



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 7

(2007–2008)

---

## Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning





# Innhold

<b>1</b>	<b>Kvalitetsreformen i fortid og framtid</b> . . . . .	5	4.3.1	NOKUTs rolle i kvalitets sikringsarbeidet . . . . .	24
1.1	Oppsummering av meldingen . . . . .	6	4.3.2	Institusjonenes kvalitets sikringssystemer . . . . .	24
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for meldingen</b> . . . . .	9	4.4	Oppsummering . . . . .	25
2.1	Grunnlagsdata for meldingen . . . . .	9	<b>5</b>	<b>Forskning</b> . . . . .	26
2.1.1	Evalueringen av Kvalitetsreformen	10	5.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	26
2.1.2	SSBs levekårsundersøkelse for studenter (2005) . . . . .	10	5.2	Hva sier evalueringene? . . . . .	26
2.1.3	OECDs gjennomgang av norsk høgre utdanning . . . . .	10	5.3	Drøfting . . . . .	27
2.1.4	Dialog med berørte aktører i arbeidet med stortingsmeldingen	11	5.3.1	Økt satsing på forskning og flere stillinger . . . . .	27
2.2	Avgrensning av meldingen mot andre prosesser . . . . .	11	5.3.2	Fagpersonalets tidsbruk . . . . .	29
2.2.1	Utvalget for høyere utdanning . . . . .	11	5.3.3	Forskningsbasert undervisning . . . . .	30
<b>3</b>	<b>Organisering av og innhold i utdanningen</b> . . . . .	13	5.3.4	Mangfold blant fagpersonalet . . . . .	31
3.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	13	5.4	Oppsummering . . . . .	32
3.1.1	Faglig autonomi . . . . .	13	<b>6</b>	<b>Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv</b> . . . . .	33
3.1.2	Gradsstruktur og studieprogrammer . . . . .	13	6.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	33
3.1.3	Undervisnings- og vurderingsformer . . . . .	13	6.2	Hva sier evalueringene? . . . . .	33
3.2	Hva sier evalueringene? . . . . .	14	6.3	Drøfting . . . . .	34
3.2.1	Gradsstruktur og studieprogrammer . . . . .	14	6.3.1	Begrepsavklaring . . . . .	34
3.2.2	Undervisnings- og vurderingsformer . . . . .	15	6.3.2	Institusjonenes samarbeid med samfunns- og arbeidsliv . . . . .	35
3.3	Drøfting . . . . .	16	6.4	Oppsummering . . . . .	37
3.3.1	Faglig autonomi . . . . .	16	<b>7</b>	<b>Internasjonalisering</b> . . . . .	38
3.3.2	Gradsstruktur og studieprogrammer . . . . .	17	7.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	38
3.3.3	Undervisnings- og vurderingsformer . . . . .	18	7.2	Hva sier evalueringen? . . . . .	39
3.4	Oppsummering . . . . .	21	7.3	Kvalitetsreformen i et internasjonalt perspektiv . . . . .	39
<b>4</b>	<b>Kvalitetssikring av utdanningen</b>	22	7.4	Drøfting . . . . .	40
4.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	22	7.4.1	Strategiplaner . . . . .	40
4.2	Hva sier evalueringene? . . . . .	23	7.4.2	Institusjonelle samarbeidsprogrammer og avtaler . . . . .	42
4.2.1	NOKUTs rolle i kvalitets sikringsarbeidet . . . . .	23	7.4.3	Studentmobilitet . . . . .	42
4.2.2	Institusjonenes kvalitets sikringssystemer . . . . .	23	7.4.4	Studietilbud på engelsk . . . . .	43
4.3	Drøfting . . . . .	24	7.4.5	Forskermobilitet . . . . .	43
			7.5	Oppsummering . . . . .	43
			<b>8</b>	<b>Studiefinansiering og studentenes økonomiske situasjon</b> . . . . .	45
			8.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	45

8.2	Hva sier evalueringene? . . . . .	46	9.3.2	Basiskomponenten . . . . .	54
8.2.1	Levekårsundersøkelsen for studenter 2005. . . . .	46	9.3.3	Undervisningskomponenten . . . . .	54
8.2.2	Evalueringen av Kvalitetsreformen	46	9.3.4	Forskningskomponenten . . . . .	55
8.3	Drøfting . . . . .	47	9.3.5	Formidling . . . . .	56
8.3.1	Konverteringsordningen . . . . .	47	9.3.6	Samarbeid . . . . .	56
8.3.2	Behovsprøving av utdannings stipend . . . . .	48	9.4	Oppsummering . . . . .	57
8.3.3	Studentenes økonomiske situasjon	48	<b>10</b>	<b>Styring, organisering og ledelse</b>	<b>58</b>
8.4	Oppsummering . . . . .	49	10.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	58
<b>9</b>	<b>Finansiering av universiteter og høyskoler . . . . .</b>	<b>50</b>	10.2	Hva sier evalueringen? . . . . .	58
9.1	Hva var endringene og virke midlene i Kvalitetsreformen? . . . . .	50	10.2.1	Ansatt eller valgt ledelse . . . . .	59
9.2	Hva sier evalueringene? . . . . .	50	10.2.2	Ansattes medbestemmelse . . . . .	59
9.2.1	Lokal styring . . . . .	51	10.3	Drøfting . . . . .	60
9.2.2	Undervisningskomponenten . . . . .	52	10.3.1	Strategisk styring og ledelse . . . . .	61
9.2.3	Forskningskomponenten . . . . .	53	10.4	Oppsummering . . . . .	61
9.2.4	Formidling . . . . .	53	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser . . . . .</b>	<b>62</b>
9.3	Drøfting . . . . .	53	11.1	Økte midler til Kvalitetsreformen . .	62
9.3.1	Lokal styring . . . . .	53	11.2	Økonomiske og administrative konsekvenser av meldingen . . . . .	62



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 7

(2007–2008)

---

## Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 30. november 2007,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Kvalitetsreformen i fortid og framtid

Kunnskap vil være både en forutsetning og et virkemiddel for å møte store utfordringer i og utenfor Norge i årene som kommer. Det er Regjeringens mål at Norge skal være et kunnskapsbasert samfunn som skal være i stand til å løse disse viktige utfordringene. Universiteter og høgschooler er avgjørende for å fremme norsk forskning og styrke Norge som kunnskapsnasjon. Universitetene og høgschoolene skal tilby utdanning og forskning av høy internasjonal kvalitet. Regjeringen vil sikre frie og uavhengige institusjoner som tilfredsstillende samfunnets og næringslivets behov for forskningsbasert kunnskap, og som gir studentene en utdanning som er tilpasset et moderne internasjonalt kunnskapssamfunn. Regjeringens målsettinger for høgre utdanning og forskning er dermed i samsvar med de overordnede målene for Kvalitetsreformen i høgre utdanning.

Reformens mål og virkemidler støtter i tillegg opp om Regjeringens politikk for utdanning som virkemiddel for sosial utjevning i samfunnet, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen. Det er et mål å øke rekrutteringen i grupper som i dag i mindre grad deltar i høgre utdanning. Kvalitetsreformen vektla at studentene skulle lykkes. Gjennom tettere oppfølging av studentene skulle

lærestedene legge til rette for at studentene i større grad skulle komme gjennom studiene som planlagt og redusere frafallet i høgre utdanning.

Høgre utdanning er ulikt fordelt i befolkningen. Sannsynligheten for å ta utdanning øker dersom foreldrene har høgre utdanning. Regjeringen mener at tiltakene som er satt i verk med Kvalitetsreformen, for eksempel mer strukturerte utdanningsløp, kan bidra til å gjøre høgre utdanning mer tilgjengelig for nye grupper.

Ny organisering av studieprogrammer med mer helhetlige studieløp og større grad av emneinndeling, bedre utnyttelse av studieåret, nye undervisnings- og vurderingsformer og innføring av individuelle utdanningsplaner, er eksempler på tiltak som er satt i verk ved institusjonene for å styrke studentenes faglige utbytte. Resultatet er en universitets- og høgschoolsektor som i større grad enn tidligere følger opp den enkelte student. Parallelt er også studiefinansieringsordningen for studenter i høgre utdanning endret. I perioden etter innføring av Kvalitetsreformen har studentene avlagt gjennomsnittlig flere studiepoeng per år enn tidligere. Det er for tidlig å si om dette også innebærer mindre frafall i høgre utdanning, og om studentene kommer raskere gjennom studiene enn tidligere.

Utdanning og forskning er et nasjonalt ansvar, men Kvalitetsreformen må likevel sees i sammenheng med den internasjonale utviklingen i høgre utdanning. Norsk høgre utdanning og forskning har sin plass i et globalt kunnskapssamfunn, og Norge er aktivt med i internasjonale utviklingsprosesser. Kvalitetsreformen tar opp i seg de internasjonale utviklingsprosessene og understreker samtidig betydningen av internasjonalt samarbeid på institusjonelt nivå.

Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at det er gjennomført store endringer ved universiteter og høgskoler siden 2003. Samtidig viser evalueringen at det på mange områder fortsatt er for tidlig å vurdere om alle målsettingene i Kvalitetsreformen er nådd. Evalueringsforskerne presiserer at det er flere grunner til å være varsomme med å trekke klare konklusjoner fra funn i evalueringen. Det er ennå gått kort tid siden reformen ble formelt iverksatt på nasjonalt nivå. Evalueringen gir i hovedsak en statusrapport for implementeringen av Kvalitetsreformen. Justeringer som institusjonene har gjort på grunnlag av de første erfaringene har også vært vanskelige å fange opp.

Ansvar for å gjennomføre reformen ligger i hovedsak på de enkelte universiteter og høgskoler. Fortsatt har ikke alle de lokale løsningene funnet sin endelige form, og mange av resultatene vil ikke være synlige før det har gått mer tid. Eksempelvis vil det ennå ta noe tid før man kan følge det første studentkullet gjennom det nye gradssystemet for å finne ut om gjennomføringen er forbedret. Personalets vurderinger av reformen var på intervjuetidspunktet ennå preget av en overgangssituasjon der det er lagt ned et stort arbeid i å realisere reformen. Evalueringen understreker også at det er store variasjoner mellom lærestedene med hensyn til status for implementeringen.

Regjeringen mener at hovedmålene for Kvalitetsreformen fortsatt er viktige og relevante, og vil holde fast ved disse som grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle norsk høgre utdanning. Samtidig er det viktig fortsatt å følge utviklingen av Kvalitetsreformen og effektene av denne, for å få bedre og mer langsiktig kunnskap om de endringer og tiltak som er gjennomført. Regjeringen vil derfor bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om norsk høgre utdanning og forskning. Dette vil gi departementet et godt grunnlag for å vurdere framtidige behov for endringer. I denne meldingen oppsummeres og drøftes de viktigste erfaringene med Kvalitetsreformen så langt.

## 1.1 Oppsummering av meldingen

*Studiereform og styringsreform.* Kvalitetsreformen er både en studiereform og en styringsreform, der elementene i reformen skal bygge opp under målet om økt kvalitet i høgre utdanning og forskning. Virkemidler som endrede undervisnings- og vurderingsformer, ny karakterskala, kvalitetssikrings-systemer, ny studiefinansiering, nytt finansierings-system, samt økte faglige, økonomiske og administrative fullmakter til universiteter og høgskoler, har ført til at både studenter og ansatte ved institusjonene har fått en hverdag med nye utfordringer og nye rammebetingelser.

*Felles lovverk.* Kvalitetsreformen har medført etablering av et felles lovverk for statlige og private høgre utdanningsinstitusjoner. Et felles lovverk legger bedre til rette for å kunne ha en nasjonalt koordinert politikk både for statlige og private institusjoner. Den delen av lov om universiteter og høgskoler som er felles for statlige og private institusjoner, omhandler blant annet formål, bestemmelser om faglige fullmakter og kvalitetssikring, bestemmelser om ansettelser og studenters rettigheter og plikter. Det har vært viktig å gi studenter ved private høgskoler de samme rettigheter og plikter som studenter ved statlige institusjoner. Private institusjoner kan oppnå de samme faglige fullmakter som statlige institusjoner, forutsatt at lovens krav er oppfylt og at institusjonen er akkreditert av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

*Kvalitet i utdanningen.* Forskerne som har evaluert Kvalitetsreformen mener det foreløpig er vanskelig å måle om reformen har økt kvaliteten i norsk høgre utdanning og forskning. En har dermed ikke fått svar på om det overordnede målet for Kvalitetsreformen er nådd.

Departementet ser at det er behov for økt kunnskap om høgre utdanning og forskning. Regjeringens satsing på utdanningsforskning omfatter opprettelse av et nytt forskningsprogram i Norges forskningsråd, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008). Sammen med videreføring av bevilgningene til programmet *Kunnskap, utdanning og læring* (KUL-programmet 2003–2007) i forslaget til statsbudsjett for 2008, vil dette legge til rette for større og mer robuste fagmiljøer på utdanningsforskningsfeltet.

Departementet vil også samarbeide med Universitets- og høgskolerådet for å legge til rette for at institusjonene kan samarbeide og drive erfaringsutveksling om hvordan de kan løse faglige og administrative utfordringer i høgre utdanning og forskning.

*Nye grader og læringsutbytte.* Universiteter og høyskoler har implementert et nytt gradssystem, og det har vært sterk vekst i antall studieprogrammer. Det er viktig at institusjonene vurderer omfanget av sitt totale tilbud. I evalueringen problematiseres nivået og kvaliteten på de nye bachelor- og mastergradsutdanningene. Det stilles også spørsmål ved om de nye bachelorprogrammene i stor nok grad gir studentene en utdanning som gir grunnlag for yrkeskarriere, eller om de primært er utformet som grunnlag for videre studier. Omleggingen av gradsstrukturen har vært vellykket, og oppmerksomheten må nå dreies fra innsatsfaktorer og over mot innhold. Det er blant annet viktig for at bachelorgraden skal fungere som en utdanning som gir relevant og tilstrekkelig kompetanse for bruk i samfunns- og arbeidsliv.

*Tettere oppfølging av studentene.* Nye undervisnings- og vurderingsformer og individuelle utdanningsplaner har ført til et tettere forhold mellom student og institusjon. Departementet registrerer at det i gjennomsnitt avlegges flere studiepoeng per student enn før. Evalueringen viser at studentene i all hovedsak er fornøyd med de nye undervisnings- og vurderingsformene, men at omfang og bruk av ulike vurderingsformer ikke blir sett i god nok sammenheng i studieløpene. Faglig ansatte ved institusjonene er tilfreds med å ha tettere kontakt med studentene, men er bekymret for at økt omfang av undervisning og vurdering går ut over forskningen ved institusjonen. Det er en utfordring for institusjonene å finne en hensiktsmessig balanse mellom ønsket om tett oppfølging av studentene og hensynet til arbeidsbelastning for studenter og ansatte. Det er viktig at det gode pedagogiske grunnlaget som evalueringen viser at nå er lagt, videreutvikles. Institusjonsledelsen må sørge for prosesser og støttefunksjoner som sikrer at det pedagogiske utviklingsarbeidet løftes fram på alle nivåer i virksomheten.

Den norske studentmassen er heterogen, og studentene har ulike behov. Kvalitetsreformen har gitt tettere oppfølging av studentene, men også økte krav til studentene med hensyn til obligatorisk oppmøte, obligatoriske innleveringer og flere eksamener. Systemet må ivareta hensynet til nødvendig fleksibilitet for studenter med ulike behov. Samtidig må ønsket om fleksibilitet vurderes opp mot behovet for å stille klare krav og forventninger til studentene. Departementet forventer at studentenes studieinnsats står i forhold til kravene som stilles i utdanningen.

Institusjonene må fortsette arbeidet med nasjonal koordinering av nytt karaktersystem og utvikle en felles forståelse for hvordan den nye karakter-

skalaen skal brukes på tvers av fag og institusjoner og på de forskjellige fagnivåene. Tilsvarende må det arbeides videre med å utvikle individuelle utdanningsplaner.

En annen utfordring er sensurordningen, der en rekke aktører kritiserer at det ikke lenger er krav om ekstern sensor ved eksamener i bachelorprogrammer. Det er åpnet for bruk av et mer variert spekter av vurderingsformer. Det er viktig at institusjonene kvalitetssikrer og vurderer eksamensgjennomføringen, slik at studenter, vitenskapelig ansatte og samfunns- og arbeidsliv oppfatter at krav om kvalitet og rettssikkerhet etterleveres. Departementet vil vurdere å kartlegge bruken og omfanget av ekstern sensur på lavere grad ved universiteter og høyskoler, og eventuelt på dette grunnlag vurdere å endre lov om universiteter og høyskoler med sikte på å innføre mer bruk av ekstern sensur på lavere grad.

*Kvalitetssikring i utdanningen.* Strukturen i kvalitetssikringssystemene er nå i hovedsak på plass, og institusjonene og NOKUT må i fellesskap arbeide for å realisere mulighetene systemene gir for å heve kvaliteten i utdanningen til et høgt internasjonalt nivå. I arbeidet med kvalitetssikringssystemene må oppmerksomheten dreies fra innsatsfaktorer mot innhold og læringsutbytte. Den betydningen som relevans og samarbeid med samfunns- og arbeidsliv har for å øke kvaliteten på utdanningen, må tydeliggjøres.

*Forskning.* Kvalitetsreformens overordnede mål var å løfte kvaliteten i både utdanning og forskning. Det er derfor viktig at forskningen gis tilfredsstillende rammevilkår for å oppnå målet om høgre kvalitet. Departementet tar alvorlig at fagpersonalet rapporterer at det er blitt mindre tid til forskning, og vil følge med på tidsbruk for FoU-aktivitet ved institusjonene. Institusjonene har et ansvar for å sikre gode forskningsvilkår innenfor de ressursene som er tildelt institusjonen, og å legge til rette for mer sammenhengende tid til forskning.

*Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv.* Universiteter og høyskoleers samarbeid med samfunns- og arbeidsliv har alltid vært en viktig oppgave, og har fått økt betydning etter innføring av Kvalitetsreformen. Departementet mener at rammeverket, i betydningen delegerte fullmakter, er på plass. Institusjonene har et potensial for styrket samarbeid med samfunns- og arbeidsliv med sikte på å øke kvalitet og relevans i utdanning og FoU. Departementet vil arbeide for å utvikle tydeligere rapporteringskrav for bedre å kunne måle samarbeidet med samfunns- og arbeidsliv. Departementet vil også vurdere om relevans og samarbeid med

samfunns- og arbeidsliv bør inngå som et av elementene i kvalitetssikringssystemet.

*Internasjonalisering.* Kvalitetsreformen hadde som mål å fremme internasjonalisering og internasjonalt samarbeid som virkemiddel for økt kvalitet i norsk høgre utdanning og forskning. Studentutvekslingen har økt i perioden etter at Kvalitetsreformen ble innført, men det er utfordringer med hensyn til å få til en helhetlig tilnærming til internasjonaliseringsarbeidet i sektoren. Det er nødvendig at institusjonene videreutvikler det strategiske arbeidet for at internasjonalisering tydeligere kan bidra til kvalitetsutvikling i utdanning og forskning. Gode institusjonelle avtaler, samt koblinger mellom studentutveksling og forskerutveksling, kan bidra til økt kvalitet. Videre må arbeidet med «internasjonalisering hjemme» styrkes.

*Studiefinansiering.* En ny støtteordning for studenter i høgre utdanning, med økt støttebeløp og stipend for gjennomført utdanning (konverteringsordningen), skulle legge til rette for at studentene skulle kunne studere på heltid og bidra til økt gjennomføring av studiene. Departementet registrerer at endringene i studiefinansieringen i liten grad har påvirket hvor mye tid studentene bruker på studier og hvor mye de jobber ved siden av studiene. Likevel har det gjennomsnittlige antallet studiepoeng per student økt. Studiefinansieringen må sees i sammenheng med andre tiltak og velferdsordninger for studentene, for eksempel at det ytes tilskudd til studentsamskipnader, studentboliger og studentbarnehager. At offentlig høgre utdanning er gratis, støtter også opp om prinsippet om lik rett til høgre utdanning, uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold.

*Finansiering.* Det er et nasjonalt ansvar å sikre et godt utdanningstilbud med muligheter for alle. Finansieringssystemet for universiteter og høgskoler er et virkemiddel for å realisere målet om økt kvalitet i utdanning og forskning. Gjennom å stimulere til økt resultatoppnåelse bidrar systemet til god bruk av samfunnets ressurser. Systemet er ett av flere styringsvirkemidler. Det nasjonale systemet verken kan eller skal omfatte alle sider av institusjonenes virksomhet. Institusjonene har et ansvar for å oppfylle hele samfunnsoppdraget som følger av lovgivningen, også de deler som ikke er omfattet av resultatbaserte indikatorer.

Departementet vil styrke incentivet til kvalitet og tilrettelegging for gjennomføring i høgre utdanning. I den forbindelse vil departementet i statsbudsjettet for 2009 vurdere å innføre kandidater som ny indikator i undervisningskomponenten. Videre vil departementet i den kommende meldingen om internasjonalisering i utdanningen vurdere satsen for utvekslingsstudenter.

Departementet foreslår ikke å innføre en egen komponent for formidling i finansieringssystemet på det nåværende tidspunkt. Departementet vil imidlertid arbeide for å forbedre statistikk- og indikatorgrunnlaget og senere vurdere en formidlingskomponent i finansieringssystemet. Departementet vil også vurdere å utvide forskningskomponenten til å stimulere til utarbeidelse av lærebøker og andre akademiske arbeider som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige arbeider.

For å sikre at finansieringssystemet virker i samme retning som de overordnede målsettingene i sektoren og departementets øvrige styringsvirkemidler, vil departementet sette i gang en evaluering av finansieringssystemet i løpet av 2009.

*Styring, ledelse og organisering.* Kvalitetsreformen og ny lov om universiteter og høgskoler ga institusjonene økt frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Den økte autonomien innebærer at institusjonene i stor grad har ansvaret for å følge opp og finne løsninger på en del av utfordringene som evalueringen av Kvalitetsreformen avdekker, og som denne stortingsmeldingen trekker fram.

