

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Vår saksbehandler
Åshild Olaussen

Kopi til

Vår dato
15.06.2016

Vår referanse
DOK/2016/00412

Deres referanse

Innspill til stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning

Unio takker for utsatt frist og oversender med dette Unio og Unio-studentenes felles innspill til arbeidet med ny stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning.

Universiteter og høyskoler har et bredt samfunnsmandat som omfatter forskning, utdanning og formidling på høyt internasjonalt nivå. Sektoren skal forholde seg bevisst til samfunnets behov for kompetanse og sikre en tilførsel av kvalifisert arbeidskraft både til privat og offentlig virksomhet. Noe av denne virksomheten er innrettet mot profesjonsutdanninger og mer kortsiktige samfunnsbehov. Men universitetenes og høyskolens egenart er også å være et korrektiv til samfunnet ved å produsere nye ideer, ny kunnskap, nye ferdigheter og nye måter å gjøre ting på.

Fordi kvalitetsbegrepet ikke er så lett å definere og fordi universitetenes og høyskolenes mandat er så bredt og så sammensatt, er det viktig at en melding om kvalitet i høyere utdanning ser på hele spekteret av faktorer som på ulike vis hemmer eller fremmer kvalitet. I invitasjonen til å komme med innspill til stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning har statsråden formulert fem relevante faktorer han mener at er avgjørende for god utdanningskvalitet og sju konkrete spørsmål som han ber om innspill på. Unio er fornøyd med målet om å løfte fram god undervisning. Det er imidlertid uheldig at både faktorene og spørsmålene sees på løsrevet fra en større kontekst. I så måte mener Unio at et ensidig fokus på disse fem faktorene kan virke begrensende på stortingsmeldingen, og vi risikerer at viktige aspekter ved studiekvaliteten verken blir belyst eller drøftet.

Høyere utdanning skal fylle mange formål. Studentene skal myndiggjøres innen et fag eller en profesjon, men også gis mulighet til personlig utvikling og dannelse som kritiske samfunnsborgere. Samfunnet skal få dekket behov for arbeidskraft. Faget skal utdanne morgendagens forskere som skal bidra i internasjonalt ledende fagmiljøer. Disse ulike formålene vil kreve ulike kvaliteter, og behovene vil være ulikt vektet mellom forskjellige fag og institusjoner. Institusjonene vil trenge en balanse mellom standardiserte krav (i form av kvalitetskrav, indikatorer og insentiver) og rom for ulik strategisk prioritering.

Det er mange aktører som har et ansvar for å bidra til god – og økt – kvalitet i høyere utdanning. Myndighetene er en av dem, men også institusjonsledelsen, de ansatte og ikke minst studentene selv er viktige bidragsytere. Også samfunnet og arbeidslivet rundt utdanningsinstitusjonene spiller avgjørende roller for den endelige utdanningskvaliteten. Det handler både om at arbeidslivet etterspør og bidrar i forsknings- og utviklingsarbeidet, og om arbeidslivets bidrag for å sikre arbeidslivsrelevansen til en rekke av studietilbudene. De ulike aktørene har ansvar for ulike sider av utdanningstilbudet, og derfor bidrar de med ulike kvalitetsaspekt som i sum utgjør kvaliteten i norsk høyere utdanning.

I vårt innspill har vi valgt å ha en bred tilnærming til utdanningskvalitet og aspekter som bidrar til kvalitet, og håper dette også vil bli gjenspeilet i selve stortingsmeldingen.

Unio har derfor valgt å ta utgangspunkt i «ESG Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area», som ble vedtatt av de europeiske utdanningsministrene mai 2015. Disse retningslinjene, som Norge har sluttet seg til, har nettopp til formål å peke på viktige områder for å sikre utdanning og læringsmiljø med høy kvalitet i høyere utdanning:

«The ESG are not standards for quality, nor do they prescribe how the quality assurance processes are implemented, but they provide guidance, covering the areas which are vital for successful quality provision and learning environments in higher education.»

De *sentrale områdene* som ESG omtaler dekker både a) ytre forutsetninger/rammebetingelser, b) institusjonenes indre aktiviteter og c) ønskede utdanningsresultater/læringsutbytter. Dette er tre ulike innganger til å utvikle og sikre kvalitet som må spille sammen, og Unio mener stortingsmeldingen bør ta for seg alle disse tre inngangene og kvalitetshorisontene i høyere utdanning.

Ytre forutsetninger / Rammebetingelser

1. Finansiering

Finansiering er en helt sentral rammebetingelse og et viktig virkemiddel for å realisere både forskningspolitiske og utdanningspolitiske målsettinger. Unio mener at autonome institusjoner med et betydelig strategisk handlingsrom, er helt avgjørende for høy kvalitet i sektoren. Langsiktig og forutsigbar finansiering er avgjørende for at institusjonene kan benytte seg av sitt strategiske handlingsrom.

For noen år siden slo det partssammensatte «handlingsromutvalget» fast at institusjonene i høyere utdanning opplever et innskrenket handlingsrom, til tross for økte bevilgninger. De viste blant annet til at den eksternt finansierte aktiviteten ved universiteter og høyskoler har økt. Og at det derfor er av avgjørende betydning at det blir en balanse mellom nasjonale politiske prioriteringer og institusjonenes egne strategiske prioriteringer. Utvalget påpekte følgende: «Det vil være kritisk for handlingsrommet om departementene og Forskningsrådet og etter hvert også regionale fond, preger den faglige utviklingen av universiteter og høyskoler mer enn før, ved at ressurser fra grunnbevilgningen i for stor grad nyttes til eksternt finansierte prosjekter». Unio mener kvaliteten på høyere utdanning er avhengig av et finansieringssystem som opprettholder institusjonenes faglige autonomi.

