

Høring – forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven

Høringsbrev av 16.9.2015

Oslo, 15.12.2015

Deres ref. 15/4145

Vår ref. AM/MT

Vi ser det som prisverdig at departementet stadig arbeider for bedre kvalitet og søker mer effektive og sikre rutiner for å heve kvaliteten i norsk høyere utdanning.

I denne høringen har vi ingen innsigelser mot forslagene til endringer vedrørende 2. *Klageordningen for SIUs tildelingsvedtak* eller 4. *Klagefrist ved forprøver*.

Til punkt 1 om *Vitnemålsbank* savner vi en mer utdypende behovsanalyse enn at dette er et «stort problem». Vi stiller oss umiddelbart tre spørsmål: Hvor stort er problemet, hva vil dette koste, og hva med alle som har utdanning fra andre land enn Norge? En slik vitnemålsbank vil utvilsomt bli et krevende og kostbart prosjekt både å utvikle og drifte. I en tid da økonomien er anstrengt, ser vi ikke at dette burde være et prioritert satsningsområde. Vi anbefaler at prosjektet skrinlegges til fordel for viktigere utdanningsrelevante disponeringer.

Til punkt 3. *NOKUTS akkrediterings- og tilsynsmodell* har vi flere bemerkninger. Også her støtter vi departementets intensjoner om å arbeide for videre kvalitetsutvikling innenfor norsk høyere utdanning. Likevel stiller vi oss meget kritiske til dette lovforslaget og foreslår at den nåværende modellen for evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystemer videreutvikles i stedet for at en ny modell innføres.

Ny modell for tilsyn med kvalitetsarbeid (3.1 og 3.2)

Den nye foreslåtte modellen der NOKUT skal føre systematisk tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid innebærer et tydelig brudd med nåværende modell for evaluering av kvalitetssikringssystemene. Mens det tidligere var institusjonenes oppgave og rettighet å definere relevante kvalitetsstandarder og –indikatorer, vil dette med den nye modellen standardiseres og gjøres sentralt fra NOKUT. Også i den nåværende modellen legges visse standarder til grunn for NOKUTS evaluering, men disse er tydelig balansert opp mot institusjonenes egne kvalitetsdefinisjoner. Med den foreslåtte modellen vil høyere utdanning i Norge miste retten til selv å definere hva som er relevant kvalitet. Dermed vil sektoren i langt større grad kunne bli sentralstyrt fra NOKUT. Kvalitet er som kjent et svært vanskelig begrep å definere, og institusjonenes rett til selv å utarbeide sine kvalitetsdefinisjoner har skapt et handlingsrom som har stimulert til differensiering, mangfold og bevaring av institusjonell egenart. Modellen har vært i tråd med internasjonale trender for kvalitetssikring og har i praksis innebåret en god balanse mellom generiske kvalitetsmål og respekten for institusjonell egenart og autonomi.

Slik vi ser det, innebærer den nye modellen et brudd med *ESG 2015, Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area*. Der heter det blant annet:

The ESG are a set of standards and guidelines for internal and external quality assurance in higher education. 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. (s. 6)

og

Quality, whilst not easy to define, is mainly a result of the interaction between teachers, students and the institutional learning environment. Quality assurance should ensure a learning environment in which the content of programmes, learning opportunities and facilities are fit for purpose. (s. 7)

Begge disse sitatene underbygger prinsippet om at institusjonene selv bør ha ansvaret for å utvikle egne og relevante kvalitetsstandarder. Å gi dette mandatet over til et nasjonalt, ikke-politisk tilsynsorgan vil etter vårt skjønn svekke institusjonenes evne til innovasjon gjennom en standardisering av hva som skal være kvalitet.

Vi mener at målrettet og risikobasert kvalitetsvurdering kan innføres innenfor rammene av nåværende kvalitetssikringsmodell. Risikovurderinger bygger primært på analyser av institusjonen i dens kontekst, hvor blant annet resultater fra interne evalueringer, eksterne bekymringsmeldinger etc. inngår. Det er fullt mulig å inkorporere et slikt prinsipp også i en modell som tar utgangspunkt i institusjonenes egne kvalitetsrammer.

I Stortingsmelding 18 (2014–2015) *Konsentrasjon for kvalitet* legges det vekt på at mangfold fortsatt skal være viktig i norsk høyere utdanning.

Studentene har ulik bakgrunn og erfaring og forskjellige behov og ønsker for utdanningene de skal ta. Samtidig er arbeids- og næringslivet komplekst og har behov for variert kompetanse og erfaring. For å ivareta studentenes og arbeidslivets behov trenger vi en mangfoldig universitets- og høyskolesektor, kjennetegnet av institusjoner med ulike faglige og strategiske profiler. Dersom alle universiteter og høyskoler jobber for å styrke sin egenart og satser på områder der de har særlig forutsetninger for å gjøre det bra, får vi utdanning og forskning av høyere kvalitet over hele landet. (s. 22)

Med det nye lovforslaget legges det opp til en ensretting av sektoren, der særskilt mindre institusjoner med lokal eller fagspesifikk egenart kan trues. Vi ønsker ikke et lovverk som de facto gir NOKUT mandat til å overstyre institusjonenes kvalitetsdefinisjoner.

