

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Ole-Jacob Skodvin

Vår ref: 16/00750-1
Vår dato: 01.06.2016
Deres ref:
Deres dato:

Stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning - NOKUTs innspill

NOKUT ser svært positivt på at det utarbeides en stortingsmelding med særskilt fokus på kvaliteten i høyere utdanning. Meldingen vil forhåpentligvis gi et samlet overordnet bilde av kvalitetstilstanden i sektoren og de ulike tiltak og virkemidler som skal stimulere til forbedring av utdanningskvaliteten. Meldingen, og prosessen med å utarbeide den, bidrar dessuten til økt bevissthet rundt kvaliteten i høyere utdanning både politisk og ved lærestedene. Det er i seg selv viktig.

Basert på en gjennomgang av tilstanden etter ti år med kvalitetsreformen, hvor vi konstaterer at målene med reformen på mange områder var langt unna å være innfridd, pekte NOKUT i 2012 på at det var behov for en samlet nasjonal strategi for utviklingen av utdanningskvaliteten i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning. Vi håper og tror at stortingsmeldingen, i alle fall delvis, også vil fungere som en slik nasjonal strategi, som gir overordnet retning for det videre arbeidet med kvalitetsutviklingen i sektoren.

I innspillet fra 2012¹ trakk NOKUT fram en rekke tiltak og områder som burde gjennomgås. Et gjennomgående budskap i innspillet var at status, oppmerksomhet og virkemidler for å stimulere kvalitet i utdanningen var vesentlig svakere enn på forskningssiden. Siden den gang har det vært en positiv utvikling når det gjelder oppmerksomhet om utdanning og utdanningskvalitet, både politisk og i toppledelsen ved institusjonene, og mange av tiltakene vi trakk fram i 2012 er nå implementert eller i ferd med å bli det. Det er spesielt gledelig å se at det er studieprogramnivået som nå har kommet i sentrum for oppmerksomheten nasjonalt.

NOKUT har de siste årene gjennom ulike rapporter, notater, høringsinnspill, frokostmøter og andre arrangementer kommet med vurderinger av tilstanden og forslag til nye virkemidler som kan bidra til bedre studiekvalitet. I innspillene har vi dekket både finansielle incentiver, utvikling av regelverk og tilsynsmetodikk, og ikke minst styrket satsing på evalueringer og tilrettelegging av kvantitative data som gir sammenlignbar informasjon om kvalitetstilstanden på tvers av institusjonene. NOKUT har også forsøkt å bidra til å etablere et fornyet felles begrepsapparat i arbeidet med utdanningskvalitet

¹ Forslag om nasjonal strategi for utdanningskvalitet og ny modell for tilsyn med høyere utdanning:
http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/H%c3%b8ringsuttalelser/Forslag_om_nasjonal_strategi_for_uttanningskvalitet_og_ny_modell_for_tilsyn_med_h%c3%b8yereutdanning_2012.pdf

gjennom dokumentet *Kvalitetsområder for studieprogram*². I dette dokumentet omtaler vi ulike faktorer som har betydning for studentenes læringsprosess, og for at de i løpet av avtalt tid skal få et læringsutbytte som holder godt faglig nivå, og som samtidig er relevant for arbeidslivet.

Vi håper NOKUTs ulike rapporter og notater er nyttige for Kunnskapsdepartementet (KD) i arbeidet med stortingsmeldingen. I dette innspillet begrenser vi oss til gi en summarisk framstilling av NOKUTs vurdering av utfordringer knyttet til utdanningskvaliteten i høyere utdanning, samt noen overordnede betraktninger rundt videreutviklingen av NOKUT som virkemiddel for å sikre, utvikle og informere om kvaliteten i norsk høyere utdanning. Vi bidrar gjerne med utdypende informasjon der det er ønskelig.

Utfordringer knyttet til utdanningskvaliteten i høyere utdanning

Vi har gruppert utfordringene NOKUT mener at kvalitetsmeldingen bør adressere i tre store grupper knyttet til hhv. i) systemnivået, ii) organisering og ledelse av studieprogrammer og iii) programmenes tilrettelegging for studentenes læringsprosess fra opptak til oppnådd læringsutbytte. Med unntak av systemnivået, følger vi stort sett inndeling og terminologi fra NOKUTs dokument *Kvalitetsområder for studieprogram*.