En annen effekt av at den eksternt finansierte aktiviteten har økt, er at ressurser og innsats i stor grad dreies over på forskning. Det er all grunn til å stille spørsmål om i hvilken grad konkurransen om og

aktiviteter finansiert av eksterne forskningsmidler går på bekostning av aktiviteter knyttet til utdanningsoppdraget og oppfølging av studentene. Det er i dag en enorm ubalanse når det kommer til størrelsen på eksterne midler til forskning og eksterne midler til utvikling av undervisning. Forskjellene i de eksterne belønningssystemene kan illustreres ved at det gjennom Norges Forskningsråd utlyses forskningsmidler for flere milliarder kroner årlig, mens de få statlige støtteordningene for utvikling av undervisning – som senter for fremdragende utdanning og Norgesuniversitetet, forvalter midler for under 40 millioner i året.

Stortingsmeldingen bør se nærmere på muligheten for å etablere ordninger som utløser finansielle bidrag til undervisningsutvikling, i forbindelse tildeling av eksterne forskningsmidler (for eksempel i forbindelse med SFF'ene).

Med kvalitetsreformen fikk vi et delvis insentivbasert finansieringssystem som skulle bidra til at høyskolene og universitetene i større grad hadde økonomisk interesse av å få studentene til å fullføre studiene. Men etter 15 år har vi ikke oppnådd forventede endringer verken i frafallet eller i gjennomføringstakten til studentene. Derimot har insentivordningen medført et overopptak av studenter som det ikke gis full finansiering for. Våre medlemmer som forsker og underviser ved landets høyskoler og universitet, erfarer at dette går på bekostning av utdanningskvaliteten. Unio mener at insentivet knyttet til studiepoeng burde reduseres. Dagens insentiv knyttet til studiepoeng er svært sterkt og har som også ekspertgruppen som evaluerte finansieringssystemet pekte på, ført til at institusjonene har langt flere studenter enn de har full finansiering for. En «overbooking» av studenter fører til dårligere muligheter for god oppfølging av studentene, mer undervisningsbelastning for de ansatte og mindre lærerkontakt per student. Dette er negativt for utdanningskvaliteten. Unio har derfor i lang tid tatt til orde for å justere ned insentivstyrken i den resultatbaserte utdanningsfinansieringen.

Mobilitet og internasjonalisering

Økt student- og lærermobilitet har vært en uttalt målsetting siden Kvalitetsreformen ble innført. Det er liten tvil om at det å ta del i fagmiljøer utenfor egen institusjon – både innenlands og utenlands - bidrar til å gi et annet perspektiv og en verdifull innsikt til det miljøet man kommer fra. Det er viktig at det ikke legges finansielle hindre i veien for mobilitet.

Siden 2002, har studentutveksling gitt finansiell uttelling til institusjonen som sender ut en student på utveksling. Men dette insentivet er lite i forhold til hva det koster å administrere utvekslingsavtaler. I tillegg vil institusjonen tape på at utreisende studenter avlegger studiepoeng ute og ikke på hjemmeinstitusjonen.

NOKUT¹ viser til at utveksling som er en integrert og tilrettelagt del av studieløpet gir meget høy faglig kvalitet og læringsutbytte. Samtidig er det slik at dagens finansieringssystem ikke gir institusjonene uttelling for studieopphold i utlandet som er kortere enn tre måneder og som ikke skjer innenfor en formalisert utvekslingsavtale.

¹ NOKUT notat: **Bidrar delstudier i utlandet til å heve kvaliteten i høyere utdanning?**
Lisa Dahl Keller, 2015

Institusjonene oppfordres til å legge til rette for at deler av utdanningen kan legges til utlandet og Unio mener at internasjonalisering og studentutveksling er av så stor verdi for institusjonenes kvalitetsutvikling, at det er uheldig at finansieringssystemets insentiver ikke støtter bedre opp under dette arbeidet.

Finansiering av praksis

For profesjonsutdanningene der praksisstudier utgjør en viktig del av utdanningen, har Unio gjennom år etterlyst et system for forutsigbar og hensiktsmessig finansiering av praksisstudiene. Vi mener derfor at en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning må ta denne utfordringen på alvor. Kvaliteten og relevansen på praksisstudiene er avhengig av gode samarbeidsløsninger mellom studiested og praksisfelt. Et godt samarbeid vil også legge grunnen for kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring.

Unio mener at en formålstjenlig finansieringsmodell må sikre at ressursene blir brukt der de er tiltenkt, og at de ikke taper i kampen mot andre gode formål i stramme kommune- eller helseforetaksbudsjetter. For oss er det derfor avgjørende at det utvikles et finansieringssystem der ressursene følger oppdraget. En mulighet er å kanalisere ressursene via UH-sektoren. Utdanningsinstitusjonene har det formelle ansvaret for hele utdanningen, også for praksisstudiene. Vi mener det kan være en fordel at den ansvarlige institusjonen også forestår finansieringen. Og at det vil kunne bidra til å sikre den nødvendige faglige kontakten mellom studiested og praksisfelt.

For øvrig viser vi til innspill fra andre Unio-forbund for mer om praksisdelen av utdanningene.