Universitetene og høgskolenes økte ansvar og frihet gir muligheter til å skape løsninger tilpasset den enkelte institusjons egenart. For at dette skal lykkes, er det viktig at ledelsen ved institusjonene tenker strategisk, samt viser vilje og evne til å prioritere. God ledelse vil fremme kvalitet og relevans. Departementet mener at dagens ordning med valgfrihet med hensyn til organisering og ledelse fungerer etter hensikten, da det gir institusjonene mulighet til å velge ordninger som er tilpasset den enkelte institusjons størrelse og faglige profil. Departementet understreker betydningen av at selve styringsordningen har legitimitet, det vil si at både studenter og ansatte må oppleve at deres rettigheter blir ivaretatt.



## 2 Bakgrunn for meldingen

Kvalitetsreformen i høgre utdanning ble lagt fram i St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Meldingen og reformen kom som oppfølging av innstillingen fra Mjøs-utvalget som ble lagt fram i mai 2000, jf. NOU 2000:14 *Frihet med ansvar Om høgre utdanning og forskning i Norge*. I etterkant av Stortingets behandling la departementet fram flere meldinger som oppfølging av St.meld. nr. 27 (2000–2001) og Innst. S. nr. 337 (2000–2001):

- St.meld. nr. 11 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning* og Innst. S. nr. 188 (2001–2002) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. *Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning*
- St.meld. nr. 16 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om ny lærerutdanning. Mangfoldig – krevende – relevant* og Innst. S. nr. 262 (2001–2002) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. *Om ny lærerutdanning. Mangfoldig – krevende – relevant*
- St.meld. nr. 18 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om høyere kunstutdanning* og Innst. S. nr. 214 (2001–2002) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. *Om høyere kunstutdanning*
- St.meld. nr. 34 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om høyere samisk utdanning og forskning* og Innst. S. nr. 12 (2002–2003) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. *Om høyere samisk utdanning og forskning*
- St.meld. nr. 35 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren* og Innst. S. nr. 91 (2002 – 2003) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Kvalitetsreformen. *Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren*

Enkelte av spørsmålene, spesielt angående styring og ledelse, fikk sin endelige avklaring først ved ny felles lov om høgre utdanning, som ble vedtatt av

Stortinget i februar 2005. Lovutkastet baserte seg på Ryssdal-utvalgets innstilling som ble lagt fram i 2003, jf. NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Følgende dokumenter er relevante i denne sammenheng:

- Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*, samt Innst. O. nr. 58 (2001–2002) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 helsepersonell*
- Ot.prp. nr. 69 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 11. juli 1986 nr. 53 om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler* og Innst. O. nr. 71 (2001–2002) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen *Om lov om endringer i lov 11. juli 1986 nr. 53 om eksamensrett for og statstilskudd til private høyskoler*
- Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*, samt Innst. O. nr. 48 (2004–2005) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen *Om lov om universiteter og høyskoler*

### 2.1 Grunnlagsdata for meldingen

I Innst. S. nr. 337 (2000–2001) ba Stortinget Regjeringen legge fram en uavhengig evaluering av omleggingene i høgre utdanning. Departementet ga oppdraget med å evaluere Kvalitetsreformen til Norges forskningsråd i 2002. Norges forskningsråd valgte ut Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU STEP til å gjennomføre evalueringen i samarbeid. Evalueringen ble sluttført i januar 2007, og funnene i evalueringen danner hovedgrunnlaget for meldingen.

Departementet har også benyttet OECDs rapport *Thematic Review of Tertiary Education: Norway* og Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse for studenter 2005. I tillegg har interne evalueringer av Kvalitetsreformen fra universitetene i Bergen og Oslo, bidrag departementet har fått gjennom dialog med relevante aktører, samt et

fagseminar om finansieringssystemet vært viktige innspill i departementets drøftinger. Departementet har i tillegg lagt til grunn en teoretisk vurdering av finansieringssystemet, utført av en forskergruppe ved Universitetet i Bergen (Vagstadrapporten), samt andre relevante grunnlagsdokumenter. I meldingen går dokumentene under samlebetegnelsen «evalueringer» i delene «Hva sier evalueringene?».

### 2.1.1 Evalueringen av Kvalitetsreformen

Evalueringen av Kvalitetsreformen som ble gjennomført av Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU STEP, består av ti delrapporter og en sluttrapport:

1. Delrapport 1: *Kvalitetsreformen møter virkeligheten* (februar 2006) Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt (red.)
2. Delrapport 2: *Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning – vil de bidra til bedre kvalitet?* (mai 2006) Bjørn Stensaker
3. Delrapport 3: *Studiefravall og studiestabilitet* (mai 2006) Elisabeth Hovdhaugen og Per Olaf Aamodt
4. Delrapport 4: *Resultatbasert forskningsfinansiering. Vitenskapelig publisering 1991/96–2004* (juli 2006) Nicoline Frølich og Antje Klitkou
5. Delrapport 5: *Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003–2006* (oktober 2006) Bjørn Stensaker
6. Delrapport 6: *Den nye studiehverdagen* (desember 2006) Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen og Vibeke Opheim
7. Delrapport 7: *Undervisnings- og vurderingsformer. Pedagogiske konsekvenser av Kvalitetsreformen* (desember 2006) Olga Dysthe, Arild Raaheim, Ivar Lima og Arne Bygstad
8. Delrapport 8: *Internasjonalisering* (desember 2006) Tor Halvorsen og Reidun Faye
9. Delrapport 9: *Nytt regime i variert landskap. Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen* (desember 2006) Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren
10. Delrapport 10: *Kvalitetsreformen mellom undervisning og forskning* (desember 2006) Svein Michelsen, Håkon Høst og Jens-Petter Gitlesen
11. *Evaluering av Kvalitetsreformen. Sluttrapport:* Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt (januar 2007)

Norges forskningsråd organiserte en midtveiskonferanse for evalueringen i september 2006. Presen-

tasjon av delrapporter på ulike tidspunkt medførte også mulighet for en offentlig debatt om evalueringprosessen. Den samlede evalueringen av Kvalitetsreformen og OECDs rapport ble presentert på departementets kontaktkonferanse for universitets- og høyskolesektoren i januar 2007.

Evalueringen baserer seg på et omfattende og variert sett av data. Det er foretatt en gjennomgang av sentrale dokumenter, en større spørreundersøkelse blant vitenskapelig ansatte sammen med en topplederundersøkelse, statistiske data fra en rekke ulike datakilder, en spørreundersøkelse blant studenter (Levekårsundersøkelsen for studenter 2005 gjennomført av SSB), samt institusjonsbesøk. Forskergruppen valgte ut åtte læresteder for nærmere undersøkelser: Universitetene i Oslo, Bergen og Stavanger (tidligere Høgskolen i Stavanger), Universitetet for miljø- og biovitenskap (tidligere Norges landbrukshøgskole), høyskolene i Sogn og Fjordane, Bodø og Lillehammer og Handelshøyskolen BI. Ved disse institusjonsbesøkene har forskerne møtt ledelsen, representanter for de ansattes og studentenes organisasjoner, og ansatte og studenter fra utvalgte fakulteter, avdelinger og institutter.

### 2.1.2 SSBs levekårsundersøkelse for studenter (2005)

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* varslet departementet at det ville bli gjennomført en undersøkelse om studenters levekår etter at Kvalitetsreformen var kommet på plass. På oppdrag fra departementet foretok Statistisk sentralbyrå (SSB) undersøkelsen i 2005. Undersøkelsen skulle sees i sammenheng med en tilsvarende levekårsundersøkelse gjennomført av SSB i 1998. Temaer som er tatt opp er blant annet studieforhold, studiefinansiering, arbeid, boforhold, sosiale nettverk, fritidsvaner og helse.

Resultatene av undersøkelsen ble presentert i to delrapporter i 2006. Den første rapporten ga en deskriptiv framstilling av studentenes levekår. Den andre rapporten ga en nærmere analyse av data. I tillegg inngikk undersøkelsen som ett av datagrunnlagene for evalueringen av Kvalitetsreformen.

### 2.1.3 OECDs gjennomgang av norsk høgre utdanning

OECD sluttførte en undersøkelse av høgre utdanning i Norge høsten 2006, jf. *Thematic Review of Tertiary Education: Norway*.

Undersøkelsen er en del av en større sammenliknende studie om høgre utdanning (tertiærut-

danning) som omfatter 22 land. OECDs sluttrapport fra prosjektet, som i tillegg til landstudiene også vil omfatte tverrgående tematiske studier, forventes slutført rundt årsskiftet 2007/2008.

Hensikten med rapportene for de ulike landene er å vise hvordan organisering, ledelse og tjenester innenfor høgre utdanning kan bidra til å nå landets økonomiske og sosiale mål. Vektlegging er på overordnet politikk og systemer innenfor feltet. Rapportene fra de ulike landene og en samlet framstilling skal bidra til en omfattende erfaringsoverføring.

Flere av utfordringene OECD tar opp vil inngå som vurderingsgrunnlag i Utvalget for høyere utdannings utredning og i departementets videre oppfølging av dette arbeidet, jf. punkt 2.2.1. Blant annet gjelder det strukturen i høgre utdanning og høgre utdanningsinstitusjoners rolle når det gjelder regional utvikling og samfunnsnytte. På noen områder tar OECD opp temaer som også vurderes i evalueringen av Kvalitetsreformen. I disse tilfellene vil departementet vise til vurderingene fra OECD. Dette gjelder for eksempel temaer knyttet til forskning og samarbeid mellom universiteter og høgskoler og samfunns- og næringsliv.

#### 2.1.4 Dialog med berørte aktører i arbeidet med stortingsmeldingen

I arbeidet med stortingsmeldingen har departementet hatt dialogmøter med en rekke berørte aktører for å få innspill om hvilke problemstillinger aktørene er opptatt av, samt deres vurderinger og forslag til oppfølging av funn i grunnlagsdokumentene for meldingen. Det har også kommet skriftlige innspill fra ulike aktører i prosessen.

Blant dialogpartnerne finner vi universitetene i Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø og høgskolene i Agder (nå Universitetet i Agder) og Sør-Trøndelag. Det har dessuten vært møter med Universitets- og høgskolerådet, Nettverk for private høyskoler, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU), studentorganisasjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, funksjonshemmedes organisasjoner og Statens råd for funksjonshemmede. Tilbakemeldingene fra dialogpartnerne er tatt med som en viktig del av og et verdifullt grunnlag for departementets drøftinger i meldingen.

Det er dessuten innhentet en del statistisk materiale fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), Felles Studentsystem (FS) og Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen).

Videre har Kvalitetsreformen vært et hovedtema i styringsdialogen med institusjonene siden innføringstidspunktet.

## 2.2 Avgrensning av meldingen mot andre prosesser

Det pågår flere prosesser som er av stor betydning for kvalitet i utdanning og forskning i Norge. Dette innebærer at de drøftinger og tilrådinger som departementet gjør i denne meldingen må sees i en videre sammenheng:

- Regjeringen vil legge fram en melding om rekruttering av vitenskapelig personale i høgre utdanning i løpet av 2008.
- Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om universitetsmuseene i 2008.
- Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om internasjonalisering i utdanningen høsten 2008.
- Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om innovasjon som blant annet omhandler universitets- og høgskolesektorens bidrag til innovasjon i 2008.
- Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om språkopplæring i løpet av våren 2008.
- En offentlig utredning om høgre utdanning (Stjernø-utvalget), jf. nedenfor, som legges fram i januar 2008, blir fulgt opp med en egen stortingsmelding.
- En evaluering av NOKUT legges fram våren 2008.
- NOKUT evaluerer ingeniørutdanningen og skal i 2008 evaluere førskolelærerutdanningen.
- Departementet vil på bakgrunn av NOKUTs evaluering vurdere framtidig organisering av allmennlærerutdanningen og vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

### 2.2.1 Utvalget for høyere utdanning

Utvalg for høyere utdanning ble oppnevnt av Regjeringen i mai 2006 og blir ledet av professor Steinar Stjernø. Utvalget skal gi anbefalinger om den videre utviklingen av universitets- og høgskolesektoren i Norge i et tidsperspektiv på 10–20 år. Innstillingen skal avgis i januar 2008.

Utvalgets mandat favner bredt. Utvalget skal blant annet vurdere og gi tilrådinger som skal legge til rette for at strukturen av universiteter og høgskoler bidrar til samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsnivå. Forslagene skal videre bidra til å gi landet en tilfredsstillende tilførsel av kvalifisert arbeidskraft både til privat og

offentlig virksomhet. Det skal i tillegg vektlegges fortsatt å ha en god nasjonal dekning av utdanningstilbud for søkere med ulike ønsker og behov. På en del områder, blant annet innenfor regionalpolitiske problemstillinger, har det derfor ikke vært naturlig å konkludere i denne meldingen.

Utvalget skal også vurdere om gjeldende kategorier, standarder og kriterier for institusjonsakkreditering er hensiktsmessige for å nå de overordnede målene for utdannings- og forskningspolitikken.

## 3 Organisering av og innhold i utdanningen

Det er en viktig målsetting i utdanningspolitikken at alle mennesker skal få mulighet til å utnytte sine evner best mulig. Regjeringen ønsker å støtte studentene sterkere gjennom studiene for å sikre lik rett til utdanning. En overordnet målsetting med Kvalitetsreformen var at studentene skulle lykkes i sine studier. Kvalitetsreformen er en helhetlig studiereform, der både struktur og innhold er endret. Ny gradsstruktur er innført, og de innholdsmessige endringene har vært til dels store. En utfordring framover er å dreie oppmerksomheten ytterligere mot innholdet i studietilbudene, det vil si å øke studentenes læringsutbytte, og å videreføre og videreutvikle de pedagogiske endringene som er innført.

### 3.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

#### 3.1.1 Faglig autonomi

Med Kvalitetsreformen fikk de akkrediterte høgre utdanningsinstitusjonene utvidet rett til å opprette og legge ned studier. Private institusjoner kan oppnå de samme faglige fullmakter som statlige institusjoner, forutsatt at lovens krav er oppfylt og at institusjonen er akkreditert av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Fullmaktsutvidelsen har vært størst for de statlige høgskolene og de private institusjonene som har blitt akkreditert som henholdsvis høgskole eller vitenskapelig høgskole. De kan nå fritt opprette og legge ned studier på bachelornivå. I tillegg kan de bestemme innhold og struktur og utarbeide egne forskrifter for dette nivået. På områder hvor de har rett til å tildele doktorgrad, kan akkrediterte institusjoner også fritt opprette studier på masternivå. For mastergraden har det blitt fastsatt en nasjonal forskrift med krav til studielengde og omfanget av selvstendig arbeid for de ulike typene mastergrader.

#### 3.1.2 Gradsstruktur og studieprogrammer

De nye gradene på lavere nivå (bachelor) og høgre nivå (master) erstattet nærmere 50 ulike gradsbetegnelser. Det ble innført noen integrerte femårige

mastergrader, som for eksempel den tidligere sivilingeniøruddanningen og rettsvitenskap. Enkelte studier fikk unntak fra den nye gradsstrukturen, for eksempel medisinstudiet, psykologistudiet og veterinærstudiet. Noen studier ble forlenget, for eksempel siviløkonomutdanningen. Doktorgradsstudier som gjennomføres innenfor rammene av et forskerutdanningsprogram, gir etter innføringen av reformen graden ph.d., mens graden dr.philos. har blitt beholdt for doktorgradskandidater som ikke har fulgt et slikt program.

Bachelorgraden skal i henhold til hovedmodellen tilbys som et sammenhengende treårig studieløp. Intensjonen har blant annet vært å sørge for mer helhetlige studier, legge til rette for bedre planlegging av studieløpet, gi det en sterkere arbeidslivsprofil og unngå den faglige overlappingen man lett kunne få hvis man tok beslektede fag ved de åpne fakultetene i den gamle cand.mag.-ordningen. Individuelle tilpasninger og justeringer i løpet av studiet skal imidlertid fortsatt være mulig.

#### 3.1.3 Undervisnings- og vurderingsformer

Kvalitetsreformen medførte et mer gjensidig forpliktende forhold mellom institusjon og student.

Det ble vedtatt å innføre individuelle utdanningsplaner mellom institusjonen og den enkelte student. Planen skal inneholde både bestemmelser om institusjonens ansvar og forpliktelser overfor studentene og studentenes forpliktelser overfor institusjonen.

Institusjonenes ansvar for det helhetlige læringsmiljøet ble fastsatt i universitets- og høgskoleloven, inkludert ansvaret for å legge forholdene til rette for at studenter med funksjonshemninger og andre grupper med særskilte behov skal kunne gjennomføre høgre utdanning.

Et sentralt virkemiddel var mer studentaktiverende undervisnings- og vurderingsformer. Dette innebar flere oppgaver/innleveringer i løpet av studiet, jevnlig tilbakemelding, mer variert vurdering av studentene gjennom hele studieåret, bedre sammenheng mellom undervisning og vurdering, samt økt bruk av IKT som redskap for å forbedre undervisning og læring.

På bakgrunn av ønsket om å gi institusjonene utvidet frihet med hensyn til valg av vurderingsordninger, ble systemet med ekstern sensor ved alle eksamener ikke lenger opprettholdt som generell, pålagt ordning. Unntaket er ved bedømmelse av kandidatens selvstendige arbeid på høgre grad og ved klage på eksamensresultatet, der det fremdeles må være minst én ekstern sensor. Universitets- og høgskoleloven ble derfor endret slik at det nå er opp til den enkelte institusjon å fastsette hvordan den eksterne evalueringen kan gjennomføres, enten ved ekstern sensur (ekstern deltakelse i vurdering av den enkelte student/oppgave) eller ved ekstern evaluering av vurderingsordningene.

Før Kvalitetsreformen ble det brukt en rekke ulike karakterskalaer i norsk høgre utdanning, også innenfor samme institusjon. I tillegg ble identiske karakterskalaer anvendt forskjellig mellom ulike institusjoner og fagområder. For å etablere et felles nasjonalt karaktersystem ble det innført en ny karakterskala med bokstavkarakterer. Den er inspirert av karakterskalaen i ECTS-systemet (European Credit Transfer System), som har blitt utviklet gjennom EUs Erasmusprogram. Skalaen har fem trinn for bestått, A til E, og F for ikke bestått. Alternativt kan en benytte en todelt skala, bestått og ikke bestått. Formålet med å innføre ett nasjonalt karaktersystem i høgre utdanning var dels å tilrettelegge for internasjonal mobilitet og dels å gjøre det enklere for arbeidsgivere som rekrutterer ansatte med ulik fagbakgrunn fra høgre utdanning, å sammenlikne kandidaters prestasjoner på tvers av fag.

## 3.2 Hva sier evalueringene?

### 3.2.1 Gradsstruktur og studieprogrammer

Evalueringen peker på at institusjonene har benyttet innføringen av nytt gradssystem til å gjøre omfattende endringer i studietilbudene. Arbeidet med tilpasning av studieprogrammer har utløst betydelig kreativitet i fagmiljøene, og funnene tyder på at endringene og tilpasningene som ble gjort har vært større enn det Kvalitetsreformen krevde. Det har blitt etablert mange nye master-tilbud ved statlige høgskoler, og det har i tillegg vært en sterk økning i antall årsstudier ved institusjonene.

I evalueringen finner man at et flertall av de ansatte mener at både bachelor- og mastergraden innebærer en nivåsenkning i forhold til cand.mag.-graden og hovedfag. Det framholdes i evalueringen at det ikke er overraskende at mange synes bachelorgraden innebærer en nivåsenkning i og

med at den nye graden gir en reduksjon i studietiden. Studieåret ble riktig nok utvidet med innføringen av Kvalitetsreformen, men bachelorstudiet har ett års kortere normert studietid enn cand.mag.-studiet hadde. Evalueringsforskerne mener det er mer overraskende at svarprofilen for kvalitetsnivået på mastergraden er såpass lik svarprofilen for bachelorgraden. En tolkning som nevnes i evalueringen er at et svakere grunnlag gjennom den treårige bachelorgraden skaper dårligere vilkår for kvalitet på masternivå.

Også i den interne evalueringen ved Universitetet i Oslo (UiO) problematiseres kvaliteten på bachelorgraden sammenliknet med cand.mag.-graden. Selv om UiO mener at bachelorgraden ikke holder fullt ut samme nivå som cand.mag.-graden, pekes det på at dette ikke betyr at bachelorgraden har dårlig kvalitet. UiO viser også til at 3-årig bachelorgrad er normen for utdanningsløp på lavere nivå i Europa og at man i tiden framover bør følge med på hvilken posisjon bachelorgraden får i arbeidsmarkedet. I den interne evalueringen ved Universitetet i Bergen (UiB) påpekes det at nivået og kvaliteten på de nye gradene ikke kan vurderes i forhold til de gamle, og at en må legge vekt på de kvalitative sidene ved de nye gradene både i faglig utviklingsarbeid og i informasjon om studier og markedsføring av kandidater.

For å sikre hensynet til fleksibilitet ble årskurs videreført i Kvalitetsreformen. I evalueringen blir det sagt at slike tilbud har fått en langt større popularitet enn forventet. Selv om de nye bachelorgradene tiltrekker seg flere studenter enn årskursene ved universitetene, har markedsandelen til årskursene ved en rekke høgskoler overgått bachelorstudiene. En tolkning som presenteres i evalueringen, er at studentene velger den minst forpliktende relasjonen til utdanningsinstitusjonen, og at studentene holder mulighetene åpne for å velge studier ved andre universiteter og høgskoler.

Evalueringen peker på at det ikke kan påvises store endringer i frafallet etter at Kvalitetsreformen ble innført. Frafallet er noe redusert ved universitetene, mens det ved de statlige og private høgskolene er tilnærmet uendret. Nyere tall fra Felles Studentsystem (FS) viser imidlertid at gjennomføringen på høgre grad ved universitetene har økt, det vil si at en større andel av studentene fullfører utdanningen innen normert tid. Av de som startet på høgre grads studier/2-årige hovedfagsprogrammer høsten 2000, fullførte 21 pst. ved universitetene innen normert tid. Av de som startet høsten 2004, etter at Kvalitetsreformen var innført, fullførte 30,6 pst. ved universitetene innen normert

tid. Dette er en økning på hele 45 pst. Ved høgskolene har det vært en nedgang i gjennomføringen, jf. kapittel 9. Det er ikke mulig å sammenligne tall for gjennomføring på normert tid på lavere grad før og etter innføring av Kvalitetsreformen grunnet dårlig datakvalitet.