Utfordringer på systemnivå

Helhetlig blick på utdanningssystemet (dimensjonering og grenseflater)

Videregående opplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning blir i Norge som regel betraktet som isolerte sektorer og ikke sett i sammenheng og som en helhet. Det er en betydelig kvalitetsutfordring. Når det nå lages to parallelle stortingsmeldinger for det tertiære utdanningssystemet, én for fagskolesektoren og én for høyere utdanning, er det viktig at de utarbeides i nær sammenheng. KD har ansvar for å bygge bro og se sammenhengen og arbeidsdelingen mellom de to delsektorene. Dette er viktig for den langsiktige dimensjoneringen av det tertiære utdanningssystemet ut fra nasjonens framtidige behov for kompetanse. For eksempel er det et stort kompetansepolitisk spørsmål om det er en riktig fordeling at vi har 270 000 studenter i høyere utdanning og bare 16 000 studenter i fagskolesektoren.

Også når det gjelder etter- og videreutdanning er det nødvendig å ha et helhetlig blick på utdanningssystemet. Sett i lys av et samfunns- og arbeidsliv i kontinuerlig endring, er behovet for «livslang læring» sentralt. Det er derfor viktig at meldingen reflekterer rundt hvordan man skal dekke behovet for etter- og videreutdanning (EVU) på de ulike nivåene. EVU synes eksempelvis å være et område innenfor høyere utdanning som verken er høyt prioritert eller godt nok strukturert eller tilstrekkelig knyttet til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket.

²http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/UA-enhet/SFU/2016/Kvalitetsomr%c3%a5der_for_studieprogram.pdf

Manglende fokus på grenseflaten mellom videregående opplæring og høyere utdanning har blitt en betydelig utfordring. Videregående opplæring med studiespesialisering bør generelt i større grad forberede elevene på å kunne arbeide effektivt med studier på høyere nivå. Den største utfordringen er imidlertid at det er flere indikasjoner på at det faglige nivået innen sentrale fag som matematikk og norsk (skriveferdigheter) ikke er tilpasset oppstartsnivået i høyere utdanning. Det bidrar til at studiestarten for noen studenter blir vanskeligere enn nødvendig. Noen studenter burde kanskje ikke vært tatt opp i det hele tatt. Svak startkompetanse hos studentene kan føre til at lærestedene legger undervisningen på et faglig lavere nivå enn de ellers ville ha gjort og dermed senke kvaliteten i høyere utdanning. Disse problemstillingene bør stortingsmeldingen ta tak i.

Også grenseflaten mellom fagskole og høyere utdanning bør vies større oppmerksomhet. Det er viktig for å gi de studentene som er faglig kvalifisert til det, mulighet for å bevege seg mellom delsektorene. Denne problemstillingen bør imidlertid ikke drøftes isolert, men i sammenheng med diskusjonen om hvilken rolle fagskolen skal spille i det tertiære utdanningssystemet, og hva slags behov i samfunnet fagskolene skal dekke i forhold til høyere utdanning.

Mer differensiering, arbeidsdeling og spesialisering

Det er for liten grad av arbeidsdeling mellom de høyere utdanningsinstitusjonene i Norge. Selv om KD har etatsstyring med de statlige institusjonene, og en viss differensiering i finansiering og regelverk, er virkemidlene for å sikre og stimulere utviklingen av en mangfoldig sektor, der hvert enkelt lærested får muligheter til å utvikle og raffinere sitt særpreg, for svake. I et lite land som Norge er det avgjørende å ha en viss grad av spesialisering og arbeidsdeling lærestedene imellom for å lykkes med å tilby utdanning av høy kvalitet. Alle læresteder kan ikke forventes å være gode på det samme. Differensiering er også en problemstilling på individnivå. En utvikling der alle utdanningstilbud legges opp ut fra gjennomsnittsstudentens forutsetninger og behov er neppe ønskelig.

En sentral politisk utfordring blir dermed hvordan man kan etablere et styringssystem som stimulerer til mangfold, arbeidsdeling og spesialisering. Forsøksordningen med å innføre utviklingsavtaler er et skritt i riktig retning og bør videreutvikles. Kvalitetsmeldingen bør også bidra til å understreke og forsterke kravene til faglig kvalitet og differensiering i de pågående fusjonsprosessene.