2. Struktur

En av styrkene ved høyere utdanning i Norge er det mangfoldet i institusjoner, studietilbud og tradisjoner som de forskjellige lærestedene representerer. Det er en kvalitet ved utdanningssystemet vårt at det finnes tilbud om høyere utdanning over hele landet. Universitetene og høyskolene har mange ulike samfunnsoppdrag. Ett sentralt oppdrag er å utdanne kompetent arbeidskraft til viktige velferdsoppgaver innenfor helsevesenet, utdanning, sikkerhet og beredskap for å nevne noen. For å lykkes med dette, må det rekrutteres studenter fra hele landet, og leveres kompetente fagfolk tilbake til hele landet. Dette er særlig viktig når vi vet at det ligger store rekrutteringsutfordringer foran oss til en rekke av disse yrkene. For mange av profesjonsstudiene er praksis en viktig og omfattende del av studiet, og det er viktig med nærhet til de ulike arbeidsplassene der praksisutdanningene skal foregå. For de ulike helseprofesjonene er det for eksempel avgjørende at alle deler av helsetjenesten må kunne benyttes som læringsarena.

Videre dekker mange av de regionale høyskolene og universitetene et lokalt og regionalt behov innen forskning og kompetanseutvikling – gjennom samarbeid, nettverk og kunnskaper om og i regionen – som ikke andre institusjoner i samme grad kan bidra til. Det er derfor viktig med en institusjonsstruktur som sikrer at ikke studier og ordninger som fungerer godt lokalt, utraderes som følge av standardisering og institusjonell samordning.

Strukturreformen er i stor grad blitt drevet fram under argumentene om at størrelse er en forutsetning for kvalitet. Det er viktig for utdanningskvaliteten at institusjonene kan ha et undervisningsmiljø av en viss størrelse, med et kollegium som samlet sett innehar tilstrekkelig bredde og dybde til å opprettholde og kontinuerlig videreutvikle seg faglig. Det er allikevel vanskelig å se at store, campusovergripende institusjoner per se medvirker til bedre utdanningskvalitet.

Mangfold og diversitet er en nødvendighet og styrke for alle fagområder. Det er selvsagt at man ikke kan bli like god på alt ved alle institusjoner og at det er behov for en viss spissing og faglig spesialisering. Unio vil spesielt trekke fram utfordringer knyttet til fagene innenfor humaniora. Mange humanistiske fag og fagområder er små, men av stor betydning for kunnskapsproduksjonen og den kunnskapsmessige beredskapen. Her har krav om spissing og oppbygging av «robuste» fagmiljøer allerede ført til faglig ensretting – en tendens som vil vedvare om man ikke tar aktivt grep for å hindre den og sikrer det humanistiske fagmangfoldet. Unio er kritisk til en ensretting innen humanistiske fag, med det resultat at vi kun studerer det som er nærmest oss i tid og rom. Dette svekker den historiske dimensjonen ved fagene, både når det gjelder vår nære historie og de lange linjene til fortida. I en stadig mer global verden med økende migrasjon, er det avgjørende at kunnskapen om språk og samfunn i andre verdensdeler ikke blir ytterligere nedprioritert i en stadig satsing på store, «robuste» miljøer. Det må være politisk vilje til å ta vare på de smale miljøene.

Det tar tid før vi får hentet ut en eventuell kvalitetsgevinst av strukturreformene. De fleste ansatte føler foreløpig konsekvensen kun i form av økt arbeidspress og usikkerhet. Unio vil påpeke hvor viktig det er at dette arbeidet involverer de ansatte bedre, og gjør kvalitetsutvikling til et kollegialt prosjekt. Det er derfor maktpåliggende at ikke arbeidet med å heve kvaliteten i utdanningene bare blir et nytt reformarbeid som materialiserer seg som krav til de ansatte om å benytte enda mer av sin fritid for å strekke til.

3. Studiefinansiering / studentvelferd

En god studiefinansiering er en viktig forutsetning for å sikre bedre sosial mobilitet, god studieprogresjon og minst mulig frafall i høyere utdanning. Norge er tjent med at studenter fullfører på normert tid og kommer ut i jobb for å bidra med sin kompetanse i samfunnet. Samtidig er det grunnlag for å hevde at læringsmiljøet og kvaliteten ved studiene blir bedre av at studentene tilbringer tilstrekkelig med tid på studierelaterte aktiviteter.

Flere undersøkelser bekrefter at en stor andel studenter har inntektsbringende arbeid ved siden av studiene. I studiebarometeret 2015 kommer det fram at studentene i snitt bruker 8,4 timer i uka på inntektsbringende arbeid. En annen kartlegging, Eurostudent V fra 2015 viste at norske masterstudenter bruker 14 timer i uka på lønnet arbeid.

NSO har lagt fram beregninger, der man sammenligner utviklingen av studiestøtten med utviklingen i størrelsen på grunnbeløpet (G) i Folketrygden. Disse viser tydelig hvordan verdien av studiestøtten er lavere i dag enn den var på 1990-tallet. Unio mener det må etableres mekanismer som sikrer at studentenes økonomi følger kostnadsutviklingen i samfunnet, og foreslår derfor at støttebeløpet knyttes opp mot grunnbeløpet i folketrygden. Unio mener den årlige studiestøtten skal være på 1,5 G og fordeles over 11 måneder.

4. Lønns- og arbeidsvilkår

Rammevilkårene for de ansatte er selvsagt også av betydning for institusjonenes mulighet til å utvikle og tilby høy kvalitet på studietilbudet. I ESG pekes det på at de vitenskapelige ansattes rolle er avgjørende for å gi utdanning av høy kvalitet som bidrar til studentenes kunnskap, kompetanse og ferdigheter.

På Kunnskapsdepartementets kontaktkonferanse med UH-sektoren i januar 2014 hold statsråden en tale med overskriften «kvalitet først og fremst» der han i sju punkter summerte hva som skulle være førende for hans arbeid i regjeringsperioden. Ett av de sju punktene var at regjeringen skal se på rammene for hvordan vi ivaretar våre vitenskapelige ansatte. Det inkluderer rekruttering, stillingsstruktur og karriereutvikling.

