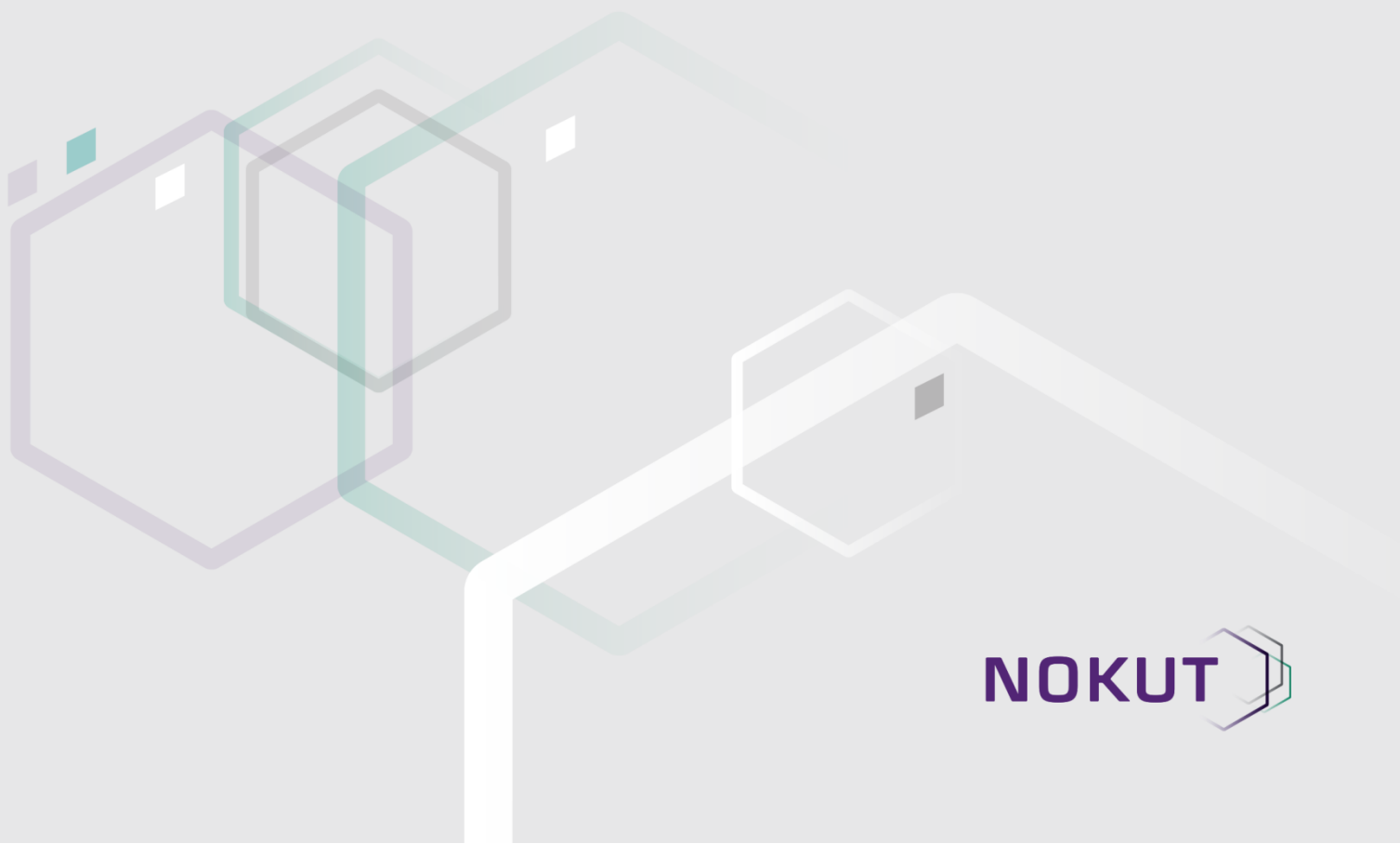


NOKUTs utredninger og analyser

Fagmiljø og utdanningskvalitet

Mai 2019



NOKUT 

NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet har tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning, samt godkjent høyere utenlandsk utdanning. Med rapportserien "NOKUTs utredninger og analyser" vil vi bidra til økt kunnskap om forhold innenfor høyere utdanning og fagskoleutdanning som har betydning for kvaliteten i studiene og gi økt kunnskap om forhold knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning i Norge. Data til rapportene får NOKUT gjennom våre faste spørreundersøkelser som Studiebarometeret, Underviserundersøkelsen og andre egeninitierte undersøkelser. Informasjon hentes også fra intervjuer, litteraturstudier, registre og portaler. I tillegg bruker vi resultater fra vår evaluerings-, akkrediterings- og godkjenningsvirksomhet.

Vi håper at analysene og resultatene våre kan være nyttige i arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning og gi ideer og stimulans til lærestedenes arbeid med å kvalitetssikre og videreutvikle utdanningstilbudene.

Tittel:	Fagmiljø og utdanningskvalitet
Forfatter(e):	Åsne Kalland Aarstad Stephan Hamberg Camilla Oppegård Lars Fredrik Pedersen Marte Bogen Sinderud Birgitte Ulvevadet
Dato:	09.05.2019
Rapportnummer:	7-2019
ISSN-nr	1892-1604

Sammendrag

NOKUTs fagmiljøprosjekt ble initiert for å styrke kunnskapen om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten. I lys av strukturelle endringer og generell kompetanseheving i sektoren er det behov for diskusjoner om hvordan «det gode fagmiljøet» ser ut og hvordan dette best kan reguleres. Denne rapporten legger grunnlaget for slike diskusjoner gjennom ni kapitler som ser til ulike kilder for informasjon om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten.

Når NOKUT snakker om fagmiljø i norsk høyere utdanning menes den gruppen av fagansatte ved universiteter og høyskoler som bidrar til utdanningene, og dette omfatter både planlegging, gjennomføring og utvikling av studiene. Fagmiljøene kan forstås som studietilbudenes kunnskapsanker, og disse skal både tilby utdanning av høy kvalitet samtidig som de bidrar til faglig utvikling gjennom FoU-arbeid. Fagmiljøene er regulert gjennom NOKUTs studietilsynsforskrift, og er derfor underlagt en rekke krav som skal sikre at de er godt sammensatt, har rett størrelse og opererer på et høyt faglig nivå. Men: Er nåværende krav til fagmiljø tilpasset dagens virkelighet? «Treffer» kravene rett, både i med tanke på mangfoldet i sektoren og i lys av endringer hva angår kompetanse blant fagansatte og den strukturelle utviklingen?

Rapporten løfter frem at ulike fagområder og utdanningstyper har ulike behov, og at kompetansesammensetningen og størrelsen på fagmiljøet nødvendigvis må variere. Likevel er det mulig å dra ut noen fellesnevnerer som karakteriserer «det gode fagmiljøet». Stikkord her er kompetanseprofiler som bidrar til faglig utvikling av studietilbudet og oppnåelse av læringsutbytte, god samhandling mellom ansatte, en reflektert bruk av eksterne undervisere, samarbeid om utvikling av studietilbudene, og inkludering av studentene i faglige fellesskap.

Rapporten ser også til nåværende regulering av fagmiljø gjennom NOKUTs studietilsynsforskrift og diskuterer hvorvidt denne er romslig nok for det store mangfoldet av fagområder og utdanningstyper, og hvorvidt forskriften er tilpasset det strukturelle landskapet der studietilbud ofte blir tilbudt parallelt ved flere campus. Rapporten argumenterer for at kravene til fagmiljø i nåværende form er fleksible, men at det er behov for dialog med sektoren om utfordringene knyttet til detaljkravene til førstestillingskompetanse. Videre peker rapporten på at det er viktig at kravene til fagmiljø til syvende og sist skal komme studentene til gode. Uavhengig av studiested bør den enkelte student motta undervisning av «det gode fagmiljøet» og ha tilgang til dette fagmiljøet. En litt annen utfordring er at flere fagmiljøer ikke ser ut til å være klar over sitt eget handlingsrom, og at det eksisterer myter i

sektoren om hva NOKUT krever av fagmiljøene, myter som ikke nødvendigvis samsvarer med forskriften.

Prosjektgruppen ønsker å rette en stor takk til ansatte ved norske universiteter og høyskoler som tok seg tid til å møte oss og dele sine erfaringer og perspektiver. Videre en stor takk til Nordisk Institutt for Studier av Forskning, Utdanning og Innovasjon (NIFU) for godt samarbeid og en god litteraturstudie til prosjektet. Sist, men ikke minst, så er prosjektgruppa takknemlige for all hjelp fra NOKUT-kollegaer som har bidratt med kunnskap, erfaringer og kvalitetssikring av prosjektet. Eventuelle feil og mangler i rapporten står for prosjektgruppens regning.

Denne rapporten er NOKUT første målrettede bidrag til en økt forståelse av fagmiljøenes betydning for utdanningskvaliteten. Vi ser frem til gode diskusjoner!

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Hvorfor et prosjekt om fagmiljø?	1
1.2	Prosjektdesign.....	2
1.3	Leseveiledning	3
2	Hva snakker vi om når vi snakker om krav til fagmiljø?	4
2.1	Begrepsavklaring	4
2.2	NOKUTs krav til fagmiljø.....	5
3	Fagmiljø i en norsk politisk kontekst	7
3.1	Formål og problemstilling	7
3.2	Kilder og begrensninger	8
3.3	Sammendrag	8
3.4	Konklusjoner	10
4	Hva sier forskningen på området	12
4.1	Fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten	12
4.2	NOKUTs krav til fagmiljø.....	12
4.3	Konklusjon.....	14
5	Fagmiljø i akkreditering og tilsyn	15
5.1	Hvorfor gjennomgang av tilsyns- og akkrediteringsrapporter?.....	15
5.2	Utvalg av rapporter.....	15
5.3	Sammendrag	16
5.3.1	Paragraf 2-3 (1)	16
5.3.2	Paragraf 2-3 (4)	18
5.4	Hva er et fagmiljø?	20
5.5	Konklusjoner	20
6	Fagmiljø i en internasjonal kontekst.....	22
6.1	Utvalget og begrensninger.....	22
6.2	Ulikheter i akkrediteringspraksis.....	23
6.3	Faktorer som er viktige på tvers av land.....	23
6.4	Kvantitative kompetansekrav: et særnorsk fenomen?	24
6.5	Konklusjon.....	25
7	Hva mener fagmiljøene selv?	26

7.1	Utvalg og forbehold.....	26
7.2	Sammendrag	27
7.2.1	Hva er et fagmiljø?	27
7.2.2	Hva er forskningsbasert utdanning?	28
7.2.3	Finnes den optimale størrelsen?	30
7.2.4	Kompetansemessig sammensetning	30
7.2.5	Sentrale deler.....	31
7.2.6	Hovedstilling og tiknytning til institusjonen.....	31
7.2.7	Kvantitative kompetansekrav	32
7.3	Konklusjoner	33
7.3.1	Forskjeller mellom utdanningstyper.....	33
7.3.2	Likheter mellom samtlige utdanningstyper.....	34
8	Hovedfunn fra fagmiljøprosjektet.....	36
8.1	Prosjektets problemstillinger	36
8.1.1	Hva er et «godt fagmiljø» i norsk høyere utdanning?	36
8.1.2	Hvilke områder bør NOKUTs fremtidige arbeid med fagmiljø gripe tak i?.....	38

1 Innledning

1.1 Hvorfor et prosjekt om fagmiljø?

Fagmiljøprosjektet er et utredningsprosjekt som skal styrke NOKUTs kunnskap om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten. Bakgrunnen for prosjektet er sammensatt og omfatter endringer i universitets- og høyskolesektoren, herunder strukturendringer og digitalisering. Det er et stadig tydeligere fokus på viktigheten av «robuste fagmiljø» i politisk retorikk og styring gjennom lover og forskrifter.

Landskapet for høyere utdanning i Norge er i stadig endring. Sammenlignet med 1990-tallets by- eller tettstedsbundne institusjoner har strukturen endret seg radikalt. I 2019 er det omtrent like mange flercampusinstitusjoner som encampusinstitusjoner. Førstnevnte er institusjoner kjennetegnet av en stor og sammensatt forsknings- og utdanningsvirksomhet med faglig spredning og flere campus som gjerne er spredt ut over en eller flere regioner. Institusjoner med én integrert campus eksisterer fortsatt, men blir stadig færre. Antallet statlige høyskoler er videre blitt redusert som et resultat av sammenslåinger og/eller universitetsakkrediteringer. Resultatet i 2019 er et landskap preget av færre og større institusjoner, hvor de fleste er universiteter eller høyskoler med universitetsambisjoner. I tillegg til en geografisk strukturendring har det også skjedd en digital strukturendring. Flere og flere studenter tar i dag utdanningen sin over nett og mange studenter er innskrevet på samlingsbaserte studietilbud hvor mye av kontakten med underviserne og medstudentene skjer via digitale hjelpemidler. Disse utviklingstrekkene tvinger frem nye spørsmål om hvordan fagmiljøene bidrar til god utdanningskvalitet.

De geografiske strukturendringene henger nøye sammen med politiske ambisjoner om større og mer robuste enheter for forskning og utdanning, som uttrykt i Meld. St. 18 (2014-2015), *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Denne reformen, som førte til sammenslåinger mellom en rekke institusjoner og som reduserte antallet høyere utdanningsinstitusjoner ytterligere, sprang delvis ut fra bekymringen for at små fagmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud var til hinder for kvalitetsutviklingen i sektoren. I tillegg til sammenslåinger, som i seg selv medførte – eller skulle medføre – konsolidering av fagmiljøer innenfor samme fagområde, innførte Kunnskapsdepartementet (KD) skjerpede krav til fagmiljøene i forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) i 2016. I følge KD skulle kravene sikre at studietilbud springer ut fra fagmiljøer som er solide, bedriver aktivt forsknings- og utviklingsarbeid, og har en kompetansemessig

bredde.¹ NOKUT fulgte opp KDs krav gjennom endringer i forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften) i 2017.

I lys av disse endringene reiser det seg en rekke spørsmål til nåværende regulering av fagmiljø og viktigheten av gode fagmiljøer for utdanningskvaliteten:

- Hva er egentlig «et godt fagmiljø» i høyere utdanning?
- Betyr «det gode fagmiljøet» det samme på tvers av ulike utdanningstyper?
- Hvordan er fagmiljøet tilknyttet et studietilbud med på å skape god kvalitet i utdanningen?

Disse spørsmålene understreker på mange måter et paradoks: i en tid med store omveltninger og mange ulike tilknytningsformer mellom studenter og fagmiljø, mellom personer innad i det samme fagmiljøet og mellom fagmiljøene og studietilbudene, er forventningene til at fagmiljøene skal bidra til god utdanningskvalitet svært høye. Dette reguleres videre gjennom forskrifter som er enhetlig utformet – dvs. de skal gjelde for samtlige studietilbud, utdanningstyper og institusjoner. Det er et misforhold mellom usikkerheten og utydigheten om hva et fagmiljø *er* sammenlignet med den uttalte sikkerheten og tydeligheten om hva et fagmiljø skal oppnå eller sikre.

På denne bakgrunnen besluttet NOKUT å sette i gang et fagmiljøprosjekt. I tillegg til å heve kunnskapen om fagmiljøets betydning for utdanningskvalitet, ble det åpnet for at prosjektet også kunne komme med konkrete råd om endringer i relevante forskrifter dersom funn i prosjektet understøttet et behov for dette.