### 3.2.2 Undervisnings- og vurderingsformer

#### *Undervisningsformer*

Evalueringen viser at det etter innføring av Kvalitetsreformen gis mer undervisning i mindre grupper enn tidligere, studentene får mer skrivetrening og hyppigere tilbakemelding, og arbeidsbelastningen er jevnere. Det pekes på at både læringsteorier og internasjonale studier understreker at det å arbeide med lærestoff på flere måter, både individuelt og sammen med andre (lese, lytte, skrive, diskutere), fremmer læring.

Over halvparten av de ansatte svarer at Kvalitetsreformen har medført store eller middels store endringer i undervisningen. Majoriteten av de som ikke opplever dette, begrunner det med at undervisningen allerede var i tråd med intensjonene i reformen. Noen oppgir også at årsaken er manglende ressurser. Det er forskjeller mellom fagområder og mellom institusjonstyper. På fagområder som juridiske, humanistiske, matematisk-naturvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige fag har endringene vært størst, mens de har vært mer beskjedne ved profesjonsutdanningene.

Både ved universiteter og høgskoler svarer et stort flertall av de ansatte at de bruker mer tid enn før på veiledning og skriftlig tilbakemelding til studentene. Universitetsansatte har høgre tidsbruk når det gjelder seminarundervisning, forelesning og eksamensarbeid enn høgskoleansatte, mens høgskoleansatte bruker mer tid på skriftlig tilbakemelding og veiledning enn universitetsansatte.

En kunne forvente at tettere oppfølging av studentene gikk på bekostning av forelesninger, men bare 20 pst. svarer at de har redusert omfanget av slik undervisning. Mens 35 pst. av de høgskoleansatte har redusert mengden forelesninger, svarer bare 12 pst. av de universitetsansatte det samme. For en stor del av disse har altså nye undervisningsformer kommet i tillegg til de gamle.

Det foregår ifølge evalueringen mer organisert undervisning i seminarer og grupper enn tidligere. Det har vært en sterk økning av studentledelede studiegrupper. Disse er en integrert del av studieopplegget i de aller fleste fag, og det er ofte obligatorisk skriving knyttet til arbeidet i gruppene. Over 80 pst. av studentene svarer at det faglige utbyttet

av kontakt med medstudenter er stort eller svært stort.

Oppgaveskriving er innført i mange emner, og i mange programmer er det i tredje studieår innført en bacheloroppgave som gjerne er beregnet til ett semesters arbeid. Fagansatte gir uttrykk for at studentene har blitt flinkere til å skrive, at de jobber jevnere, og at dette fører til at færre faller fra studiene. Et klart flertall av studentene svarer at de mener mengden obligatorisk undervisning og oppgaveinnlevering er passe stor. I intervjuer gir studentene uttrykk for at det er svært tidkrevende å skrive oppgaver, men at det er en effektiv læringsform.

Det problematiseres i evalueringen om kvaliteten på utdanningen og studentenes faglige utbytte har økt. Dette er ifølge evalueringen vanskelig å måle. Dels har dette sammenheng med at det er vanskelig å belyse så tidlig i reformperioden, dels at det ikke finnes data som er sammenliknbare før og etter innføring av Kvalitetsreformen.

I evalueringen refereres det til at et klart flertall av studentene sier at studiet i noen grad eller stor grad har gitt dem et relativt stort utbytte, blant annet høy grad av faktakunnskaper og arbeidsrelevante kunnskaper samt analytiske evner. I tillegg mener også mange studenter at studiet i stor grad har bidratt positivt til utvikling av personlige egenskaper som toleranse, samarbeidsevner og skriftlig formidlingsevne.

Innføring av IKT som arbeids- og læringsverktøy i høgre utdanning var godt i gang før Kvalitetsreformen. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad reformen har påskyndet utviklingen, men det er rimelig å tro at oppmerksomheten som har vært på interaktiv undervisning og læring har hatt betydning for innføringstakten. Typer av elektroniske læringsplattformer/elektronisk klasserom (Learning Management Systems = LMS) er innført ved alle læresteder, men bruken varierer sterkt. LMS brukes først og fremst for å administrere studieemnene, ha kontakt med studentene og gi tilbakemelding på studentenes oppgaver.

#### *Vurderingsformer*

Det er blitt større variasjon i bruk av vurderingsformer etter innføringen av Kvalitetsreformen. Et stort antall ansatte svarer at de har gjort middels eller store endringer i vurderingsordningene. Det er marginale forskjeller mellom universiteter og høgskoler, men store forskjeller mellom fagområder. Forskjellene mellom fagområdene på dette området faller sammen med forskjellene når det gjelder endringer i undervisningsformer.

Det er først og fremst sterk økning i vurderingsformer som krever innleveringer, eller prøver i løpet av semesteret. Ved en del utdanninger er det også innført prosjektoppgaver. Flertallet kombinerer disse nye vurderingsformene med en egen avsluttende eksamen. Ved universitetene er den viktigste endringen at det er kommet flere mindre prøver i løpet av studiet. Ved høgskolene er mappevurdering kombinert med en større avsluttende eksamen den største endringen. Mappevurdering brukes mest i emner med relativt få studenter. Det er imidlertid stor variasjon i hva som legges i begrepet mappevurdering.

I intervjuer peker både ansatte og studenter på at det totalt sett har skjedd en volumøkning når det gjelder vurdering av studentenes arbeid.

Ifølge evalueringen kan en uheldig side ved den nye studiesituasjonen være at studentene konsentrerer innsatsen om oppgaveskriving og får for liten tid til å lese. For å sikre kontroll av breddelesing, opprettholdes eksamen i tillegg til innleveringer, og dette oppgis som en av årsakene til økt omfang av vurdering.

#### *Karakterskala*

Evalueringen viser at det er klare forskjeller i karakterfordeling mellom ulike institusjoner og fagområder. De aggregerte tallene på nasjonalt nivå viser stabilitet i karakterfordeling i 2003–2004 og i 2004–2005. Det har vært en gradvis nedgang i stryk, og denne tendensen startet før Kvalitetsreformen ble innført.

Universitets- og høgskolerådet (UHR) har utarbeidet analyser med formål å få etablert nasjonal koordinering og utvikle en felles forståelse av hvordan den nye karakterskalaen skal brukes på tvers av fag og institusjoner og på forskjellige nivåer. Også disse analysene viser at det samlet på nasjonalt nivå har vært stabilitet i karakterbruk de siste årene. Vitenskapelige høgskoler og kunsthøgskoler har større andel av karakterene A og B. Ved de statlige høgskolene er det forskjellige karakterprofiler for de store profesjonsutdanningene som allmennlærerutdanning, ingeniørutdanning og sykepleierutdanning. Det er også store forskjeller mellom institusjonene når det gjelder disse utdanningene. Undersøkelser av karakterfordelingen på masteroppgaver i utvalgte fag ved universitetene viser at skalaen her brukes vesentlig annerledes på dette nivået enn for andre eksamener. På masternivå brukes oftere de beste karakterene. I den videre analyseprosessen har UHR valgt å konsentrere seg om masternivået.

#### *Sensurordningen*

Sensurordningen er ikke gjennomgående drøftet i evalueringen. Departementet har imidlertid fått innspill fra institusjonene om at den nye ordningen er problematisk, særlig på lavere nivå. Dette bildet er ikke entydig. Den interne evalueringen ved UiB understreker at det er viktig at friheten fra krav om ekstern sensur opprettholdes, da dette gir institusjonene muligheter til å ta i bruk et mer variert sett av vurderingsformer.

I den offentlige debatten har det blitt stilt spørsmål om finansieringssystemet fører til at institusjonene ikke gir strykkarakterer til studentene. Spørreundersøkelsen fra evalueringen viser at 37 pst. av det vitenskapelige personalet tror at finansieringssystemet på lengre sikt vil medføre at de får en høgre terskel for å stryke studenter når de selv er sensor i sitt fag. Evalueringen har ikke funnet data som bygger opp under et slikt synspunkt, jf. kapittel 9.

### **3.3 Drøfting**

#### **3.3.1 Faglig autonomi**

Institusjonene har vist stor evne og vilje til rask implementering av et nytt gradssystem og til å bruke sine utvidede fullmakter.

Med Kvalitetsreformen ble det etablert et stort antall bachelorprogrammer som også inneholder en rekke nye emner. Departementet har i styringsdialogen lagt vekt på at institusjonene må vurdere og gjennomgå egen studieportefølje i lys av lærestedets faglige profil og regionale og nasjonale behov. I denne sammenhengen er også situasjonen til små og sårbare fag blitt problematisert. Det er en utfordring å ta hensyn til nasjonale og regionale behov for kunnskapsbredde og beredskap i institusjonenes arbeid med egen studieportefølje.

Det er viktig å etablere gode rutiner for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv for å ivareta hensynet til relevans i utdanningen, jf. kapittel 6. Dette gjelder både for grunnutdanning og etter- og videreutdanning. Det er videre viktig at etablering av nye mastertilbud både sees i sammenheng med institusjonens forskningsprofil og ansvaret for å tilby grunnutdanning i regionen. Omfanget av antall årskurs kan for noen institusjoner være en utfordring sett i lys av intensjonen i Kvalitetsreformen om helhetlige studieløp.

Omfanget av og bredde i gradstilbud må i tillegg vurderes opp mot institusjonenes tildelte ramme. Det er faglig og økonomisk ressurskrevende for institusjonene dersom mange studie-



tilbud eller emner som inngår i en grad har få studenter. I den interne evalueringen ved UiB vises det til at en vil vurdere en konsolidering av program- og emneporteføljen, fordi et for omfattende utdanningstilbud kan gå på bekostning av andre aktiviteter ved institusjonen. Dette kan for eksempel gjelde tid til forskning.

Det er viktig med god nasjonal dekning av utdanningstilbud. Det er i denne sammenhengen viktig at institusjonene vurderer hvordan det kan samarbeides om ulike profiler, bredde og fordypning på utdanningstilbud. Dette er et område som Utvalget for høyere utdanning (Stjernø-utvalget) skal vurdere nærmere.

### 3.3.2 Gradsstruktur og studieprogrammer

Ett av målene med den nye bachelorgraden var at den skulle gi relevant kompetanse for arbeidslivet. Det er stor oppmerksomhet rundt hvordan en kan legge bedre til rette for at dette blir en realitet. Profesjonsutdanningene er i stor grad rettet mot bestemte yrker og vil dermed lettere kunne oppfattes som direkte relevante for arbeidsmarkedet enn studiene ved universitetsfakultetene med tradisjon for fritt sammensatte studier. Økt og mer strukturert samarbeid mellom læresteder og arbeidsliv vil trolig kunne bedre arbeidslivets kunnskap om og oppfatning av kandidaters kompetanse, jf. kapittel 6.

Det er viktig å få økt kunnskap om hvordan arbeidsmarkedet vurderer de nye bachelorprogrammene. Foreløpig er det uteksaminert få bachelorkandidater, og det er derfor for tidlig å si noe generelt om hvordan de tas imot av arbeidslivet. Noen institusjoner har på eget initiativ satt i gang undersøkelser av hvordan kandidatene deres har klart seg i yrkeslivet noen år etter endt utdanning. Departementet har dessuten siden 1970-tallet fått gjennomført kandidatundersøkelser i regi av NIFU/NIFU STEP.

Samtidig som arbeidslivsrelevans er sentralt, er det verdifullt at studentene fremdeles har muligheten til å ta utdanningsløp som i utgangspunktet ikke er direkte koplede til et bestemt arbeidsområde. Det må også tas hensyn til den enkeltes ønske om utdanning og faglig og personlig utvikling i utvikling av tilbudene ved universitetene og høgskolene.

Det har vært en del usikkerhet knyttet til spørsmålet om bachelorkandidaters kompetanse, spesielt innenfor fagområder der den nye graden medfører redusert studielengde i forhold til det tidligere gradssystemet. Cand.mag.-graden og bachelor-

graden verken kan eller bør sammenlignes kun med utgangspunkt i studielengde. Innenfor det gamle gradssystemet ble utdanningene i stor grad beskrevet ved hjelp av såkalte innsatsfaktorer, som studielengde, arbeidsmengde og antall pensumsider. Det var ofte lite oppmerksomhet om sammenhengen, progresjonen og helheten innenfor lavere grad, da denne ble satt sammen av enkeltfag. Med innføringen av helhetlige programmer innenfor bachelorgraden, hvor studenter tas opp til et helt gradsstudium, ble blant annet sammenheng, progresjon og dybde innenfor hele graden vektlagt. Studentene fikk dermed en mer helhetlig og sammenhengende utdanning enn det som var tilfelle med cand.mag.-graden.

På mange utdanningsområder har ikke Kvalitetsreformen medført endringer i studielengden. Dette gjelder profesjonsutdanninger som sykepleierutdanning, førskolelærerutdanning, allmennlærerutdanning og ingeniørutdanning. På noen utdanningsområder har den nye gradsstrukturen bidratt til at utdanninger har blitt forlenget, for eksempel sivilingeniør- og siviløkonomutdanning. Mange toårige kandidatutdanninger har i tillegg blitt utvidet til treårige bachelorløp.

Som en naturlig videreføring av formålet med det nye gradssystemet, og som en oppfølging av Bologna-prosessen, beveger man seg nå vekk fra et system hvor innsatsfaktorer var sentralt, til heller å legge stor vekt på læringsutbyttet av studiene, jf. omtale av kvalifikasjonsrammeverket i boks 3.1. For å kunne sikre at utdanningen gir studentene det læringsutbyttet som er definert for det aktuelle nivået, må institusjonene fortsette dreiningen fra å utarbeide, beskrive og definere studietilbud med henblikk på innsatsfaktorer, til å fokusere på utbyttet av studiet. Målet med kvalifikasjonsrammeverket er at læringsutbyttet for de enkelte kvalifikasjonene skal være beskrevet på en slik måte at det er enkelt å se sammenhengen mellom de ulike kvalifikasjonene, blant annet hva som er forskjellene i læringsutbytte mellom de tre ulike nivåene, og de ulike veiene gjennom utdanningssystemet. Dette er et område der det er naturlig at institusjoner samarbeider om løsninger.

Når det gjelder årskursenes popularitet, ser departementet det som viktig at institusjonene arbeider for at førstegangssøkende til høgre utdanning blir motivert til å velge et helhetlig studieløp fra første studieår. Det skal utarbeides individuelle utdanningsplaner også for studenter som tar årsstudier, og disse kan brukes som grunnlag for samtaler med studentene med tanke på videre strukturerte utdanningsvalg. På nasjonalt nivå vil departementet

### Boks 3.1 Kvalifikasjonsrammeverk for høgre utdanning

Alle landene i Bologna-prosessen har forpliktet seg til å utarbeide nasjonale kvalifikasjonsrammeverk for høgre utdanning som er i overensstemmelse med det overordnede kvalifikasjonsrammeverket i det europeiske området for høgre utdanning. Kvalifikasjonsrammeverk ventes å få stor betydning som verktøy for å gjøre utdanningssystemene mer forståelige, øke mobiliteten innenfor og mellom land, bidra til fleksible læringsveier og dermed styrke livslang læring.

Et grunnleggende element i kvalifikasjonsrammeverk er at kvalifikasjonene beskrives gjennom læringsutbytte heller enn gjennom innsatsfaktorer. Kvalifikasjonsrammeverket beskriver hva slags kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse *alle* studenter som fullfører det aktuelle nivået i høgre utdanning skal ha, uavhengig av hvilke fagområder utdanningen er tatt innenfor. Eksempler på slike allmenngyldige kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse er å kunne arbeide selvstendig, kommunisere om faglige temaer med andre innenfor fagområdet, kjenne til og bruke relevante metoder for forskning på en selvstendig måte, anvende faglige kunnskaper kritisk og reflektere over egen faglig praksis, beherske relevante faglige verktøy etc. Beskrivelsene er altså ulike for de tre nivåene (bachelor, master og ph.d.), men de skal gi en beskrivelse av læringsutbyttet for *alle* fagområder innenfor det aktuelle nivået. For eksempel skal det være gyldig både for en bachelorgrad i sykepleie og for en bachelorgrad i historie.

Departementet har sendt et forslag til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk på høring, og fristen for tilbakemeldinger var 1. november 2007.

fortsette arbeidet med å styrke rådgivningsarbeidet i overgangen mellom grunnutdanningen og høgre utdanning, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og *ingen sto igjen*. Videre vil departementet vurdere endringer i finansieringssystemet for universiteter og høgskoler som støtter opp under ønsket om at

studentene skal velge å fullføre en grad, jf. kapittel 9.

Departementet er samtidig opptatt av muligheter for fleksible og desentraliserte etter- og videreutdanningstilbud for voksne i ulike livsfaser og i ulike arbeidssituasjoner. Det kan være en utfordring å ivareta de krav som stilles til sammenheng, dybde og gjennomstrømning i de ordinære studieløpene, og den fleksibilitet som er nødvendig for at voksne kan ta etter- og videreutdanning. Dette er et tema departementet ønsker å arbeide videre med i dialog med universitetene og høgskolene og andre relevante aktører i samfunns- og arbeidsliv.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og *ingen sto igjen* framgår det at hvorvidt man velger å ta høgre utdanning, henger sammen med familiebakgrunn. Valg av *type* høgre utdanning gjør også det. Ungdom med foreldre med høgre utdanning har større tilbøyelighet til å velge universitets- enn høgskolestudier, mens studenter med foreldre med lavere utdanningsnivå helst søker seg til høgskoleutdanning. Noe av årsaken er at høgskolene tilbyr profesjonsutdanninger som er mer direkte rettet mot bestemte yrker eller sektorer enn mange av universitetsfagene. Det antas imidlertid også at disse valgene kan være knyttet til organiseringen av studiene. Høgskolene har tradisjonelt hatt mer strukturerte studieløp og tettere oppfølging av studentene enn universitetene. Med Kvalitetsreformen har imidlertid også universitetsutdanningene blitt mer strukturerte, noe som kan bidra til bedre balanse i rekrutteringen til universitetene og til høgre utdanning generelt. I tillegg er mer strukturerte utdanningsløp viktige for å sikre sosial likhet i gjennomføringen av studiene.

Siden Kvalitetsreformen kun har virket i kort tid, er det ennå for tidlig å si noe konkret om utviklingen i frafallet og gjennomføringen i utdanningen. Særlig på bachelornivå er statistikken for gjennomføring mangelfull. Departementet registrerer imidlertid at det på masternivå ved universitetene er flere studenter enn tidligere som fullfører innen normert tid.

### 3.3.3 Undervisnings- og vurderingsformer

#### *Pedagogiske endringer*

De pedagogiske endringene som har blitt innført med Kvalitetsreformen har vært betydelige både når det gjelder undervisning og vurdering. Det er blitt lagt til rette for undervisningsopplegg som i større grad følger opp den enkelte student. Endringene har lagt et godt grunnlag for å øke kvaliteten i utdanningen. Skal dette lykkes, må institusjonene legge vekt på å videreutvikle det gode pedagogiske

grunnlaget som evalueringen viser nå er lagt. Institusjonsledelsen må derfor sørge for grundige prosesser som sikrer at det pedagogiske utviklingsarbeidet løftes fram på alle nivåer i virksomheten.

Det er viktig at institusjonene legger til rette for at fagpersonalet får kompetanseutvikling på det pedagogiske området. Institusjonene må i denne sammenheng etablere gode arenaer for faglige og pedagogiske diskusjoner, erfaringsdeling og utviklingsarbeid og tilføre tilstrekkelig ressurser til slike prosesser. Tidsskriftet UNIPED har blant annet vært et viktig bidrag for å utvikle universitets- og høgskolepedagogikken.

Flere institusjoner har etablert pedagogiske sentre for å styrke dette området. Det er også viktig at institusjonene har systematisk tilbud om førstelektorprogram. Videre er den nye stillingshjemmelen dosent et virkemiddel for å heve betydningen og statusen for blant annet pedagogisk arbeid.

Det er videre nødvendig at institusjonene vurderer omfanget av vurderings- og undervisningsformer i de ulike studieenheter som inngår i gradstilbudene. I evalueringen blir det pekt på at både studenter og ansatte rapporterer om for stort omfang av vurdering i løpet av studiene. Årsaken til dette er at de nye undervisnings- og vurderingsformene i stor grad har kommet i tillegg til tidligere måter å undervise og vurdere på.

Det er studentene som må ta hovedansvaret for egen læring. Økt faglig utbytte forutsetter at studentene er aktive. Departementet ønsker at studentene skal sette klare krav til institusjonene og fagmiljøene. Fagmiljøene må på sin side stille tydelige krav til studentene, slik at de gjør en innsats i tråd med det som forventes.

Kvalitetsreformen har medført økt grad av obligatorisk undervisning. Departementet har fått innspill fra funksjonshemmede studenters organisasjoner om at dette har medført problemer for enkelte studenter med funksjonshemming, spesielt med hensyn til oppmøte på studiestedet. Departementet mener at utdanningsplanene er et viktig verktøy for å sikre en bedre gjennomføring av studiene for funksjonshemmede studenter. Det er viktig å ta hensyn til skillet mellom obligatorisk undervisning hvor oppmøte på studiestedet er nødvendig for læringen, og annen obligatorisk undervisning og/eller oppgaveinnlevering som kan ivaretas gjennom for eksempel IKT. Departementet vil påse at institusjonene utvikler den nødvendige fleksibiliteten overfor funksjonshemmede studenter. Institusjonene er pålagt å utvikle egne handlingsplaner for funksjonshemmede. Planene skal blant annet ha tiltak som er knyttet til universell utforming. Det er også etablert en egen nasjo-

nal enhet ved NTNU som blant annet skal støtte opp under arbeidet med oppfølging av institusjonenes handlingsplaner.

Bibliotekjenesten ved universitetene og høgskolene er ikke omtalt i evalueringen av Kvalitetsreformen. UHR mener at Kvalitetsreformen har hatt stor betydning for bibliotekene ved universitetene og høgskolene, og at den har bidratt til en positiv utvikling for bibliotekene. Kvalitetsreformen har medført at bibliotekene i økende grad velger å tilby digitale vitenkilder. Det rapporteres også om bedre samordning mellom bibliotekenes digitale ressurser og det faglige innholdet på lærestedenes læringsplattform (LMS-system). Departementet vurderer dette som positivt og et viktig bidrag til å utvikle et helhetlig læringsmiljø.

### *Utdanningsplaner*

Det er forskjeller i utformingen av utdanningsplanene mellom de ulike institusjonene, hva de inneholder og hvordan de blir brukt. Flere institusjoner har for eksempel lagt studentevaluering og tilbud om utenlandsopphold inn som elementer i utdanningsplanen. Planene blir også ofte brukt som grunnlag for oppfølgingssamtaler med studentene, for eksempel ved redusert progresjon i studiene. Ulike former for elektroniske utdanningsplaner er vanlig ved institusjonene.