«Vi må ta vare på sektorens viktigste ressurs – menneskene!», uttalte statsråden den gangen. Unio støtter denne vektleggingen av de ansattes betydning, og behovet for å sikre gode rammevilkår – herunder lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i sektoren. Vi etterlyser gode karriereplaner og systematisk kompetanseutvikling for de ansatte.

Det er en fare for at UH-institusjonene kommer til å oppleve mindre forutsigbarhet, fordi stadig mer av finansieringen knyttes til tidsavgrensede prosjekter, og det økonomiske handlingsrommet blir mindre. Flere tidsavgrensede prosjekt betyr at det blir vanskeligere å tilby de ansatte faste stillinger, dyrke fram gode forskningsmiljøer og investere i kvalitet i utdanningen.

Det har vært tverrpolitisk enighet om at bruken av midlertidig tilsetning innenfor vanlige vitenskapelige og teknisk- administrative stillinger har vært for høy i universitets- og høyskolesektoren. Institusjonene ligger langt over hva som er vanlig ellers i arbeidslivet. Unio mener stortingsmeldingen må drøfte konsekvensene dette har for utdanningskvaliteten. Ønsket om å videreutvikle høy utdanningskvalitet og tetter oppfølging av studentene, står i så måte i et underlig relieff til regjeringens årlige «effektiveringskutt» på 0,7 %, som går rett fra institusjonenes basisbevilgninger. Kuttet alene tilsvarer om lag 225 forsknings- og undervisningsårsverk i sektoren.

Institusjonenes indre aktiviteter

I tillegg til å se på ytre forhold og rammebetingelse, må en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning se nærmere på hvordan det kan tilrettelegges for at selve aktivitetene ved institusjonene frambringer kvalitet i studiene. Institusjonenes ansvar for å stimulere til kompetanseutvikling av de fagansatte og institusjonenes ansvar for å stimulere til nye undervisningsmetoder og bruk av ny teknologi er blant de sentrale områdene som dekkes i «ESG Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area». Der omtales også akademisk frihet og integritet. Unio mener at den individuelle og institusjonelle akademiske friheten som er lovfestet i universitets- og høyskoleloven, er en sentral føring for og betingelse for kvaliteten i høyere utdanning.

5. Forskningsbasert utdanning

I henhold til lov om universiteter og høyskoler skal høyere utdanning være basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap. Unio mener dette innebærer at institusjonene gjennom eget forsknings- og utviklingsarbeid skal sikre undervisning av høy kvalitet. Videre mener Unio at forskningsbasert undervisning må innebære at studentene skal introduseres for, og gis mulighet til å involveres i, forskningsaktiviteter underveis i studiene. Dette gjenspeiles også i kravene til kunnskap, ferdigheter og generell kompetanse i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket.

Både myndigheter og læresteder peker på at studentforskning som undervisningsmetode og læringsform er en ønsket pedagogisk tilnærming. Meld. St. 18 (2012–2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter, beskriver betydningen av såkalt studentaktiv forskning. «Læring gjennom forsknings- og utviklingsaktivitet styrker studentenes innsikt i faget, motiverer til videre faglig utvikling etter endt utdanning og styrker evnen til kritisk tenking» kan vi lese der. Likeså understreker Universitets- og høyskolerådet i «Utdanning + FoU = Sant» viktigheten av undervisning der studenten inngår i *undersøkende* læreprosesser.

Forskningsbasert undervisning er ikke kun å forstå som undervisning som trekker på forskningens resultater, men også undervisning hvor forskning inngår som læringsaktivitet så langt som mulig.

Unio mener at et viktig premiss for å lykkes med forskningsbasert undervisning er at de vitenskapelige stillingene som hovedregel skal være kombinerte med rett og plikt til både forsknings- og utviklingsarbeid, undervisning og formidling.

Stortingsmeldingen bør diskutere hva det innebærer at høyere utdanning skal være forskningsbasert, og hvordan det skal forstås innenfor ulike utdanninger og utdanningsinstitusjoner.

6. Undervisningskvalitet

Unio mener at spørsmål og problemstillinger knyttet til selve undervisningskvaliteten må stå helt sentralt i en stortingsmelding om utdanningskvalitet.

Høyere utdanning er blitt en masseutdanning, og Unio mener at sentrale myndigheter i langt større grad må ta dette inn over seg. Stortingsmeldingen bør diskutere på hvilken måte institusjonene kan settes i stand til å ta et større ansvar for å bidra til studentens læringsarbeid. Et slikt ansvar innebærer blant annet et søkelys på den pedagogiske og den fagdidaktiske kompetansen til de vitenskapelige ansatte. Dersom kvaliteten på utdanningen skal bedres, må undervisningsoppgavet anerkjennes og likestilles med forskningen.

Unio mener det bør vurderes å etablere nasjonale retningslinjer for den pedagogiske og fagdidaktiske kompetansen til de ansatte. Samtidig bør det arbeides for å etablere meritterings- og utviklingsprogrammer for undervisningskompetansen². Det overordnet viktige er at underviserrollen avprivatiseres, profesjonaliseres og gjøres til gjenstand for kontinuerlig utvikling.

En viktig forutsetning for utvikling er at erfaringer deles. Målet må derfor være at alle undervisere inngår i et kollegialt fellesskap hvor man kultiverer sin undervisningskompetanse gjennom undervisningsfaglig diskusjoner og erfaringsdeling på for eksempel workshops, konferanser og gjennom skriftlige kanaler, UH-pedagogiske kurs, kollegaveiledning, utvikling av læringsverktøy, -metoder og -former, og studentevalueringer. UHRs Nasjonale veiledende retningslinjer for universitets- og høyskolepedagogisk basiskompetanse gir et godt bilde av hva basiskompetansen bør inneholde og hvordan man kan organisere videreutviklingen av den.