Bedre samspill mellom utdanning og arbeidsliv

Temaet har stått på den politiske agendaen i flere tiår. Mange aktører har ønsket mer og bedre samspill, og det har vært en sterk tro på at høyere utdanning og arbeidsliv kan ha gjensidige positive virkninger på hverandre. Den faktiske kunnskapen om dette er likevel overraskende lav. Vi mangler bl.a. kunnskap om hvordan samspill mellom arbeidsliv og utdanning fungerer, hvilke tiltak som eventuelt burde settes i gang, samt arbeidslivets samlede behov for kompetanse fra høyere utdanning. En undersøkelse fra NOKUT i 2015³ indikerte bl.a. at de enkelte fagmiljøenes kontakt med arbeidslivet er ujevn, og gjennomgående svak.

³ Haakstad og Kantardjiev (2015): Arbeidslivsrelevans i høyere utdanning, Rapport 2015-1, NOKUT.

NOKUT mener det her er behov for et krafttak. Kvalitetsmeldingen bør løfte fram tiltak nasjonalt og institusjonelt som sikrer at både de enkelte studieprogrammene og institusjonenes helhetlige programportefølje er relevant for samfunns- og arbeidsliv i dag og i fremtiden, tilrettelegger for at studentene lærer i samspill med samfunns- og arbeidsliv (og vice versa), og at det finnes velfungerende fora for kontakt mellom læresteder og arbeidsliv på hensiktsmessig nivå.

De høyere utdanningsinstitusjonene har - og bør ha - stor grad av faglig autonomi i utviklingen av enkeltstudier og egen studieportefølje, men det er viktig å sikre at også KD har gode mekanismer for å medvirke til en ønsket utvikling i den nasjonale utdanningsporteføljen. Det gjelder ikke minst for å sikre at det opprettholdes fagmiljøer på strategisk viktige områder i perioder med lav etterspørsel. Selv om studentene i liten grad etterspør eksempelvis tysk i dag, er det av nasjonal verdi at man opprettholder tilbud innen dette faget på nasjonalt nivå (i hvert fall på ett eller noen få læresteder).

Lett tilgjengelig kunnskap om kvalitetstilstanden

Kunnskapsgrunnlaget i norsk høyere utdanning er godt sammenlignet med andre land, og det utvikles stadig. Kunnskapen er imidlertid ennå til dels fragmentert og vanskelig tilgjengelig. Det er fortsatt kunnskapshull som bør tettes. NOKUT arbeider kontinuerlig med å gjøre kunnskapen om utdanningskvalitet lettere tilgjengelig, men dette arbeidet må styrkes. Det viktigste nå er å få samlet det som finnes av kunnskap om utdanningskvaliteten i høyere utdanning i én felles portal. Dette gjelder både kvantitative og kvalitative data om utdanningskvalitet, samt annen tilgjengelig informasjon fra forskning, tilsyn, eksellenseordninger etc. En slik nasjonal portal vil ha stor nytteverdi for institusjonene, NOKUT og KD, i tillegg til forskningsmiljøer på feltet. For NOKUT vil en slik kvalitetsportal gi betydelige gevinster med hensyn til både kvalitet og effektivitet i alt arbeid med kvaliteten i høyere utdanning, enten det dreier seg om tilsyn, analyser eller informasjonsarbeid.

Utfordringer knyttet til organisering og ledelse av studieprogrammer

Fragmenterte studieprogram

Et studieprogram må settes sammen og gjennomføres slik at studentene oppnår et høyt læringsutbytte, samtidig som studieprogrammet svarer på arbeidslivets kompetansebehov på kort og lang sikt og bidrar til studentenes dannelse.

En viktig intensjon med Kvalitetsreformen fra 2003 var at et studieprogram skulle være helhetlig og faglig godt integrert. Det er likevel dokumentert både gjennom NOKUTs tilsyn og analyser at mange studieprogram ikke er det. De ulike delene (emnene) programmene består av mangler ofte en indre faglig sammenheng. Praksis og opphold ved utenlandske læresteder må selvsagt også være godt integrert i studieløpet for øvrig. Det er dessverre ikke en selvfølge i dag. For å få til godt integrerte studieprogram kreves samspill og samarbeid mellom de ulike bidragsyterne til programmet og ikke minst god programledelse.

