*NOKUT meiner at institusjonane må gjere det lettare å prioritere og leggje vekt på undervisningskompetanse og -erfaring når nye medarbeidarar skal tilsetjast i faste stillingar. Undervisningskvalitet bør vere meritterande på lik linje med forskingskvalitet. I tillegg bør norma vere at undervisning skal vere ein del av forskarutdanninga. Institusjonane bør òg satse på å heve og utvikle undervisnings- og utdanningskompetansen til personalet. Dette gjeld både relevant pedagogikk og didaktikk og dessutan koordinering og utdanningsleiing på ulike nivå.*