For mange av profesjonsutdanningen er det svært viktig med kvalitetsforbedrende tiltak i praksisstudiene. Det er både behov for en vurdering av organisering og innhold i praksisstudiene og rammebetingelsene for praksis. God og relevant praksisopplæring er en forutsetning for at velferdstjenestene skal få tilført

² Vi vil vise til NTNU og UiT som har gått foran og utarbeidet et forslag til et meritteringsystem for undervisning ved sine respektive institusjoner.

kvalifisert personell med riktig kompetanse. Kvaliteten i praksisstudiene, og hvordan de virker sammen med undervisningen ved lærestedene, er avgjørende for den samlede studiekvaliteten. Undersøkelser viser at kvaliteten i praksisstudiene ofte er for dårlig. Et styrket samspill mellom utdanning og yrkesfelt er det viktigste bidrag til kvalitet og relevans i praksisstudiene. Unio mener det er hensiktsmessig å satse på kombinerte stillinger som kan bidra til å sikre integrering av teori og praksis.

Helsefagutdanningene

Plikt til nødvendig praksisopplæring og forpliktende avtaler om praksisundervisning må ha samme lovfesting i både spesialist- og kommunehelsetjenesten. Avtalene må tilpasses de ulike praksisarenaene og utdanningene, og må omfatte kvalitetskrav til praksisstedene og kompetansekrav til veilederne. Alle studenter har krav på veiledning av en kompetent veileder; det eksisterer imidlertid ingen felles forståelse av hva dette innebærer eller hvilken tidsressurs som skal settes av til veiledning. Stortingsmeldingen bør ta opp i seg anbefalingen fra sluttrapporten til prosjektet Kvalitet i praksisstudiene i helse- og sosialfaglig høyere utdanning, som Kunnskapsdepartementet fikk overlevert i vår. Unio forventer at meldingen følger opp de foreslåtte tiltakene i rapporten.

7. Utdanningsledelse

I invitasjonen til å komme med innspill til meldingsarbeidet, peker statsråden på at det må skapes en kvalitetskultur og en tydelig utdanningsledelse.

Utdanningsledelse handler i stort om institusjonsledelsens helhetlige ansvar for kvalitetsutvikling. Utdanningsledelse er avgjørende for å sikre gode prosesser og sammenheng i studieløpet. I forbindelse med fusjonsprosessene som nå pågår, er det avgjørende at det etableres avklarte leder- og ansvarsroller ved fakultet og institutter. En forutsetning for god utdanningskvalitet er at arbeidet er forankret i ledelsen. Universiteter og høyskoler har mange oppgaver og det er liten tvil om at det politiske trykket de siste årene har vært på fusjoner, forskningskvalitet, innovasjon og deltagelse i Horisont 2020. I lys av dette er det ikke overraskende om de ansatte oppfatter at institusjonsledelsene ikke i tilstrekkelig grad støtter og verdsetter undervisning. Denne stortingsmeldingen gir en mulighet til å vurdere tiltak for å rette opp skjevheter som har utviklet seg mellom utdanning og forskning i høyere utdanning.

Videre i dette innspillet vil Unio vektlegge den delen av utdanningsledelsen som kan omtales som undervisningsledelse.

Bedre og tydeligere undervisningsledelse er helt nødvendig for å lykkes med å utvikle utdanningskvalitet. Å sikre kvalitet og relevans i utdanningen krever strategisk satsing på utdanningsledelse på alle nivå fra styret, rektor, dekan, instituttleder, studieprogramleder, emneansvarlig og faglærer. Det er viktig her å vektlegge en kollegial kultur, og ikke byråkratisk, administrativ makt. Unio mener det kan være riktig å etablere undervisningsteam som diskuterer kvalitet, undervisning og evalueringsformer, som har rutiner for kollegaveiledet undervisning og som åpner opp arenaer for kollektiv kompetanseutvikling og lokal kvalitetsutvikling.

KD har – etter anbefaling fra ekspertgruppen for nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler – igangsatt forsøk med å inngå utviklingsavtaler med enkelte universiteter og høyskoler. Avtalene skal inneholde mål innenfor prioriterte utviklingsområder som departementet og hver institusjon blir enige om. Målene skal være i tråd med sektormålene og gjenspeile overordnede prioriteringer for utvikling av

institusjonen de neste 3-4 årene. Unio mener forsøkene med utviklingsavtaler må brukes aktivt som et virkemiddel nettopp for å stimulere til utvikling av en sterkere kvalitetskultur og tydeligere undervisningsledelse i høyere utdanning.

8. Læringsstøttende teknologi

Unio mener det må på plass en reell satsing på IKT og ny teknologi i norsk høyere utdanning. Skal vi lykkes med å heve utdanningskvaliteten, må det være politisk vilje til å satse store beløp med en slik innretning at institusjonene og de ansatte kan utvikle nye undervisningsmetoder og ta i bruk ny, læringsstøttende teknologi. Denne stortingsmeldingen bør derfor bidra til å tydeliggjøre behovene for oppgradering av undervisningsbygg og infrastruktur for mer studentaktive og innovative undervisningsmetoder, herunder læringsarealer, undervisningsutstyr, og digitale læringsplattformer.