Kvalitetsmeldingen bør drøfte ulike virkemidler for å sikre tilstrekkelig helhet og sammenheng i studieprogram.

Tydelig utdanningsledelse

Utdanningslederen har en nøkkelfunksjon med hensyn til å forvalte og utnytte fagmiljøenes kunnskap, FoU-aktivitet, utdanningsfaglige kompetanse og formidlingsevne inn mot utdanningene, fremme en god kvalitetskultur, profilere utdanningsporteføljen mot omverdenen og bidra til kontakt med arbeidslivet og sikre utdanningenes relevans. Dette er alle sentrale elementer for å sikre og utvikle kvalitet i utdanningen.

Det er behov for tydelig utdanningsledelse på både institusjons- og avdelingsnivå (strategisk ledelse), og på programnivå (faglig og pedagogisk ledelse). Som nevnt over er utdanningsledelse f.eks. helt sentralt i designet av et studieprogram for å sikre helhet og sammenheng i programmet. NOKUTs tilsyn og analyser har dokumentert at mangel på ledelse kan være en utfordring ved mange studieprogram. Mange institusjoner har en svakt utbygd programledelse, og en del sliter også med å operasjonalisere hva denne rollen innebærer.

Kvalitetsmeldingen bør løfte fram utfordringene med å oppnå en tilstrekkelig god utdanningsledelse, samt å etablere tiltak for å fremme en god kvalitetskultur ved lærestedene.

Studieprogrammernes forankring i kunnskapsbasen (FoU)

En hovedoppgave for lærestedene er å skape velfungerende fagmiljøer der ansatte og studenter sammen vedlikeholder og videreutvikler en relevant kunnskapsbase. Et fagmiljø må kunne koble forsknings- og utviklingsresultater med annen kunnskap på fagfeltet og være i stand til å bringe frem ny kunnskap. Studentene må innrulleres i en kunnskapskultur der læring har fokus på det fremste innen forsknings- og utviklingsarbeid og fagets vitenskapelig grunnlag, tenkemåte og metode. Dette må skje i en internasjonal kontekst.

Analyser fra Studiebarometeret og annen forskning (NIFU 2016⁴) indikerer at studenter er innviet i ulik grad – og får ulik støtte i sine kunnskapskulturer/kunnskapsbase. Det er derfor viktig at Kvalitetsmeldingen fremhever betydningen av studienes forankring i kunnskapsbasen for å utvikle best mulig studieprogram både med hensyn til kvalitet og relevans.

Kvalitetsmeldingen bør videre bidra til å tenke nytt og bredere rundt forståelsen av FoU-basert utdanning, ved å se dette i sammenheng med andre kvalitetsfaktorer enn det som tradisjonelt har vært vanlig. FoU-basert utdanning, forstått som læringsprosess og et didaktisk virkemiddel, bidrar til utdanningenes relevans for arbeidslivet, studentenes inkludering i faglige og sosiale akademiske fellesskap, økt bruk av varierte læringsformer og til en sterk kvalitetskultur ved at undervisningsmetoder i økende grad velges basert på kunnskap om hva som fremmer gode læringsprosesser.

⁴ <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2360199/NIFUreport2015-24.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Styrking og belønning av utdanningsfaglig kompetanse og prestasjoner

NOKUT mener det er svært positivt at Kunnskapsministeren har indikert at et viktig mål for kvalitetsmeldingen er å bidra til å heve den akademiske statusen for undervisning.

I tillegg til å videreføre og videreutvikle positive incentivordninger som skal bidra til å løfte status for undervisning, mener NOKUT meldingen bør drøfte virkemidler for å sikre at utdanningsfaglig kompetanse vektlegges ved ansettelser og opprykk i alle faglige stillinger. NOKUT støtter de gode incentivene fra UHR og UH-sektoren på disse områdene, bl.a. arbeidet med å utvikle meritteringsordninger som belønner utdannings- og undervisningsprestasjoner, og arbeidet for å skape en kultur der undervisning utvikles, vurderes og utføres i et kollegialt fellesskap. Dette har blitt tydeliggjort gjennom SFU-ordningen.