Det er nødvendig at institusjonene fortsetter arbeidet med å videreutvikle utdanningsplanene. Dette er særlig viktig overfor studenter med særskilte behov, som for eksempel studenter med nedsett funksjonsevne, og for studenter som ikke følger planlagt progresjon. Utdanningsplaner bør også brukes til å planlegge internasjonal mobilitet. Samtidig ser departementet at det er administrative og faglige utfordringer som institusjonene må finne formålstjenlige løsninger på. I den interne evalueringen av Kvalitetsreformen ved UiO er det vist til at flere av de intervjuede uttrykte at gjeldende ordning med utdanningsplan er lite hensiktsmessig.

Det er nyttig at institusjonene deler erfaringer i arbeidet med å utvikle utdanningsplanene. Departementet vil derfor samarbeide med UHR om en erfaringskonferanse om dette.

### *Karakterskala*

Den vanligste karakterskalaen før Kvalitetsreformen, med karakterer fra 1,0 til 6,0, innebar at man hadde 31 ulike karakterer for bestått. I tillegg hadde ulike fagmiljøer, både internt og på tvers av institusjoner, forskjellige tradisjoner for bruk av

ulike deler av karakterskalaen, og man brukte også en rekke andre karakterskalaer. Innføring av ny og felles karakterskala for alle studietilbud ved universiteter og høyskoler har derfor vært faglig og administrativt omfattende og krevende.

Gjennom nye rutiner som følger av kvalitets-sikringssystemene har institusjonene utviklet et datagrunnlag som gjør at man klarere kan avdekke forskjeller i karaktergivning i ulike fag internt ved institusjonen og mellom institusjoner. Denne prosessen har medført mange viktige og vanskelige debatter om vurdering og karaktergivning både ved de enkelte lærested, i fagmiljøene, og på nasjonalt nivå.

Det er naturlig at en omfattende omlegging til felles karakterskala har medført enkelte overgangsproblemer. Departementet har i brev til institusjonene fastslått prinsippene som skal legges til grunn for bruken av det nasjonale karaktersystemet på alle studienivåer. Karakterene skal gis på grunnlag av faste beskrivelser av hva som kjenner tegner prestasjoner på de ulike nivåene, der karakteren C skal gi uttrykk for en jevnt god prestasjon og karakteren A skal gi uttrykk for en fremragende prestasjon. Det er understreket at det ikke eksisterer en forhåndsgitt fordeling av karakterer som det enkelte eksamens- eller studiekull skal «presses» inn i. Den enkelte student skal vurderes opp mot hele skalaen, uansett nivå (bachelor/master) og seleksjonsprosess, for å skjelne gode fra mindre gode prestasjoner og rangere studentene innbyrdes.

Det er viktig at UHR viderefører arbeidet med å skape en felles forståelse for bruk av karakterskalaen innenfor og på tvers av fagområder. Det kan synes som et særlig problemområde er knyttet til masternivået, hvor de tre beste karakterene brukes hyppigere enn på lavere grad. Dette skillet kan delvis være en videreføring av en tradisjon som også var før Kvalitetsreformen. Det blir i debatten vist til at masterstudenter jevnt over har et høgt faglig nivå. Denne forskjellen blir forklart ut fra at det foregår en seleksjon av motiverte og flinke studenter fra lavere til høgre grad. Det er også tettere oppfølging av studentene på mastergrad, og særlig på masteroppgaven. Det er likevel viktig at hele karakterskalaen benyttes på masternivået, for å sikre at gitt karakter har tilstrekkelig informasjonsverdi ved opptak til doktorgradsnivået, for arbeidsgiver og ved opptak ved utenlandske utdanningsinstitusjoner. Bruk av kun de tre beste karakterene på mastergradnivå vil dessuten kunne føre til at det vil bli nødvendig å oversette de norske karakterene med ECTS-systemet. På fag med et så høyt nivå på studentene at det ikke er rimelig å benytte de

laveste karakterene, kan det innføres karakterene bestått og ikke bestått. Som departementet tidligere har presisert, kan grensen mellom bestått ikke bestått settes høyere enn grensen mellom ståkarakteren E og strykkarakteren F.

I vitnemålstillegget Diploma Supplement skal det gis informasjon om det norske karaktersystemet og om opptakskrav og så videre til det enkelte studium. Norske studenters karakterer kan forstås ut fra dette vitnemålstillegget når de søker opptak ved utenlandske studiesteder eller søker jobb i utlandet. Diploma Supplement ble innført gjennom Kvalitetsreformen som et ledd i oppfølgingen av Europarådets og UNESCOs konvensjon om godkjenning av kvalifikasjoner i høgre utdanning i Europaregionen, og gjelder også i Bologna-prosessen.

Evalueringen av Kvalitetsreformen ved UiO rapporterer om at fagpersonalet, studentene og arbeidslivet kan ha klart ulike oppfatninger av om en karakter, særlig karakteren C, er brukbar eller dårlig. Blant annet er det blitt pekt på at i USA innebærer bokstavkarakterene A til C et annet faglig nivå enn det ECTS og det norske systemet uttrykker. Det er grunnlag for å bedre informasjonen om det norske karaktersystemet og departementet vil derfor ta initiativ til et samarbeid med blant annet UHR og studentorganisasjonene om dette. Karakterfordeling på et studium skal være tilgjengelig informasjon, for eksempel gjennom bruk av Diploma Supplement.

Gjennom arbeidet som er blitt gjort av karakterpanelene til UHR, har det kommet fram at det er nødvendig å bedre arbeidet med statistikk over karakterbruk. Departementet vil samarbeide med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste og UHR om å bedre det nasjonale datagrunnlaget, blant annet med tanke på innsamlingsrutiner og sammenstillinger.

### *Sensurordningen*

Den enkelte institusjon står relativt fritt til selv å velge hvordan ekstern deltakelse i vurderingen skal gjennomføres, enten ved ekstern deltakelse i vurderingen av den enkelte eksamen eller ved ekstern evaluering av institusjonens gjennomføring av eksamen. Systemet med ekstern evaluering av vurderingene eller vurderingsordningene skal ivareta studentenes rettssikkerhet ved å sikre lik og upartisk bedømmelse av studentene. Det skal også innebære en ekstern kvalitetssikring av det faglige nivået på det aktuelle studium ved vedkommende institusjon.

Fra blant annet studentorganisasjonene har det kommet krav om mer bruk av ekstern sensur, spesielt på lavere grad. Departementet understreker at det er viktig at institusjonene kvalitetssikrer og vurderer eksamensgjennomføringen ved egen institusjon slik at studenter, vitenskapelig ansatte og samfunns- og arbeidsliv oppfatter at krav om kvalitet og rettssikkerhet etterleves.

Departementet vil vurdere å kartlegge bruken og omfanget av ekstern sensur på lavere grad ved universiteter og høyskoler. På bakgrunn av denne kartleggingen vil departementet vurdere om det er behov for å endre lov om universiteter og høyskoler med sikte på å innføre mer bruk av ekstern sensur spesielt på lavere grad.

### 3.4 Oppsummering

---

Kvalitetsreformen har medført store endringer i norsk høgre utdanning. Institusjonene har innført ny gradsstruktur og nye studietilbud. Økt kvalitet og relevans i utdanningen og økt faglig utbytte for studentene er også sentrale målsettinger i Kvalitetsreformen. Disse målsettingene er fortsatt aktuelle, og det gjenstår en del utfordringer før de nås.

Institusjonene må vurdere sin samlede studieportefølje i lys av faglig profil, søkning, ressursgrunnlag og regionale og nasjonale behov. Det er viktig å motivere flere førsteårsstudenter til å velge gradsstudier. Kvalitet og relevans i bachelorgraden må utvikles videre. Departementet vil følge med på hvordan arbeidslivet vurderer kompetansen til bachelorkandidatene.

Når kvalifikasjonsrammeverket er fastsatt på nasjonalt nivå, må alle eksisterende kvalifikasjoner

gjennomgås og innplasseres. Videre må studieprogrambeskrivelser og vitnemål gjennomgås og revideres for å sikre at de beskriver læringsutbytte.

De pedagogiske endringene av undervisnings- og vurderingsformene gir et godt grunnlag for å øke kvaliteten i utdanningen. Institusjonene må i det videre arbeide legge til rette for kompetanseutvikling hos personalet og styrke det interne pedagogiske utviklingsarbeidet.

Lærestedene må utvikle formålstjenlige utdanningsplaner. Dette er særlig viktig overfor funksjonshemmede studenter og andre studenter med særskilte behov. Departementet vil i samarbeid med UHR legge til rette for erfaringsutveksling om bruk av utdanningsplaner.

Institusjonene må fortsette arbeidet med nasjonal koordinering av nytt karaktersystem og utvikle en felles forståelse for hvordan den nye karakterskalaen skal brukes på tvers av fag og institusjoner og på forskjellige fagnivåer. Departementet vil samarbeide med blant annet UHR og studentorganisasjonene om å bedre informasjonen om det nye karaktersystemet, blant annet gjennom Diploma Supplement.

Det er viktig at institusjonene kvalitetssikrer og vurderer eksamensgjennomføringen ved egen institusjon slik at studenter, vitenskapelig ansatte og samfunns- og arbeidsliv oppfatter at krav om kvalitet og rettssikkerhet etterleves. Departementet vil vurdere å kartlegge bruken og omfanget av ekstern sensur på lavere grad ved universiteter og høyskoler, og eventuelt på dette grunnlag vurdere å endre lov om universiteter og høyskoler med sikte på å innføre mer bruk av ekstern sensur på lavere grad.

## 4 Kvalitetssikring av utdanningen

Kvalitetsreformen har gitt en ny og helhetlig systematikk for kvalitetssikring av norsk høgre utdanning. Det er nå nødvendig å rette stor oppmerksomhet mot å tilegne seg kunnskap om tiltak som kan heve kvaliteten i utdanningen.

### 4.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

Et hovedmål i Kvalitetsreformen var å utvikle og heve studiekvaliteten. Etablering av kvalitetssikringssystemer ved alle institusjoner skulle sikre kontinuerlig forbedring, gi tilfredsstillende dokumentasjon på kvalitetsarbeidet og dermed også avdekke sviktende kvalitet. Rutiner for studentevaluering av undervisningen, selvevaluering, oppfølging av eksterne fagevalueringer, dokumentasjon på institusjonens arbeid med læringsmiljøet og rutiner for kvalitetssikring av nye studietilbud skulle inngå i det interne kvalitetssikringssystemet. Studiekvalitetsarbeidet skulle styrkes gjennom krav til systematikk, rutiner og oppfølging.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble opprettet som et faglig uavhengig organ som skulle kontrollere kvaliteten på høgre utdanning gjennom ulike akkrediterings- og evalueringsoppgaver på nasjonalt nivå, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001) og Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om universiteter og høyskoler*. Departementet kan ikke gi NOKUT pålegg ut over det som er hjemlet i lov eller fastsatt i forskrift. Departementet kan heller ikke omgjøre NOKUTs vedtak.

Gjennom den nye felles loven for statlige og private høgre utdanningsinstitusjoner ble det fastsatt at nye institusjoner må akkrediteres av NOKUT etter kriterier fastsatt i forskrift. Gjennom dette er det etablert et system der faglige kriterier ligger til grunn for institusjonskategori. Akkrediterte institusjoner har fått rett til å opprette og legge ned bachelorstudier. Universiteter har rett til å opprette og legge ned studier på alle nivåer. Vitenskapelige høyskoler og statlige høyskoler har rett til å opprette masterstudier innenfor fagområder der de gir forskerutdanning. Ellers kan vitenskapelige høyskoler og statlige eller akkrediterte høyskoler

søke om akkreditering av nye master- og doktorgradsstudier.

Godkjenningssystemet innebærer overføring av myndighet til institusjonene. Dette gir institusjo-

#### Boks 4.1 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

NOKUT er et uavhengig, statlig organ som skal kontrollere og bidra til å utvikle kvaliteten på høgre utdanning. NOKUTs oppgaver er:

- Evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring
- Akkreditering av studietilbud og institusjoner
- Revisjon av akkreditering
- Evaluering for å bedømme kvaliteten i norsk høgre utdanning
- Godkjenning av utenlandsk utdanning
- Godkjenning av fagskoleutdanning

*Akkreditering* er en faglig vurdering av om en institusjon for høgre utdanning eller et studietilbud fyller et gitt sett av standarder og kriterier. Formålet med en akkreditering er å kontrollere kvaliteten på institusjonen. I tillegg skal institusjonene kunne bruke rapportene fra akkrediteringsprosessen i kvalitets- og utviklingsarbeidet.

En akkreditering gir institusjonen fullmakt til å opprette studietilbud opp til et visst nivå. Institusjoner kan bli akkreditert som universitet, vitenskapelig høyskole eller statlig høyskole/akkreditert høyskole for private.

NOKUT arbeider med flere evalueringer for å bedømme kvaliteten på utvalgte områder, for eksempel av allmennlærerutdanningen, ingeniørutdanningen og førskolelærerutdanningen. Tilsvarende har NOKUT prosesser i gang når det gjelder revisjon av akkreditering, for eksempel for sykepleierutdanningene, farmasi, odontologi og rettsvitenskap.

nene fleksibilitet til å tilpasse studieporteføljen til studentsøkning, samfunnets behov, og egne faglige prioriteringer. Sammen med egenevalueringer og eksterne fagevalueringer er det skapt et system for kvalitetsvurdering.

NOKUT skal sikre at privat høgskoleutdanning er av samme kvalitet som offentlig. Det fastslås i lov om universiteter og høgskoler at private høgskoler skal likebehandles med statlige institusjoner med hensyn til myndighet, forutsatt at de tilfredsstillende kravene til akkreditering som høgskole. Mange godkjente private høgskoleutdanninger tilbys imidlertid av institusjoner som ikke har søkt akkreditering, og som har ett eller få studietilbud.

Departementet har fastsatt nærmere krav til institusjonenes interne kvalitetssikringssystemer og NOKUTs evaluering av disse systemene i forskrift. NOKUT har i samråd med sektoren fastsatt kriterier som kvalitetssikringssystemene skal evalueres etter.

## 4.2 Hva sier evalueringene?

### 4.2.1 NOKUTs rolle i kvalitetssikringsarbeidet

I evalueringen drøftes NOKUTs betydning for styring av kvalitet. Videre blir NOKUTs uavhengige rolle overfor departementet og institusjonene problematisert ut fra ulike perspektiver. Det pekes på at ansvars- og rollefordelingen hos de ulike aktørene i høgre utdanning kan være noe uklare. Videre drøftes det om kvalitet kan bli gjenstand for forhandling og inngå blant flere målsettinger med et evalueringsopplegg.

I denne sammenheng blir flere utfordringer løftet fram, blant annet avklaringer av minstestandarder, informasjon om evalueringsresultater og avveininger som gjelder arbeidsdeling i høgre utdanning. Det blir også vist til en pågående diskusjon internasjonalt, der det blir drøftet hvorvidt eksterne evalueringer gjennom sine standarder og kriterier faktisk vektlegger de sentrale forholdene som kan bidra til god kvalitet og godt læringsutbytte.

I evalueringen av Kvalitetsreformen blir de norske standardene for kvalitetssikring sett i lys av felles europeiske standarder for kvalitetssikring som er vedtatt som del av Bologna-prosessen. Dersom man studerer norsk og europeisk praksis på akkrediteringsfeltet, finner man ifølge evalueringen flere fellestrekk. Blant annet gjelder dette at akkrediteringene er obligatoriske, de håndteres av et uavhengig organ, de innebærer institusjonsbesøk av

et panel med høgt kvalifiserte eksperter, samt at mange av kriteriene som brukes i stor grad åpner for faglig skjønn.

I evalueringsrapporten blir det pekt på fire områder hvor Norge skiller seg ut fra andre land i Europa. Majoriteten av ulike akkrediteringsopplegg i Europa er konsentrert om studieprogramnivå, mens akkreditering i Norge hovedsakelig er på institusjonsnivå. Norge har et større innslag av studenter og andre interessenter i besluttsende organer og i de ulike sakkyndige komiteene. Videre er institusjonsakkrediteringen i Norge i utgangspunktet ikke tidsavgrenset, mens akkreditering i andre land gis for bestemte perioder. I Norge har utdanningsmyndighetene lagt sterke føringer på kriterier og standarder som ligger til grunn for NOKUTs akkrediterings- og evalueringsevne. I europeisk sammenheng er dette ofte et anliggende for det enkelte kvalitetssikringsorgan.

### 4.2.2 Institusjonenes kvalitetssikringssystemer

I evalueringen heter det at det på evalueringstidspunktet var for tidlig å få god oversikt over de fullstendige effektene av kvalitetssikringssystemene. Dette skyldes blant annet at ikke alle institusjonenes kvalitetssikringssystemer var formelt godkjent av NOKUT, og at noen av systemene kun var på planleggingsstadiet. I evalueringen gis således en vurdering av implementeringen av systemene.

Ifølge evalueringen har ledelsens oppmerksomhet om og involvering i kvalitetsarbeidet økt markant i forbindelse med etableringen av kvalitetssikringssystemene. Mens ansvaret for kvalitetssikringsarbeidet tidligere i stor grad hvilte på den enkelte fagperson, er det nå etablert systemer som underbygger at dette er lærestedets ansvar. Ulike prosesser sammenkobles i langt sterkere grad enn tidligere, og administrativt og faglig ansatte etablerer nye arenaer for samarbeid. Det er lagt opp til nettbaserte løsninger og sterk formalisering av krav om og ansvar for rapportering av data.

Det blir i evalueringen pekt på noen sentrale utfordringer. Administrasjonen ved institusjonene har ifølge evalueringen spilt en nøkkelrolle når det gjelder utforming av kvalitetssikringssystemene. Fagpersonalets involvering synes foreløpig å være svært varierende. I evalueringen drøftes ulike konsekvenser av dette. Det sies blant annet at prosessen *kan* sees på som en form for byråkratisering av høgre utdanning, som bidrar til å omforme faglige diskusjoner til administrative prosesser. Samtidig har administrasjonen bidratt til å profesjonalisere



kvalitetsarbeidet, noe som representerer et sentralt vilkår for den videre utviklingen av arbeidet.

I evalueringen blir det problematisert hvorvidt kvalitetssystemene som nå er etablert, kobler ansatte og studenter fra kvalitetsarbeidet heller enn å involvere dem. Det drøftes om den byråkratisering og profesjonalisering man ser på kvalitetsfeltet blant annet kan innebære at terskelen for personlig engasjement blir høgre eller at det fritar ansatte og studenter for ansvar som alle har når det gjelder å bidra i kvalitetsutvikling. Det synes som om ordninger med studentevalueringer er godt dekket i kvalitetssikringssystemene. Likevel opplever man ved en rekke læresteder problemer med lav svarprosent fra studentene.

I evalueringen sies det også at utvikling av nye rutiner og evalueringsformer ikke fullt ut er sett i sammenheng og integrert med tradisjonelle og eksisterende prosedyrer som fremdeles er i bruk. Dette kan ha medført doble systemer og dermed et unødvendig evalueringstrykk på både studenter og ansatte.

Evalueringen drøfter videre om elementer som inngår i kvalitetssikringssystemet, som økt integrasjon mellom fag og administrasjon, ønsket om å trekke ulike aktører inn i kvalitetssikringsarbeidet, samt vektleggingen av styring og oppfølging, faktisk bidrar til kvalitetsheving av undervisning og læring. Det pekes på at *utbygging* av kvalitetssikringssystemene så langt har fått mest oppmerksomhet. I denne prosessen har mange læresteder foreløpig ikke vært tydelige i å prioritere retning for kvalitetssikringsarbeidet. Det kan ifølge evalueringen se ut som det er et uutnyttet potensial for nytenkning i kvalitetssikringssystemene.

## 4.3 Drøfting

### 4.3.1 NOKUTs rolle i kvalitetssikringsarbeidet

Utdanningstilbud av høy internasjonal kvalitet forutsetter at universiteter og høgstskoler har kvalitetssikringssystemer som gir god dokumentasjon, som avdekker sviktende kvalitet, og som bidrar til kontinuerlig forbedring. I løpet av 2008 vil NOKUT etter planen ha sluttført den første fasen med å evaluere kvalitetssikringssystemene ved alle akkrediterte høgre utdanningsinstitusjoner.

Både NOKUT og institusjonene har fått erfaringer med drift av kvalitetssikringssystemet. Nå er det nødvendig å rette oppmerksomheten mot hvordan systemene som er etablert, faktisk kan bidra til å styrke kvaliteten på utdanningen. Dette forutsetter at oppmerksomheten omkring kvalitetssikrings-

systemene blir løftet fra innsatsfaktorer og over mot blant annet innhold, læringsutbytte og kvalifikasjoner etter endt utdanning. Innføringen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk vil blant annet bidra til en slik endring i institusjonenes arbeid, jf. kapittel 3.

Problemstillingene som blir reist gjennom evalueringen av Kvalitetsreformen gir et godt grunnlag for videre vurdering av NOKUTs arbeid. Departementet vil følge opp utfordringene gjennom en omfattende evaluering av NOKUT. Formålet med evalueringen er todelt. Det skal for det første vurderes om NOKUT oppfyller de felles europeiske standarder og retningslinjer for kvalitetssikring som ble vedtatt av ministrene på ministermøtet i Bologna-prosessen i Bergen i mai 2005. Disse sammenfaller med ENQAs (European Association for Quality Assurance in Higher Education) kriterier for medlemskap. For det andre skal NOKUT vurderes ut fra nasjonale kriterier som omfatter blant annet NOKUTs formål, strategi og rammer, organisasjon, kompetanse, gjennomføring og resultat. Dette vil gi informasjon om hvordan NOKUT fungerer i forhold til intensjonene som lå til grunn for opprettelsen i 2003.

Den nye evalueringen skal gjennomføres av en internasjonal komité med NIFU STEP som sekretariat. Resultatet av arbeidet vil foreligge våren 2008. I denne sammenhengen vil det også være aktuelt å vurdere hvordan forhold som gjelder relevans, samarbeid med samfunns- og næringsliv og likestilling inngår i NOKUTs arbeid med evaluering og akkreditering.