Samtidig vil Unio understreke at digitaliseringen og teknologien ikke i seg selv sikrer økt undervisningskvalitet. Det er kunnskapen om hvordan man gjør bruk av disse verktøyene til et pedagogisk formål, som får betydning for undervisningen og studentenes lærings- og dannelsesprosess. Det samlede læringsutbyttet til studentene nås ved en gjennomtenkt variasjon i undervisnings- og vurderingsformer i gjennomføringen av et studieprogram. Avgjørelsen om hvilke undervisnings- og vurderingsformer som samlet gir best læringsutbytte for studenten, må tas i fellesskap av involverte undervisere. Det bør være en selvfølge å diskutere digitale verktøy- og ressursvalg i disse prosessene, men det forutsetter at institusjonsledelsen og de ansatte har digital kompetanse.

Norgesuniversitetet har utviklet en guide for digital kompetanse og undervisningskvalitet i høyere utdanning³. Der foreslår de blant annet at sentrale aktører på nasjonalt nivå – inkludert utdanningsmyndighetene – må:

- Legge til rette for en nasjonal infrastruktur og undervisningsteknologiske fellestløsninger som fremmer bruk av digitale undervisnings- og vurderingsformer.
- Styrke forskning på bruk av digital teknologi og undervisningskvalitet i høyere utdanning og sørge for at sektoren har midler til å drive adekvat forsknings- og utviklingsvirksomhet rettet mot bruk av digital teknologi i utdanningen.
- Kreve at institusjonene utvikler meritteringssystem for undervisning, samt andre kvalitets- og belønningssystemer som fremmer en bruk av digital teknologi som legger til rette for læring.
- Sørge for at digital kompetanseheving inngår i veiledende retningslinjer for basisopplæring i universitets- og høgskolepedagogikk

Unio mener guiden fra Norgesuniversitetet inneholder en rekke gode forslag, som stortingsmeldingen bør inkludere og følge opp.

Det er viktig å understreke at vi ikke kan digitalisere oss bort fra at god undervisning skjer i konkrete møter mellom mennesker, og gjennom studentaktive undervisningsformer og læringsmiljøer. Vi viser i så måte til høringen av MOOC-utvalgets utredning og Unios innspill i forbindelse med denne.

³ Fossland og Ramberg (2016): Kvalitetskjeden i høyere utdanning – en guide for digital kompetanse og undervisningskvalitet. Norgesuniversitetets skriftserie nr. 1/2016

9. Studentoppfølging

Overgangen fra «den selvgående» studenten som var forventet å ta ansvar for egen læring, til masseutdanning med en heterogen studentmasse, krever en langt tettere oppfølging av studentene.

Tall fra Studiebarometeret tyder på at studentene opplever manglende oppfølging og ikke minst tilbakemelding fra de faglige ansatte. De oppgir også en viss misnøye med muligheten til å påvirke innhold og opplegg i studiene. Samtidig vet vi fra andre undersøkelser at de ansatte opplever at studentene ikke er nok engasjerte i faget. Begge disse «posisjonene» er etter vårt syn uheldige for studiekvaliteten. Så lenge studentene opplever at lærestedet ikke er tilstrekkelig interessert i dem som studenter og som en del av det akademiske fellesskapet, er det forståelig at mange ikke investerer så mye tid og engasjement i studiet sitt som de burde. Samtidig kan de ansatte oppleve manglende tid og engasjement fra studentenes side som en barriere mot nettopp å involvere og sette krav til studentene som deltakere i et fagfellesskap. Dette er en uheldig spiral som det er viktig å få brutt.

Unio vil understreke at vi i Norge har svært gode forutsetninger for å lykkes med å integrere studentene i det akademiske fellesskapet og i å stille klare forventninger til studentenes innsats og deltakelse. Vi har gratis høyere utdanning og offentlige utdanningsinstitusjoner. Vi har så langt lyktes i å bevare noe fra den Humboldtske tradisjonen, og ikke latt sektoren bli for dominert av ideene om økt konkurranse, privatisering og markedsstyring. Utdanning er fortsatt et gode og ikke en vare, og studentene skal ikke betraktes som en kunde som kan shoppe utdanningstilbud og der tilbyderne ikke har noe ønske om å gjøre kundene sine urolige.

Universitetene og høyskolenes innsats i møtet med nye studenter i første semester og studieår er avgjørende. Her har de fleste institusjonene et uforløst potensiale i dag. Alle burde ta mål av seg til å etablere et helhetlig og godt førstesemestertilbud. Skal institusjonene ha høye ambisjoner på studentenes vegne, med høyere krav til arbeidsinnsats, gjennomføring og evnen til å produsere akademisk kunnskap, må vi også lykkes bedre med å inkludere dem tidlig i fagenes kultur, arbeidsmåter og læringsmetoder. Studentene må innrulleres i en fag- og læringskultur som deler de høye ambisjonene, med en tydelig identitet som gjenspeiler studiestedets egen selvforståelse, og som gjør at studentene forstår behovet for stor arbeidsinnsats, hvordan man skal arbeide med studiene. Herunder anses det som viktig at de fremste fagpersonene deltar også i begynnerundervisningen. Vi må dyrke læringslyst heller enn å påføre læringstrykk.

Tilgang til studieveiledning og karriereveiledning kan ha avgjørende betydning for studentenes mulighet til å lykkes med studiet sitt. Mangel på mestring av studiet eller opplevelsen av å ha valgt feil studie, kan være en viktig årsak til frafall i høyere utdanning. I en situasjon der studenten erfarer feilvalg, er det rimelig å anta at behovet for veiledning er tilstede. Likevel viser studier at lærestedene i liten eller ingen grad har tilbudt veiledning til de studentene som slutter.

I NOU 2016:7 tegner Karriereveiledningsutvalget et bilde av et lite enhetlig og systematisk veiledningstilbud til studentene i høyere utdanning. UH-loven gir ikke studentene rett til karriereveiledning, og KD legger heller ingen eksplisitte føringer om at det skal tilbys karriereveiledning i sine tildelingsbrev til institusjonene. Unio mener stortingsmeldingen bør se nærmere på hvordan det kan legges til rette for et mer systematisk og kvalitativt godt tilbud om studie- og karriereveiledning ved alle institusjonene i høyere utdanning.