Hvis man ønsker å innføre meritteringsordninger på nasjonalt nivå, er det mulig å hente inspirasjon internasjonalt, både når det gjelder individuell belønning generelt og incentiver rettet spesifikt mot utdanningsledere. NOKUT vil i denne sammenhengen trekke fram to britiske ordninger. Den første - Strategic Excellence Initiative for Vice Chancellors or Principals (SEIVC) – retter seg mot det øverste utdanningsledernivået og deres strategiske rolle for utdanningskvalitet⁵. Det andre – National Teaching Fellowship Scheme (NTFS) – er en nasjonal ordning som belønner fremragende utdannere (på individnivå) økonomisk. I tillegg blir de del av et nasjonalt akademi for å fremme utdanningskvalitet i den høyere utdanningssektoren⁶. NOKUT kan være hjelpelig med mer informasjon om ønskelig.

NOKUT mener for øvrig at det er viktig at meldingen belyser sammenhenger mellom forskerutdanningen og akademiske karriereløp på den ene siden, og kvalitet i utdanningen på den andre. I denne sammenhengen er det særlig viktig å identifisere virkemidler som gjør det mulig for ph.d.-kandidater å opparbeide undervisningserfaring og utdanningsfaglig kompetanse. Det er en fare for at økende bruk av 3-årig ph.d.-utdanning rendyrket for forskningsformål, gjør at mange kandidater ikke opparbeider seg undervisningserfaring som del av et strukturert kvalifiseringsløp mot faste akademiske stillinger. En slik utvikling kan i verste fall undergrave virkemidler for å heve status til undervisning.

Utfordringer knyttet til studentenes læringsprosess og -resultater

Faglige ambisjoner og tydelige forventninger til studentene

Hvilke faglige ambisjoner, krav og forventninger lærestedene formidler til sine studenter har stor betydning for læringspotensialet. Klare krav og forventninger (fra dag én) fører til mer og bedre

⁵ <https://www.heacademy.ac.uk/about/our-role-institutions/strategic-excellence-initiative-vice-chancellors-or-principals-0>

⁶ <https://www.heacademy.ac.uk/recognition-accreditation/national-teaching-fellowship-scheme-ntfs>

læring. Analyser NOKUT har gjennomført (bl.a. basert på data fra Studiebarometeret og intervjuer av studenter, lærere og programledere) har vist at lærestedenes faglige ambisjoner, krav og forventninger til studentene varierer. Her er det stort forbedringspotensial. Dette bør meldingen signalisere tydelig.

Håndtering av ujevn startkompetanse

Den faglige forkunnskapen og de andre forutsetningene (som for eksempel motivasjon, erfaringer og evner) studenten har med seg ved studiestart, kan defineres som studentens startkompetanse. I dagens heterogene studentpopulasjon er studentenes startkompetanse svært ujevn og framstår som masseutdanningens største utfordring. Utfordringen blir da hvordan man kan rekruttere studenter med riktig startkompetanse og høy motivasjon, og hvordan man kan hjelpe dem til en god studiestart der adekvate læringsstrategier står i fokus. Lykkes man her, vil risikoen for frafall og omvalg reduseres betraktelig, samtidig som det gir et godt grunnlag for å realisere høye faglige ambisjoner på vegne av studentene.

Kvalitetsmeldingen bør drøfte ulike virkemidler som lærestedene kan ta i bruk for å rekruttere og håndtere best mulige kvalifiserte og motiverte studenter til sine studieprogrammer. Dette er ikke en problemstilling som kan løses innenfor høyere utdanning isolert. Her vil det kreves et helhetlig blikk på utdanningssystemet.

Involverende og varierte læringsformer

I en læringsprosess er det helt sentralt at studentene til enhver tid får den siste oppdaterte kunnskapen innen faget/profesjonen, og at denne formidles på en best mulig måte. Forelesningen oppfattes som hensiktsmessig av mange studenter (jf. resultater fra Studiebarometeret) og kan fungere godt som presentasjonsarena og som strukturerende for studentene. Forskning viser imidlertid at forelesninger i store grupper gir dårligere læringsutbytte enn studentaktive undervisnings- og læringsformer⁷.