1.2 Prosjektdesign

Prosjektet har arbeidet for å besvare tre, kumulative problemstillinger:

- 1) Hva vet vi om fagmiljøets betydning for studietilbudskvaliteten?
- 2) Basert på 1), hvilke faktorer er nødvendige for at et fagmiljø har tilfredsstillende rammer (størrelse/stabilitet) og innhold (kvalitet/relevans)?
- 3) Basert på 1) og 2), hvilke krav til fagmiljø bør NOKUT forskriftsfeste, og hvordan kan dette gjøres på en måte som likebehandler institusjonene i tilsyns – og akkrediteringsprosesser og samtidig ivaretar hensynet til de ulike fagområdenes egenart?

For å besvare spørsmål 1 og spørsmål 2 ble det utviklet en rekke arbeidspakker som gjorde bruk av ulike kilder for å fremskaffe informasjon om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten.

¹ Rundskriv NR. F-03-16: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-03-16/id2506042/>

- Arbeidspakke 1 har undersøkt den politiske konteksten rundt utviklingen av krav til fagmiljøene: hvorfor kom nåværende krav, og med hvilket formål ble de formulert? Kildegrunnlaget består primært av offentlige utredninger og stortingsmeldinger fra 1988 og frem til 2015.
- Arbeidspakke 2 har undersøkt hva forskningen sier om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten. Dette oppdraget ble lyst ut, og Nordisk Institutt for Studier av Forskning, Utdanning og Innovasjon (NIFU) har levert en litteraturstudie som undersøker forskningslitteraturen på området. Kildegrunnlaget er internasjonal forskningslitteratur.
- Arbeidspakke 3 har sett til NOKUTs søsterorganer i andre europeiske land: Hvordan forholder våre søsterorganer seg til fagmiljø i sine tilsyns- og akkrediteringsprosesser? Kildegrunnlaget er reguleringer fra andre europeiske lands kvalitetssikringsorganer.
- Arbeidspakke 4 har analysert en rekke tilsyns- og akkrediteringsrapporter gjennomført av NOKUTs sakkyndige for å belyse hvordan sakkyndige forholder seg til kravene i nåværende forskrift.
- Arbeidspakke 5 har undersøkt fagmiljøenes egne oppfatninger om hvordan de bidrar til god utdanningskvalitet innenfor sitt fagområde. Kildegrunnlaget er 38 kvalitative intervjuer gjennomført mellom oktober og desember 2018.

1.3 Leseveiledning

I denne rapporten presenteres funnene fra fagmiljøprosjektet. Kapittel 2 introduserer begrepet fagmiljø før kapittel 3–7 gjennomgår de ulike arbeidspakkene. Hvert av kapitlene 3–7 gir et sammendrag av arbeidspakkens formål, kilder, fremgangsmåter og funn. Avslutningsvis oppsummeres hovedfunn og anbefalinger fra prosjektet i kapittel 8. Kapittel 4 er et sammendrag av en rapport som ble produsert av NIFU. Hele denne rapporten er tilgjengelig på NIFUs nettsider.

2 Hva snakker vi om når vi snakker om krav til fagmiljø?

2.1 Begrepsavklaring

Fagmiljø som begrep blir brukt hyppig i norsk dagligtale og viser som oftest til en samling av kyndige/profesjonelle som arbeider innenfor samme område. I Det Norske Akademi's ordbok defineres fagmiljø som et «miljø tilknyttet et fag, en vitenskap; krets av personer som tilhører, arbeider med samme fag».² Fagmiljøer er med andre ord ikke bundet til særlige institusjoner eller yrkesgrupper, men identifiseres med utgangspunkt i miljøets kunnskap og samhandling. I stillingsannonser henvises det for eksempel til et «sterkt fagmiljø» i en frisørkjede og til et «utviklende fagmiljø» for helsefagarbeidere ved et sykehjem. I media uttrykkes bekymringer for at «det norske fagmiljøet innen filmproduksjon forvitrer», og en rekke fagmiljøer ved Oslo Universitetssykehus er engasjert i debatten om bygging av nytt sykehus i hovedstaden. Fagmiljø fremstår i slike eksempler som organisatorisk løse, men faglig samhandlende miljøer i tråd med ordbokens definisjon.

Begrepet fagmiljø kan også ha en snevrere betydning, og dette er tilfelle for reguleringen av fagmiljø i norsk høyere utdanning. Siden 2003 har fagmiljøet tilknyttet studietilbudene stått sentralt i en rekke forskrifter fra NOKUT og KD som stiller krav til fagmiljøene for akkreditering av studietilbud.

I nåværende regelverk defineres fagmiljøet tilknyttet studietilbudet i en merknad til NOKUTs studietilsynsforskrift:

«Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet omfatter personer som direkte og regelmessig gir bidrag til utviklingen, organiseringen og gjennomføringen av studietilbudet. Presiseringen er ment å inkludere personer med ulike typer bidrag inn i studietilbudet i tillegg til undervisning, veiledning eller annen tilrettelegging for læring. Dette kan for eksempel være laboratoriearbeid, forskning, utviklingsarbeid, erfaringsoverføring fra praksisfeltet, praktisk undervisning, pedagogisk og faglig utnyttelse av digital teknologi, innovasjon og samarbeid med arbeids- og næringsliv» (studietilsynsforskriften, merknad til § 2-3 (1)).»

Selv om denne definisjonen er åpen, i den forstand at den favner om en rekke personer i ulike stillingskategorier, legges det opp til at fagmiljøet skal kunne telles og vurderes som en organisatorisk/regulerbar enhet. Det er denne enheten som skal vurderes opp mot kravene i forskriften, og det stilles krav til fagmiljøets størrelse og stabilitet, dets utdanningsfaglige kompetanse samt fagmiljøets forskning og nettverk. Alle disse faktorene skal være tilpasset studietilbudets egenart og nivå. Fagmiljøets forskning er også til en viss grad gjenstand for vurdering under kravet om

² <https://www.naob.no/ordbok/fagmilj%C3%B8>

studietilbudets kobling til relevant forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid (studietilsynsforskriften § 2-2 (6)), selv om dette kravet også vurderes opp mot annen nasjonal og/eller internasjonal forskning.

Utover kvalitative krav stilles det også kvantitative krav til andel ansatte i hovedstilling og andel med førstestillingskompetanse og til stillingskategori i studietilsynsforskriften § 2-3 (4). Kravet er formulert som et minstekrav, uavhengig av studietilbudets egenart, men prosentandelen med førstestillingskompetanse og andelen med professorkompetanse øker fra bachelor til ph.d.-nivå. Med førstestillingskompetanse menes de stillinger som krever en ph.d. eller tilsvarende, dvs. stillingskategoriene førstelektor, førsteamanuensis, postdoktor, dosent og professor (NOKUTs søkerveiledning³).

I diskusjoner om utdanningskvalitet har derfor begrepet fagmiljø en langt mer konkret betydning i regelverkssammenheng enn i dagligtalen som referert til innledningsvis. Flere kapitler i denne rapporten diskuterer om NOKUTs definisjon på fagmiljø har fått fotfeste i andre sammenhenger enn NOKUTs tilsyn og akkrediteringer.

2.2 NOKUTs krav til fagmiljø

NOKUTs krav til fagmiljø er å finne i kapittel 2 i studietilsynsforskriften (§ 2-3). Disse kravene gjelder for samtlige studietilbud i norsk høyere utdanning, uavhengig av om det er institusjonen selv eller NOKUT som sørger for den faglige godkjenningen av studietilbudet gjennom akkreditering.

Det har vært en utbredt misforståelse at kravene til fagmiljø primært er relevante for institusjoner uten akkrediteringsrettigheter. I NOKUTs nye studietilsynsforskrift fra februar 2017 ble det tydeliggjort at samtlige institusjoner har ansvar for at deres studietilbud til enhver tid driftes i henhold til gjeldende regelverk, herunder krav til studietilbud og fagmiljø i kapittel 2. Institusjonene er pålagt å etterse dette gjennom ordninger for systematisk kontroll som en del av institusjonens kvalitetsarbeid (ref. § 4-1 (3) i studietilsynsforskriften).

Kravene til fagmiljø har utviklet seg siden NOKUTs første «studietilsynsforskrift» – forskrift om kriterier for akkreditering av institusjoner og standarder og kriterier for akkreditering av studietilbud norsk høgre utdanning – ble innført i 2003⁴. Selv om det har kommet flere og strengere krav, særlig på master- og ph.d.-nivå, så gjenkjennes flere av 2003-kravene i studietilsynsforskriften fra 2017.

³ https://www.nokut.no/siteassets/akkreditering-hu/17-04127-2_sokerveiledning_akkreditering_studietilbud.pdf

⁴ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2003-05-05-651>

På nåværende tidspunkt er dette gjeldende krav til fagmiljø tilknyttet studietilbud i norsk høyere utdanning:

Krav i studietilsynsforskriften
§ 2-3 (1) Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal ha en størrelse som står i forhold til antall studenter og studiets egenart, være kompetansemessig stabilt over tid og ha en sammensetning som dekker de fag og emner som inngår i studietilbudet.
§ 2-3 (2) Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal ha relevant utdanningsfaglig kompetanse.
§ 2-3 (3) Studietilbudet skal ha en tydelig faglig ledelse med et definert ansvar for kvalitetssikring og - utvikling av studiet.
§ 2-3 (4) Minst 50 prosent av årsverkene tilknyttet studietilbudet skal utgjøres av ansatte i hovedstilling ved institusjonen. Av disse skal det være ansatte med førstestillingskompetanse i de sentrale delene av studietilbudet. I tillegg gjelder følgende krav til fagmiljøets kompetansenivå: <ul style="list-style-type: none">a) For studietilbud på bachelorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av minst 20 prosent ansatte med førstestillingskompetanse.b) For studietilbud på mastergradsnivå skal 50 prosent av fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 10 prosent med professor- eller dosentkompetanse.c) For studietilbud på doktorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 50 prosent med professor- eller dosentkompetanse.
§ 2-3 (5) Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal drive forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid og skal kunne vise til dokumenterte resultater med en kvalitet og et omfang som er tilfredsstillende for studietilbudets innhold og nivå.
§ 2-3 (6) Fagmiljøet tilknyttet studietilbud som fører fram til en grad, skal delta aktivt i nasjonale og internasjonale samarbeid og nettverk som er relevante for studietilbudet.
§ 2-3 (7) For studietilbud med obligatorisk praksis skal fagmiljøet tilknyttet studietilbudet ha relevant og oppdatert kunnskap fra praksisfeltet. Institusjonen må sikre at praksisveilederne har relevant kompetanse og erfaring fra praksisfeltet.

3 Fagmiljø i en norsk politisk kontekst

Som nevnt i kapittel 1 er landskapet i norsk høyere utdanning i konstant endring. Størrelsen og tilgjengeligheten på høyere utdannelse sinstitusjoner har vært et gjennomgangstema i politisk debatt. Særlig siden 1980-tallet har en rekke offentlige utredninger og påfølgende stortingsmeldinger problematisert den store forekomsten av mange og små institusjoner innenfor høyere utdanning i Norge. De identifiserte problemene dreier seg særlig om tre overordnede forhold: økonomi, uhensiktsmessig konkurranse og kvalitetsutfordringer knyttet til små og sårbare fagmiljøer. Fusjoner og virksomhetsoverdragelser har blitt presentert som en strukturell (del-)løsning på problemene, og skiftende regjeringer og stortingsflertall på tvers av det politiske spektrum har gjennomført sammenslåingene i praksis. Dette har ført til store endringer på institusjonskartet, og antall høyere utdanningsinstitusjoner er blitt kraftig redusert.

Men hva har vært de underliggende faglige og politiske argumentene for utviklingen frem mot flercampus-institusjonene og for den sterke betoningen av fagmiljøenes betydning for både forsknings- og utdanningskvaliteten? I dette kapitlet ser vi til norske offentlige utredninger (NOUer) og stortingsmeldinger fra 1988 til 2015 for å finne svar.

3.1 Formål og problemstilling

Formålet med gjennomgangen av utvalgte NOUer og stortingsmeldinger har vært å se på hvordan utdanningskvalitet og fagmiljøets størrelse, sammensetning og aktivitetsnivå, ofte forstått som «robusthet», blir sett i sammenheng. For å systematisere den store mengden informasjon i de utvalgte dokumentene, tar kapitlet utgangspunkt i tre underliggende problemstillinger, som på ulike måter belyser sammenhengen mellom fagmiljøets robusthet og utdanningskvaliteten:

- Holdningen til institusjonsstørrelse
- Holdningen til forskningsbasert utdanning
- Holdningen til differensiering og ansvarsdeling mellom institusjonene.

Holdningen til institusjonsstørrelse berører direkte eller indirekte også spørsmålet om hvor stort eller lite et fagmiljø bør være for å kunne bære et studietilbud. Holdningen til forskningsbasert utdanning sier noe om hvordan man ser for seg at fagmiljøet skal bidra inn i studietilbudet. Holdningen til differensiering og ansvarsdeling mellom institusjonene er nært knyttet til de to forstående punktene og sier noe om hvorvidt fagmiljøet kan/bør fungere likt på tvers av ulike utdanningstyper – i all hovedsak profesjonsutdanninger og disiplinutdanninger.

3.2 Kilder og begrensninger

Følgende NOUer utgjør det viktigste kildematerialet: Hernesutvalgets NOU 1988:28 *Med viten og vilje*, Mjøsutvalgets NOU 2000:14 *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge*, og Stjernøutvalgets NOU 2008:3 *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Disse har vært sentrale for den strukturelle utviklingen i norsk høyere utdanning og står i tydelig dialog med hverandre.

Samtlige utredninger har – sammen med andre kilder – dannet grunnlaget for stortingsmeldinger som utgjør det politiske beslutningsgrunnlaget. De valgte stortingsmeldingene er Stortingsmelding nr. 40, 1990-1991 *Frå visjon til virke. Om høgre utdanning*, Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* og Stortingsmelding nr. 18, (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets – og høgskolesektoren*. Utredningene er i all hovedsak tuftet på faglige hensyn, og de er utarbeidet av fagekspertter fra berørte sektorer. Dette står i kontrast til stortingsmeldingene som er politiske dokumenter utstedt fra departementet, selv om skillet ikke er absolutt.

3.3 Sammendrag

Sett under ett gir disse utredningene, og oppfølgingen av dem, noen interessante perspektiver på spørsmålene stilt innledningsvis.

Angående institusjonsstørrelse ville Hernesutvalget snevre inn antall institusjoner og sette et tak på antall universiteter. Mjøsutvalget hadde ikke en tydelig holdning til antall institusjoner totalt, men åpnet for at høyskoler kunne søke opprykk til universiteter. Dette førte ikke til flere institusjoner, men det førte til flere universiteter. Stjernøutvalget ønsket å samle og redusere det totale antallet institusjoner. Det skulle helst være åtte høyere utdanningsinstitusjoner, og utvalget så videre for seg en reduksjon i antall campuser og samling av fagmiljøer innenfor hver institusjon. Hernes og Stjernø ønsket en tydeligere statlig/politisk styring av UH-landskapet med klare, eller foretrukne, maksimumstall. Mjøsutvalget bryter med denne linjen med sitt fokus på institusjonenes ambisjoner og utviklingsdriv, og deres råderett til selv å realisere disse.