Karriereveiledningsutvalget har i sin NOU 2016:7 fremmet en rekke forslag. Stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning vil være et naturlig sted å følge opp de forslagene som omhandler UH-sektoren.

10. Internasjonalisering

Det er nå åtte år siden en stortingsmelding om internasjonalisering av utdanning ble lagt fram. Under presentasjonen av denne ble det sagt – Internasjonalisering av utdanning er viktig for at Norge som kunnskapsnasjon skal delta i den globale utviklingen. Elever og studenter må rustes til å møte utfordringene i et stadig mer internasjonalt orientert arbeidsliv. Økt internasjonalisering betyr bedre flerkulturell kompetanse, både for elever og studenter hjemme og ute - og for utdanningsinstitusjonene i Norge.

Det ble også varslet at det skulle arbeides med en omlegging av studiefinansieringen for studier i utlandet, slik at studentene i framtiden motiveres til å studere ved institusjoner med høy kvalitet fordi det gir en bedre trygghet for studieutbyttet. Som vi har berørt under punkt 1. Finansiering er det fortsatt strukturelle og finansielle hindringer i veien for at studenter enkelt kan legge inn et utenlandsopphold som en integrert del av utdanningen.

I stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen i høyere utdanning ble kravet om kvalitet i utdanningen koblet til målsettingen om økt internasjonalisering. Internasjonalisering skulle være et virkemiddel for å oppnå kvalitet i høyere utdanning og forskning. Men mye har endret seg siden 2008. Mens hovedformålet med støtten til studenter fra utviklingsland som kom til Norge for å studere tidligere var bistand og målet at de reiste hjem etter endt utdanning, er det i dag en internasjonal konkurranse om å lokke de beste utenlandske studentene til egne universiteter – og å beholde dem som kvalifisert arbeidskraft når de er ferdig utdannet.

Unio mener at det kan være på tide med en ny melding om internasjonalisering av utdanning der mål og tiltak sees i lys av andre pågående prosesser innen høyere utdanning og forskning.

Læringsresultater og læringsutbytter

11. Studentenes forkunnskaper / studiekompetanse

Flere studier viser en sammenheng mellom studentenes forkunnskaper (ofte målt gjennom karakterer) og evnen til å fullføre studiene. Innenfor de disiplinorienterte fagene viser en studie at de som er tatt opp med et karaktersnitt på mindre enn 4.0, har forholdsvis dårlige odds for å fullføre studiet de har begynt på⁴. Det er også faglig dokumentert at studentenes forkunnskaper er avgjørende for læringsutbyttet. Universitetene og høyskolene kunne «enkelt» forbedret kvaliteten i læringsresultatene ved å innføre strengere karaktergrenser ved opptak eller andre former for siling, slik at de var sikre på at studentene faktisk var kompetente for studiene. En slik politikk er det heldigvis ikke noe stor oppslutning om i Norge. Vi har behov for at store deler av de som velger studieforberedende programmer i videregående opplæring fortsetter på studier i høyere utdanning, og at de lykkes med gjennomføringen. Da er

⁴ NIFU-rapport 2016:2

sannsynligvis institusjonenes faglige forventninger og krav til studenten av større betydning enn inntakskravene.

Men det kan være på sin plass å spørre om den reelle kompetansen elever fra studieforbereidende program i videregående opplæring har med seg, er den som skal til for å lykkes som studenter i høyere utdanning. I St.meld 20 (2012-13) På rett vei, ble det pekt på at de studieforbereidende programmene i større grad må få vilkår som gjør at framtidige studenter blir bedre studieforbereidte. Det ble videre foreslått å etablere et programråd for å sikre økt kvalitet, bedre oppfølging og økt relevans for de studieforbereidende utdanningsprogrammene. Dette tiltaket er ikke blitt fulgt opp. Unio mener de studieforbereidende programmene i vgo fortjener større oppmerksomhet og et konstruktivt kritisk søkelys. Vi etterlyser også etableringen av programråd, som et mulig tiltak for å styrke disse programmene og gjøre elevene reelt studieforbereidte.

12. Frafall eller avbrudd i studiene

Vi må få en bedre og mer helhetlig forståelse for frafall. Begrepsbruken er ofte misvisende. Med «fracfall» mener vi stort sett avbrudd av studieløp før gradsgivende eksamen er avlagt. Studenter som slutter på et studieprogram fordi de har fått relevant arbeid eller skal starte på et annet studium er å regne som positivt frafall. I slike tilfeller er tiltak overflødige. At noen oppdager at studiet ikke passet for dem og dermed avbryter, er også naturlig. I slike tilfeller kan man peke på at informasjonen om studiet og faget kunne vært bedre, men ofte er dette noe studentene først merker etter å ha forsøkt en periode.

I en rekke av profesjonsfagene skal det foretas en skikkethetsvurdering av studentene, og det er riktig å veilede en del studenter ut av studiet dersom det viser seg at de ikke er skikket for den profesjonsutøvelsen de utdanner seg til. Unio-studentene har reist debatt om institusjonene i for liten grad tar skikkethetsvurderingene på alvor, og at de oftere burde veiledet studenter ut av studiene.

Vår bekymring bør først og fremst være rettet mot de avbruddene som skyldes studentens manglende gjennomføringsevne, mangelfull motivasjon eller grunnleggende ferdigheter, eller et dårlig læringsmiljø og undervisningstilbud. For å iverksette gode tiltak her, må vi imidlertid i enda større grad få kartlagt hva som er årsaken.