En helt sentral forutsetning for god læring er at studentene er motiverte og dedikerte, og at de legger tilstrekkelig arbeidsinnsats inn i studiet. Gode undervisere motiverer studentene og stiller krav og forventninger til arbeidsinnsats. Studentenes innsats møtes med en god kultur for tilbakemeldinger og individuell oppfølging fra de faglig ansatte. Studentene må stimuleres til å ha bevissthet rundt egen læring og til å utvikle en sunn læringsstrategi.

Kvalitetsmeldingen bør løfte fram viktigheten av studentaktive undervisningsformer for engasjement og læring. Dette brukes i varierende grad i sektoren, og har potensial for å bli brukt mer.

⁷ L. Deslauriers, E. Schelew, C. Wieman: "Improved learning in a large-enrollment physics class", *Science*, Vol. 332, 201, pp862-865. Se også S. Freeman, S.L. Eddy, M. McDonough, M.K. Smith, N. Okoroafor, H. Jordt, M.P. Wenderoth: "Active learning increases student performance in science, engineering and mathematics", *PNAS*, Vol. 111, No. 23, 2014, pp. 8410-8415.

Pålitelig karaktersetting og utvikling av nye vurderingsformer

Institusjonenes karakterbruk er i dag for ujevn til at karakterer er en god indikator på studentenes kvalifikasjoner etter endt utdanning. Kvalitetsmeldingen bør signalisere tydelig at arbeidet med harmonisering av bruken av karakterskalaene videreføres både på det institusjonelle og nasjonale plan, samt at utprøvingen av nasjonale eksamener videreføres. I tillegg bør det vurderes å gjeninnføre krav til ekstern sensur på alle nivå.

Det er også behov for at institusjonene arbeider videre med å utvikle nye vurderingsformer som i større grad reflekterer studentenes faktiske læringsutbytte, og som samtidig kan stimulere og motivere studentene i læringsprosessen.

Gjennomføring og frafall

Svak studiegjennomføring og høyt frafall er solid dokumentert, senest i KDs tilstandsrapport for høyere utdanning 2016, og fremstår som et betydelig kvalitetsproblem for norsk høyere utdanning. Dagens studentmasse er svært heterogen både med hensyn til startkompetanse, alder, ambisjoner, studievaner etc. Kvalitetsmeldingen bør derfor komme med nye tiltak for å øke gjennomføringshastigheten, samt redusere frafall og feilvalg i en mangfoldig studentmasse. For optimal effekt bør tiltakspakken her trolig måtte være en kombinasjon av krav og incentiver overfor lærestedene og tilsvarende rettet direkte mot studentene. Stortingsmeldingen bør i alle fall gi tydelige signaler om at tilbakemeldinger og veiledning bør prioriteres for å understøtte studentenes læring og gjennomføring.

NOKUT vil videre anbefale at meldingen presenterer analyser av data om frafall og gjennomføring med grunnlag i tilgjengelige individdata fra DBH. Dette kan gjøre at det kan stilles en mer presis diagnose og dermed settes inn mer treffsikre tiltak for å bøte på utfordringene. Det er stor forskjell på om studenter dropper ut av høyere utdanning eller om de «bare» skifter lærested/utdanning. I det første tilfellet kan trolig bedre oppfølging og veiledning underveis i studiet hjelpe. I det andre tilfellet er det kanskje bedre veiledning før studiestart, gjennom veiledningstjenesten på videregående skole og/eller informasjon fra høgskole universitet om studiet som er valgt, som er egnede virkemidler.

Nasjonale virkemidler for utdanningskvalitet og NOKUTs rolle

Virkemidler og tiltak må treffe studieprogramnivået

Utdanning dreier seg om prosesser i skjæringsfeltet mellom student, lærer og utdanningens kunnskapsbase. Disse prosessene skjer på studieprogramnivået. Tiltak og virkemidler for å stimulere til bedre utdanningskvalitet, enten de er nasjonale eller skjer i regi av utdanningsinstitusjonene, må derfor innrettes slik at de legger til rette for og påvirker det som skjer på studieprogramnivået. Majoriteten av tiltak man beslutter på politisk nivå, det være seg knyttet til styring, regelverk, incentiver eller finansieringsmodeller mv., må følgelig virke gjennom flere ledd. Dette kombinert med faglig autonomi og betydelige kulturelle forskjeller mellom fagområder og institusjoner gjør det generelt utfordrende å utforme treffsikre nasjonale virkemidler og tiltak for å styrke kvaliteten i høyere

utdanning. På enkelte områder kan det være mer treffsikkert å påvirke studentene direkte gjennom studiefinansiering og regelverk. Også denne muligheten bør derfor drøftes i meldingen.