I praksis har utviklingen beveget seg i en retning som delvis imøtekommer hovedforslagene i alle de tre utredningene. Antall institusjoner er sterkt redusert, og flere høyskoler har søkt om – og fått opprykk til – universitetsstatus. Strukturreformen overlot ansvaret for å konsolidere fagmiljøene innad i de nye, store institusjonene til institusjonens eget styre. Fagmiljøene har, som en konsekvens av sammenslåinger, blitt større på papiret, men vi vet mindre om hvordan fagmiljøer på tvers av campuser samhandler i det daglige.

Hva angår forskningsbasert utdanning uttrykte Hernes-utvalget en tydelig todelt forståelse av forskningsbasert utdanning. Én fortolkning var rettet mot profesjonsfagene, og en annen fortolkning var rettet mot de tradisjonelle disiplinlagene. Mjøs-utvalget forsto forskningsbasert utdanning som et vidt begrep, hvor ytterpunktene på mange måter gjenspeilet Hernes-utvalgets to forståelser. Utvalgets felles forslag var derfor så bredt at den både tilfredstilte hensynet til yrkesrettede studietilbud «der man i større grad bør rette oppmerksomheten mot formidling av praktiske yrkesferdigheter» og akademiske studier som «har et viktig siktemål å gjøre studentene i stand til å reflektere og arbeide selvstendig og forskningsbasert». Stjernø-utvalget forklarer kun hva begrepet betyr innenfor profesjonsutdanningene, og begrepet fremstår som avgrenset: 'forskningsbasen' skal være relevant kunnskap om god yrkesutøvelse.

Det er Mjøs-utvalgets vide forståelse som gjenkjennes i det nåværende kravet i UH-loven om at «utdanningen skal være basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap». Sektoren har beveget seg vekk fra en ansvarsfordeling mellom høyskoler og universiteter og over til et mer variert landskap der UH-loven anerkjenner ulike kunnskapsbaser for høyere utdanning: Forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, og erfaringskunnskap. Hva som vektlegges som den primære kunnskapsbasen for utdanningsvirksomheten kan ikke kategoriseres etter institusjonstype, selv om forskningsbasert utdanning – i snever forstand – fremstår som et ideal for alle.

Sist, men ikke minst, er det Hernes-utvalget som fronter den tydeligste holdningen til differensiering og ansvarsdeling mellom institusjonskategoriene. I følge Hernes-utvalget skulle universiteter ha ansvaret for grunnforskning og forskerutdanningene, og høyskolene skulle ha ansvaret for profesjonsutdanningene. Mjøs-utvalget delte langt på vei denne holdningen, men mente likevel at det ikke skulle være vanntette skott mellom institusjonskategoriene. Mjøs-utvalget uttrykte en sterk tiltro til at institusjonen selv ville være i stand til å ta de valgene som var best for egen organisasjon, og åpnet opp for at høyskolene kunne søke om å bli universiteter. Stjernø-utvalget slår fast at det ikke er mulig – eller ønskelig – å reversere utviklingen tilbake til en tydeligere arbeidsdeling, og foreslår at de offentlige universitetene og høyskolene deles inn i åtte flercampus-universiteter i de ulike landsdelene med ulike fagprofiler som hver institusjon har ansvar for å forvalte. Mellom linjene argumenterer Stjernø-utvalget for at de nye institusjonene må gjennomføre 'omstillinger' i møte med små fagmiljøer. Utvalget fronter derfor en tydelig differensieringslinje, men denne er ikke basert på institusjonskategori. I stedet ser utvalget for seg en avklaring og ansvarfordeling mellom institusjoner i samme (og eneste) institusjonskategori; universitetet.

I praksis har UH-sektoren beveget seg mot et landskap primært bestående av universiteter, og flere av de gjenværende høyskolene har universitetsambisjoner – et fenomen ofte betegnet som akademisk

drift. Grunnen til denne utviklingen er sammensatt, men beror mellom annet på universitetenes høyere status sammenlignet med høyskolene og forskningens høyere status sammenlignet med undervisningen, og på de insentiver som understøtter dette. Institusjonene må også ta hensyn til tunge (forsknings)forventninger blant arbeids- og samfunnsliv i sine regioner, og er drevet av ønsket om å bli ansett som en attraktiv samarbeidspartner for utenlandske universiteter og, ikke minst, frykten for å tape konkurransen om fagfolk og studenter til mer attraktive institusjoner – ofte universiteter.

3.4 Konklusjoner

Hva sier så disse utredningene og stortingsmeldingene om betydningen av fagmiljøene for utdanningskvaliteten?

For det første har samtlige utredninger argumentert for et skille mellom profesjonsutdanninger og disiplinfag, enten eksplisitt – som i Hernes-utvalget og Mjøs-utvalgets utredninger, eller implisitt – som i Stjernø-utvalgets utredning. ‘Forskningsbasert undervisning’ er ikke – og skal ikke være – det samme på tvers av ulike fagområder. På tross av at regelverket er blitt standardisert, er det en gjennomgående insistering på differensiering og en bekymring for at profesjonsfagenes yrkesrelevante og praksisnære profil kan bli – og til en viss grad er – skadelidende i et mer enhetlig UH-landskap. Denne problemstillingen er sentral i kapittel 7, hvor undervisere ved en rekke profesjons- og praksisnære studietilbud slår fast at de opplever en ensretting som i verste fall er til hinder for kvaliteten.

For det andre har kravene til fagmiljø blitt utviklet i en kontekst der det først og fremst har vært viktig å sikre et *minimumsnivå* av faglighet. De første akkrediteringskravene som skulle gjelde for samtlige studietilbud i norsk høyere utdanning ble innført i 2003. Disse kom i forlengelse av Kvalitetsreformen som blant annet muliggjorde økte faglige fullmakter for samtlige institusjoner, herunder retten til å opprette studietilbud selv eller muligheten til å søke NOKUT om dette. For den siste gruppen – institusjoner uten akkrediteringsrettigheter – har NOKUTs akkrediteringskrav fungert som en faglig portvokter for muligheten til å tilby høyere utdanning. Videre kan det hevdes at kravene til fagmiljø har vært særlig myntet på profesjonsutdanningene, da flere av disse utdanningene ble ansett for å være svake og fragmenterte i forhold til de skjerpede ambisjonene i Kvalitetsreformen, blant annet i NOKUTs evalueringer og revideringer. Samlet sett kan det hevdes at kravene til fagmiljø har hatt et noe snevert fokus på antatt svake fagområder og institusjoner uten faglige fullmakter til selv å opprette egne studier. Det har vært et tydelig fokus på minstekrav, samtidig som kravene har vært, og er, gjeldende for den store og mangefasettete mengden av utdanningstilbud ved samtlige institusjoner i norsk høyere utdanning. Hvorvidt nåværende krav til fagmiljø er relevante for å sikre kvaliteten i det brede lag av studietilbud er usikkert.

Det er mange usikkerheter knyttet til den videre utviklingen i sektoren. Faktorene som har understøttet akademisk drift er fremdeles sterkt tilstedeværende, og det er ikke urealistisk at vi innenfor en ny tiårsperiode vil se opprettingen av flere nye universiteter i Norge – herunder også private. Dersom NOKUTs krav til fagmiljø skal klare å ivareta hensynet til ulike fagområders egenart, er det nødvendig med en grundig vurdering av om nåværende krav til fagmiljø har den romsligheten og åpenheten for faglig variasjon som kreves. I et landskap der institusjonsstrukturene blir stadig likere og der nasjonale og internasjonale konkurransearenaer blir stadig viktigere for finansiering av både utdanning og forskning, er det viktig at NOKUTs krav til fagmiljø muliggjør diversitet og ikke bidrar til en uheldig ensretting av sektoren.

4 Hva sier forskningen på området

Hva sier internasjonal forskning om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten? Er det forskjeller mellom fagområder når det kommer til fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten? Er NOKUTs nåværende krav til fagmiljø i takt med forskningen på området? Disse spørsmålene var utgangspunktet for en litteraturstudie som ble gjennomført av NIFU på oppdrag av NOKUT. I dette kapitlet gjengis kun et sammendrag av rapporten som kan leses i sin helhet på NIFUs hjemmesider.⁵

4.1 Fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten

NIFUs litteratursøk bekreftet at det er lite forskning og få publiserte studier som omhandler fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten. Fraværet av studier bør likevel ikke tolkes dithen at fagmiljøet ikke er av betydning for utdanningskvaliteten. Det understrekes at «utdanningskvalitet» både forstås på mange måter og er et resultat av en rekke ulike faktorer som vanskelig kan undersøkes i isolasjon, herunder studentenes kvalifikasjoner, tilgangen på gode undervisningsfasiliteter og fagmiljøet som tilbyr studietilbudet. Videre er «fagmiljø» et begrep med et særlig meningsinnhold i norsk utdanningskontekst (se kap. 2, s. 4-5) som ikke nødvendigvis reflekteres i engelske oversettelser som «academic environment», «academic community» eller «teaching staff».

Fraværet av studier står videre i kontrast til en rekke publikasjoner om den enkelte undervisers betydning for studentenes læring. Hvorvidt denne betydningen kan aggregeres fra individ til gruppenivå er usikkert, men flere studier peker på at undervisning kan bli bedre dersom den utvikles i samarbeid med andre. NIFU trekker videre frem at det fremstår som mer eller mindre selvsagt at et studietilbud bør tilbys av en gruppe fagansatte som har en størrelse og en kompetansemessig sammensetning som samsvarer med utdanningens innretning og nivå. «Selvsagtheten» kan i seg selv være en grunn til at tematikken er lite belyst i forskningen.

NIFU konkluderer derfor med at det er grunn til å tro at fagmiljøene er viktige for kvaliteten i utdanningen, men at det ikke er dekning i forskningslitteraturen for å slå fast hvordan et «godt fagmiljø» ser ut med tanke på størrelse, kompetansemessig sammensetning, stabilitet etc.

4.2 NOKUTs krav til fagmiljø

Før gjennomgangen av kravene i studietilsynsforskriften slår også NIFU fast at definisjonen som ligger til grunn for reguleringen av fagmiljø, er utfordrende siden et studietilbud ofte kan involvere en

⁵ Litteraturstudien kan leses her: <https://www.nifu.no/news/hva-vet-vi-om-sammenhengen-mellom-fagmiljoenes-storrelse-og-utdanningskvalitet/>

rekke ulike fagmiljøer. Dette samsvarer med utfordringer identifisert i andre kapittel i denne rapporten.

Krav i studietilsynsforordningen	NIFUs funn i litteraturstudien
<p>§ 2-3 (1) Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal ha en størrelse som står i forhold til antall studenter og studiets egenart, være kompetansemessig stabilt over tid og ha en sammensetning som dekker de fag og emner som inngår i studietilbudet.</p>	<p>Det er mulige argumenter i litteraturen for at ansatte i hovedstilling og/eller fast stilling har positive effekter på utdanningskvaliteten.</p> <p>Noen få studier ser positive effekter ved små studiesteder og mindre miljø, men konkurjonene er svært usikre.</p>
<p>§ 2-3 (2) Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal ha relevant utdanningsfaglig kompetanse.</p>	<p>Det er noe støtte i litteraturen for at pedagogisk kursing kan endre undervisernes fremgangsmåte.</p>
<p>§ 2-3 (3) Studietilbudet skal ha en tydelig faglig ledelse med et definert ansvar for kvalitetssikring og -utvikling av studiet.</p>	<p>Ikke undersøkt.</p>
<p>§ 2-3 (4) Minst 50 prosent av årsverkene tilknyttet studietilbudet skal utgjøres av ansatte i hovedstilling ved institusjonen. Av disse skal det være ansatte med førstestillingskompetanse i de sentrale delene av studietilbudet. I tillegg gjelder følgende krav til fagmiljøets kompetansenivå:</p> <p>d) For studietilbud på bachelorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av minst 20 prosent ansatte med førstestillingskompetanse.</p> <p>e) For studietilbud på mastergradsnivå skal 50 prosent av fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 10 prosent med professor- eller dosentkompetanse.</p> <p>f) For studietilbud på doktorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 50 prosent med professor- eller dosentkompetanse.</p>	<p>Det er sprikende funn i litteraturen om hvorvidt utdanningskvaliteten påvirkes av om undervisningen er gitt av ansatte i faste eller tidsavgrensede stillinger. Noen studier slår fast at dersom insentivene for fast ansettelse primært går gjennom forskningsproduksjon vil dette påvirke tiden brukt på undervisning negativt.</p> <p>Det er noen funn som underbygger kravet om at fagmiljøet skal ha relevant forskningskompetanse og drive med forskning. Disse studiene peker derimot også på at forskingen ikke behøver å være verdensledende, og at forskning heller ikke er en absolutt forutsetning for utdanningskvalitet. En norsk studie slår fast at det er viktig at underviserne er oppdatert på forskningsfronten.</p>
<p>§ 2-3 (5) Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal drive forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid og skal kunne vise til dokumenterte resultater med en kvalitet og et omfang som er tilfredsstillende for studietilbudets innhold og nivå.</p>	<p>Se punktet over.</p>
<p>§ 2-3 (6) Fagmiljøet tilknyttet studietilbud som fører fram til en grad, skal delta aktivt i nasjonale og internasjonale samarbeid og nettverk som er relevante for studietilbudet.</p>	<p>Ikke undersøkt.</p>
<p>§ 2-3 (7) For studietilbud med obligatorisk praksis skal fagmiljøet tilknyttet studietilbudet ha relevant og oppdatert kunnskap fra praksisfeltet. Institusjonen må</p>	<p>Ikke undersøkt.</p>

sikre at praksisveilederne har relevant kompetanse og erfaring fra praksisfeltet.

4.3 Konklusjon

I mangelen på konkrete funn vedrørende oppdragets problemformuleringer så understøtter litteraturstudien et viktig funn i seg selv: Det er svært vanskelig å konkretisere gjennom tall og definisjoner hvordan «det gode fagmiljøet» ser ut. Litteraturstudien gir eksempelvis ikke støtte til antagelser om at store fagmiljøer eller fagmiljøer som er verdensledende innen forskning, nødvendigvis har en positiv innvirkning på utdanningskvaliteten.

Likevel trekker studien frem at det er forskningsmessig belegg for at det kan være positivt å ha kollektive «miljøer» som drifter studietilbudene, i motsetning til et antall enkeltindivider, og videre at fagmiljøer der ansatte samarbeider om et studietilbud, kan være med på å skape ønskede praksisfelleskap/communities of practice. Rapportens forfattere avslutter med en oppfordring om å skifte fokus fra diskusjoner om hvordan et fagmiljø skal være sammensatt og heller diskutere hva fagmiljøer *gjør* (eller burde gjøre) for å skape bedre undervisningskvalitet gjennom samhandling.

5 Fagmiljø i akkreditering og tilsyn

NOKUT er et kvalitetssikringsorgan med et bredt samfunnsoppdrag. Gjennom ulike virkemidler skal NOKUT bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning. To virkemidler som benyttes for dette formålet er akkreditering av studietilbud ved institusjoner som ikke har fulle akkrediteringsrettigheter, og tilsyn med studietilbudene ved samtlige institusjoner. Ved både akkrediteringer og tilsyn tar NOKUTs sakkyndige utgangspunkt i forskriftsbelagte krav til både studietilbudet og fagmiljøet tilknyttet studietilbudet. En positiv akkreditering betyr at NOKUT vurderer at studietilbudet og institusjonen vil drifte studietilbudet på en måte som overholder regelverket, og et positivt utfall i et tilsyn betyr at NOKUT vurderer at institusjonen overholder de kravene som er satt i studietilsynsforskriften. For tilsyn med, og akkrediteringer av, studietilbud benytter NOKUT sakkyndige for å foreta de faglige vurderingene. De sakkyndige er utnevnt på bakgrunn av deres faglige profil og kompetanse, og sammensetningen av sakkyndige komiteer er forskriftsregulert. NOKUTs akkrediterings- og tilsynsvirksomhet er uavhengig av KD.