Bedre oppfølging av studentene gjennom å etablere gode rutiner for studentmottak og oppstartsemestret kan bidra til å skape en kollektiv læringslyst. Det blir viktig å inkludere studentene i fagfellesskapet gjennom tidlig å introdusere dem for en fagkultur og god arbeidsmoral. Studentene må inviteres til dialog om hvilke ambisjoner de har på egne vegne, og hvilke læringsstrategier de tar i bruk. Dette arbeidet må også følges opp gjennom studiet. Mye av frafallet medfører ikke bare bortkastet tid og ressurser for studenter og institusjoner, men også psykiske utfordringer knyttet til nederlagsfølelse og mistilpasning. Desto viktigere blir det å sørge for at studentene kan velge så riktig som mulig fra første stund, og at ikke utdanningsstrukturer hindrer positivt frafall. Et bedre og mer systematisk studie- og karriereveiledningstilbud vil være et viktig bidrag til dette (se pkt 9. om studentoppfølging).

13. Kvalifikasjoner og læringsutbytter

Høyere utdanning har et ansvar for å utdanne de kvalifikasjonene arbeids- og samfunnslivet etterspør. Samtidig er det en viktig dimensjon ved høyere utdanning at studentene får kunnskaper om og blir eksponert for det *ikke* umiddelbart nyttige. Et spørsmål denne stortingsmeldingen bør gi svar på, er hvordan vi utdanner kloke kandidater, og ikke bare flinke.

Læringsmål og kvalifikasjonsrammeverk må balansere innlæring av ferdigheter opp mot kritisk og etisk bevissthet. Kritisk refleksjon har stått sterkt i nordisk utdanning og er en viktig motvekt til et mer instrumentelt læringssyn med fokus på målbare resultater. For å arbeide kvalitativt med utforskende aktiviteter i høyere utdanning, er det viktig å myndiggjøre studentene og bidra til å gi rom for nye erfaringer. Vi må stimulere studentenes kunnskapstørst og kritiske sans, og gi dem fleksible muligheter til faglig og personlige utvikling.

Det er ikke lett å vite i dag hvilke kompetansebehov vi trenger i det framtidige arbeidslivet. Det vi kan vite med noenlunde sikkerhet er at vi kommer langt hvis det ligger en god kunnskapsbase i bunn. En kompetent yrkesutøver er den som har særegne kunnskapsmessige forutsetninger som vil bidra til at vedkommende kan påvirke og endre forutsetningene for eget arbeid, og gjennomføre endringer og reformer.

Et dilemma med målstyringen av utdanningen er at alle tvinges til å gjøre tilpasninger til ett standardisert kvalifikasjonsrammeverk og akkrediteringsprinsipp, som i noen grad fører til ensretting og samlebåndsproduksjon. Det er derfor maktpåliggende at NOKUT anerkjenner og gir rom for institusjoner og fagmiljøer som forsøker å forholde seg kritisk prøvende til undervisningsmetodikk, evalueringer og kvalitetsutvikling – også når det utfordrer etablerte standarder og rutiner. Unio mener utviklingen av NOKUTs rolle inn mot større vekt på rådgiving er riktig, selv om rollen som både tilsyn og rådgiver er problematisk.

Kvalitet må gjenkjennes, oppleves og deles i dialog og samvær: kvalitet er ikke målbart gjennom enkle indikatorer. Dersom de nasjonale indikatorene og rapporteringssystemene ikke gir rom for nyanser og fagspesifikke kvaliteter blir viktige kvalitetstegn og -begreper borte. Vi imøteser derfor et NOKUT som samarbeider mer med institusjonene og tverrinstitusjonelle samarbeidsorgan om kvalitetsutvikling. Kvalitetsindikatorer bør i større grad fokusere på at man jobber systematisk med kvalitet, og stiller krav både til institusjonene og til studentenes arbeid. Dette fordrer at man undersøker *hvordan* institusjonene bruker kvalitetssikringssystemene, ikke bare *at* de eksisterer og brukes.

Det må også i tilsynsarbeidet gis rom for ulikhet i hva som kjennetegner kvalitet. For enkelte studier og studenter vil det være riktig med en rask og tidlig introduksjon til forskning, mens for andre vil innlæring av grunnleggende praksiskunnskap og ferdigheter være mer sentralt og riktig. Forskjellige studenter innenfor samme utdanning kan også ha forskjellige ønsker og behov. Utdanning retter seg inn mot flere formål og dermed vil kvantitative, nasjonale standarder være mangelfulle for å uttrykke kvalitet både på et generelt og mer faginternt nivå. Vi må åpne for fagspesifikk og programspesifikk evaluering og vurdering på enkelte emner, og de indikatorene som vektlegges bør i større grad rette seg mot konstruktive prosesser og handlinger. NOKUTs tilsyn og studiebarometeret må ikke bare etterspørre hva studentene får, men hva de gjør, og så i større grad evaluere studiene ut fra hva studentene gjør i sitt læringsarbeid.

Avslutning

Gjennom vår brede tilnærming til hvordan vi kan forstå kvalitet i høyere utdanning og hvilke faktorer som fremmer og hemmer kvalitet, har Unio berørt og kommentert de fem områdene statsråden ønsket å konsentrere innsatsen om. Samtidig håper Unio å ha synliggjort at kvalitetsfremming krever ressurser og en bred inngang, jf ESG Standards, og at både selve stortingsmeldingen og det framtidige kvalitetsarbeidet vil bli mangelfullt dersom regjeringen velger å begrense innsatsen om de fem punktene.

Vennlig hilsen
Unio


Ragnhild Lied
leder


for Stephanie Bahl
leder Unio-studentene