NOKUT synes det er positivt at meldingsarbeidet ser ut til å ta utgangspunkt i studenten og studieprogramnivået som hovedarena for kvalitetsutvikling. De fem faktorene for bedre utdanningskvalitet som statsråden trekker fram oppfatter vi som en konstruktiv tilnærming til å adressere utfordringer knyttet til prosesser som ligger et stykke unna det politikerne kan påvirke direkte. NOKUT har også registrert at departementet har videreutviklet punktene til en sekspunktliste som bl.a. ble presentert på UHRs representantskapsmøte 20. mai. Her trekker man fram: Gode rammebetingelser; Institusjonsledelse og kvalitetskultur; Utdanningsfaglig kompetanse; Helhetlige studieprogram; Undervisning og vurdering for læring; Studentenes engasjement og integrering i det akademiske fellesskap. NOKUT støtter også denne tilnærmingen, som vi for øvrig kjenner oss godt igjen i fra vårt eget arbeid med å utarbeide dokumentet *Kvalitetsområder for studieprogram*. Vi vil imidlertid anbefale å legge til et eget punkt i listen om dialog med arbeidslivet for å tydeliggjøre betydningen av dette for å sikre relevante utdanninger. NOKUT mener også det bør vurderes å inkludere et nytt punkt om helhet og sammenheng i utdanningssystemet da dette er helt sentralt både med hensyn til dimensjonering, og for å sikre smidige overganger mellom de ulike utdanningstypene, jf. omtalen i utfordringskapittelet.

Videreutvikling av NOKUTs rolle og virkemidler

KD påvirker utdanningsprosessene i høyere utdanning gjennom særlig eierstyring, finansieringsmodell og overordnet regelverk. Utover det er NOKUT departementets hovedvirkemiddel på utdanningsområdet. Andre aktører som Norgesuniversitetet og SiU har enkelte virkemidler som også er ment å stimulere utdanningskvalitet, men disse er i motsetning til NOKUTs innrettet mot kun én enkelt kvalitetsfaktor. NOKUTs bredde i tilnærmingen til utdanningskvalitet gjør at NOKUT vil kunne være et egnet redskap for å implementere flere ulike typer tiltak som det kan bli aktuelt å fremme i meldingen.

Fra oppstarten i 2003, hvor det primære fokus var på kontroll av utdanningskvaliteten gjennom akkreditering og tilsyn, har NOKUT etter hvert fått en bredere portefølje av virkemidler, som nå også inkluderer bl.a. incentivmidler for å stimulere fremragende utdanningskvalitet, ulike typer evalueringer og undersøkelser og tilrettelegging av data og informasjon om kvalitetstilstanden mv. Stortinget forsterket og tydeliggjorde NOKUTs utviklingsrolle i 2009, og i 2014 ble følgende mål for NOKUTs virksomhet knyttet til norsk utdanning vedtatt:

NOKUT skal bidra til at alle utdanninger ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler har tilfredsstillende kvalitet, at flest mulig utdanninger er fremragende, og at samfunnet er godt informert om tilstanden i sektoren.

Forenklet kan man ut fra dette si at NOKUT bidrar til å sikre, utvikle og informere om utdanningskvalitet. I tillegg kommer rollen som sentral utdanningspolitisk rådgiver for departementet.

NOKUTs oppgaveportefølje kan operasjonelt deles i tre hovedgrupper:

- Godkjenning, tilsyn og annen regelverksforvaltning
- Sammenstilling og tilrettelegging av informasjon om utdanning og utdanningskvalitet
- Kvalitetsutvikling gjennom evalueringer, incentivordninger, arbeidet med kvalitet i lærerutdanningen mm.