5.1 Hvorfor gjennomgang av tilsyns- og akkrediteringsrapporter?

I dette kapitlet gjennomgår vi en rekke tilsyns- og akkrediteringsrapporter fra 2017 og 2018. Hensikten er å se nærmere på hvilke egenskaper ved et fagmiljø som er viktige for kvaliteten i et studietilbud, slik det fremkommer i de sakkyndiges rapporter. Det er også et mål å undersøke hvilke utfordringer med den nåværende forskriften som eventuelt fremkommer i rapportene.

5.2 Utvalg av rapporter

Det er kun vurderingene knyttet til fagmiljø, altså studietilsynsforskriften § 2-3, som er gjennomgått. På tidspunktet for denne gjennomgangen var det kun bachelor- og masterprogrammer som var blitt akkreditert eller ført tilsyn med etter nåværende forskrift. Det vil si at ingen ph.d.-studier inngår i utvalget av rapporter. Det er viktig å poengtere at målet her ikke har vært å gjøre en fullstendig gjennomgang og analyse av alle NOKUTs akkrediteringer og tilsyn, men å vurdere et lite utvalg akkrediterings- og tilsynsrapporter for å danne et bilde av hvordan sakkyndige vurderer de forskjellige kravene knyttet til fagmiljø. Under følger en oversikt over hvilke akkrediteringer og tilsyn som inngikk i utvalget.⁶

⁶ Se <https://www.nokut.no/publikasjoner/akkreditering-og-tilsyn--hoyere-utdanning/> for NOKUTs akkrediteringsrapporter.

Akkrediteringer av studietilbud:

- Bachelor i straffegjennomføring, Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter, februar 2018.
- Bachelor i religion og samfunn, Høgskolen for ledelse og teologi, februar 2018.
- Master i human-computer interaction, Høgskolen Kristiania, februar 2018.
- Master i avansert klinisk nyfødtsykepleie, Lovisenberg diakonale høgskole, februar 2018.
- Mastergradsstudium i økonomi og ledelse, Høgskolen i Innlandet, april 2018.

Tilsyn med studietilbud:

- Tilsyn med bachelor i ingeniørfag bygg, juni 2018⁷.

Akkrediteringsrapportene har vært viktige for å få frem variasjon på tvers av ulike fagområder. Rapportene fra tilsynet med bachelor ingeniørfag bygg omfatter ulike studietilbud på ulike institusjoner, men alle studietilbudene er innenfor samme fagområde. Selv om rapportene til sammen dekker ulike fagområder er det likevel snakk om et begrenset utvalg. Gjennomgangen er altså begrenset i omfang og er ikke ment som en evaluering.

5.3 Sammendrag

Gjennomgangen av de ulike rapportene tok utgangspunktet i kravene til fagmiljøene i studietilsynsforskriften § 2-3. Av de til sammen sju leddene i forskriften var det særlig to som pekte seg ut som utfordrende: § 2-3 (1) og § 2-3 (4). Disse blir gjennomgått med utgangspunkt i undertemaene størrelse, stabilitet, faglig sammensetning, hovedstilling, sentrale deler av studietilbudet og førstestillingskompetanse. Kapitlet avsluttes med en refleksjon rundt forståelsen av hva som utgjør et fagmiljø.

5.3.1 Paragraf 2-3 (1)

Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal ha en størrelse som står i forhold til antall studenter og studiets egenart, være kompetansemessig stabilt over tid og ha en sammensetning som dekker de fag og emner som inngår i studietilbudet.

⁷ Tilsynet med bachelor i ingeniørfag bygg fra 2018 omfatter alle de 13 studietilbudene ved de åtte institusjonene som tilbyr slik utdanning.

Størrelse:

Angående størrelse på fagmiljøet, er dette ikke formulert som et kvantitativt krav i forskriften, men kravet kan kvantifiseres ved at antall ansatte/årsverk og antall studenter kan telles opp og forholdstall kan beregnes. Forskriften gir imidlertid ingen føringer for hva et slikt forholdstall skal eller bør være. Det blir dermed opp til de sakkyndige å vurdere om en gitt størrelse på fagmiljøet er tilfredsstillende med tanke på antall studenter.

Det er vanlig praksis at de sakkyndige komiteene tar utgangspunkt i antall årsverk og vurderer dette opp mot antall studenter. De nødvendige tallene for å gjøre denne beregningen er en del av den dokumentasjonen som institusjonene sender til NOKUT i forbindelse med disse prosessene. Det ser ikke ut til at de sakkyndige spesifiserer noen absolutte grenser for et slikt forholdstall. Gjennomgangen av rapportene viser allikevel noen interessante eksempler på hvilke vurderinger som gjøres. For eksempel vurderes det som et tilfredsstillende nivå når det er rundt, eller litt mer enn, 20 studenter per årsverk. I tilsynet med bachelor i ingeniørfag bygg er det ett studietilbud som har 27 studenter per årsverk, og dette vurderes som «på grensen til å være for høyt»⁸. Et annet studietilbud har 43 studenter per årsverk, og dette blir vurdert til å være et nivå som er «for høyt og bør justeres»⁹. Det må nødvendigvis åpnes for stor variasjon på tvers av fagområder når det gjelder hva som skal vurderes som et tilfredsstillende forholdstall. Dermed er det gode argumenter for at de sakkyndige, som kjenner fagfeltet godt, gjør selvstendige vurderinger på dette punktet uten at forskriften i seg selv gir føringer eller absolutte grenser.

I dokumentasjonen som institusjonene sender til NOKUT, er årsverkene fordelt mellom undervisning og veiledning på den ene siden, og forskning og utvikling på den andre siden. Summen av dette oppgis som totalt antall årsverk som bidrar til studietilbudet, og det er denne totalen som brukes til å beregne et forholdstall mellom antall studenter og årsverk. Hvordan årsverkene er fordelt mellom undervisning/veiledning og FoU kan variere mellom ulike studietilbud. Dersom dette punktet i forskriften først og fremst skal sikre at det er satt av tilstrekkelig med ressurser til undervisning, veiledning av studentene, og tid til faglig oppdatering, kan man stille spørsmål til hvorfor man ikke tar utgangspunkt i årsverkene som er satt av til nettopp dette.

Stabilitet:

Det kan være utfordrende å vurdere om et fagmiljø er kompetansemessig stabilt over tid. Ikke minst gjelder dette i akkrediteringer, der de sakkyndige kun kan vurdere sannsynlig, og ikke faktisk,

⁸ Tilsyn med studietilbud innen bachelor ingeniørfag bygg, Høgskulen på Vestlandet, juni 2018.

⁹ Tilsyn med studietilbud innen bachelor ingeniørfag bygg, NTNU, juni 2018.

stabilitet. Hovedinntrykket er at de sakkyndige ofte operasjonaliserer dette til mer «målbare» kriterier som på ulike vis henger sammen med størrelsen på fagmiljøet. Et fagmiljø kan for eksempel være sårbart dersom viktige emner i studietilbudet kun dekkes av én ansatt. De sakkyndige kan også påpeke at det å ha professorer i små stillinger, eller vitenskapelig ansatte som underviser på timebasis, utgjør en risiko når det gjelder stabilitet. Det er også eksempler på at de sakkyndige gjør en vurdering av institusjonens strategi for å rekruttere, beholde og utvikle sine faglig ansatte knyttet til studietilbudet.

Faglig sammensetning:

De sakkyndige gjør også en vurdering av sammensetningen av fagmiljøet opp mot emnene som inngår i studieprogrammet. Her gjøres det en vurdering av hvilke fagområder de ulike faglig ansatte forsker på eller har særlig kompetanse på. Dette ses i sammenheng med emnene som inngår i studieprogrammet. Hovedinntrykket fra de sakkyndiges vurderinger er at fagmiljøet samlet sett må ha tilstrekkelig kompetanse på alle fagområdene/emnene som inngår i studietilbudet. I enkelte tilfeller kan et studietilbud få godkjent på dette punktet selv om det er enkelte svakheter (ikke forstått som mangler) ved sammensetningen, for eksempel ved at et enkelt fagområde burde vært bedre dekket. I slike tilfeller anbefales institusjonen å iverksette tiltak.

5.3.2 Paragraf 2-3 (4)

Minst 50 prosent av årsverkene tilknyttet studietilbudet skal utgjøres av ansatte i hovedstilling ved institusjonen. Av disse skal det være ansatte med førstestillingskompetanse i de sentrale delene av studietilbudet. I tillegg gjelder følgende krav til fagmiljøets kompetansenivå:

- a) For studietilbud på bachelorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av minst 20 prosent ansatte med førstestillingskompetanse.
- b) For studietilbud på mastergradsnivå skal 50 prosent av fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 10 prosent med professor- eller dosentkompetanse.
- c) For studietilbud på doktorgradsnivå skal fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 50 prosent med professor- eller dosentkompetanse.

Hovedstilling:

At minst 50 prosent av årsverkene tilknyttet studietilbudet skal utgjøres av ansatte i hovedstilling ved institusjonen er et rent kvantitativt krav, og de sakkyndiges vurdering vil dermed være basert på en enkel beregning. Andelen vil enten være over eller under 50 prosent, og dermed enten godkjent eller ikke godkjent.

Sentrale deler av studietilbudet:

Den andre setningen i dette punktet, at det skal være ansatte med førstestillingskompetanse i de sentrale delene av studietilbudet, kan også fremstå som et relativt enkelt krav å vurdere. Det handler imidlertid ikke kun om å telle antall ansatte med førstestillingskompetanse. Gjennomgangen av de ulike sakkyndige rapportene har vist at det kan være store variasjoner når det gjelder å definere hva som er «sentrale deler av studietilbudet». Selv om det i hovedsak er institusjonene selv som definerer de sentrale delene, finnes det også tilfeller hvor de sakkyndige definerer andre, eller flere, sentrale deler. I noen tilfeller defineres det kun to sentrale deler, hvor den ene delen for eksempel kan være «samfunnsvitenskapelige fag», som må sies å være en relativt bred operasjonalisering. Samtidig finnes det eksempler på at det er definert både syv og åtte sentrale deler hvor de sakkyndige bruker mer finmaskede kategorier som for eksempel «multimodal interaksjon», «visualisering» og «interaksjonsdesign».

Desto mer finmasket denne inndelingen er, desto høyere krav stilles til fagmiljøet når det gjelder antall ansatte med førstestillingskompetanse med mindre en enkelt ansatt med førstestillingskompetanse kan dekke flere sentrale deler. Det fremkommer heller ikke alltid av rapporten hvilken inndeling som er gjort, altså hvor mange sentrale deler som er definert og hva disse består av. Studietilbud er forskjellige, og det må nødvendigvis være noe variasjon på dette punktet. En bør allikevel vurdere om det skal gis noen føringer eller definisjoner når det gjelder hvordan dette punktet skal forstås.

Førstestillingskompetanse:

Når det gjelder de kvantitative kravene for bachelor-, master- og doktorgradsnivå beskrevet i underpunktene a) til c) er dette også en rent kvantitativ vurdering som bygger på en enkel beregning. Ordlyden i forskriften er imidlertid noe upresis i underpunkt b. Her står det «*for studietilbud på mastergradsnivå skal 50 prosent av fagmiljøet tilknyttet studiet bestå av ansatte med førstestillingskompetanse, hvorav minst 10 prosent med professor- eller dosentkompetanse*». Den direkte tolkningen av denne ordlyden vil være at 10 prosent (teller) skal ha professor- eller dosentkompetanse, av den halvparten (50 prosent, nevner) av fagmiljøet som har førstestillingskompetanse. Det ser imidlertid ut som praksis i noen tilfeller er å vurdere andelen med professor- eller dosentkompetanse med utgangspunkt i hele fagmiljøet. Det avgjørende er at praksis er lik og at de sakkyndige komiteene jobber etter den samme veiledningen fra NOKUT i de ulike akkrediterings- og tilsynsprosessene. Det bør imidlertid vurderes om denne ordlyden kan gjøres mer presis.

5.4 Hva er et fagmiljø?

Som beskrevet i kapittel 2, defineres fagmiljø i en merknad til studietilsynsforskriften § 2-3 (1):

Fagmiljøet tilknyttet studietilbudet omfatter personer som direkte og regelmessig gir bidrag til utviklingen, organiseringen og gjennomføringen av studietilbudet. Presiseringen er ment å inkludere personer med ulike typer bidrag inn i studietilbudet i tillegg til undervisning, veiledning eller annen tilrettelegging for læring. Dette kan for eksempel være laboratoriearbeid, forskning, utviklingsarbeid, erfaringsoverføring fra praksisfeltet, praktisk undervisning, pedagogisk og faglig utnyttelse av digital teknologi, innovasjon og samarbeid med arbeids- og næringsliv.

Gjennomgangen av de sakkyndige rapportene viser at fagmiljøet tilknyttet studietilbudet først og fremst forstås som vitenskapelig ansatte som bidrar med undervisning og veiledning samt forskning, eventuelt også med arbeid knyttet til utvikling og organisering av studietilbudet. Det er, naturlig nok, denne gruppen av ansatte som vurderes når de sakkyndige skal ta stilling til hvorvidt fagmiljøet har en sammensetning som dekker de fag og emner som inngår i studietilbudet. Det er også denne gruppen av ansatte som vurderes når det gjelder størrelsen på fagmiljøet (i forhold til antall studenter). Dette blir tydelig når man ser på hvilke ansatte (årsverk) som regnes med når det beregnes forholdstall for antall studenter per årsverk som bidrar til studietilbudet. Det er nesten utelukkende vitenskapelig ansatte, med noen unntak. En viktig grunn til dette er at man kun regner med ansatte som bidrar med minst 0,1 årsverk i studietilbudet. Dersom andre typer ansatte også regnes med her er det gjerne fordi de bidrar med undervisning eller veiledning i et tilstrekkelig omfang. Ett eksempel på dette kan være ansatte ingeniører som utfører laboratoriearbeid og veileder studentene i dette.

Merknaden åpner altså for en fleksibel og utvidet forståelse av begrepet fagmiljø, ved at fagmiljøet kan omfatte personer som gir «ulike typer bidrag inn i studietilbudet i tillegg til undervisning, veiledning eller annen tilrettelegging for læring». En slik forståelse av begrepet fagmiljø er imidlertid vanskelig å finne igjen i de sakkyndige rapportene når det gjelder for eksempel vurderinger av fagmiljøets størrelse. Dersom institusjonene skulle registrert flere grupper av ansatte som en del av fagmiljøet (og med et tilstrekkelig stort bidrag), kan det tenkes at dette ville medføre utfordringer med å tilfredsstille de kvantitative kravene i forskriften § 2-3 (4) i tilfeller der det er få ansatte med førstestillingskompetanse tilknyttet studietilbudet.