### 4.3.2 Institusjonenes kvalitetssikringssystemer

Lærestedene har gjort et omfattende arbeid for å få på plass strukturer og rutiner i kvalitetssikringssystemene. Dette har vært krevende prosesser for ledelsen, administrasjon og fagpersoner, og har skjedd parallelt med mange andre endringer som fulgte av Kvalitetsreformen.

NOKUT har, med få unntak, godkjent de evaluerte institusjonenes kvalitetssikringssystemer. Det gjenstår fremdeles arbeid med å bedre systemene på bakgrunn av tilrådinger fra NOKUT. Institusjonene må nå rette oppmerksomheten mot å bygge videre på de kunnskaper og erfaringer man har fått så langt, for å realisere målet om at kvalitetssikringssystemet skal bidra til økt studiekvalitet i hele virksomheten.

NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen fra 2006 viser at systemene ennå ikke blir benyttet på en tilfredsstillende måte i de ulike



utdanningsprogrammene, blant annet fordi sentrale data ikke er blitt inkludert i kvalitetssikringssystemet på en konstruktiv måte. Institusjonene må videreføre arbeidet med å finne hensiktsmessige sammenhenger mellom de administrative og faglige delene av systemene. Videre har flere institusjoner en utfordring i å samordne gamle og nye rutiner og dermed forenkle blant annet evalueringsordningene i kvalitetssikringssystemene.

For at kvalitetssikringssystemene skal bidra til å heve studiekvaliteten, må fagpersonalet og studentene være aktive bidragsyttere til og brukere av systemene. Institusjonene må vurdere hvordan de kan sikre faglig involvering og engasjement. Det er viktig å etablere arenaer for debatt og informasjonsutveksling. Noen læresteder har pedagogiske utviklingssentre eller liknende som kan skape de ønskede forbindelseslinjer mellom kvalitetssikringssystemene og utdanningsvirksomheten. I kvalitetssikringssystemene er det lagt inn ordninger som sikrer studentene muligheter til evaluering av undervisningen på en bedre måte enn før reformen. Studentenes engasjement er likevel bekymringsfullt svakt i en del tilfeller. For å øke svarprosenten på studentevalueringer har noen institusjoner lagt slike evalueringer inn i undervisningen som et obligatorisk eller frivillig element. Det er også viktig at studentene får informasjon om eventuelle tiltak institusjonene setter i verk som oppfølging av studentevalueringene.

Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv og relevans er elementer som i det videre arbeidet kan være aktuelt å tydeliggjøre i kvalitetssikringssystemet. Praksisopplæring som inngår i ulike studieprogrammer er blant områdene som må være gjenstand for løpende kvalitetsutvikling.

Det er krav om at institusjonene utarbeider en årlig rapport til styret om kvalitetssikringsarbeidet ved institusjonen, der sentrale sider ved kvalitet i utdanningen blir vurdert. I tillegg må det utarbeides oppfølgingsplaner og settes av tilstrekkelige ressurser til oppfølging av disse. Dokumentene skal være lett tilgjengelige for offentligheten. Det er variasjoner mellom institusjonene med hensyn til hvordan man utvikler og bruker de årlige rapportene og hvordan oppfølgingsplanene blir utarbeidet. Institusjonenes kontinuerlige arbeid med slike dokumenter er sentralt i den helhetlige og langsiktige styringen av institusjonene.

Det er viktig at institusjonene nøye følger med på, får kunnskap om og drøfter hvordan ulike kvalitetssikringstiltak faktisk bidrar til kvalitetsutvikling.

#### 4.4 Oppsummering

---

Institusjonene og NOKUT må arbeide videre for å realisere mulighetene som kvalitetssikringssystemene gir for å heve kvaliteten i utdanningen. Dette forutsetter at oppmerksomheten rettes mot innhold, læringsutbytte og kvalifikasjoner etter endt utdanning. Betydningen av relevans og samarbeid med samfunns- og arbeidsliv for kvalitetsutvikling må vektlegges. Institusjonene må utvikle gode rapporter og oppfølgingsplaner til disse som et grunnlag for det videre strategiske arbeidet.

En internasjonal komité vil i løpet av våren 2008 evaluere NOKUT. Dette vil gi departementet et bredere grunnlag for å vurdere NOKUTs rolle i kvalitetsarbeidet i høgre utdanning.

## 5 Forskning

Kunnskap, fremskaffet gjennom forskning, er en forutsetning og et virkemiddel for å møte utfordringene samfunnet står overfor. Både de globale utfordringene knyttet til store klima- og miljøspørsmål og utfordringer knyttet til helse, arbeidsliv, velferd og verdiskaping krever kunnskap fremskaffet i de fremste forskningsmiljøer, nasjonalt og internasjonalt. Så vel næringsliv som offentlig sektor har behov for økt kunnskap. Regjeringens mål er at Norge skal bli en av de ledende, innovative, dynamiske og kunnskapsbaserte økonomiene i verden innenfor områdene landet har fortrinn.

I dette kapitlet vil departementet, med utgangspunkt i evalueringen av Kvalitetsreformen, drøfte spørsmål om forskningsvilkårene, sammenhengende tid til forskning og forskningsbasert undervisning. Regjeringen vil i en egen stortingsmelding i 2008 følge nærmere opp spørsmål som blant annet gjelder rekruttering til forskerstillinger.

### 5.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

I Kvalitetsreformen ble det lagt til grunn at universiteter og høyskoler skal drive forskning av høy internasjonal kvalitet og at undervisningen skal være forskningsbasert. Forskningskomponenten i finansieringssystemet, økte frihetsgrader og fullmakter for institusjonene, nye organisasjons- og ledelsesmodeller og mer vekt på internasjonalisering var blant virkemidlene som skulle bidra til å styrke forskningen.

Sentrale sider ved forskning som del av Kvalitetsreformen ble behandlet i St.meld. nr. 35 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren*. Grunnlaget for den generelle forskningspolitikken er lagt i St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*.

### 5.2 Hva sier evalueringene?

I evalueringen oppgir 70 pst. av de fagansatte ved universitetene at de bruker mer tid på undervisning etter innføringen av Kvalitetsreformen. Til-

svarende tall ved høyskolene er 58 pst. Det er få ansatte som sier de bruker mer tid på forskning. Dette er funn som er i samsvar med interne evalueringer som er gjennomført ved Universitetet i Bergen (UiB) og Universitetet i Oslo (UiO).

Resultatene fra personalundersøkelsen blir i evalueringsrapporten problematisert opp mot andre undersøkelser. I NIFU STEPs rapport 7/2007 *Tolv år etter høyskolereformen – en statusrapport om FoU i statlige høyskoler* kommer det fram at høyskolepersonalets rapporterte tidsbruk i 1997 sammenliknet med 2005 har vært relativt stabil. I gjennomsnitt bruker fagpersonalet på begge tidspunktene i underkant av 60 pst. av sin totale arbeidstid på undervisning og ca. 20 pst. av tiden på FoU. 49 pst. av fagpersonalet oppgir at forskningsvilkårene er tilfredsstillende eller bedre. Professorer og førsteamanuenser ved de statlige høyskolene bruker i gjennomsnitt like mye tid til FoU som sine kolleger ved universitetene.

Ved universitetene er det ikke gjort tilsvarende oppdatert tidsbruksundersøkelse som for høyskolene. Arbeidstiden blant det vitenskapelige personalet ved universitetene i perioden 1981 til 2000 har i gjennomsnitt vært relativt stabil på 29 pst. både til undervisning og forskning, jf. Guldbrandsen og Smeby (2005) *Forskning ved universitetene. Rammebetingelser, relevans og resultater*. Den resterende tiden til fagpersonalet ble i 2000 brukt til blant annet administrasjon (17 pst.), veiledning (14 pst.) og utadrettede oppgaver (7 pst.). Vitenskapelig ansatte i Norge hadde fram til 2000 omtrent like mye tid til forskning som vitenskapelig ansatte i land det er naturlig å sammenlikne seg med. Av det vitenskapelige personalet vurderte 40 pst. sine muligheter for å utføre forskning som dårlige eller relativt dårlige i 2000, mens 29 pst. vurderte dem som gode eller relativt gode. Dette mønsteret har vært det samme siden 1981.

Evalueringsforskerne finner at de foreliggende undersøkelsene kan peke i noe ulike retninger. Likevel finner de det sannsynlig at ansatte i mange fagmiljøer har kommet i en situasjon der det er blitt vanskeligere å finne tid til forskning, og særlig sammenhengende tid. I evalueringsrapporten sies det at arbeidet med nye studietilbud, økt vekt på

veiledning og tilbakemelding og administrativt arbeid kan ha medført redusert tid til forskning.

Det drøftes også hvordan fordelingen av tid kan være forskjellig mellom ulike fagmiljøer og institusjonskategorier. Slik evalueringforskerne vurderer det, er disse problemene mest framtrødende ved universitetene. Ved de statlige høgskolene kan undersøkelser indikere at forskningsvilkårene er minst like gode som før, og at tiden som blir brukt til forskning, er stabil.

Ifølge evalueringen er det for tidlig å si om fagpersonalets opplevelse av redusert tid til forskning har gitt eller vil gi negative utslag på kvalitet og produktivitet i forskningen.

Det ble gjort forholdsvis store endringer i forskningskomponenten i statsbudsjettet for 2006, jf. omtale av finansieringssystemet i kapittel 9. På evalueringstidspunktet var det derfor ikke mulig å dokumentere resultater av forskningskomponenten i finansieringsmodellen.

Evalueringforskerne peker på at det blir en viktig oppgave framover å sørge for at personalets forskningsvilkår sikres og forbedres, uten at den positive utviklingen i veiledning og jevnlig vurdering av studentene som fulgte av Kvalitetsreformen svekkes.

## 5.3 Drøfting

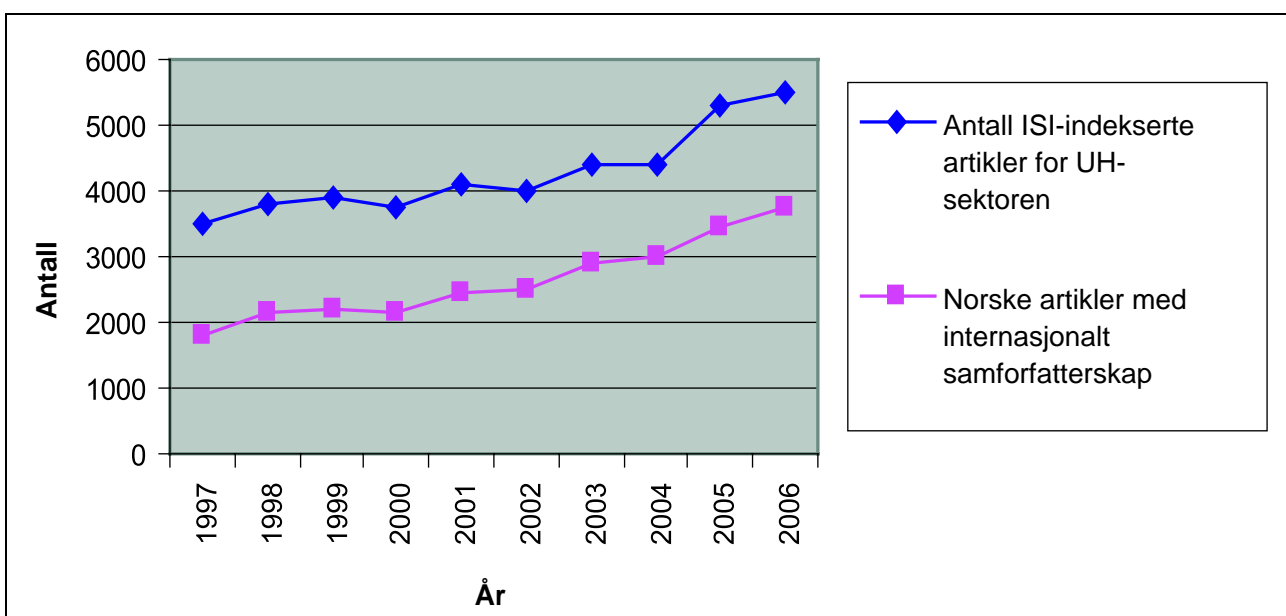
### 5.3.1 Økt satsing på forskning og flere stillinger

Et av vedtakene i Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* var at kvalitetsløftet for utdanningen ikke skulle gå ut over forskningsinnsatsen ved institusjonene, jf. Innst. S. nr. 337 (2000–2001). Universitets- og høgskolesektoren ble tilført 1 144 mill. kroner gjennom Kvalitetsreformen. Disse midlene, som er prisjustert årlig, er lagt inn i institusjonenes basisbevilgninger og kommer således både forskningen og utdanningen til gode.

Videre ble det i 2004 lagt inn 220 mill. kroner i den resultatbaserte forskningskomponenten som insentiv for økt forskningsaktivitet. Samlet har det i perioden 2002 til 2006 vært en nominell budsjettvekst for universiteter og høgskoler på 31 pst., jf. St.prp. nr. 1 i perioden 2002–2006. Realveksten (vekst justert for pris og lønnskompensasjon) har vært på om lag 11 pst.

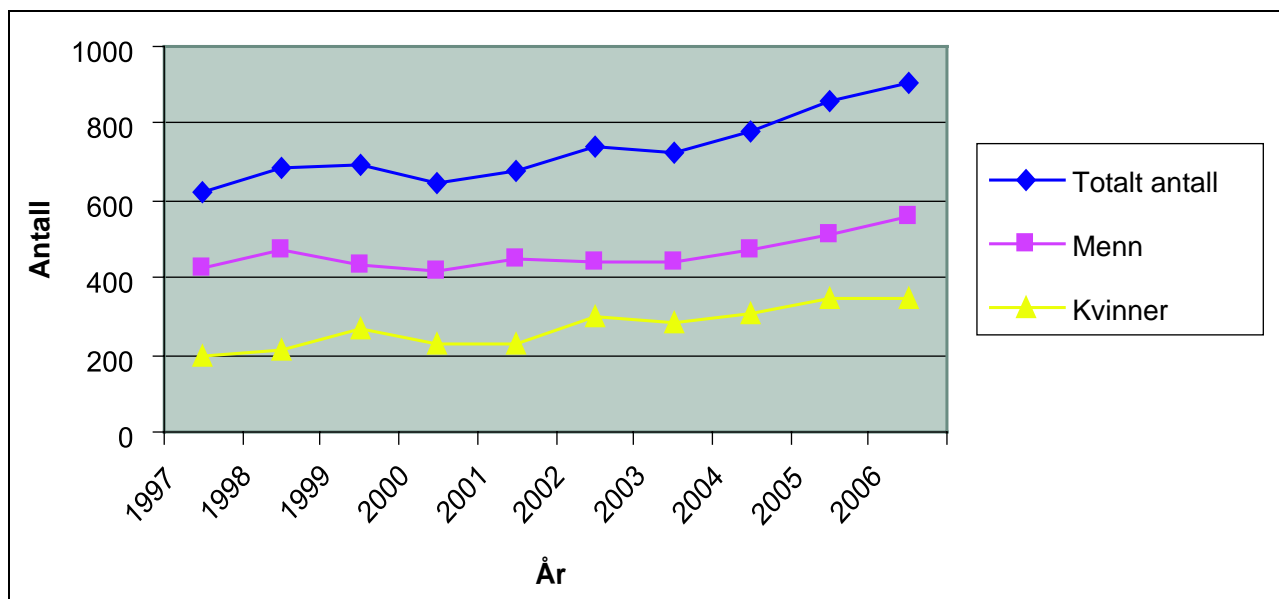
Det har i perioden 2002–2006 vært en økning i antall ansatte på 3 635 samlet ved alle statlige universiteter og høgskoler. Dette tilsvarer en vekst på 15,5 pst. Økningen omfatter både midlertidig og fast ansatte, og inkluderer alle typer stillinger, også nye stipendiatstillinger. I samme periode har studenttallene vært noenlunde stabile.

I 2002 var det i gjennomsnitt 14,9 studenter per faglig ansatt ved alle universiteter og høgskoler, mens gjennomsnittet i 2006 var 12,3 studenter per



Figur 5.1 Antall vitenskapelige publiseringer 1997–2006

Kilde: NIFU STEP



Figur 5.2 Uteksaminerte doktorgradskandidater 1997–2006

Kilde: NIFU STEP

faglig ansatt, jf. tall fra DBH. Endringen har vært størst ved universitetene, der det i 2002 var i gjennomsnitt 10,6 studenter per faglig ansatt, mens gjennomsnittet i 2006 var 8,6 studenter per faglig ansatt. Alle faglige ansatte, både faste og midlertidige, samt stipendiatstillinger, inngår i denne beregningen.

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) er det foreslått å opprette 350 nye stipendiatstillinger i 2008. Samtidig vil Norges forskningsråd få i oppgave å sette i verk en nasjonal ordning med forskerskoler. Det er viktig at økning i antall stillinger også sees i sammenheng med mulighet til å oppnå høgre grad av likestilling i sektoren.

De offentlige forskningsbevilgningene over statsbudsjettet har samlet økt med om lag 3,5 mrd. kroner fra 2005 til 2008. Kapitalen i Forskningsfondet er i samme periode styrket med 30 mrd. kroner. Hvis en ser på perioden 2002–2007, har Forskningsrådets bevilgninger økt med om lag 1,7 mrd. kroner. Det er særlig Kunnskapsdepartementets bevilgninger og avkastningen fra fondet for forskning og nyskaping som har bidratt til denne veksten.

Norges deltakelse i EUs sjuende rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter gir universitets- og høyskolesektoren økte muligheter for tildeling av forskningsressurser. Med en økonomisk ramme på til sammen 400 mrd. kroner blir dette verdens største forskningssamarbeid. Ved å delta på denne arenaen styrker Norge kvaliteten på egen forskning,

sikrer viktige impulser til innovasjon og verdiskaping og får samarbeide med andre om å møte globale kunnskapsutfordringer på områder som for eksempel miljø og helse.

Norsk forskningspolitikk har de siste årene lagt sterkere vekt på kvalitet og konsentrasjon i tildeling av forskningsmidler. Det er blant annet utviklet satsinger og virkemidler som prioriterer fremragende forskningsmiljøer, og som vektlegger oppbygging av sterke forskergrupper rundt nasjonale prioriteringer. Eksempler på dette er Sentre for fremragende forskning (SFF), Yngre fremragende forskere (YFF) og Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI). Dette er ordninger som gir de beste forskere og miljøer muligheter til å utføre forskning av høy internasjonal kvalitet innenfor gode økonomiske rammer. Parallelt med dette foregår det en faglig prioritering og konsentrasjon av noen strategiske satsinger i institusjonenes FoU-virksomhet. Dette er faktorer som kan påvirke den enkelte institusjon, den enkelte fagmiljø, og også den enkelte forsker, muligheter og ressurser til egen forskning.

NIFU STEP viser at det har vært en generell bedring av forskningsresultatene ved universiteter og høyskoler de siste årene dersom en måler det i økt publisering, økt grad av sitering og flere avlagte doktorgrader, jf. figur 5.1 og 5.2. Dette kan skyldes både økt satsing på forskning, bedre utbytte av nye virkemidler og bedre forskningsorganisering og ledelse. Figurene viser at utviklingen startet før Kvalitetsreformen ble innført.

### 5.3.2 Fagpersonalets tidsbruk

Det er grunn til å ta alvorlig at fagpersonalet oppgir å bruke mindre av sin tid på forskning etter innføringen av Kvalitetsreformen. Det er samtidig viktig å vurdere problemstillingen nærmere. Svarene fra fagpersonalet kan være preget av at de ble avgitt i innføringsfasen av Kvalitetsreformen. Evalueringen undersøker ikke hvordan personalets faktiske tidsbruk fordelte seg mellom undervisning, veiledning, forskning og administrasjon. For sektoren som helhet er det ikke entydig grunn til å si at forskningsaktiviteten er redusert som følge av Kvalitetsreformen.

Universitetene og høyskolene har valgt ulike strategier og prioriteringer for fordeling av tidsressurser. For å vurdere om det avsettes tilstrekkelig tid til forskning, må den enkelte institusjon ha god oversikt over hvordan de samlede tidsressursene faktisk blir fordelt på ulike oppgaver, som undervisning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og administrasjon.

NIFU STEP vil høsten 2007 delta i det internasjonale prosjektet *Comparative Academic Profession*. I den norske delen av dette prosjektet vil blant annet fagpersonalet ved universiteter og høyskoler rapportere om egen tidsbruk til forskning, undervisning og administrasjon. Gjennom dette datamaterialet vil man kunne få et oppdatert bilde av hvordan fagpersonalet opplever tidsbruk noen år etter at Kvalitetsreformen ble innført. Undersøkelsen vil samtidig gi muligheter til å sammenlikne norske fagpersoners tidsbruk med fagpersoner i andre land.

I tillegg vil NIFU STEP gjennomføre en tidsbruksundersøkelse blant det vitenskapelige personalet ved universitetene som gjør at man i 2010 kan gjøre sammenlikninger med tilsvarende undersøkelse i år 2000. Departementet er videre kjent med at enkelte institusjoner har igangsatt arbeid med å kartlegge forholdet mellom undervisningstid og tid til forskning på en mer systematisk måte, jf. blant annet den interne evalueringen ved UiB. For å drøfte disse spørsmålene videre vil departementet ta initiativ til et dialogmøte med sektoren.

Institusjonene har ansvar for å utvikle og sikre kvaliteten i forskning og i faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. Dette forutsetter et systematisk arbeid for å innhente kunnskap om FoU-virksomheten slik at institusjonsledelsen kan gjøre faglige og strategiske prioriteringer. Det er blant annet viktig å kvalitetssikre hvordan institusjonenes FoU-strategier blir fulgt opp og hvordan vedtak om fordeling av FoU-ressurser og andre FoU-prioriteringer blir realisert i ulike deler av institusjonene.

En god kultur for faglig ledelse vil kunne øke kvaliteten på og omfanget av FoU-arbeidet ved institusjonene.

Innenfor rammene som blir gitt på nasjonalt nivå har institusjonens ledelse ansvar for å foreta faglige prioriteringer og sørge for at fagmiljøene disponerer tilstrekkelige tidsressurser til å ivareta oppgaver knyttet til både undervisning og FoU. Likeledes er det institusjonsledelsens ansvar å følge opp egne medarbeidere for å få gode resultater fra forskningsressursene de er tildelt.