Som en overbyggende fjerde gruppe kommer oppsummeringer, utredninger og analyser som igjen gir grunnlag for dialog, arrangementer og fagpolitisk rådgivning. De fire oppgavegruppene er nært koblet gjennom en felles kompetansebase, fagfellebasert metodikk og en sterk analysefunksjon.

De siste års utvidelse av NOKUTs oppgaveportefølje og fornyelsen av tilsynsmodellen er dels besluttet av NOKUT selv og har dels kommet som forvaltningsoppdrag fra KD. De aller fleste endringene er det imidlertid NOKUT selv som har tatt initiativ til, på bakgrunn av dialog med sektor og samfunn og erfarte justeringsbehov, for å kunne adressere observerte kvalitetsutfordringer i sektoren på en bedre og mer effektiv måte. Den nye tilsynsmodellen med nytt regelverket, mer vekt på tilsyn med eksisterende studier og mer dialog er kanskje det tydeligste eksempelet på det.

Forutsatt at NOKUTs mandat og styreordning opprettholdes for å sikre faglig uavhengighet i godkjennings- og tilsynssaker, vurderer NOKUT det som uproblematisk å få delegert noen flere forvaltningsoppgaver som er faglig beslektet med oppgavene vi utfører i dag også i fortsettelsen. Vi vurderer at NOKUT vil være egnet redskap til å implementere flere typer tiltak som vil kunne bli lansert i Kvalitetsmeldingen, og som vil kreve nasjonal koordinering. Som eksempler kan vi her nevne at NOKUT vil kunne:

- Forvalte flere konkurransearenaer utover SFU og utdanningskvalitetsprisen. Dette kan bl.a. dreie seg om forvaltning av nasjonale midler for å stimulere ulike utviklingstiltak ved institusjonene, og om prestisjeordninger rettet mot utdanningsledere og fremragende utdannere. I tilknytning til det siste kan en også se for seg at NOKUT påtar seg en nasjonal rolle når det gjelder merittering.
- Ta en koordinerende rolle i arbeidet med å utvikle en nasjonal kvalitetsportal for høyere utdanning. Dette er vi allerede i gang med. I første fase ønsker vi å samle data NOKUT allerede sitter på fra undersøkelser (Studiebarometeret, Underviserbarometeret etc.), nasjonale eksamener, evalueringer (EUROMA, Fellesevaluering av forskning og utdanning etc.), incentivordninger (SFU og Utdanningskvalitetsprisen) og tilsyn. Vi ser det også som hensiktsmessig at vi på sikt integrerer data fra eksterne aktører. En slik kvalitetsportal for høyere utdanning med både kvantitative og kvalitative data samlet på ett sted vil være nyttig for både lærestedene, KD, NOKUT og samfunnet for øvrig. Det vil øke transparensen og tilgjengeliggjøre data som i dag er dårlig tilgjengelig. For NOKUT vil dette ytterligere forenkle arbeidet med å sikre, utvikle og informere om utdanningskvalitet.
- Prøve ut nye evalueringsformer. F.eks. kan det være aktuelt å prøve ut et opplegg for fagfellevurdering av studieprogrammets læringsutbyttebeskrivelser. Dette vil kunne være et virkemiddel som både kan bidra til å sette standarder for faglig nivå og relevans, og sikre at

beskrivelsene holder tilstrekkelig kvalitet til at de kan brukes som indikatorer for programkvalitet.

- Få delegert enkelte forvaltningsoppgaver knyttet til utdanningskvalitet som i dag gjøres i KD. Vi viser her til vårt høringsinnspill i forbindelse med Gjedrem og Fagernæs' rapport, hvor vi spesielt trakk fram at dette kunne være aktuelt for oppgaver knyttet til oversikt over tilstanden i sektoren og forvaltning og utvikling av regelverk som f.eks. rammeplaner og kvalifikasjonsrammeverk.

Avslutningsvis vil vi ønske departementet lykke til i det videre arbeidet med stortingsmeldingen. Vi bidrar gjerne i den videre prosessen både med utdypninger av dette innspillet og på andre måter.

Med hilsen

Borghild Roald
styreleder

Terje Mørland
direktør

Dokumentet er elektronisk signert.