5.5 Konklusjoner

Gjennomgangen av tilsyns- og akkrediteringsrapportene har synliggjort likheter og utfordringer på tvers av både fagområder og sakkyndigpaneler som er interessante for fagmiljøprosjektet. Særlig

relevante er vurderingene av fagmiljøets størrelse, kravet om førstestillingskompetanse i studietilbudets sentrale deler, og det mer generelle spørsmålet om hvem som inngår i et fagmiljø.

For det første fremstår det som en utfordring at vurderinger av fagmiljøets størrelse ikke tar utgangspunkt i hvor mange årsverk som er avsatt til faktisk undervisning. Selv om det er et samlet fagmiljø som skal drifte studietilbudet, bør det vurderes å synliggjøre undervisningskomponenten i større grad enn det gjøres i dag.

For det andre åpner kravet om førstestillingskompetanse i sentrale deler av studietilbudet for en viss forskjellsbehandling på grunn av ulike vurderinger av hva som er en «sentral del» av et studietilbud. Kravet skulle opprinnelig sørge for at førstestillingskompetansen ble fordelt ut over studietilbudets hovedområder uten samtidig å kreve at det skulle være førstestillingskompetanse i alle områder. Slik kunne man unngå en konsentrasjon av førstestillingskompetansen i noen få emner/områder.

Gjennomgangen synliggjør at det er langt fra opplagt hva en «sentral del» er i et studietilbud. Kapittel 7 i denne rapporten tar diskusjonen om sentrale deler et steg videre, med utgangspunkt i de intervjuede fagansattes kritikk av forskriftens signal om at et studietilbud består av deler som er «mer sentrale» enn andre.

Sist, men ikke minst, synliggjør rapportene at institusjonene operasjonaliserer begrepet fagmiljø på en mer avgrenset måte enn det NOKUTs definisjon muliggjør. Det kan være flere grunner til dette, men for institusjoner som har knapt med førststillingskompetanse vil det være hensiktsmessig å rapportere inn et mindre fagmiljø. Dette peker på en mer generell utfordring med prosentkrav i forskriften:

Hensynet til rett prosentandel kan bli viktigere enn hensynet til hva som kreves for å drifte studietilbudet på en god måte. Denne diskusjonen blir løftet frem i kapittel 7 og 8.

6 Fagmiljø i en internasjonal kontekst

Norsk høyere utdanning opererer ikke i et vakuum, men i et internasjonalt landskap. European Standard and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education in Europe¹⁰ (ESG) fremsetter standarder og retningslinjer for kvalitet i høyere utdanning, og disse reflekteres i nasjonale reguleringer/løsninger på tvers av Europa. Likevel gir ESG ingen føringer for hvordan kompetansen til de faglig ansatte og koblingen mellom forskning og utdanning skal defineres og vurderes. I ESG standard 1.5 står det blant annet at «Institutions should assure themselves of the competence of their teachers», men ingenting om hva denne kompetansen bør omfatte. Det kan derfor antas at praksisen er noe ulik fra land til land.

I lys av fokuset på fagmiljøenes betydning for utdanningskvaliteten i Norge er det interessant å se på den norske praksisen opp mot den praksisen og krav til fagmiljø man finner i andre europeiske land. Skiller den norske praksisen seg fra andre europeiske land det er nærliggende for Norge å sammenligne seg med? Hvordan defineres fagmiljøet, og hvordan operasjonaliseres kravene til fagmiljøet tilknyttet et studietilbud i andre europeiske land?

I dette kapitlet sammenstilles informasjon om definisjoner og krav til fagmiljø fra syv europeiske land. Formålet er både å øke vår kunnskap om andre land og å undersøke om den norske praksisen skiller seg ut i sammenligning med andre.

6.1 Utvalget og begrensninger

Vår gjennomgang omfatter regelverk og praksis fra Danmark, Sverige, Finland, Nederland, Frankrike, Sveits og Portugal.

Tilgjengelighet og språk har satt klare rammer for hvilke land vi har hatt mulighet til å inndra i utvalget. Videre har relevante dokumenter vært svært ulike med tanke på graden av detaljering og bakgrunnskunnskap om hvorfor regelverket er blitt som det er blitt. Gjennomgangen er derfor ikke systematisk og gir ikke et utfyllende svar på hvordan fagmiljø blir regulert i Europa som helhet. Det er også viktig å poengtere at vi ikke har sett på den historiske utviklingen i de forskjellige landene, og vi forsøker heller ikke å forklare årsaken til den variasjonen som eksisterer. Hovedmålet har vært å identifisere hvordan krav til fagmiljø i Norge skiller seg fra krav til fagmiljø i de andre landene.

¹⁰ https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

6.2 Ulikheter i akkrediteringspraksis

Krav til fagmiljøet og hvordan det vurderes må sees i lys av akkrediteringspraksisen i de ulike europeiske landene. Flere av de europeiske landene opererer med programakkreditering, mens for eksempel Danmark har gått over til institusjonsakkrediteringer. Når et studieprogram akkrediteres i Norge har dette ingen tidsbegrensning. I flere europeiske land er det vanlig at studieprogrammene må gjennom en periodisk re-akkreditering for at institusjonen fortsatt skal kunne tilby studiet. I Norge er det også åpnet opp for, og langt vanligere enn i andre land, at helt nye aktører søker om å opprette nye studietilbud. Relevant i denne sammenhengen er også de mange fusjonene og institusjonsakkrediteringene vi har sett i Norge i de senere årene. Dette har medført at flere institusjoner har fått større faglige fullmakter og kan opprette studietilbud uten å søke NOKUT. Som allerede diskutert i kapittel 3, har de norske kravene til fagmiljø blitt utviklet i en kontekst der det har vært viktig å sikre et minimumsnivå av faglighet i sektoren gjennom krav til fagmiljø.

Kravene til fagmiljøet i studietilsynsforskriften kan heller ikke sees uavhengig av at vi i Norge har et felles lovverk for både universiteter og høyskoler. Dette har medført at både universitetene og høyskolene skal være forsknings- og utviklingsbaserte. Begge institusjonskategorier kan tilby utdanninger på bachelor-, master- og ph.d.-nivå, og de må tilfredsstille de samme (minste-)kravene. I Danmark opereres det derimot med et binært utdanningssystem hvor det skilles mellom universiteter og profesjonshøyskoler/erhvervsakademier. Danske profesjonshøyskoler har ikke anledning til å tildele master- eller doktorgrad, og kan kun tilby utdanninger på bachelorgradsnivå.

Forskningsbaseringen ved disse institusjonene får dermed en litt ulik karakter. Universitetene skal gjennomføre forskning og publisere sine resultater, mens profesjons- og yrkesrettede institusjoner skal samarbeide med yrkesfeltet og universitetene om å utveksle viten og skape ny viten som tilfører verdi til yrkesfeltet. Disse forskjellene gjenspeiles også i de ulike kravene til fagmiljøet og studiets forskningsbasering i de to sektorene. En rekke andre europeiske land, herunder Finland og Portugal, har lignende binære utdanningssystem.

6.3 Faktorer som er viktige på tvers av land

Fagmiljøets tilstedeværelse og direkte bidrag i studietilbudet:

Som nevnt i kapittel 2 og i kapittel 6, omfatter NOKUTs definisjon på fagmiljø alle som bidrar enten direkte eller indirekte i studietilbudet. Selv om intensjonene er ment å dekke også de som bidrar indirekte i studietilbudet (for eksempel kun med forskning og utvikling) blir disse sjelden eller aldri tatt med i beregningen av fagmiljøet, eller vurdert i akkreditering og tilsyn av studietilbud, jf. kapittel 6 i denne rapporten. Også i de øvrige europeiske landene er det i hovedsak de personene som bidrar

direkte i studietilbudet som vurderes. Terminologien varierer derimot noe mellom de ulike landene. I Sverige vurderes *personal og utdanningsmiljøet*, mens man i Danmark snakker om både et faglig miljø og et forskningsmiljø som skal danne *videnrundlaget* for studietilbudet. Den vanligste terminologien i de øvrige europeiske landene er varianter av *teaching staff*. I de fleste landene vi har sett på kommer det tydelig frem viktigheten av at fagmiljøet i hovedsak er ansatt og forsker ved den institusjonen studieprogrammet tilbys.

Størrelse, kompetansemessig stabilitet og forskning:

Lovverkene og standardene i de ulike europeiske landene har flere fellestrekk med enkelte av kravene til fagmiljøet og studietilbudets forskningsbasering som vi finner i studietilsynsforskriften. Faktorer knyttet til fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten som vi finner igjen i de ulike landene, er fagmiljøets størrelse, kompetanse og relevante forskning. Felles for de fleste land er at vi også finner en tydelig vektlegging av at fagmiljøet skal bestå av aktive forskere, synliggjort ved de siste årenes publiseringer og/eller avsatt tid til FoU.

Et annet fellestrekk mellom flere av landene er at fagmiljøet og forskningen skal være tilpasset studietilbudets nivå, dvs. at studietilbud på ph.d.-nivå vurderes strengere enn mastergradsprogrammer som igjen vurderes strengere enn bachelorgradsprogrammer.

6.4 Kvantitative kompetansekrav: et særnorsk fenomen?

Selv om fagmiljøets størrelse, kompetanse og forskning er faktorer som bidrar til utdanningskvaliteten, er det få eksempler på at disse er forsøkt kvantifisert i lover og forskrifter. I studietilsynsforskriften er det forskriftsfestetminstekrav til andel med førstestillingskompetanse (beregnet ut ifra årsverk) og andel som skal ha hovedstilling (også ut ifra årsverk) ved institusjonen som tilbyr studietilbudet. I europeisk sammenheng finner vi få kvantitative krav. Et unntak er de kvantitative kravene i det portugisiske lovverket. I Portugal stilles det strengere krav til andel ansatte i hovedstilling ved institusjonen enn vi finner i studietilsynsforskriften. For studietilbud på bachelornivå og master-/ph.d.-nivå skal hhv. 60 prosent og 75 prosent av årsverkene utgjøres av ansatte i hovedstilling ved institusjonen, mot det norske kravet som er 50 prosent for studietilbud på alle tre nivåer. I motsetning til de norske kvantitative kravene skiller det ikke på stillingskategori i Portugal, men på om de ansatte har en ph.d. grad. Felles for begge landene er også kravet om ph.d. (førstestillingskompetanse i studietilsynsforskriften) i grunnleggende/sentrale deler av studiet. Det portugisiske systemet definerer et grunnleggende område som de områdene som utgjør minimum 25 prosent av studiepoengene. Som beskrevet i kapittel 7, er det tilsvarende begrepet *centrale deler* i norsk sammenheng ikke definert i studietilsynsforskriften.

I Nederland er det også fremhevet viktigheten av professorkompetanse for studietilbud på mastergradsnivå som skal lede studentene videre til en ph.d.-grad eller andre funksjoner som krever høyere forskningsbasering, men kravet er ikke kvantifisert.

I Danmark finner vi derimot bruk av enkelte kvantitative mål i form av såkalte nøkkeltall. Disse nøkkeltallene er ikke minstekrav institusjonene må oppfylle, men skal gi en pekepinn på om studiet har tilstrekkelig god kvalitet. Der de norske minstekravene skal gjelde alle studietilbud, uavhengig av fagområde og disiplin, sier nøkkeltallene noe om hvordan det aktuelle studietilbudet ligger i forhold til et nasjonalt gjennomsnitt innenfor det faglige hovedområdet. Nøkkeltallene skiller i liten grad mellom ulike stillingskategorier, men sier noe om andelen ansatte i hovedstilling, størrelsen på fagmiljøet i forhold til antall studenter og antall publiseringer de siste 3 årene. I sammenheng med de mange fusjonene i sektoren de siste årene er det interessant å merke seg at alle disse nøkkeltallene skal oppgis separat for hver campus dersom studietilbudet tilbys på flere campuser. Også i Sverige er campustilhørighet en del av vurderingsgrunnlaget, da institusjonene skal oppgi hvordan studenten møter forskning ved de ulike campusene dersom studietilbudet gis ved flere campuser.

6.5 Konklusjon

Gjennomgangen av definisjoner og krav til fagmiljøer i andre europeiske land synliggjør store ulikheter både hva angår akkrediteringsregimer og konkrete krav eller standarder til fagmiljø. Ser man disse i sammenheng, er det grunn til å anta at de mange og detaljerte kravene til fagmiljø i studietilsynsforskriften henger sammen med det tillitsbaserte norske høyere utdanningssystemet, der institusjonene har relativt store faglige fullmakter sammenlignet med en rekke andre land i Europa. Dette gjelder ikke minst for de kvantitative kompetansekravene, som – med unntak av Portugal – fremstår som et særnorsk fenomen.

Det er interessant at fusjoner og flercampus-institusjoner har medført særlige krav til fagmiljøets stedlighet i Danmark og Sverige. I Norge er dette enn så lenge en åpen problemstilling, men både intervjuene med fagmiljøene i kapittel 8 og ønsker om avklaringer fra sektoren indikerer at diskusjonen om fagmiljøets tilstedeværelse også bør tas her.

7 Hva mener fagmiljøene selv?

Hvilke kompetanser må et fagmiljø ha for å drifte et studietilbud i sykepleie på en god måte? Hvordan vektet førstestillingskompetanse og erfaringskunnskap i fagmiljøer som tilbyr studietilbud i økonomi- og administrasjon? Hva mener de ansatte selv om hvordan fagmiljøet de er tilknyttet bidrar til god utdanningskvalitet innenfor grunnskolelærerutdanningen? Hva tenker ansatte i fagmiljø fra ulike fagområder om at minstekravet til førstestillingskompetanse er 20 prosent på bachelor-nivået? Spørsmål som dette kom opp tidlig i fagmiljøprosjektet, men det ble raskt klart at svarene ikke var tilgjengelige i litteraturen vi hadde til rådighet.

En viktig del av fagmiljøprosjektet har derfor vært å fremskaffe mer kunnskap om hvilke faktorer fagmiljøene selv mener er nødvendige for å bidra til god kvalitet i studietilbudene. Disse perspektivene er viktige, både fordi de er basert på direkte erfaringer med forsknings- og undervisningsaktiviteter, men også fordi innspill fra ulike fagområder kan si noe om forskjeller og likheter på tvers av disipliner og utdanningstyper. Som følge av dette gjennomførte prosjektgruppen en rekke intervjuer med undervisere og undervisningsledere ved universiteter og høyskoler i løpet av høsten 2018.

7.1 Utvalg og forbehold

Det var ønskelig at utvalget av fagmiljøer utgjorde et godt og dekkende sett med respondenter fra det brede lag av fagområder i norsk UH-sektor. Fagmiljøene skulle kunne relateres til ett eller flere studietilbud innenfor et særlig fagområde. Følgende prinsipper ble lagt til grunn ved utvelgelse av fagmiljø:

- Spredning i fagområder
- Spredning i institusjonstype
- Spredning i institusjonsstruktur
- Geografisk spredning

Det endelige utvalget hadde følgende karakteristikk:

- Fagmiljøer fra totalt 9 institusjoner, herunder tradisjonelle breddeuniversiteter (encampus og flercampus), høyskoler (encampus og flercampus), vitenskapelige høyskoler, private høyskoler og ikke-akkrediterte høyskoler.
- De 21 fagmiljøene omfattet fagområdene rettsvitenskap, biovitenskap, statsvitenskap, kjemi, grunnskolelærer, psykologi, historie, elektroingeniør, vernepleie, russisk, sykepleie, idrett, økonomi og administrasjon, medisin, sosialt arbeid, lektorutdanning, teologi, kunst og

håndverk og utøvende musikk. Det endelige utvalget dekker langt på vei de viktigste fagfeltene i norsk høyere utdanning, basert på KD inndeling i Tilstandsrapport for høyere utdanning i 2018.¹¹ Unntaket er primærnæringsfag og samferdsels – og sikkerhetsfag.