Institusjonens samlede ressurser, faglige prioriteringer, fagportefølje og oppgaver setter en grense for den disponible forskningstiden for den enkelte forsker. Universitetene og høyskolene har blitt mer målrettede og stiller tydeligere krav om resultat, kvalitet og produksjon enn før for tildeling av nye forskningsmidler og tid til forskning. Ekstern finansiering er blitt stadig viktigere, og ikke alle fagmiljøer når opp i konkurransen om for eksempel midler fra Norges forskningsråd og EU.

#### *Sammenhengende tid til forskning*

Kvalitetsreformen har medført en særlig utfordring for institusjonenes forskningsvirksomhet. Nye studietilbud, nytt kvalitetssikringssystem, nye vurderings- og arbeidsformer og økt vekt på internasjonalisering medførte et omfattende og krevende administrativt og faglig arbeid.

En del av den økte arbeidsbelastningen innenfor undervisning og administrasjon som fagpersonalet rapporterer om som følge av Kvalitetsreformen, er antakelig knyttet til implementering av reformen, og vil kun ha kortsiktig negativ effekt på tid til forskning. Det gjelder for eksempel omlegging av gradssystemet, nye studieløp og overgang til nytt karaktersystem. Andre endringer som følger av Kvalitetsreformen er mer permanente, for eksempel tettere kontakt mellom student og faglig ansatt.

Det er grunn til å tro at faglig ansatte ved mange institusjoner kan frigjøre tid nå som implementeringsfasen for Kvalitetsreformen er over. Ut fra sin faglige profil og prioritering må institusjonene vurdere hvordan tid som blir frigjort ved omlegging av deler av virksomheten kan nyttes på andre områder som forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, formidling og utdanning.

Muligheten til å bruke mer sammenhengende tid til forskning er viktig for å bedre vilkårene for og kvaliteten på forskningen. Både i den nasjonale evalueringen og i evalueringene ved UiB og UiO drøftes ulike måter institusjonene kan legge til rette for dette på. Eksempelvis kan det vurderes

om undervisning i et emne bør foregå gjennom hele semesteret eller om man heller bør ha mer intensiv undervisning i en kortere periode. Et annet tiltak kan være å organisere forskernes tid slik at enkelte semestre blir hele undervisningssemestre, mens andre semestre avsettes til forskning. En tredje mulighet er å bruke et tolærersystem, slik at undervisningen ikke blir skadelidende om en forsker er borte i en periode i forbindelse med forskningsarbeidet sitt. Noen institusjoner har gjort bruk av forskningspermisjon for det vitenskapelige personalet. Det er også diskutert om bruk av treterminsordning og fordeling av studiet over hele året kunne gjøre det lettere å organisere sammenhengende tid til forskning. Innenfor små fagområder er det pekt på at man bør vurdere mer samarbeid om undervisning mellom institusjoner for å kunne legge til rette for sammenhengende forskningsstid.

Dette er viktige forhold som institusjonene bør arbeide videre med. I samsvar med forslag i den interne evalueringen fra UiO ser departementet det som verdifullt om Universitets- og høyskolerådet (UHR) kan bidra til å utveksle erfaringer om mulighetene institusjonene har for å legge bedre til rette for sammenhengende tid til forskning.

### 5.3.3 Forskningsbasert undervisning

I universitets- og høyskoleloven heter det at universiteter og høyskoler skal tilby høgre utdanning som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.

Begrepet forskningsbasert undervisning er drøftet i blant annet St.meld. nr. 35 (2001–2002) *Kvalitetsreformen Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren*. Forskningsbasert undervisning er et begrep som kan forstås og defineres på ulike måter. En grunnleggende forutsetning er likevel at den som underviser, skal formidle både vitenskapens normer for kritiserbarhet og alternative synspunkter, samt anerkjent, forskningsbasert kunnskap. Den som underviser, må selv forske eller være en del av et fagmiljø der det forskes og publiseres på områder som er relevante for studieprogrammet.

Slik OECD påpeker i rapporten *Thematic Review of Tertiary Education: Norway*, kan undervisning likevel ofte skje på andre områder i faget enn der forskningen foregår. Dette gjelder både for enkeltforskere og fagmiljøer, og innebærer at det vil være varierende grad av tematisk samsvar mellom det faglige personalets forskning og undervis-

ning. Det er derfor nødvendig at det samlede fagmiljøet er oppdatert på det siste av vitenskapelig litteratur, metoder og tilnæringsmåter på både nasjonalt og internasjonalt nivå. Denne kunnskapen må gjenspeiles i pensumlister og undervisning.

Betydningen av forskningsbasert undervisning kan blant annet på grunn av fagmiljøets sammensetning og studentens forutsetninger ha et noe annet innhold på lavere enn på høgre grad, jf. blant annet NIFU STEPs rapport 25/2007 *Praksisrettet FoU? En undersøkelse av høyskolesektorens forsknings- og utviklingsarbeid innen helse- og sosialfag*.

NOKUT har i forskriften om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høgre utdanning spesifisert krav til fagmiljø knyttet til et studie tilbud. På høgre grad er NOKUTs krav at minst 50 pst. av fagmiljøet skal dekkes av ansatte med førstestillingskompetanse, og av disse skal minst 25 pst. være professorer. På lavere grads nivå er tilsvarende krav at 20 pst. av personalet har førstestillingskompetanse.

### Forskerrekruttering

Det er nødvendig å rekruttere og utdanne dyktige forskere for å kunne tilby forskningsbasert undervisning og styrke forskningskvaliteten. Ved institusjonene har antallet nye stipendiatstillinger som er finansiert med øremerkede midler fra departementet, økt med om lag 1 000 i perioden 2002 til 2007. Da er stipendiatstillinger finansiert av Norges forskningsråd ikke tatt med. Videre er det foreslått å opprette 350 nye stipendiatstillinger i budsjettet for 2008. Dette har medført økt behov for veiledning av doktorgradsstudenter. På noen fagfelt kan det være en av forklaringene på at de vitenskapelig ansatte opplever at Kvalitetsreformen har medført økt press på egen tid til forskning. På andre fagfelt, særlig eksperimentelle fag, er veiledning ofte en integrert del av forskningen, og økt antall stipendiater kan bidra til veilederens egen forskningsinnsats.

Rekruttering til forskning handler også om at institusjonene må arbeide for å beholde de som på sikt ønsker, eller er i et karriereløp for å bli forsker. Studier viser at det særlig er kvinner som faller fra, ikke fullfører karriereløpet eller finner annet arbeid. Det er derfor viktig å legge vekt på kvinners forskningsvilkår.

I Rapport 12/2007 *Forskerrekrutteringsbehov i Norge* har NIFU STEP gitt framskrivninger for behovet for forskerrekutter fram til 2020, basert på tre ulike vekstscenarier. I Rapport 2/2007 *Fors-*

*kerrekruttering i Norge – status og komparative perspektiver* har NIFU STEP blant annet sett på gjennomføringsgraden i forskerutdanningen. De fleste stipendiatene bruker tid utover den vanlige åremålsperioden som er på tre til fire år. Av alle 1995-stipendiatene hadde bare 74 pst. fullført etter ti år. Ifølge NIFU STEP kan nye tall for 2001-stipendiatene tolkes som at gjennomføringsgraden kan være på vei opp.

De to rapportene gir viktige innspill og utfordringer til departementet i den videre prosessen med å styrke forskerrekutteringen til universiteter og høyskoler.

Den kommende stortingsmeldingen om rekruttering og forskerutdanning vil ta opp spørsmålet om videre behov og prioriteringer for å øke kapasitet, kvalitet og gjennomstrømming i forskerutdanningen.

#### *Økt studentinvolvering i FoU-arbeid*

I NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen i 2006 observert evalueringspanelet at fagmiljøets aktiviteter innenfor forsknings- og utviklingsarbeidet var lite kjent blant studentene. Også i NOKUTs rapport om revisjon av sykepleierutdanningene ble det problematisert at studentene manglet kunnskap om fagpersonalets forskningsprosjekter.

Institusjonene bør synliggjøre bedre overfor studentene hvilken forskning som foregår ved eget lærested og trekke FoU-arbeid inn i undervisnings- og læresituasjoner for studentene. Gjennom studiets arbeidsmåter må det legges til rette for at studentene utvikler en forskerholdning til eget og andres arbeid. Krav til åpen og etterprøvbar kildebruk, selvstendighet, analyse og refleksjon i studentenes egne arbeider vil bidra til en slik holdning.

Av flere grunner vil det være utfordrende å involvere alle studenter i pågående FoU-prosjekter. Det vil særlig gå et skille mellom lavere og høgre grads studier. Forskjellige typer studier vil også ha ulike forutsetninger for og muligheter til å involvere studentene i forskningsprosjekter. I NIFU STEP's rapport 25/2007 *Praksisrettet FoU? En undersøkelse av høgskolesektorens forsknings- og utviklingsarbeid innen helse- og sosialfag* problematiseres det, blant annet i lys av studentens forutsetninger og forskningskultur i fagmiljøene, om det er formålstjenlig at studenter på bachelornivå involveres i FoU-arbeid.

#### **5.3.4 Mangfold blant fagpersonalet**

Fagpersoner med ulik erfaringsbakgrunn formulerer forskjellige problemstillinger i forskning. Økt mangfold kan derfor bidra til økt forskningskvalitet og forskningsrelevans.

Kvinneandelen blant det faste vitenskapelige/faglige personalet har økt fra 27 pst. i 1990 til 37 pst. i 2005, jf. NIFU STEP's arbeidsnotat 44/2006 *Likestillingsscenarier for UoH-sektoren*. Ved de statlige høyskolene utgjør kvinner nærmere halvparten av det faste vitenskapelige personalet. Ved universiteter og vitenskapelige høyskoler utgjør de derimot mindre enn tredjeparten. På fagområdene medisin og helsefag er kvinnene i flertall. Innenfor fagområdene matematikk og naturvitenskap og teknologi er kvinnene generelt i sterkt mindretall. NIFU STEP har gjort beregninger over framtidig etterspørsel etter personale og tilgang på kvalifiserte søkere til faste stillinger. Analysen i rapporten viser at det vil ta mange år før et mål om 50 pst. kvinneandel i faste vitenskapelige stillinger blir nådd. I 2005 var 17 pst. av alle professorer kvinner. Ifølge rapporten er det knapt realistisk å nå likestil-

#### **Boks 5.1 Virkemidler for å fremme likestilling i akademia**

På nettstedet [www.kvinneriforskning.no](http://www.kvinneriforskning.no) er det samlet eksempler på en rekke virkemidler som er i bruk for å fremme likestilling i akademia. Dette omfatter blant annet:

- kortvarige arbeidsstipend for å skrive søknad for opptak til doktorgradsprogram, søknad for postdoktorstipend eller professoroppykk
- at kvinner som sitter i ulike faglige utvalg og komiteer gis kompensasjon, for eksempel i form av mer tid til forskning
- startpakker i form av midler til nyansette kvinnelige forskere på særlig mannsdominerte fagområder som skal brukes til drifts- og utstyrsmidler, lønnsmidler til forskningsassistent eller lignende
- prioritering av forskningstema der det finnes kvinnelige rekrutter
- kjønnsbudsjettering for å gjennomgå ressursfordelingen av forskningsmidler, bidrag til internasjonalisering, konferanser, publisering osv., samt lønn



lingsmålet om 50 pst. kvinner i toppstillinger til utgangen av 2028.

Analysen til NIFU STEP viser at det er store forskjeller i kvinneandel mellom de ulike institusjonskategorier, fagområder og stillingskategorier. På medisin og helsefag, humaniora og samfunnsvitenskap, der man er nærmere likestillingsmålet, er tilgangen på kvalifiserte kvinner forholdsvis god. På fagområder som matematikk, naturvitenskap og teknologi, der likestillingsmålet er lenger unna, er tilgangen på kvinnelige rekrutter mer sparsom.

Dette tilsier at en bør vurdere om det er hensiktsmessig å utvikle virkemidler tilpasset ulike fagområder, institusjonskategorier og stillingstyper. På teknologi og realfag er det for eksempel viktig å arbeide for å øke rekruttering til studier på grunnnivå og å sikre at en større andel kvinner fortsetter i universitets- og høgskolesektoren etter avsluttet doktorgrad. Generasjonsskiftet i universitets- og høgskolesektoren gir mulighet for at flere kvinner rekrutteres inn, men det forutsetter et bevisst arbeid som er forankret i institusjonenes ledelse.

Departementet vil i den kommende rekrutteringsmeldingen vurdere forhold som gjelder likestilling. Dette er også et forhold som vil bli vurdert av Utvalget for høyere utdanning (Stjernø-utvalget).

I rapporten *Kjønnsbalanse i akademia – gylne muligheter* gir Komité for integreringstiltak – Kvinner i forskning sin sluttrapport for perioden 2004–2006. Det gis her videre anbefalinger til arbeidet for å fremme likestilling i sektoren.

Det er et viktig mål å øke tallet på kvinner, både blant rekrutter og i det faste forskerpersonalet i universitets- og høgskolesektoren. For å hjelpe

institusjonene med å innlemme likestillingsarbeidet i den strategiske og langsiktige utviklingen av forskningsmiljøene viderefører departementet *Komité for integreringstiltak – kvinner i forskning* for en ny treårsperiode (2007–2009). Komitéen vil i 2008 dele ut en likestillingspris for universiteter, høyskoler og forskningsinstituttsektoren på 2 mill. kroner.

## 5.4 Oppsummering

---

Departementet tar alvorlig at fagpersonalet rapporterer at de bruker mindre tid på forskning som følge av Kvalitetsreformen, og vil følge med på tidsbruk til FoU-virksomhet ved institusjonene.

Den enkelte institusjon og det enkelte forskningsmiljø må ha gode vilkår for å tilby forskningsbasert undervisning og drive forskning av høy kvalitet. Institusjonens ledelse må foreta faglige og strategiske prioriteringer av forskningsinnsats og fordeling av forsknings- og tidsressurser.

Det er viktig at institusjonene innlemmer likestillings- og mangfoldsperspektivet i det strategiske og langsiktige arbeidet for å styrke kvalitet i forskningen.

Departementet vil invitere til et dialogmøte med sektoren om tid til forskning. I tillegg vil departementet ta initiativ til samarbeid med UHR for at institusjonene kan utveksle erfaringer med å legge til rette for mer sammenhengende tid til forskning og for større grad av studentinvolvering i fagmiljøenes FoU-arbeid.

Departementet vil legge fram en stortingsmelding om forskerrekruttering i løpet av 2008.



## 6 Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv

Et velfungerende forskningsmiljø er avhengig av godt samspill med ulike aktører. Et forpliktende samarbeid mellom universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren, næringslivet og resten av arbeidslivet er til gjensidig nytte og berikelse for alle parter. Universitets- og høyskolesektoren har hovedansvaret for å skaffe kompetent arbeidskraft til samfunnet. Impulser fra næringslivet og samfunnet er nødvendig for å styrke relevansen i utdanning og forskning og bidra til et fleksibelt etter- og videreutdanningstilbud.

Institusjonenes samfunnsoppdrag omfatter hele virksomheten ved institusjonene. Departementet vil i dette kapitlet drøfte betydningen av samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, som utgjør ett aspekt ved samfunnsoppdraget. Departementet vil foreta en bredere diskusjon av universitetene og høyskolenes samfunnsoppdrag i oppfølgingen av Stjernø-utvalgets innstilling.

### 6.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

Kvalitetsreformen la grunnlag for endringer i lovverket. Blant endringene var pålegg om samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell* og Innst. O. nr. 58 (2001–2002). Lovendringene ble gjort for å synliggjøre en oppgave institusjonene i stor grad allerede ivaretok. I 2005 ble kravet om samarbeid ytterligere presisert i den nye universitets- og høyskoleloven som gjelder for både statlige og private institusjoner, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) *Om lov om universiteter og høyskoler*, jf. Innst. O. nr. 48 (2004–2005).

Bakgrunnen for endringene var blant annet økte krav om kvalitet og relevans i utdanningen fra studenter og samfunns- og arbeidsliv. Med reformen fikk institusjonene økte organisatoriske og faglige fullmaker og nytt finansieringssystem, slik at institusjonene i større og raskere grad kunne respondere på samfunnets endrede krav og forventninger til utdanningene og FoU-arbeidet.

Samarbeid med samfunns- og arbeidsliv utgjør ett aspekt ved universitetene og høyskolenes sam-

funnsoppdrag. Universitetene og høyskolenes samfunnsoppdrag omfatter utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling, jf. lov om universiteter og høyskoler §§ 1–1 og 1–3. Samfunnsoppdraget gjelder således hele virksomheten ved universitetene og høyskolene.

### 6.2 Hva sier evalueringene?

Institusjonenes samarbeid med samfunns- og arbeidsliv er ikke direkte berørt i evalueringen av Kvalitetsreformen. OECD har imidlertid tatt opp dette temaet i *Thematic Review of Tertiary Education: Norway*. OECD mener at institusjonene må omstille seg raskere til samfunnets behov enn hva som er tilfelle i dag. I rapporten fra OECD foreslås en tettere og mer formalisert kobling til samfunns- og arbeidsliv, samt at det utvikles indikatorer for å måle dette samarbeidet.

Rambøll Management har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utredet samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv i rapporten *Utredningsprosjekt om samarbeidet mellom utdanning og arbeidsliv* (2007). Gjennom en spørreskjemaundersøkelse er det funnet at de fleste institusjonene har overordnede målsettinger for samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv, mens færre har operasjonaliserte målsettinger. Målsettinger for samarbeid er mer utbredt blant høyskolene enn blant universitetene. Viktige målsettinger for samarbeidet er at studentene skal få økt kjennskap til arbeidslivet, at studentene skal få prøve ut det de lærer i praksis, og at studentene lettere skal få jobb etter endt utdanning. Det er varierende i hvilken grad det rapporteres om måloppnåelse for samarbeid. Under halvparten av institusjonene rapporterer om måloppnåelse som en del av kvalitetssikringssystemet, mens over 20 pst. ikke rapporterer på måloppnåelse i det hele tatt.

Gjennom spørreundersøkelsen har Rambøll Management identifisert barrierer og drivkrefter for samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv. En viktig drivkraft er at institusjonene er motiverte for samarbeid. Mangel på insentiver i finansieringssystemet, mangel på tid og mangel på administrativ

støtte oppgis imidlertid som barrierer for samarbeid.

Forankring og initiativ fra ledelsen ved institusjonene ser ut til å være avgjørende for vellykket samarbeid. Opplæring i etablering av samarbeid og ordninger som avlastar faglærerne for administrativt arbeid nevnes også som viktige drivkrefter. Viktige virkemidler er økt formidlingsinnsats og insentiver til bedrifter og virksomheter til å inngå samarbeid.

Utredningen vektlegger tre typer samarbeidsaktiviteter. Den første gruppen av aktiviteter er eksempelvis samarbeid med arbeidslivet om utvikling av nye studietilbud. Den andre gruppen av aktiviteter er at institusjonene har et karrieresenter, at arbeidsgivere holder presentasjoner ved institusjonene og at den enkelte faglærer formidler kontakt mellom eget fagområde og samfunns- og arbeidslivet. Den tredje og siste gruppen av aktiviteter er praksis, skriving av prosjektoppgaver for næringslivet, bruk av mentorordninger, bruk av forelesere fra næringslivet og sambruk av lokaler eller vitenskapelig utstyr.

De statlige høgskolene skal gjennom FoU-virksomhet bidra til utvikling og innovasjon i næringsliv og offentlig forvaltning, styrke praksisfeltet i profesjonsutdanningene og forbedre utdanningen. NIFU STEPs rapport 7/2006 *Tolv år etter høgskole-reformen – en statusrapport om FOU i statlige høgskoler* viser at høgskolene har et potensial for videreutvikling av sin FoU-virksomhet, blant annet med hensyn til samarbeid med samfunns- og arbeidsliv.

Internt samarbeid med andre ansatte framstår som den vanligste samarbeidsformen for høgskoleansatte. I rapporten trekkes det fram at det ofte er manglende samsvar mellom utdanningstilbud og lokal næringslivsstruktur. NIFU STEP tar også opp andre forhold som hindrer høgskolesektoren i å være en sentral aktør i regional utvikling: FoU-kompetansen ved høgskolene, spesielt ved ingeniøruddanningene, er lav, insentivstrukturen i høgskolesektoren er i liten grad rettet inn mot samarbeid med lokal næringslivsstruktur, og omfanget av regionalt finansierte FoU-prosjekter er lite.

Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet foretatt en gjennomgang av virkemidler for kommersialisering av forskningsresultater ved de høgre utdannings- og forskningsinstitusjonene (Rasmussen, Sørheim og Widding, 2007). Ett av tiltakene for å imøtekomme behovet for kommersialisering og formidling av forskningsresultater har vært etablering av teknologioverføringsselskaper (TTO) ved universitetene. Gjennomgangen av virkemidler

viser en utfordring i teknologioverføringsselskaperes rolleforståelse og den nasjonale arbeidsdelingen mellom dem. Det reises også spørsmål ved om det skal være en TTO ved hvert universitet, eller om man skal utvikle sentrale miljøer som betjener mange institusjoner. Utfordringer som trekkes fram er også behovet for å øke omfanget av kommersialiseringen, skape sterkere forankring av kommersialiseringsaktivitetene i forskningsinstitusjonene, bedre koordineringen i arbeidet med immaterielle rettigheter, styring og videreutvikling av kompetansen om kommersialisering hos forskningsmiljøene og kommersialiseringsaktørene og utviklingen av bedre koblinger mellom forskningsmiljøene og investorer/næringsliv i idéutviklings- og etableringsfasen.

## 6.3 Drøfting

### 6.3.1 Begrepsavklaring

*Samfunnsoppdraget* og *det utvidede formidlingsbegrepet* er begreper som gis ulikt innhold. Departementet vil derfor klargjøre hva som legges i begrepene, spesielt med referanse til samarbeid mellom universiteter og høgskoler og samfunns- og arbeidsliv.

#### *Samfunnsoppdraget*

De statlige universitetene og høgskolene i Norge er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Hoveddelen av institusjonenes inntekter består av offentlige midler. Det innebærer at universitetene og høgskolenes virksomhet forventes å bidra til å realisere overordnede mål i samfunnet. I lov om universiteter og høyskoler av 2005 reguleres dette gjennom § 1 – 1 (formålsparagrafen) om utdanning, forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og formidling, og gjennom § 1 – 3, som gir nærmere bestemmelser om institusjonenes virksomhet. Paragrafene angir til sammen institusjonenes overordnede *samfunnsoppdrag*. Samfunnsoppdraget må sees som en dynamisk standard som vil avhenge av myndighetenes føringer i styringsdialogen, institusjonens størrelse og profil, og i hvilken grad institusjonene er finansiert av staten.