En betydelig del av argumentasjonen i høringsnotatet for å innføre den nye modellen gjelder NOKUTS arbeid med små institusjoner. Vi har naturligvis forståelse for at alle norske høyere utdanningssteder må hå på et tilstrekkelig kvalitetsnivå på undervisning, infrastruktur, forskning og internasjonalisering. Spørsmålet som må rettes til det nye lovforslaget er imidlertid om utdannings-Norge er tjent med at det skal gjøres svært vanskelig eller umulig for mindre institusjoner å etablere eller drive høyere utdanning. Et eksempel er Steinerhøyskolen som utdanner pedagoger til landets steinerskoler og -barnehager. Tallmessig vil behovet for utdannede steinerpedagoger være meget lite sammenlignet med tilsvarende offentlige utdanninger. Det ligger altså i denne høyskolens mandat at den ikke kan bli stor. Likevel trengs kompetente lærere til steinerskolene. Disse utgjør som kjent en anerkjent pedagogisk retning med egne læreplaner. Fra andre land, Sverige og England, vet vi at sammenslåing med statlige institusjoner ikke uten videre er en tilfredsstillende løsning for steinerpedagogiske høyskoleutdanninger.

Norge trenger et lovverk som sikrer både små og store aktører en plass innenfor mangfoldet av høyere utdanning. Små miljøer har både sterke og svake sider. Begrensede ressurser er klare utfordringer, og vi ser at robusthet til en viss grad henger sammen med størrelse. Likevel mener vi at

slike og andre utfordringer med de små institusjonene må veies opp mot at mindre fagmiljøer er ønskelige for bredde og mangfold. Små institusjoner preges av nærhet mellom forelesere og studenter, de er dynamiske i forhold til omstilling, og de tilbyr ofte unike studier. Studentene er ofte tilfredse med disse utdanningene. I studiebarometeret har for eksempel Steinerhøyskolen skåret svært godt. Fremtidige lærere, elever og foreldre ved steinerskolene har behov for et høyskolemiljø som forsker, utvikler pedagogikken og utdanner pedagoger. Dette trues av den nye standardiserte tilsynsmodellen som i alt for stor grad gir rom for at NOKUT skal kunne definere kvalitet på måter som ikke er forenlig med institusjonenes egendefinerte kvalitetsbegrunnelse. Det legges opp til at NOKUT skal «foreskrive hvordan kvalitetssikringsprosessene skal implementeres», altså virke i strid med prinsippene for de europeiske ESG.

Primært innenfor pedagogikk, helsefag og kunst finnes det i dag mindre utdanninger og fagmiljøer som kompletterer og fungerer som alternativer til de offentlige tilbudene. Slike utdanninger imøtekommer behov i samfunnet med tilbud som oftest ikke finnes i de større institusjonene. For at slike tilbud skal realiseres og utvikles, må disse fagmiljøene styrkes. Da blir det nødvendig å tilrettelegge for at også små institusjoner gis vilkår for drift og utvikling. Det motsatte vil innebære mindre mangfold, større ensretting og på sikt undertrykke faglig utvikling i de nevnte miljøene. Vi mener at Norge trenger en kvalitetssikring av høyere utdanning som ikke ekskluderer mindre fagmiljøer og som gir rom for en saklig bredde innenfor hvordan kvalitet skal kunne defineres.

NOKUTs tilsyn med studietilbud (3.3)

I tråd med argumentasjonen ovenfor er vi skeptiske til prinsippet om at institusjonene «i større grad skal systematisk sammenligne utdanningskvalitet med hverandre». Det er ikke sammenligningen i seg som er problemet, men at NOKUT trenger et grunnlag for å gjennomføre slike sammenligninger. Det foreslås i lovteksten at standarder og kriterier skal gis av departementet og av NOKUT. Så lenge innhold og form på disse ikke er gitt, er forslaget prinsipielt vanskelig å ta stilling til. Vi mener likevel at det ikke er riktig å vedta en lovtekst som gir såpass åpne mandater til å lage kriterier for kvalitetssammenligning mellom institusjonene. Grunnen er som tidligere anført at også dette strider med prinsippene fra ESG 2015 og med behovet for mangfold og utviklingsmuligheter hos mindre fagmiljøer.

Vi mener at det ikke er riktig å begrense muligheten for nye tilbydere til kun å kunne søke om akkreditering av studietilbud på bachelornivå eller høyere (3.3.3). Innenfor fagfelt som er i utvikling vil det kunne være riktig å først etablere for eksempel et faglig årskurs, en PPU, eller andre former for videreutdanningstilbud. Den foreslåtte restriksjonen gjør det vanskeligere for nye fagfelt å etablere seg og vil på sikt kunne bidra til at verdifull akademisering og forskningsbasering ikke finner sted. Fremtidens høyere utdanning bør legge til rette for faglig vekst også innenfor sektorer som i dag ikke er inkludert i høyskole- og universitetssystemet.

Sammenfattende vil vi påpeke at den eksisterende kvalitetsmodellen bør ivaretas og videreutvikles i stedet for å innføre en modell med sterkere standardisering og ensretting av høyere utdanning i Norge. Innenfor den videreutviklede modellen for kvalitetssikring bør både store og små institusjoner gis vilkår for innovasjon og utvikling av sin faglige portefølje.

Vi minner til slutt om hva den kjente statsviteren Francis Fukuyama sa i en samtale med kunnskapsministeren (Morgenbladet 4.12.2015, s. 24). Der advarer han mot det han kaller en «overdrevent ambisiøs sosial ingeniørkunst» og ser dette som en vesentlig fare ved moderne politikk. Vi mener departementet begår en feil med vidtrekkende konsekvenser dersom de gir rom for en så sterk byråkratisk kontroll av høyere utdanning.