- Institusjonene er spredt over store deler av landet.
- Vi ba eksplisitt om å få snakke med undervisere og personer med ansvar for studietilbudene, men ut over dette var det institusjonene som identifiserte og meldte inn personer til oss. Vi ble i all hovedsak møtt av undervisere på ulike nivåer (høyskolelektorer, førsteamanuenser og professorer) og ansvarlige for studietilbudene enten på institutt eller fakultetsnivå.

En mulig svakhet i fremgangsmåten er at det var NOKUT selv som gjennomførte intervjuene. Som tilsyns- og akkrediteringsorgan har NOKUT en særlig maktposisjon i norsk UH-sektor, og alle institusjonene er i større eller mindre grad involvert i ulike NOKUT-prosesser, som i ytterste konsekvens kan få negative følger for institusjonenes faglige fullmakter. Dette betyr at respondentene kan ha opplevd det som vanskelig å utrykke seg fritt i samtalen, og denne utfordringen kan ha vært større hos institusjoner som er involvert i flere NOKUT-prosesser. Respondentene ble informert både skriftlig og muntlig om hvordan informasjonen fra samtalen ville bli brukt, og de som ønsket fikk godkjenne referat fra intervjuene. Prosjektgruppen opplevde ikke at NOKUTs posisjon i UH-sektoren la føringer på intervjuene. Likevel så må det tas forbehold om at den innsamlede informasjonen kan være farget av respondentenes opplevelse av NOKUT som tilsyns- og akkrediteringsorgan.

7.2 Sammendrag

Intervjuene med ansatte om fagmiljøenes betydning for utdanningskvaliteten har generert store mengder relevant informasjon for fagmiljøprosjektet. Dette sammendraget gjengir de viktigste funnene med utgangspunkt i følgende temaer: Hva et fagmiljø er, hva forskningsbasert utdanning betyr, størrelse på fagmiljøet, god kompetansemessig sammensetning, hovedstilling og tilknytning til institusjonen og kvantitative kompetansekrav.

7.2.1 Hva er et fagmiljø?

Fagmiljø som begrep er upresist, men forstås likevel relativt likt på tvers av ulike fagområder i norsk sammenheng. Primært handler det om en mindre faggruppe som er spesialisert innenfor et fag, et tema eller en sub-disiplin. Forskriftsteksten gir imidlertid inntrykk av at et fagmiljø er en organisatorisk enhet som omtales i entall: «fagmiljøet tilknyttet studietilbudet». Dette samsvarer ikke med praksis.

¹¹ Se fagfelt side 18: <https://www.regjeringen.no/contentassets/eb4e02ae65134e42bba060e879536675/oppdatert-publiseringversjon-tilstandsrapport-2018.pdf>

Intervjuene avdekket at kun et mindretall av respondentene snakker om et reelt faglig miljø i betydningen «samhandlende kollegium», som omslutter eller tilbyr et studietilbud i fellesskap. De kanskje beste eksemplene på studietilbud som omslutes av et fagmiljø finner man i små miljøer der man av nødvendighet må samarbeide på tvers av kollegiet og faggrupper for å ha nok ressurser til å tilby utdanningen. I disse miljøene finner man fagansatte som har et eierskap til studietilbudet som helhet. Det samme eierskapet kan spores til institutter med et særlig fokus på å skape møteplasser på tvers av faggrupper, og som tar grep for å sikre faglig samarbeid mellom faggrupper som tilsammen er ansvarlige for emnene i et studietilbud.

Likevel røkker disse eksemplene ikke ved den generelle observasjonen at begrepet fagmiljø i tilknytning til studietilbud gir mening først og fremst på et abstrakt nivå, og kun unntaksvis som en fysisk størrelse det er hensiktsmessig – om i det hele tatt mulig – å regulere gjennom krav i forskrift. Sektorens forståelse ligger derfor tettere opp til den generelle forståelsen av begrepet fagmiljø som nevnt i kapittel 2, og samsvarer ikke med NOKUTs definisjon av fagmiljø.

7.2.2 Hva er forskningsbasert utdanning?

Generelt er forståelsen av at utdanningen må være forskningsinformert et minste felles multiplum blant respondentene. Majoriteten mener at dette dreier seg om at underviseren som et minimum skal gjøre bruk av det fremste innen forskning, men med viktig forbehold om at forskningen ikke alltid utvikler seg lineært.

En annen forståelse av forskningsbasert utdanning er fokuset på å lære studentene akademisk tenkning, holdninger og prinsipper: Kritikk, refleksjon, redelighet og evnen til å skille mellom gyldig og ugyldig kunnskap, «innføring i hvordan kunnskap blir produsert». Som en respondent fra vernepleie uttrykte det: «Vi skal løfte våre studenter fra videregående nivå til selvstendig tenkning». Denne forståelsen summeres opp i begrepet «akademisk basert undervisning» fra en respondent fra lektorutdanningen.

Innrulling i den akademiske kulturen skal skje fra dag én, men dette kan skje på vidt forskjellige måter. Noen trekker frem tidlig eksponering for forskning i undervisningen, andre peker på organisering av akademiske skrivekurs for førsteårsstudenter. Respondentene understreker viktigheten av å eksponere studentene for forskning og akademisk kultur på en måte som gjenspeiler studentenes ferdighetsnivå. Parallelt med at studentene skrider frem i studieløpet, vil ofte den forskningsbaserte undervisningen bli mer kompleks, og kravene til underviserens forskningskompetanse og spesialisering blir høyere. Denne utviklingen gjelder innenfor samtlige fag, men tiltrer gjerne raskere innenfor disiplinutdanningene og innenfor større institusjoner, og/eller store fagområder ved små

institusjoner der graden av spesialisering innenfor faggrupper er høy. På tross av dette var det profesjonsfagene (både tre- og femårige) og disiplinutdanninger med en nær tilknytning til praksis (f.eks. økonomi og administrasjon og idrett) som uttrykte sterkest at studentene må få trening i å forske selv, og gjerne gjennom mindre prosjekter i tilknytning til praksisfeltet. Dette kunne gjøres i møte med ulike brukergrupper (sykepleie, vernepleie, sosialt arbeid, psykologi, idrett) eller gjennom bedriftssamarbeid (økonomi og administrasjon, ingeniør).

Profesjonsutdanningene (både treårige og femårige) og disiplinutdanninger med nær tilknytning til praksis understreker at det ikke er nok at utdanningen er forskningsbasert, den må også være erfaringsbasert. Erfaringsbasert undervisning gis av personer som har oppdatert og relevant kunnskap og kompetanse fra praksisfeltet. Det var en gjennomgående holdning blant disse to utdanningstypene at den erfaringsbaserte undervisningen er under press. Det kan for eksempel være vanskelig å få gehør for viktigheten av erfaringskunnskap hos en institusjon som prioriterer stillingskategorier som skal telles og vurderes: «Det er et press på å ansette folk med førstekompetanse» (respondent fra grunnskolelærerutdanning) og «Praktikere drar ned statistikken – samtidig som vi trenger disse» (respondent fra sykepleie). Videre opplever ansatte uten førstestillingskompetanse ofte å bli sett på som mindre viktige i organisasjonen, selv om de fremheves som svært viktige undervisere ifølge flere respondenter fra blant annet fagområdene sykepleie og økonomi og administrasjon.

I noen fagområder ved noen institusjoner blir det sett på som et minstekrav at alle undervisere er aktive forskere med førstestillingskompetanse. Dette gjelder særlig innenfor disipliner som statsvitenskap, biovitenskap, kjemi og historie ved universitetene: «Emner kan ikke hvile på noen uten førstestillingskompetanse» (respondent fra historie). Dette er likevel en holdning som representerer et mindretall. Majoritetsholdningen er at det *samlende kollegiet* som står for undervisningen i et studietilbud må omfatte aktive forskere med førstestillingskompetanse. Grunnen til at aktive forskere med førstestillingskompetanse blir sett på som viktig, varierer fra argumenter om spesialisert fagkunnskap og inngående forståelse for vitenskapelig metode til et høyere engasjement for faget som kommer til syne i undervisningen.

Forskningsbasert utdanning forstås dermed på mange ulike måter blant respondentene, men denne variasjonen i forståelse og praksis er innenfor kravet slik det er formulert i UH-loven § 1-3 a), som sier at «utdanningen skal være basert på det fremste innenfor forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap». Det virker likevel som om respondentene ikke er godt nok opplyst om at forskning, faglig utviklingsarbeid, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap alle trekkes frem som kunnskapsbaser for høyere utdanning i UH-loven. Tvert imot fremmer flere et ønske om at erfaringskunnskap *også* burde kunne utgjøre en kunnskapsbase for undervisningen, noe som indikerer at flere ikke kjenner til at dette ligger i lovverket.

7.2.3 Finnes den optimale størrelsen?

Intervjuene avdekket at de ulike respondentene tenkte svært forskjellig om et fagmiljøes ideelle størrelse. Det var likevel en felles enighet om at en absolutt minimumsstørrelse for en faggruppe er rundt 4-5 personer. Størrelsen på det kollegiet som skal tilby utdanningen avhenger i stor grad av hvor mange faggrupper som tilbyr emner, hvor spesialiserte disse faggruppene er og i hvilken grad disse samarbeider seg imellom.

Flere trekker frem at «tilstrekkelig størrelse» også handler om en øvre grense: at fagmiljøet kan bli for stort. Dyktighet og kvalitet blant personalet blir omtalt som viktigere enn størrelse ut over et absolutt minimum. Det blir også trukket frem at både store og små fagmiljøer har fordeler og ulemper. Fordelene med de store miljøene er at det er flere krefter å spille på og ofte mer spesialistkompetanse. I et mindre miljø er det lettere å samarbeide på tvers av faggrupper og spesialiseringer, og både veien til gode løsninger og til studentene er kortere.

Særlig blant institusjoner med ambisjoner om opprykk til universitet på kort eller lang sikt blir det uttrykt en bekymring for at ressurser blir overført fra undervisning til forskning. Flere understreker derfor at det er hvor mye *tid* som settes av til de ulike aktivitetene som er av avgjørende betydning for kvaliteten på utdanningen, og ikke fagmiljøets størrelse regnet i årsverk. Dette punktet samsvarer godt med funnet i kapittel 5 ang. vurderingen av størrelse i tilsyns- og akkrediteringsprosesser. Også her ble det trukket frem at absolutt størrelse burde være underordnet hvor mye tid som settes av til henholdsvis forskning og utdanning.

7.2.4 Kompetansemessig sammensetning

Kompetansediskusjonen henger nøye sammen med diskusjonen om hva forskningsbasert utdanning er, og hvem som er kompetent til å tilby forskningsbasert utdanning. Forskningskompetanse blir verdsatt og sett på som nødvendig over hele linja av fagområder. Det er derimot variasjon i holdningen til om hvorvidt denne kompetansen er den eneste viktige eller den *viktigste* kompetansen. Dette henger nødvendigvis sammen med forståelsen av hva som utgjør forskningsbasert undervisning og de ulike fagområdenes nærhet/ avstand til praksisfeltet.

Praksiskompetanse/erfaringskunnskap fra arbeidslivet løftes frem som en svært viktig kompetanse blant profesjonsutdanningene og disiplinutdanninger med nær tilknytning til praksis. En gjennomgående bekymring er at denne kompetansen mangler en tydelig hjemmel i studietilsynsforskriften, og derfor settes under press i ansettelsesprosesser. Flere, herunder respondenter fra kjemi, sykepleie, økonomi og administrasjon, ingeniørfag, vernepleie og sosialt arbeid, trekker frem kontrasten til tydeligheten i forskriften angående krav til

førstestillingskompetanse. Flere uttrykker at hensynet til å oppfylle krav i studietilsynsforskriften går foran det opplevde behovet i fagmiljøene: «Vi er bekymret for å gå glipp av viktig kompetanse fordi vi ofte må lyse ut førstestillinger, når vi egentlig kunne ønske å rekruttere en høyskolelektor» (respondent fra ingeniørfag) og «Innad i fagmiljøet vektes praksiskompetanse høyt. Men for tilsetning i faste stillinger så vektes den akademiske kompetansen. Dette samsvarer ikke med det behovet vi identifiserer i fagmiljøet» (respondent fra sykepleie).

Kravet til utdanningsfaglig kompetanse fremstår i nåværende forskrift som vagt og utydelig. Selv om dette tydeliggjøres noe i KDs opprykksforskrift, er det likevel behov for en avklaring fra NOKUTs side: Er det kravene i opprykksforskriften som skal legges til grunn når utdanningsfaglig kompetanse skal vurderes i tilsyns- og akkrediteringsprosesser, eller står institusjonene selv fritt til å definere utdanningsfaglig kompetanse? Og på et mer grunnleggende plan: Hvordan bidrar utdanningsfaglig kompetanse til kvalitet i utdanningen? Kravet til utdanningsfaglig kompetanse i studietilsynsforskriften fremstår på nåværende tidspunkt som et symbolsk krav som kan bety alt og (nesten) ingenting, og som kan lede til forskjellsbehandling i tilsyn og akkrediteringer.

7.2.5 Sentrale deler

De fleste respondentene sa seg uenige i at man kan definere sentrale deler i sine studietilbud. De pekte på helheten i studietilbudet – at de ulike emnene er nøye sammensatt for å skape en god kumulativ struktur – og dersom man reduserer viktigheten av en del, vil man miste en viktig brikke i helheten. Unntaket er en rekke profesjonsutdanninger og disiplinutdanninger med nær tilknytning til praksis, som trekker frem at studentenes praksis er en svært sentral – og i noen tilfeller den mest sentrale – del av studiet.

Umiddelbart synes derfor indikasjonen om at deler av et studietilbud er mer sentrale enn andre deler å være i utakt med respondentenes forståelse og organisering av studietilbudene sine. For fagområdene som pekte ut praksis som en svært sentral del av studiet, er de økte kravene til ansatte i hovedstilling innenfor disse delene irrelevante, siden «undervisningspersonalet» her utgjøres av ansatte ved praksisinstitusjonen som ikke omfattes av de kvantitative kravene til førstestillingskompetanse. Snarere understreker dette tvert imot behovet for en kvalitetssikring av det som foregår *utenfor* institusjonen.

7.2.6 Hovedstilling og tilknytning til institusjonen

Så godt som alle respondenter mener det er viktig at minst 50 prosent av de ansatte i fagmiljøet har hovedstilling ved institusjonen. Intervjuene peker i retning av at det er svært viktig for de ansatte med

møteplasser og jevnlig kontakt med kollegaer, og at en kjerne av ansatte er geografisk samlet. Dette er ikke bare viktig for det faglige og sosiale arbeidsmiljøet, men også for å kunne ivareta den daglige eller regelmessige kontakten med studentene. Det er likevel ikke nødvendig eller ønskelig at *samlige* ansatte inngår i denne jevnlig kontakten, i all hovedsak siden ansatte med hovedstilling utenfor institusjonen kan være av avgjørende betydning for å bygge broer til praksisfeltet innenfor en rekke fagområder. Det er variasjon i hvor stor andelen av personer med hovedstilling utenfor institusjonen bør være før man når et «breaking point»: noen mener den kan ligge tett opp til 50 prosent, andre mener den ligger på ca. 20 prosent.