I Kvalitetsreformen har det vært et mål å øke de høgre utdanningsinstitusjonenes *samlede* relevans for samfunnet, gjennom de tre hovedoppgavene utdanning, forskning og formidling. I lov om universiteter og høyskoler av 2005 ble *«forventningene om at institusjonene i større grad skal samarbeide tett med samfunnsliv, kulturliv og næringsliv»*,

jf. Ot. prp. nr. 79 (2003–2004), presisert. Særlig viktig i denne sammenheng er bestemmelsen i § 1 – 3 om at institusjonene skal «samarbeide med lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner». Slikt samarbeid forutsettes å omfatte utdanning, forskning og formidling.

#### *Det utvidede formidlingsbegrepet*

Formidling inngår i universitetene og høgskolenes samfunnsoppdrag, og blir ved siden av utdanning, forskning og utviklingsarbeid ofte omtalt som *den tredje oppgave*. Institusjonene skal formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for og anvendelse av vitenskapelige og kunstneriske metoder og resultater, både i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv. Institusjonene skal videre bidra til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, bidra til innovasjon og verdiskaping og legge til rette for at institusjonenes ansatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten. Målgruppene for institusjonenes formidlingsvirksomhet er andre fagmiljøer, kulturliv, arbeids- og næringsliv og allmennheten.

Den forskerrettede formidlingen foregår i hovedsak gjennom vitenskapelige publiseringer og vitenskapelige konferanser. Den brukerrettede formidlingen er langt mer variert og omfatter for eksempel utarbeidelse av læremidler, utviklingsarbeid, formidling til forskere utenfor eget fagfelt, innovasjon, kommersialiseringsprosesser og direkte kontakt med brukere gjennom konferanser eller andre fora. Allmennrettet formidling består av formidling i mer tradisjonell forstand. Det kan for eksempel dreie seg om foredrag, innslag i media, kronikker og populærvitenskapelige artikler, utstillinger med mer.

Det utvidede formidlingsbegrepet er en felles betegnelse på disse typer aktiviteter og gjenspeiler at formidling innebærer kommunikasjon og samhandling med andre aktører. Særlig vil formidling rettet mot brukere i samfunns- og arbeidsliv, samt formidling til allmennheten, bidra til at institusjonene samarbeider tett med samfunnet rundt seg. Spesielt etter endringene i universitets- og høgskoleloven i 2002, samt i loven om arbeidstakeroppfinnelser, jf. Ot.prp. nr. 67 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov av 17. april 1970 nr. 21 om retten til oppfinnelser som er gjort av arbeidstakere* og Innst. O. nr. 6 (2002–2003) er institusjonenes ansvar for innovasjon og nyskaping blitt satt på dagsorden. Randsonervirksomhet ved universiteter og høgskoler spiller en viktig rolle i institusjonenes formidlingsarbeid.

### **6.3.2 Institusjonenes samarbeid med samfunns- og arbeidsliv**

En videreutvikling av universiteters og høgskolers samarbeid med samfunns- og arbeidsliv er viktig for å øke kvaliteten i utdanning og FoU. Det er viktig at dette forankres i strategiarbeid, samtidig som målsettingene må konkretiseres. Det må også settes av tid og ressurser til slikt arbeid.

Universitets- og høgskoleloven fastslår institusjonenes ansvar for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv. Basisfinansieringen i finansieringssystemet skal ivareta disse oppgavene. Institusjonene bør etablere egne insentivstrukturer og egne meritteringsordninger for ansatte for å ivareta oppgaver og mål som ikke er omfattet av finansieringssystemet.

Departementet vil vurdere å endre forskningskomponenten i finansieringssystemet for å stimulere til utgivelse av lærebøker og andre akademiske arbeider som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige publikasjoner, jf. omtale i kapittel 9.

Helse- og sosialutdanninger, lærerutdanninger og ingeniørutdanninger er eksempler på utdanningstilbud som er av stor betydning for samfunnet. I slike utdanninger er det nødvendig å utvikle systematiske samhandlingsarenaer med yrkeslivet, jf. for eksempel NOKUTs evaluering av allmennlærerutdanningen. Samarbeid vil bidra til å utvikle en god praksisopplæring og en bedre dimensjonering av grunn-, etter- og videreutdanning. Videre vil gode samarbeidsarenaer gi mulighet til å drøfte spørsmål knyttet til faglig relevans og økt samarbeid om yrkesrettet FoU. Et mer formalisert samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv ved utvikling av nye og eksisterende studietilbud vil styrke studienes relevans overfor arbeidslivet. Et eksempel på samhandling med samfunns- og arbeidsliv er omtalt i boks 6.1.

Graden av eksternt finansiering er en indikasjon på om universiteter og høgskoler samarbeider med omkringliggende arbeidsliv. I perioden 2004–2006 har universitetene økt det totale omfanget av eksternt finansiert virksomhet med 7,5 pst. De vitenskapelige høgskolene har hatt en svak reduksjon i eksterne inntekter, mens de statlige høgskolene har hatt en vekst på om lag 12 pst. i de totale inntektene. I absolutte tall er universitetene klart størst. Offentlige kilder er den største bidragsyteren både for universiteter og høgskoler. Næringslivets bidrag er minst ved kunsthøgskoler og statlige høgskoler.

Departementet har de senere år rettet en særlig innsats mot å styrke og utvikle FoU-virksomhe-

### Boks 6.1 Eksempel på samarbeid med samfunns- og arbeidsliv

Fagmiljø ved seks universiteter og høgschooler (Universitetene i Tromsø, NTNU og Stavanger, høgschoolene i Narvik, Finnmark og Tromsø) vil sammen med Statoil, Finnmark fylkeskommune og Hammerfest kommune etablere EnergiCampus Nord høsten 2008. EnergiCampus Nord skal gi energirelatert, skreddersydd høgre utdanning og etter- og videreutdanning, hvor de samarbeidende institusjonene hver for seg tar ansvar for «sine» fag på linje med ordinære studietilbud. Målet er at utdanningen skal bli ledende innen energiteknologi tilpasset arktiske forhold, og man ser for seg rekruttering av studenter fra hele det arktiske området. Campus blir i Hammerfest i tilknytning til Statoils industrianlegg på Melkøya. EnergiCampus Nord er foreslått tildelt tre mill. kroner i statsbudsjettet for 2008, jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008).

ten ved de statlige høgschoolene, og det er etablert flere nasjonale virkemidler i regi av Norges forskningsråd for å styrke FoU ved høgschoolene:

- Strategiske høgschoolprosjekter (SHP) er utviklet for å stimulere høgschoolene til å styrke organisering, samarbeid og faglig ledelse til utvikling av mer solide FoU-miljøer og strategiske satsinger. SHP gir tilskudd til praksisrettet FoU i blant annet profesjonsfag og ingeniørfag. SHP gir også tilskudd til grunnleggende forskning som støtter opp under høgschoolenes faglige særpreg.
- Forskningsprogrammet *Praksisrettet FoU for barnehage, grunnopplæring og lærerutdanning* er en betydelig satsing for utvikle en mer forskningsbasert profesjonspraksis i læreryrkene.
- Programmet *Virkemidler for regional FoU og innovasjon* (VRI), som er under oppstart, har blant annet som formål å styrke høgschoolenes bidrag til regional innovasjon og næringsutvikling. Det skal også opprettes regionale forskningsfond som supplerer de nasjonale FoU-virkemidlene.

Disse satsingene gir de statlige høgschoolene muligheter til å bygge opp forsknings- og utviklingskompetanse av høy kvalitet. Satsingene gir et godt grunnlag for at de statlige høgschoolene kan øke kva-

liteten på og omfanget av forskning i de kommende årene.

I Innst. S. nr. 166 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* er det gjort vedtak om at to av normalt fire eksterne representanter i høgschoolens styre oppnevnes av regionene. Dette vil bidra til å styrke institusjonenes rolle som regional aktør. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en lovendring som oppfølging av vedtaket.

Universitetene og en del høgschooler har etablert samarbeid med næringsliv, venturemiljøer og offentlige virksomheter som støtter opp under kommersialiseringen av forskningsresultater. Formålet er blant annet å få fram nyetableringer og bidra til innovasjon.

Motivasjonen bak kommersialisering av forskningsresultater er primært å bidra til at forskningsresultater kommer samfunnet til nytte, ikke å bidra til økte inntekter for institusjonene. Mens eksternt finansiert virksomhet i stor grad er knyttet til de eksisterende akademiske grunnethetene – institutter, fakulteter og ulike sentra – er kommersialisering lagt til heleide eksterne selskaper, som teknologioverføringskontorer (TTOer), eller aktører som institusjonene er deleiere i, som forskningsparker og liknende. Arbeidet har kommet et stykke på vei, men det gjenstår en rekke utfordringer i å videreutvikle systemet slik at forskningen blir enda mer samfunns- og næringslivsrelevant enn den er i dag. Dette kan for eksempel være tiltak som styrker institusjonenes arbeid med immaterielle rettigheter (IPR), tiltak som sikrer relevant rekruttering (hvor eksempelvis erfaring fra næringslivet kan vektlegges) og tiltak som håndterer sidegjøremål på gode måter med videre.

Studiens arbeidslivsrelevans og studentenes sysselsettingsevne er en viktig del av Kvalitetsreformen og er i tillegg framhevet i Bologna-prosessen. Departementet har drøftet dette spørsmålet i kapittel 3. Bachelorgradene skal gi relevant kompetanse for bruk i arbeidslivet. Utviklingen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk vil bidra til å kommunisere tydeligere læringsmål i ulike gradsstudier til arbeidslivet. Ved implementeringen av Kvalitetsreformen har det vært naturlig at institusjonene har lagt vekt på å innføre ny gradsstruktur. En økt vektlegging av å beskrive læringsutbytte og å utvikle et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk retter oppmerksomheten mot studienes innhold framfor struktur. Det finnes ulike måter å samarbeide med samfunns- og arbeidsliv på, men felles for de ulike samarbeidsarenaene er at de kan bidra til å øke kvaliteten og relevansen på studiene for bruk i samfunns- og arbeidsliv. Det er derfor nødvendig

at institusjonsledelsen støtter opp om dette og forankrer dette i institusjonenes strategier.

I det videre arbeidet med kvalitetssikringssystemene kan det være aktuelt å tydeliggjøre samarbeid med samfunns- og arbeidsliv og relevans som elementer i kvalitetssikringssystemene, jf. kapittel 4.

Etterspørselen etter etter- og videreutdanning ser ut til å øke. Det er en utfordring å innfri forventninger til relevans og dermed møte behovet som etterspørres. Dette er spesielt tydelig overfor privat næringsliv, men erfaringer fra Kunnskapsløftet tilsier også at det innenfor offentlig sektor er for få relevante tilbud. Ved å styrke samarbeidet med samfunns- og arbeidsliv vil institusjonene kunne øke relevansen i utdanningene og forbedre tilbudet om etter- og videreutdanning. Departementet vil samarbeide videre med universitets- og høgskolesektoren og aktører i samfunns- og arbeidsliv på dette området.

Departementet vil arbeide for å utvikle tydeligere rapporteringskrav for bedre å kunne måle samarbeidet mellom institusjonene og arbeidslivet, jf. kapittel 9. Departementet vil gjøre dette i samråd med institusjonene og Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Ved Universitetet i Oslo arbeides det med å gjøre bedre bruk av kandidatundersøkelsen til NIFU STEP til å måle om studenter med bachelorgrad får relevant arbeid etter studiene. Slike undersøkelser kan gi viktig informasjon om studietilbudenes arbeidslivsrelevans, og departementet vil vurdere om det er mulig å utvikle indikatorer på nasjonalt nivå som kan måle overgangen mellom utdanning og arbeidsliv.

## 6.4 Oppsummering

---

Med økte fullmakter har institusjonene fått et godt rammeverk for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, og det er et tydelig krav om samarbeid med samfunns- og arbeidsliv i lovverket. Institusjo-

enes basisbevilgninger inneholder midler til aktivitet på dette feltet.

Det er viktig å videreutvikle samarbeidet med samfunns- og arbeidsliv for å øke kvalitet og relevans i utdanning og FoU-arbeid. Institusjonene bør derfor utvikle et mer formalisert samarbeid, blant annet ved utvikling av nye studietilbud. En strategi for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv bør forankres i ledelsen ved universitetene og høgskolene, og institusjonene bør vurdere insentiv- og meritteringsordninger for å stimulere til slikt arbeid. Det er også viktig at det settes av tid og ressurser.

Spesielt høgskolene bør styrke og innrette sin FoU-virksomhet mot regional utvikling og samarbeide mer med omkringliggende samfunns- og arbeidsliv.

Det er behov for å styrke samarbeidet mellom utdanning, forskning og arbeidsliv for å bidra til innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater. Det er behov for å utvikle flere nye tiltak og å styrke enkelte av de ordninger og tiltak som gjelder i dag. Dette vil bli videre drøftet i den kommende stortingsmeldingen om innovasjon, og i forbindelse med oppfølgingen av Stjernø-utvalgets innstilling.

Departementet vil vurdere å endre forskningskomponenten i finansieringssystemet for å stimulere til utgivelse av lærebøker og andre akademiske arbeider som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige publikasjoner, jf. omtale i kapittel 9.

Departementet vil arbeide for å utvikle rapporteringskrav for samarbeid med samfunns- og arbeidsliv, med sikte på å utvikle indikatorer på nasjonalt nivå som kan gi god informasjon til utdanningssøkende, institusjonene og sentrale myndigheter om studentenes overgang fra utdanning til arbeidsliv. I det videre arbeidet med kvalitetssikringssystemene kan det være aktuelt å tydeliggjøre samarbeid med samfunns- og arbeidsliv og relevans som elementer i kvalitetssikringssystemene, jf. kapittel 4.

## 7 Internasjonalisering

Forskning og høgre utdanning er i sin natur internasjonal. De viktigste forskningsutfordringene er grenseoverskridende og krever internasjonalt samarbeid for å styrke verdens felles kunnskapsbase. Det er viktig å ta del i denne kunnskapsbasen, da det aller meste av vår kunnskap skrives fra forskning og utvikling i andre land. Regjeringens internasjonale satsing på utdanning og forskning sikter derfor bredt. Internasjonaliseringsarbeidet skal styrke vår egen kunnskaps- og kompetanseutvikling og bidra til internasjonale fellesløsninger.

Departementet arbeider målrettet for å gjøre Norge kjent som en kunnskapsnasjon og attraktiv samarbeidspartner. Deltakelse i internasjonale utdannings- og forskningsprogrammer og samarbeid gjennom institusjonsavtaler gir nye faglige perspektiver, kunnskapsutvikling, nye læringsformer og styrkede språk- og kulturkunnskaper blant studenter og fagpersoner. Dette bidrar til at norske studenter er kvalifisert for et stadig mer internasjonalt og flerkulturelt samfunns- og arbeidsliv etter endt utdanning. Internasjonalisering bidrar samtidig til å synliggjøre og profilere norske institusjoner.

### 7.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* ble det understreket at økt internasjonalt aktivitetsnivå er nødvendig for å få nye impulser i sektoren og øke kvaliteten i norsk høgre utdanning og forskning.

For å styrke det helhetlige arbeidet med internasjonalisering ble flere innsatsområder vektlagt. Det skulle arbeides for å øke deltakelsen i internasjonale programmer og institusjonsforankrede utvekslingsavtaler. Studenter som ønsket det, skulle få tilbud om studieopphold i utlandet som del av et gradsstudium. Videre var det et mål å stimulere flere utenlandske studenter til å ta høgre utdanning i Norge. Institusjonene og de faglig ansatte skulle utnytte muligheten til å delta i internasjonalt forskningssamarbeid og gjensidige samarbeids- og utvekslingsavtaler. Viktigheten av å legge forholdene til rette for at institusjonene blir

attraktive arbeidsplasser for utenlandske vitenskapelig ansatte, ble understreket. Institusjonene skulle i tillegg bygge opp tilbud på engelsk, samtidig som rollen som norske kulturinstitusjoner ble ivarettatt. Som del av Kvalitetsreformen var det et mål å arbeide for at norske utdannings- og forskningsinstitusjoner skulle inngå gjensidige samarbeidsavtaler med institusjoner i utviklingsland.

For å støtte opp om institusjonenes internasjonaliseringarbeid ble det blant annet gjort tre overordnede grep på nasjonalt nivå:

- *Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU)*. For å bidra til gjennomføring av internasjonaliseringsstrategiene i Kvalitetsreformen ble Senter for Internasjonalt Universitets-samarbeid (SIU) overført fra Universitets- og høgskolerådet til staten og reorganisert som et forvaltningsorgan. Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) ble etablert 1. januar 2004 og fikk et bredt mandat. SIU skal være til hjelp for lærestedene i arbeidet med internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid og samordne tiltak på nasjonalt nivå. Organet skal blant annet fremme internasjonalisering, kulturell kommunikasjon og internasjonal mobilitet i høgre utdanning. SIU er også involvert i oppgaver knyttet til forskermobilitet og forskerinteresser, samt i en rekke nord-sørinitiativ.
- *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)*. NOKUT ble etablert som et uavhengig organ som skal kontrollere og utvikle kvaliteten på norsk høgre utdanning slik at den holder høgt internasjonalt nivå, jf. kapittel 4. NOKUT behandler også enkeltsoknader om generell godkjenning av utenlandsk utdanning.
- *Indikator for internasjonalisering i finansieringssystemet*. Det ble etablert en indikator for internasjonalt samarbeid i finansieringssystemet. Institusjonene fikk økonomisk uttelling i finansieringssystemet for studenter som reiser ut på utenlandsopphold av minst tre måneders varighet gjennom samarbeidsavtaler mellom norsk og utenlandsk institusjon (mobilitetstilskudd). Det gis tilsvarende uttelling for innreisende studenter.

## 7.2 Hva sier evalueringen?

Evalueringen viser at Kvalitetsreformen har gitt internasjonaliseringsarbeidet økt oppmerksomhet. Det påpekes imidlertid at utviklingen for mange institusjoner skjer langs de samme dimensjonene som også var viktige før Kvalitetsreformen ble innført. Dette gjelder særlig studentutveksling og deltakelse i forskernettverk. Ifølge evalueringen har institusjonene i varierende grad en helhetlig tilnærming til internasjonalisering som virkemiddel for økt kvalitet.

Den økte studentutvekslingen tyder på at dette området blir prioritert framfor andre målsettinger i internasjonaliseringsarbeidet. Det blir problematisert at dette kan sees i sammenheng med hvordan institusjonene opplever insitamentene fra departementet. Studentutveksling blir først og fremst målt i kvantitet, gjennom tallet på innreisende og utreisende studenter.

Evalueringen viser at studentene er blitt klar over sine muligheter til å reise ut. Samtidig pekes det på utfordringer ved institusjonene, for eksempel at det ved flere programmer både på lavere og høgre grad ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for utreise. Det sies i evalueringen at strammere studieopplegg og krav til studieprogresjon i programmene kan gjøre utenlandsopphold vanskeligere enn tidligere. Det vises også til administrative vansker med innpassing av utenlandske kurs i norsk utdanning, særlig ved profesjonsfagene. I tillegg pekes det på at en del studenter av ulike grunner ikke er motiverte for lengre utenlandsopphold.

Ifølge evalueringen kan det synes som fagpersonalet mener at internasjonaliseringsstrategiene som følger av Kvalitetsreformen i første rekke har med studentmobilitet å gjøre, og har liten relevans for det internasjonale forskningssamarbeidet. Det synes også som et flertall av forskerne mener at studentutveksling i seg selv ikke kan bidra til å øke kvaliteten i norsk høgre utdanning. Evalueringss forskerne peker på at Kvalitetsreformen kan ha gjort skillet mellom internasjonal studentaktivitet og forskningsaktivitet tydeligere.

I evalueringen sies det at Kvalitetsreformen har utløst finansielle og administrative ressurser internt ved institusjonene. Det er likevel en mangel på klare strategiske prioriteringer i institusjonenes ledelse. Videre sies det at både institusjonenes ledelse og de faglig ansatte ser ut til å være relativt fraværende når det gjelder å forme innholdet og retningen i arbeidet de internasjonalt ansvarlige gjør ved institusjonene. Ifølge evalueringen gjør de internasjonalt ansvarlige ved høgskolene ofte prio-

riteringer i samråd med Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU).

I evalueringsrapporten sies det at få institusjoner har en egen strategi for såkalt «internasjonalisering hjemme». Det vises til at de fleste tiltak som er satt i verk er knyttet til studentaktiviteter som fadderordning, internasjonal dag og integrasjon av utenlandske studenter gjennom sosiale aktiviteter, heller enn undervisning på engelsk, innføring av internasjonalt pensum og faglig samspill mellom norske og utenlandske studenter.

## 7.3 Kvalitetsreformen i et internasjonalt perspektiv

Kvalitetsreformen i Norge må sees i sammenheng med den internasjonale utviklingen i høgre utdanning. Norsk høgre utdanning har sin plass i et globalt kunnskapssamfunn, og Norge er aktivt med i internasjonale utviklingsprosesser. I denne sammenhengen kan Bologna-prosessen og Lisboa-strategien, som har flere felles mål, trekkes fram.

Bologna-prosessen har som mål å skape et felles europeisk område for høgre utdanning innen 2010, jf. boks 7.1. I Bologna-prosessen er det vedtatt ti hovedmål. En rekke av målene har vært sentrale elementer i Kvalitetsreformen. Statusrapporten for Bologna-prosessen, som ble lagt fram på ministermøtet i London i 2007, viser at Norge ligger i fremste rekke når det gjelder oppfølging av disse målene. Alle landene i Bologna-prosessen har forpliktet seg til å utarbeide nasjonale rammeverk som er i overensstemmelse med kvalifikasjonsrammeverket for det europeiske området for høgre utdanning innen 2010, jf. kapittel 3.