Generelt kan det slås fast at kravet til 50 prosent ansatte i hovedstilling er noe respondentene mener er viktig. Med unntak av kunstfagene og kortere, praksisnære videreutdanninger innenfor helse- og sosialfagene oppleves kravet som hensiktsmessig med forbehold om at prosenten ikke innskrenkes ytterligere. Ved noen – ofte små – fagmiljøer er det en tendens til at timelærere hentes inn av nødvendighetshensyn og ikke for å heve kvaliteten i studietilbudet, noe som ikke er bra for stabiliteten og kontinuiteten i studietilbudet. Mange av disse er klar over utfordringen og synes selv det er uheldig.

7.2.7 **Kvantitative kompetansekrav**

Hva angår holdningen til de kvantitative kravene til førstestillingskompetanse viser respondentene store forskjeller. Med mulig unntak av respondentene fra kunstutdanningene er de enige om at det må finnes minstekrav, i den forstand at de enten er enten positive til formuleringene, eller de mener kravene fremstår som altfor svake og dermed irrelevante:

- 1) For disiplin-fagene og for de lange, 5-årige profesjonsutdanningene (med unntak av grunnskolelærerutdanning): Kravet om førstestillings- og professorkompetanse oppleves som lavt og de fleste ligger langt over dette kravet.
- 2) For kortere profesjonsutdanninger (inkl. grunnskolelærerutdanning): Kravene til førstestillings- og professorkompetanse kan oppleves som vanskelige og utfordrende, men de oppleves som nødvendige for å sikre forskningskompetanse i fagmiljøet.
- 3) For utøvende/skapende kunstfag: De kvantitative kravene – i all hovedsak kravet om 50 prosent ansatte i hovedstilling – er utfordrende og kan bli kontraproduktive siden de vanskeliggjør muligheten til å tilby undervisning innenfor «det fremste av kunstnerisk utviklingsarbeid». Utvalget av kunstfag var svært lavt, og det er derfor usikkert hvor representativ denne holdningen er i norsk UH-sektor.

Når det gjelder de eksplisitte kravene til førstestillingskompetanse vs. fraværet av tilsvarende krav til praksiskompetanse/erfaringskompetanse (ref. pt. 7.2.2 og 7.2.4), må det vurderes hvor skoen trykker.

Vil det være relevant/ønskelig å innføre tilsvarende kvantitative krav for «spesialistkompetanse/praksiskompetanse», eller er det bevisstgjøring og tydelig kommunikasjon det skorter på?

7.3 Konklusjoner

Hovedinntrykket etter at det siste intervjuet ble ferdigstilt i desember 2018 var at bevisstheten, kompetansen og refleksjonsnivået blant respondentene rundt spørsmålene prosjektgruppen trakk frem var høyt. I en heterogen sektor med store forskjeller mellom både fagområder og institusjonstyper var det interessant å se hvilke temaer som både skilte og forente respondentene fra de ulike fagmiljøene.

7.3.1 Forskjeller mellom utdanningstyper

Basert på intervjuene er det mulig å dele respondentene inn i tre utdanningstyper som hadde en rekke fellestrekk innad i hver type og forskjeller på tvers:

- 1. Disiplinfag som ikke har/har få innslag av praksis i studietilbudene og som ikke utdanner studenter mot en bestemt profesjon.* Dette omfatter fagområder som statsvitenskap, historie, russisk og biovitenskap. Her legger man en relativt streng forståelse til grunn for hva forskningsbasert utdanning er og hvem som kan tilby forskningsbasert undervisning. Fokuset er primært på aktive forskere, og den mest verdsatte kompetansen i fagmiljøet er derfor forskerkompetansen.
- 2. Profesjonsfag og disiplinfag som har en nær tilknytning til praksisfeltet.* Dette omfatter tradisjonelle universitetsutdanninger som medisin og psykologi, profesjonsutdanninger som vernepleie og grunnskolelærerutdanning og praksisrettede fag som økonomi og administrasjon – først og fremst på BA-nivå. Her vektlegges både forskningsbasert undervisning og erfaringsbasert undervisning. Rett kombinasjonen av disse to kompetanseprofilene i fagmiljøet – forskning og erfaringskunnskap – fremstår som svært viktig. Det er også viktig at det legges til rette for at erfaringskompetansen vedlikeholdes.
- 3. Utøvende/skapende kunstfag.* Dette omfatter kunstfaglige studietilbud som utøvende musikk og kunst- og håndverk. I disse utdanningene er det ønskelig at undervisningen gis primært av utøvende kunstnere som har oppdatert og relevant erfaring fra praksis. Dette er nødvendig for å tilby undervisningen basert på «det fremste innenfor [...] kunstnerisk utviklingsarbeid» som skapes utenfor, ikke innenfor, institusjonen. Igjen så må det her tas forbehold da utvalget av utøvende/skapende kunstfag var svært lavt.

Forskjellene mellom disiplin­fag på den ene siden og profesjons­fag og praksis­nære disiplin­fag på den andre siden kommer særlig til uttrykk når det gjelder behovet for erfarings­kunnskap og praksis­kompetanse inn i fagmiljøene og den parallelle opplevelse av at denne kompetansen er under press. I noen tilfeller opplever fagmiljøene at de må ta valg som de selv mener går på bekostning av kvaliteten og relevansen i studietilbudet, for å imøtekomme krav og forventninger til forsknings­aktivitet og forsknings­kompetanse. Det fremstår som at respondentene ikke er godt nok informert om formuleringen i UH-loven om at norsk høyere utdanning skal baseres på forskning, kunstnerisk og faglig utviklings­arbeid og erfarings­kunnskap.¹²

Det samme skillet kommer til syne i spørsmålet om hvor mange i fagmiljøet som bør være ansatt i hovedstilling og ha førstestillings­kompetanse for at studietilbudet skal kunne driftes på en god måte. I disiplin­utdanningene så er svaret ofte «flest mulig». De kvantitative kravene fremstår som svært lave, og for mange derfor irrelevante. For profesjons­utdanningene / praksis­nære disiplin­utdanninger er svaret ikke like entydig. Mange av disse utdanningene har et svært sammensatt kompetanse­behov: De behøver faglærere, praktikere, didaktikere, forskere, ofte fra mange ulike retninger og spesialiseringer. Dette medfører at det er ønskelig med en solid andel førstestillings­kompetente, men dersom denne delen blir for høy, kommer andre viktige kompetanser under press. På samme måte er det ønskelig at en stor andel av fagmiljøet er ansatt i hovedstilling, men dersom denne blir for stor – for eksempel ved at det er svært få i fagmiljøet som har hovedstilling i nærings­livet, eller i helsesektoren – vil dette svekke utdanningens nærhet til praksis­feltet.

For utøvende/skapende kunst­fag – som på mange måter utgjør en minoritet i UH-sektoren – indikerer svarene fra respondentene at det er ønskelig med større fleksibilitet i forhold til det kvantitative kravet om ansatte i hovedstilling. Dette handler i all hovedsak om å gjøre det mulig for denne typen studietilbud å tilby utdanning basert på det fremste innen kunstnerisk utviklings­arbeid. Her må det tas større forbehold, siden utvalget av kunst­fag var svært lav i forhold til de andre fagområdene.

7.3.2 Likheter mellom samtlige utdanningstyper

Intervjuene belyste også en rekke temaer som forente fagmiljøene, uavhengig av fagområder og utdanningstyper:

- Begrepet fagmiljø
- Sentrale deler av studietilbudet
- Fagmiljøenes størrelse

¹² Det er her viktig å bemerke at henvisningen til erfarings­kunnskap ikke fremkommer i NOKUTs studietilsyns­forskrift.

- Fagmiljøets tilstedeværelse

Hva angår det første punktet forstås «fagmiljø» først og fremst på et abstrakt plan, og respondentene tyr til andre begreper når de skal konkretisere hvem og hva de mener: Faggruppe, forskergruppe, fagseksjon, det samlede kollegiet etc. Det er ikke samsvar mellom måten respondentene i fagmiljøene snakker om hvordan de forstår fagmiljø og hvordan flere av de samme institusjonene rapporterer inn fagmiljø i NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsprosesser, ref. til kapittel 5.

Det var bred enighet om at det er vanskelig – for noen umulig – å sondre mellom mer eller mindre sentrale deler av et studietilbud. Dersom intensjonen ved dette kravet har vært å unngå oppsamling av førstestillingskompetansen innenfor enkelte emner i et studietilbud, blir denne bekymringen uansett møtt gjennom det langt mer generelle kravet om at fagmiljøet skal ha en «sammensetning som dekker de fag og emner som inngår i studietilbudet», jf. § 2-3 (1).

Diskusjonen om størrelse når det kommer til fagmiljø tilknyttet studietilbudene fremstår, basert på intervjuene, som er et potensielt blindspor for diskusjoner om kvalitet i utdanningen. Ut over et minstemål på en 4-5 personer for en faggruppe, avdekket intervjuene ingen mønster for hvor stort et fagmiljø bør være for å sikre god kvalitet i utdanningen. Der noen miljøer, ofte ved studietilbud med svært varierte emnesammensetninger eller ved studietilbud med svært spesialiserte emner, hadde behov for et samlet fagmiljø på 70 – 80 personer, mente andre fagmiljø at grupper på rundt 10 – 15 personer var i stand til å drifte studietilbudet på en god måte. Andre advarte mot *for store* miljøer, og mente at dette skaper koordinerings- og samarbeidsutfordringer. Spørsmål om robusthet ble ofte vridd bort fra antall ansatte og over mot sammensetning, stabilitet, tidsbruk og – ikke minst – dyktigheten til de ansatte som undervisere, forskere, formidlere eller praktikere. Det ble tydelig kommunisert at ulike fagområder, institusjoner og utdanningstyper har svært ulike behov både hva angår sammensetningen og organiseringen av sine fagmiljøer. Dette samsvarer med NIFUs litteraturstudie, som heller ikke finner belegg for at store miljøer – ut over et naturlig minstemål – har en positiv innvirkning på utdanningskvaliteten.

Avslutningsvis er det interessant at det på tvers av fagområder var bred oppslutning rundt kravet om 50 prosent ansatte i hovedstilling, med unntak av utøvende kunsthøgskolefag. Generelt var fagmiljøene opptatt av å løfte frem betydningen av et tilstedeværende fagmiljø og felles møteplasser, både av hensyn til kollegafelleskapet og for å kunne være tilgjengelig for studentene.

8 Hovedfunn fra fagmiljøprosjektet

Fagmiljøprosjektet har fremskaffet informasjon om hvorfor og hvordan kravene til fagmiljø ble innført (kapittel 3), hva forskningen sier om fagmiljøets betydning for utdanningskvaliteten (kapittel 4), hvordan kravene blir vurdert av NOKUTs sakkyndige (kapittel 5), hvordan andre land stiller krav til fagmiljø (kapittel 6), og hva fagmiljøene selv mener om deres betydning for utdanningskvaliteten (kapittel 7). Til sammen har de ulike kildene gitt prosjektgruppen et solid grunnlag for å løfte frem muligheter og utfordringer i eksisterende regelverk og å ruste NOKUTs studietilsynsforskrift for fremtiden.

Dette avsluttende kapitlet er strukturert i to deler. I den første delen svarer vi på prosjektets første og andre problemstilling, som i all hovedsak tar for seg «det gode fagmiljøet». I andre del svarer vi på prosjektets tredje problemstilling ved å drøfte hvilke hensyn NOKUTs fremtidige arbeid med fagmiljø bør ta høyde for.

8.1 Prosjektets problemstillinger

Tre sammenhengende problemstillinger var utgangspunktet for fagmiljøprosjektet:

- 1) Hva vet vi om fagmiljøets betydning for studietilbudskvaliteten?
- 2) Basert på 1), hvilke faktorer er nødvendige for at et fagmiljø har tilfredsstillende rammer (størrelse/stabilitet) og innhold (kvalitet/relevans)?
- 3) Basert på 1) og 2), hvilke krav til fagmiljø bør NOKUT forskriftsfeste, og hvordan kan dette gjøres på en måte som både likebehandler institusjonene i tilsyns- og akkrediteringsprosesser og samtidig ivaretar hensynet til de ulike fagområdenes egenart?

Problemstilling 1) og 2) vil behandles samlet.

8.1.1 Hva er et «godt fagmiljø» i norsk høyere utdanning?

På bakgrunn av særlig kapittel 4 om forskning, kapittel 6 om europeiske akkrediteringspraksiser og kapittel 7 om fagmiljøenes egne perspektiver - er det en rekke trekk, eller karakteristikk, som går igjen og som danner et utgangspunkt for å beskrive «det gode fagmiljøet». Basert på en helhetsvurdering av den kunnskapen som prosjektet har generert, vil vi her legge frem sju slike trekk:

- *Det gode fagmiljøet består av ansatte med en kompetanseprofil som, sett under ett, bidrar til faglig utvikling og legger til rette for studentenes læring.*

Dette punktet er på mange måter overordnet og beskriver viktigheten av at fagmiljøets kompetanse både bidrar til fagutvikling og muliggjør at studentene oppnår kunnskapen, ferdighetene og den generelle kompetansen som er fastlagt i studietilbudets læringsutbyttebeskrivelser.

Forskningskompetanse, som igjen fordrer aktive forskere i fagmiljøet, fremstår som et minste felles multiplum for samtlige fagområder og utdanningstyper i høyere utdanning. Ut over dette vil kompetanseprofilen variere.

- *Det gode fagmiljøet har en reflektert holdning til hvilke kunnskapsbaser undervisningen skal bygge på, med utgangspunkt i studietilbudets egenart.*

Dette punktet bygger på det forrige, men berører ulike forståelser av hvilke kunnskapsbaser – forskning, faglig/kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap – høyere utdanning skal være tuftet på. Det gode fagmiljøet sørger for at det er studietilbudets faglige profil og de definerte læringsutbyttebeskrivelsene som legger premissene for undervisningens kunnskapsbase.

- *Det gode fagmiljøet har en kjerne av samhandlende og tilstedeværende ansatte.*

Dette punktet tar utgangspunkt i betydningen av kollegial samhandling og tilstedeværelse, som ble tydelig uttrykt av respondentene i kapittel 7, og som også finner noe støtte i forskningslitteraturen og som gjenkjennes i praksiser fra andre land. Hvor stor denne kjernen er vil variere, men det var en generell støtte blant respondentene til kravet om at rundt halvparten av fagmiljøet bør være ansatt i hovedstilling ved institusjonen.

- *Det gode fagmiljøet har en reflektert holdning til bruken av eksterne undervisere, og når det gjøres bruk av eksterne er dette for å styrke studietilbudets kvalitet og relevans.*

Dette punktet setter fokus på ulikheten mellom fagområder og utdanningstyper når det kommer til bruken av eksterne undervisere. Punktet synliggjør at bruken alltid må samsvare med hvilken kompetanse fagmiljøet må ha for å kunne tilby god undervisning. Eksterne undervisere skal være en ressurs for studietilbudet ved å tilføre kvalitet og relevans, og ikke benyttes som en brannslukkingsmekanisme for å få undervisningsplanleggingen til å gå opp.

- *Det gode fagmiljøet har en størrelse som står i forhold til studietilbudets egenart og antall studenter, og ansatte har tilstrekkelig tid satt av til undervisning.*

Som gjentatt flere ganger i denne rapporten, er det vanskelig å si noe konkret om hvor stort eller lite et fagmiljø bør være. Det er en kontrast mellom den unisone betoningen av størrelse fra politisk hold, de ulike perspektivene fra fagmiljøene, og de sprikende funnene i forskningslitteraturen. Dersom noe generelt kan sies om størrelse, er det at behovet varierer mellom fagområder, utdanningstyper og

institusjoner. For stort kan være hemmende for noen, for lite kan være hemmende for andre.

Organisasjon, ledelse og antall studenter spiller inn og vil være med på å avgjøre om det store eller det lille fagmiljøet fungerer hensiktsmessig. Uavhengig av størrelse fremstår det som viktig at ansatte har tilstrekkelig med tid til å utføre sine arbeidsoppgaver, og at undervisningstid – herunder tid til forberedelse og faglig oppdatering – ikke spises opp av andre oppgaver.

- *Det gode fagmiljøet setter utdanning på felles agenda og arbeider for kontinuerlig videreutvikling.*

Dette poenget understrekes i forskningslitteraturen og understøttes av intervjuene med ansatte i fagmiljøene. Å samles om utdanning krever møteplasser for ansatte og hensiktsmessig utdanningsledelse. Små og store fagmiljøer har ulike styrker og svakheter i arbeidet med å sikre et sammenhengende undervisningsopplegg og et felleskap rundt undervisningen. Tiltak for videreutvikling kan være kollegaveiledning, tilbud om pedagogisk kursing eller fagdager om utdanningskvalitet.

- *Det gode fagmiljøet er tilgjengelig for studentene også utenfor forelesningssalen, og arbeider for å inkludere studentene i faglige aktiviteter.*

Det er en gjennomgående interesse for å knytte studentene tett på fagmiljøet, og dette gjøres på en rekke ulike måter. Noen studenter blir en del av fagmiljøet gjennom arbeidet med masteroppgaven, andre får tilbud om innrulling i den akademiske kulturen gjennom skrivekurs eller forsknings- og utviklingsprosjekt. Felles for de ulike aktivitetene er at fagmiljøet er en tilgjengelig ressurs for studentene også utenom den organiserte undervisningene og veiledningen.

8.1.2 Hvilke områder bør NOKUTs fremtidige arbeid med fagmiljø gripe tak i?

Dette siste delkapitlet trekker frem tre områder som NOKUT bør ta høyde for i det videre arbeidet med fagmiljø, og med et særlig henblikk på nåværende forskrift. Tre brede problemstillinger vil diskuteres:

- Forskriftens romslighet i lys av mangfoldet av fagområder og utdanningstyper.
- Forskriften i lys av geografiske/strukturelle endringer
- Forskriften i lys av institusjonens ansvar for utdanningskvalitet.

Er forskriften romslig nok for mangfoldet i norsk høyere utdanning?

Fagmiljøprosjektet har på ulike måter belyst et åpenbart – men likevel svært viktig – poeng: norsk høyere utdanning reguleres i et enhetlig system, men er på ingen måte enhetlig hva angår ulike utdanningers egenart og behov. Som eksemplene fra utlandet synliggjør, er det ikke opplagt at både profesjonsutdanninger og disiplinutdanninger skal omfattes av det samme regelverket. I Norge kan denne utviklingen spores fra tidlig 1990-tall og er på nåværende tidspunkt dypt forankret i sektoren. For å ivareta hensynet til en bred vifte av fagområder og studietilbud som har ulike behov og ulike samfunnsoppdrag, er det viktig at lover og forskrifter utformes på en måte som sikrer kvaliteten uten å samtidig lede til ensretting. I lys av dette – hvordan ser kravene til fagmiljø ut?

Samtlige kapitler har understreket skillet mellom disiplinufag på den ene siden og profesjonsfag/praksisnære disiplinufag på den andre siden, og flere kilder uttrykker bekymring for at profesjonsfagenes egenart ikke blir godt nok ivarettatt i det nåværende UH-landskapet. Det er flere grunner til dette, og mange har å gjøre med forhold som ikke reguleres eksplisitt av kravene til fagmiljø i studietilsynsforskriften. Likevel er det påfallende at studietilsynsforskriften kun stiller kvantitative krav til førstestillingskompetanse og samtidig er taus om behovet som flere utdanninger har for erfaringskunnskap og praksiskompetanse fra arbeidslivet. Intervjuene med fagmiljøene synliggjorde at tallfestingen av krav kun til førstestillingskompetanse medfører at denne anses som *viktigst*, og i noen tilfeller prioriteres over andre kompetanser selv om dette går på bekostning av det reelle behovet i fagmiljøet.

På tross av dette så fremstår likevel kravene til fagmiljø i studietilsynsforskriften som romslige og relevante for det brede lag av fagområder og utdanningstyper. Flere formuleringer synliggjør at krav må imøtekommes på en måte «som står i forhold til [...] studiets egenart», «som er tilfredsstillende for studietilbudets innhold og nivå», og «som er relevante for studietilbudet».

Det ligger videre et stort handlingsrom for institusjonene i de kravene som har en mer firkantet innretning, i all hovedsak de kvantitative kravene. Kravet om 20 prosent førstestillingskompetanse på bachelornivået åpner opp for at så mange som 80 prosent av fagmiljøets ansatte *kan* ha en annen relevant kompetanse forutsatt at sammensetningen imøtekommer de andre kravene i forskriften. Det samme gjelder selvsagt på masternivået med kravet om 50 prosent førstestillingskompetanse og 10 prosent professorkompetanse.

Det ligger videre et stort handlingsrom for institusjonene i forståelsen av UH-lovens krav om at alle høyere utdanningsinstitusjoner skal «tilby høyere utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap». I lys av denne formuleringen er begrepet «forskningsbasert utdanning» snever, og NOKUT og KD har sannsynligvis selv vært med

på å fremme denne snevre forståelsen gjennom begrepsbruk som betoner forskning, ofte på bekostning av utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Det virker som om sektoren ikke er godt nok opplyst om at forskning, faglig utviklingsarbeid, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap blir alle løftet frem som kunnskapsbaser for høyere utdanning i UH-loven. Tvert imot fremmet flere respondenter i intervjuene med fagmiljøene et ønske om at erfaringskunnskap *også* burde kunne utgjøre en kunnskapsbase for undervisningen. Her er det behov for informasjonsarbeid og bevissthet rundt begrepsbruk. FoU-basert utdanning, kunnskapsbasert utdanning og akademisk basert utdanning er alternative begreper med en bredere dekning enn forskningsbasert utdanning.

I sum fremstår forskriften som romslig, men det er behov for opplysning i sektoren av hvilket handlingsrom institusjonene har.

Er forskriften rustet for nåtidens/fremtidens geografiske frakobling?

Et av de tydeligste tegnene på at landskapet for høyere utdanning er i endring er lokaliseringen av studentgrupper og fagmiljø over store avstander. Dette skyldes delvis digitalisering og nettstudier, men også fusjoner og fremveksten av flercampus-institusjoner. Et studietilbud kan i dag tilbys ved en institusjon over flere campuser med utgangspunkt i et fagmiljø som er tilsvarende spredt. Dette kan generere flere fordeler ved at man får – samlet sett – et sterkere fagmiljø som kan samarbeide om utviklingen av studieprogramplaner og generell organisering av studietilbudet. Man unngår også u hensiktsmessig konkurranse om både ansatte og studenter mellom institusjoner innenfor samme region, og det vil være mulig å legge opp til en arbeidsdeling mellom de ulike campusene f.eks. i forhold til faglige satsninger. Likevel kan også flercampus-institusjonene medføre utfordringer for utdanningskvaliteten. Uten god koordinering og ansvarsdeling mellom ulike campuser kan fagmiljøene fremstå som robuste på papiret, men i praksis være smurt tynt ut over flere campuser. I et slikt tilfelle vil ikke det daglige forsknings- og undervisningsmiljøet nødvendigvis fremstå som styrket. Alternativt kan de viktigste kompetansene i fagmiljøet være konsentrert til en campus, mens studenter på andre campuser får en svakere utdannelse målt i kompetansen og relevansen til underviserne. Det er sannsynlig at disse utviklingstrekkene vil tilta i styrke med flere fusjoner, større geografisk frakobling mellom studentgrupper og fagmiljø, og mer fokus på digitalisering og nettbaserte løsninger. Nettopp derfor er det viktig at forskriften er i stand til å imøtekomme utviklingen gjennom å sikre at studentene – uavhengig av hvor de befinner seg og hvilke studietilbud de følger – skal motta undervisning gitt av «det gode fagmiljøet» og ha tilgang til dette fagmiljøets ressurser.

I dagens forskrift stilles det krav om at «minst 50 prosent av årsverkene tilknyttet studietilbudet skal utgjøres av ansatte i hovedstilling ved institusjonen». Hva skal dette kravet sikre? Det fremstår som

naturlig at det skal sikre en form for stabilitet i fagmiljøet, som gjør det mulig å planlegge undervisning for kommende semester. Det kan også tenkes at kravet skal sikre at man har et faglig miljø som legger til rette for faglig utvikling og interaksjon mellom ansatte. Sist, men ikke minst kan det tenkes at et fagmiljø som består av en stor andel ansatte i hovedstilling i større grad er tilgjengelige for studentene. De to siste punktene er derimot vanskelige å oppnå uten at det også tolkes som et krav om fagmiljøets tilstedeværelse. Intervjuene med fagmiljøene avdekket at det er bred enighet om verdien av fysisk samlokalisering, selv om dette ikke nødvendigvis må eller bør omfatte samtlige ansatte.

I Danmark har man tatt tak i denne problemstillingen ved å knytte kompetansekrav til ansatte for hver campus. Det er, med andre ord, ikke nok at et fagmiljø spredt over fire ulike campuser samlet sett imøtekommer kravene – de skal imøtekommes ved hver campus. Intensjonen er å sikre at samtlige studenter blir eksponert for, eller har tilgang til, et levende forskningsmiljø og å unngå uheldige skjjevheter mellom samme studietilbud ved ulike campuser. Det er likevel mange utfordringer med denne løsningen som gjør den mindre attraktiv for norske forhold. Krav om stedlighet i Danmark har blant annet færre omkostninger enn krav om stedlighet i Norge, på grunn av små geografiske avstander. Den norske desentraliserte strukturen krever – dersom den skal være levedyktig – innretninger som både gjør det mulig å tilby høyere utdanning over hele landet og samtidig sikre at denne holder høy kvalitet. Balansegangen mellom disse to hensynene har vært – og er fremdeles – en sentral utfordring, ref. til kapittel 3.

Formålet med kravene i studietilsynsforskriften – til studietilbudene, til fagmiljøene, til institusjonenes kvalitetssikring – er ikke at institusjonene imøtekommer disse kravene i seg selv, men at kravene skal bidra til at studentene får utdanning av høy kvalitet. Samtlige av kravene til fagmiljø bør tolkes i lys av dette formålet. Bak kravet om at fagmiljøet skal ha en kompetansemessig sammensetning som dekker de fag om emner som inngår i studietilbudet ligger en forventning om at samtlige studenter skal nyte godt av denne kompetansemessige sammensetningen, uavhengig av studiested. Bak kravet om at fagmiljøet tilknyttet studietilbudet skal drive forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid ligger en forventning om at dette skal komme samtlige studenter til gode uavhengig av studiested og/eller utdanningstype. Hvordan institusjonene går frem for å sikre dette bør derimot være opp til institusjonene selv.

Er forskriften i samsvar med institusjonenes ansvar for utdanningskvalitet?

Diskusjoner om NOKUTs krav til fagmiljø ender ofte opp i diskusjoner om de kvantitative kravene til førstestillings- og professorkompetanse. Dette skyldes flere forhold, blant annet at kravene ofte forstås som en målbar terskel og et absolutt minimumskrav man må ligge over for å kunne tilby høyere

utdanning. Kravene er også særegne i en internasjonal kontekst, og ble møtt med betydelig skepsis og støy da kravene ble satt på prøve i NOKUTs første evaluerings- og revideringsprosesser.

Fagmiljøprosjektet har avdekket at kravene i dag oppleves på ulike måter i sektoren. Mest interessant er kanskje den gruppen av profesjonsutdanninger og praksisnære disiplinutdanninger som selv om de finner de kvantitative kompetansekravene krevende, samtidig uttrykker at det å fjerne dem ville oppleves som synonymt med å senke kravene til faglighet. Flere respondenter gir også tydelig uttrykk for at de kvantitative kravene har vært med på å heve kompetansen og kvaliteten innenfor fagområdet generelt.

Likevel er det verd å sette spørsmålsteget ved betydningen av kravene i det nåværende landskapet for høyere utdanning. For det første har det skjedd et stort faglig løft innenfor de utdanningene som de kvantitative kravene primært var rettet inn mot da de ble innført i 2003, herunder sykepleieutdanningene, grunnskolelærerutdanningene og ingeniørutdanningene. Kravene har uten tvil spilt en rolle, men også flere muligheter til å ta doktorgrad innenfor de nevnte fagområdene har vært med på å øke andelen ansatte med førstestillingskompetanse innen de respektive fagområdene. Tanken om at det er nødvendig med et solid innslag av ansatte med førstestillingskompetanse i fagmiljøet har festet seg i sektoren, og det er lite sannsynlig at en eventuell fjerning av de kvantitative kravene ville føre til at denne kompetansen vil svekkes.

Prosentkravene er utfordrende på en rekke andre punkter. For et lite fagmiljø kan ansettelsen av en person uten førstestillingskompetanse være «ødeleggende for statistikken» selv om vedkommende har en ettertraktet kompetanse som det er mangel på i fagmiljøet. Som allerede nevnt så kan også de kvantitative kravene til en særlig kompetanse vri fokus vekk fra andre viktige kompetanser – pedagogisk kompetanse, praksis/erfaringskompetanse – gjennom forståelsen av at førstestillingskompetanse står i en særstilling. Kravet er også overflødig på grunn av de andre kravene i forskriften som fordrer «rett kompetanse», mellom annet i § 2-3 (1), § 2-3 (2) og § 2-3 (5): Det er urealistisk at et fagmiljø med under 20 prosent førstestillingskompetanse vil være i stand til å imøtekomme forskriftenes krav om «å ha en sammensetning som dekker de fag og emner som inngår i studietilbudet» og samtidig «drive forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig utviklingsarbeid og skal kunne vise til dokumenterte resultater med en kvalitet og et omfang som er tilfredsstillende for studietilbudets innhold og nivå». En fjerning av de kvantitative kravene skal derfor ikke tolkes som en nedprioritering av viktigheten av forskningskompetanse, da viktigheten av dette kommer tydelig frem i en rekke andre krav.

En fjerning av de kvantitative kravene kan tydeliggjøre ansvaret institusjonene har for kvaliteten i egen utdanningsvirksomhet, ved at vurderinger og beslutninger om fagmiljøets kompetansemessige

sammensetning i sin helhet overlates til institusjonene. Vurderingen av fagmiljøets kompetansemessige sammensetning er en oppgave som krever kontinuerlig arbeid og som fordrer god oppfølging av hvert enkelt studietilbud. I lys av den generelle kompetansehevingen i norsk høyere utdanning kan det hevdes at er det på tide at dette ansvaret flyttes over til institusjonene.