Norge er i tillegg aktiv med hensyn til deltakelse i EUs Lisboa-strategi for utdanning. De tre overordnede målene for denne strategien er å forbedre kvaliteten og intensiteten i utdannings- og opplæringssystemene, gjøre det lettere for alle å få tilgang til utdanning og opplæring uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn, og å åpne utdannings- og opplæringssystemene mot omverdenen.

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i EU-programmene på utdannings- og forskningssiden. De to viktigste her er EUs sjuende rammeprogram for forskning og EUs program for livslang læring, jf. boks 7.2.

EUs nye program for livslang læring gjenspeiler erkjennelsen av at læring og kunnskap ikke bare er knyttet til det tradisjonelle utdanningssystemet, men er noe den enkelte må forholde seg til hele livet. Kunnskapsløftet i grunnopplæringen og



### Boks 7.1 Bologna-prosessen

I Bologna-erklæringen (1999) slutter 29 europeiske utdanningsministere seg til viktige felles mål for utviklingen av et enhetlig og sammenhengende europeisk område for høgre utdanning innen 2010.

Totalt fem ministermøter er avholdt for å følge opp prosessen. Det første var i Bologna i 1999. Deretter fulgte Praha (2001), Berlin (2003), Bergen (2005) og London (2007). Det neste møtet skal avholdes i Louvain-la-Neuve i Belgia i 2009.

Bologna-prosessen kan deles inn i ti satsingsområder. De seks første ble definert i Bologna-erklæringen, de tre neste i Praha-kommikeet og det siste i Berlin-kommikeet. Den sosiale dimensjonen i høgre utdanning kan sees på som et overgripende satsingsområde.

Ministermøtene har gjort opp status for prosessene og trukket opp strategier og prioriteringer for det videre arbeidet. Hvert ministermøte vektlegger ulike områder innenfor høgre utdanning. Mellom hvert ministermøte ivaretas prosessen av en såkalt Bologna follow up group (BFUG). BFUG består av representanter fra alle de 46 medlemslandene i Bologna-prosessen, fra EU-kommisjonen og representanter fra berørte parter som blant annet høgre utdanningsinstitusjoner og studenter.

Norge har i hele perioden vært en aktiv part i prosessen. Dette var også bakgrunnen for at ett av ministermøtene ble lagt til Bergen. Tre områder som Norge vektlegger kan nevnes spesielt. For det første at sosiale og kjønnsbetingede ulikheter skal reduseres både på nasjonalt og europeisk nivå (den sosiale dimensjon). For det andre har Norge vektlagt det globale perspektivet. Dette innebærer å arbeide mot at det europeiske området for høgre utdanning skal være åpent og attraktivt for andre deler av verden. For det tredje har Norge vært opptatt av prosessen med en løpende statusgjennomgang (stocktaking-prosessen).

Kvalitetsreformen har begge sentrale mål og elementer som gjør programmet til et viktig redskap for gjennomføring av norsk utdanningspolitikk. Både Kvalitetsreformen og programmet for livs-

lang læring skal fremme kvalitet i utdanningen og samarbeid om kvalitetssikring. Videre skal de bidra til utviklingen av et kunnskapsbasert samfunn og fremme samhandling, samarbeid og mobilitet mellom utdanningssystemene i Europa. Det er derfor et sentralt mål for Regjeringen å ha stor norsk deltakelse i det nye programmet.

Norske utdanningsinstitusjoner har lange tradisjoner for samarbeid med Sør, og ordninger og programmer som for eksempel kvoteordningen gjennom Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen), Norads program for masterstudier (NOMA) og NUFU-programmet (The Norwegian Programme for Development, Research and Education) legger til rette for bredt samarbeid. Norske utdannings- og forskningsinstitusjoner er opptatt av å videreføre og å styrke samarbeidet med land som har svak økonomi, fattigdom og et lite utbygd utdanningssystem.

Norge har også et omfattende nordisk utdannings- og forskningssamarbeid gjennom blant annet virksomheten til Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd. Departementet stimulerer videre til internasjonalt samarbeid gjennom Nordområdestrategien og Nord-Amerikastrategien. Innenfor rammen av de bilaterale kulturavtaler er det dessuten lagt til rette for utdannings- og forskningssamarbeid mellom Norge og en rekke land.

## 7.4 Drøfting

Regjeringen vil legge fram en egen stortingsmelding om internasjonalisering i utdanningen høsten 2008. Meldingen vil gi en helhetlig vurdering av dagens rammer, ordninger og ressursbruk i internasjonalisering av videregående opplæring, fagskoleutdanning og høgre utdanning. I stortingsmeldingen om internasjonalisering vil en gjennomgå hele det internasjonale virkefeltet for å vurdere både vektleggingen av de ulike elementene i internasjonaliseringen, samsvar mellom nasjonale mål og virkemidler, samt resultatene av arbeidet som gjøres. Departementet vil komme tilbake til oppfølgingen av utfordringer som beskrives nedenfor i den kommende stortingsmeldingen om internasjonalisering.

### 7.4.1 Strategiplaner

Gode strategiplaner og oppfølgingsrutiner er viktige og nødvendige styringsverktøy for å gjøre riktige prioriteringer. Utfordringer som er reist gjennom blant annet evalueringen av Kvalitetsreformen har bidratt til at institusjonene gjennomgår og



## Boks 7.2 EU-program på forsknings- og utdanningsområdet

### *EUs sjuende rammeprogram for forskning*

Utviklingen av et europeisk forskningsområde (ERA – European Research Area) er et sentralt virkemiddel for å nå ambisjonene i Lisboa-strategien. EUs sjuende rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter (2007–2013) skal bidra til dette. EU traff endelig beslutning om det nye rammeprogrammet 18. desember 2006, og like etterpå startet programmet opp. Programmet bygger videre på resultatene fra det sjette rammeprogrammet. Norske aktører deltok i de første utlysingsrundene på vanlig måte.

Regjeringen la 2. mars 2007 fram en egen stortingsproposisjon om norsk deltakelse i EUs sjuende rammeprogram for forskning (2007–13), jf. St.prp. nr. 48 (2006–2007) *Om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av EUs sjuende rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling og demonstrasjonsaktiviteter (2007–2013)*. Med en økonomisk ramme på til sammen 50,5 mrd. euro er dette verdens største internasjonale forskningssamarbeid. Den norske kontingenten er anslått til 9,3 mrd. kroner for hele programperioden. Ved å delta i dette programmet vil Norge kunne styrke kvaliteten på egen forskning, få impulser til innovasjon og verdiskaping og samarbeide med andre om å møte globale kunnskapsutfordringer på viktige område. Kunnskapsdepartementet vil i løpet av andre halvår av 2007 legge fram en strategi for hvordan Norge kan få mest mulig nytte av deltakelsen i det sjuende rammeprogrammet. Strategien er utarbeidet i dialog med relevante departementer, Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og andre aktører.

Foreløpige tall fra Norges forskningsråd tyder på at Norge har hevdet seg svært godt i det sjette rammeprogrammet (2002–2006). Av alle søknadene til programmet som hadde norsk deltakelse, har 26 pst. fått innvilget

finansiering. Gjennomsnittet for EU-landene er til sammenlikning 18 pst. Norske FoU-aktører deltar i ca. 830 prosjekter. Dette utgjør om lag 10 pst. av alle prosjektene i rammeprogrammet.

### *EUs program for livslang læring*

Et nytt EU-program for livslang læring (LLP) er vedtatt for perioden 2007–2013. Programmet omfatter alle nivåer i utdanningssystemet – fra barnehage til høgre utdanning og voksenopplæring. Programmet bidrar til mer samarbeid mellom europeiske utdanningsinstitusjoner på alle nivåer og større mobilitet for lærere, elever, lærlinger, instruktører og studenter. Hovedmålene for programmet er å utvikle kvaliteten, den interkulturelle dialogen og den europeiske dimensjonen i utdanningssystemene.

Programmet består av fem underprogrammer, hvorav følgende fire sektoraktiviteter utgjør hoveddelen:

- førskole, grunnskole og videregående opplæring (Comenius).
- høgre utdanning (Erasmus)
- voksnes læring og alternative utdanningsveier (Grundtvig)
- yrkes- og fagopplæring (Leonardo da Vinci)

I tillegg til de fire sektorprogrammene er det opprettet et tverrgående program som er tematisk organisert i fire hovedtema. Det gjelder politikktvikling på utdanningsområdet, IKT, språklig mangfold og statistikkinnsamling og spredning av resultater. LLP omfatter også det tidligere Jean Monnet-programmet, som skal stimulere til utvikling og forskning, kunnskap og refleksjon om europeisk integrasjon.

Norge deltar i LLP gjennom EØS-avtalen. Dette er det største internasjonale utdannings-samarbeidet som norske institusjoner deltar i.

fornyser sine strategier og planer på internasjonaliseringfeltet. I dette arbeidet er det viktig at institusjonene vurderer hvordan man ivaretar de ulike sidene ved internasjonalisering som virkemiddel

for kvalitetsheving. Sammenhengen mellom internasjonalisering i utdanning og forskning og hensynet til «internasjonalisering hjemme» er blant elementene som bør integreres i strategiene.

#### 7.4.2 Institusjonelle samarbeidsprogrammer og avtaler

Institusjonene arbeider stadig mer målbevisst for at internasjonalt samarbeid skal skje gjennom etablerte programmer og avtaler. Institusjonene har lagt ned et stort arbeid i å rydde opp i avtaleporteføljen. Det inngås nye avtaler, og avtaler som ikke har vært godt forankret ved institusjonene, blir avvirket.

Det er viktig med avtaler som ser sammenhengen mellom forskningssamarbeid og studentutveksling, særlig med tanke på master- og ph.d.-nivå. Universitetene har kommet godt i gang i arbeidet med internasjonale institusjonsavtaler som omfatter både utdanning og forskning. Departementet har gjennom styringsdialogen fått informasjon om at flere av høgskolene også griper denne utfordringen. Samtidig må man erkjenne at det vil være vanskelig å oppnå et høgre aktivitetsnivå for studentutvekslingen, dersom aktiviteten i sin helhet skal knyttes til forskningssamarbeid. Det vil derfor trolig være behov for egne, store programmer der forskningssamarbeid og studentutveksling blir sett i sammenheng.

#### 7.4.3 Studentmobilitet

Kvalitetsreformen hadde som mål at institusjonene skulle tilby studieopphold i utlandet som del av et gradsstudium for studenter som ønsker det. Videre skulle det stimuleres til at flere utenlandske studenter skulle ta deler av sin høgre utdanning i Norge. Studentmobiliteten skulle knyttes opp mot institusjonsavtaler for å sikre god kvalitet.

Det har vært en tydelig økning i antallet norske studenter som tar deler av sin utdanning i utlandet, og økt antall utenlandske studenter ved norske læresteder de senere årene. Universitetene har hatt størst økning. Det er også universitetene som har lengst tradisjon for og dermed best grunnlag for å øke utvekslingen. Statlige høgskoler har et høgre antall utreisende enn innreisende studenter. For universitetene er bildet omvendt.

Tall fra Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) viser at det i de siste årene har vært en nedgang i antall norske studenter som tar en hel gradsutdanning i utlandet. I 2002–2003 fikk 15 207 studenter støtte fra Lånekassen til gradsutdanning i utlandet, mens tallene i 2006–2007 var nede i 12 375.

Statistikk fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser at 3 756 studenter hadde utenlandsopphold som del av sin norske grad i 2006. I 2001 var antallet 2 902. Disse tallene viser

imidlertid ikke det totale omfanget av studentmobilitet ut av Norge. Statistikken gjelder utenlandsopphold av minst tre måneders varighet som ledd i en samarbeidsavtale med et utenlandsk lærested, det vil si utveksling som gir uttelling i finansieringssystemet.

Statistikk fra Lånekassen viser at det finner sted betydelig mobilitet som ikke fanges opp av DBH-statistikken. I 2001 fikk 5 583 studenter støtte til såkalte delstudier i utlandet, det vil si utenlandsopphold som del av et gradsstudium i Norge. I 2006 var antallet 7 680<sup>1</sup>. Av disse hadde 7 294 utenlandsopphold av mer enn tre måneders varighet. Differansen mellom statistikken fra DBH og Lånekassen skyldes trolig i all hovedsak at en del studenter reiser ut utenfor etablerte samarbeidsavtaler mellom norsk og utenlandsk institusjon. Dette innebærer sannsynligvis at studentene selv finner ønsket studiested og -opplegg i utlandet. Det er ønskelig at studentene har mulighet til selv å velge relevant og ønsket studiested i utlandet. Samtidig er det trolig et potensial for institusjonene til å få flere studenter til å velge å reise ut gjennom avtaler institusjonene har inngått med utenlandske institusjoner.

Det er blitt problematisert at lærestedene, til tross for mobilitetstilskuddet i finansieringssystemet, taper på å sende studenter ut, fordi man ikke får uttelling for de studiepoeng studentene avlegger i utlandet. Institusjonene får imidlertid uttelling for studiepoeng som de utenlandske studentene avlegger i Norge, og dersom lærestedet oppnår balanse i antallet utreisende og innreisende studenter vil den økonomiske effekten for institusjonen være uendret når det gjelder studiepoenguttelling. I tillegg vil den motta et mobilitetstilskudd både for utreisende og innreisende studenter. Departementet ønsker økt studentutveksling, både til og fra Norge. Mobilitetstilskuddet vil derfor bli vurdert i forbindelse med stortingsmeldingen om internasjonalisering i utdanningen.

Lånekassens statistikk viser at om lag 400–500 studenter per år får støtte til utenlandsopphold av mellom fire uker og tre måneders varighet. Det kan eksempelvis være snakk om praksisperioder i profesjonsutdanningene på én til ti uker, opphold ved de norske studiesentrene i utlandet, og andre former for faglig forankrede opphold. For mange studenter, for eksempel eldre studenter, studenter med familie og omsorgsforpliktelser og profesjonsutdanningsstudenter, utgjør de korte utenlands-

<sup>1</sup> Tallene gjelder kalenderår. I studieåret 2005/06 fikk 7 017 studenter støtte for delstudier i utlandet. I 2006/07 gikk tallet ned til 6 564.

oppholdene et viktig alternativ til lengre utenlandsopphold. Institusjonene bør derfor videreføre arbeidet med slike tilbud. Departementet vil legge vekt på bedre rapportering og statistikk om denne typen tilbud.

Det har ifølge statistikk fra DBH vært en økning i antallet innreisende studenter til norske universiteter og høyskoler, fra 2 805 i 2003 til 3 871 i 2006. Når det gjelder evnen til å ta imot studenter fra utlandet, er det forskjeller mellom institusjonene. Økningen i antallet innreisende studenter til norske institusjoner skyldes trolig at det har vært en økning i antallet studietilbud på engelsk ved norske læresteder, og da særlig på høgre nivå. Studentsamskipnadene gjør et viktig arbeid med å stille boliger til disposisjon for innreisende studenter.

Mange institusjoner har gode ordninger, også ut over det rent faglige, for å ta i mot utenlandske studenter. Utenlandske studenter kan bringe inn nye perspektiver i utdanningen, og det er viktig at institusjonene vurderer hvordan de kan være en ressurs for kvalitetsutviklingsarbeid. Det er samtidig flere institusjoner, ofte små høyskoler, som erkjenner en utfordring når det gjelder å legge til rette for utenlandske studenter.

#### 7.4.4 Studietilbud på engelsk

Det har vært en gradvis økning i omfanget av studietilbud som blir gitt på engelsk ved norske institusjoner. Det er i hovedsak universitetene, de vitenskapelige høyskolene og noen av de store høyskolene som har en viss bredde i tilbudet. Ambisjonene til de fleste institusjonene synes å være å øke omfanget av engelskspråklige tilbud.

Utvikling av engelskspråklige tilbud må sees som et strategisk grep for både å tiltrekke seg flere internasjonale studenter og for å øke forsknings-samarbeidet. I denne sammenhengen er det viktig også å vurdere tilbud på andre språk enn engelsk. Videre bør institusjonene legge til rette for at fagpersonalet kan få språklig kompetanseutvikling som del av arbeidet med internasjonalisering. Moduler på engelsk kan være et aktuelt tilbud for norske studenter som ikke velger å ta utenlandsopphold som del av utdanningen, eller som ønsker å forberede seg språklig til utenlandsopphold. I tillegg kan dette også bidra til at norske og utenlandske studenter kan ta de samme kursene.

Institusjonene må videreføre arbeidet med å finne en balanse mellom internasjonalisering og ivaretagelsen av norsk fagspråk. Dette vil bli drøftet i stortingsmelding om språk som Kultur og kirke departementet skal legge fram våren 2008.

#### 7.4.5 Forskermobilitet

Mobilitet innenfor forskning er knyttet både til mobilitet av arbeidskraft og studenter. De senere årene har man kunnet observere en sterk økning i mobiliteten knyttet til både personlige kontakter, gjesteforskeropphold, seminarer, konferanser, møter, internasjonale forskningsprogrammer og nettverk og så videre.

Det er et mål å øke internasjonaliseringen av forskningen ytterligere. Universiteter og høyskoler har gjennom internasjonale programmer og bilaterale avtaler bygget et godt grunnlag for internasjonalt samarbeid.

De siste årene har antallet publikasjoner med forfatteradresse i andre land i tillegg til nasjonal forfatter økt. I 2005 utgjorde de mer enn halvparten av publikasjonene, og de økte ytterligere i 2006, jf. kapittel 5.

Innrapportert forskermobilitet til DBH viser at det har vært en samlet økning i både inn- og utreisende fagpersoner de siste årene. Universitetene står for en stor andel av dette. Dataene for slik mobilitet er foreløpig noe mangelfulle. Det er derfor nødvendig å styrke kvaliteten på rapporteringen på dette feltet. Det ser ut til at mobiliteten er lavere blant kvinner enn menn. Institusjonene bør derfor etablere strategier og virkemidler som øker forskermobiliteten også for kvinner.

Departementet vil vurdere utfordringer knyttet til forskermobilitet i den kommende stortingsmeldingen om forskerrekruttering.

### 7.5 Oppsummering

Internasjonalisering er et viktig virkemiddel for å øke kvaliteten i norsk høgre utdanning og forskning. Universiteter og høyskoler må derfor ha en helhetlig tilnærming til internasjonalisering. SIU er tillagt en viktig rolle i å støtte institusjonenes videre arbeid på dette feltet.

Det er nødvendig at institusjonene videreutvikler det strategiske arbeidet for at internasjonalisering tydeligere kan bidra til kvalitetsutvikling i utdanning og forskning. Det vil være viktig med gode koblinger mellom studentutveksling og forskerutveksling gjennom institusjonelle avtaler som bidrar til økt kvalitet i denne typen utveksling. I tillegg vil det være viktig å vurdere hvordan arbeidet med internasjonalisering ved eget lærested og samarbeid med Sør kan bidra til kvalitetsutvikling.

Departementet vil søke dialog med blant annet SIU, Universitets- og høyskolerådet, NOKUT, Norad og studentorganisasjonene i det videre

arbeidet med å styrke internasjonalisering i utdanning og forskning. I denne sammenhengen vil departementet ta initiativ til et fagseminar, der man kan drøfte de erfaringer man har gjort på internasjonaliseringsfeltet etter innføring av Kvalitetsreformen.

Departementet vil komme tilbake til oppfølgingen av utfordringer som er beskrevet ovenfor i en egen stortingsmelding om internasjonalisering i utdanningen, som skal legges fram høsten 2008.

## 8 Studiefinansiering og studentenes økonomiske situasjon

Formålet med utdanningsstøtteordningene gjennom Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er blant annet å bidra til at alle skal ha like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. For mange er støtteordningene avgjørende for muligheten til å ta utdanning.

Innføring av ny støtteordning for studenter i høgre utdanning gjennom Lånekassen var blant tiltakene som ble satt i verk for å realisere Kvalitetsreformens målsettinger, blant annet at det skulle være mulig å studere på heltid. Konverteringsordningen, som gir omgjøring av lån til stipend på grunnlag av gjennomført utdanning, er en del av den nye støtteordningen. Det vises til Soria Moria-erklæringen, der det heter at Regjeringen vil gjennomgå erfaringene med konverteringsordningen. Departementet vil i dette kapitlet oppsummere erfaringene med konverteringsordningen. Den nye støtteordningen gjelder også andre utdanninger og utdanningsnivåer. Omtalen i dette kapitlet gjelder imidlertid kun studenter i høgre utdanning i Norge.

### 8.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

Det ble gjort to hovedendringer med den nye støtteordningen som trådte i kraft fra studieåret 2002–2003: Studentene fikk høgre støttebeløp for å legge til rette for heltidsstudier, og de fikk et insentiv for gjennomføring av studiene gjennom en ordning med omgjøring av lån til stipend på grunnlag av gjennomført utdanning (konverteringsordningen).

Før Kvalitetsreformen fikk studentene kostnadsnormen utbetalt som lån og stipend ved begynnelsen av hvert semester. Stipendandelen utgjorde ca. 30 pst. i studieåret 2001–2002. Med Kvalitetsreformen ble kostnadsnormen hevet fra ca. 7 000 kroner til 8 000 kroner per måned og definert som basisstøtte. Basisstøtten skal dekke utgifter til livsopphold og læremidler. Det ble innført månedlig utbetaling av støtten, med unntak av lån til dekning av skolepenger ved private læresteder,

som blir utbetalt ved begynnelsen av hvert semester.

Etter en delvis innføring av de nye prinsippene høstsemesteret 2002, ble stipendandelen økt til 40 pst. fra vårsemesteret 2003. Deler av stipendet (25 pst. av basisstøtten) ble utbetalt som direkte stipend, mens resten av stipendet (15 pst. av basisstøtten) ble gjort avhengig av gjennomført utdanning, såkalt konverteringsstipend. Fra studieåret 2004–2005 ble hele stipendet på 40 pst. av basisstøtten gjort avhengig av gjennomført utdanning. Dette innebærer at basisstøtten nå i sin helhet tildeles som lån, og at deler av lånet omgjøres til stipend etter hvert som studenten avlegger studiepoeng. Omgjøring skjer på grunnlag av rapportering fra lærestedene til Lånekassen. Studenter som bor hos foreldrene får ikke stipend. Dette er en videreføring av ordningen som gjaldt før Kvalitetsreformen. Sosiale ordninger er videreført i den nye ordningen, for eksempel kan det gis konverteringsstipend til studenter som av særlige årsaker, som fødsel og sykdom, ikke har faglige resultater.

Ved innføring av den nye støtteordningen ble også behovsprøvsreglene endret. I det tidligere systemet var både stipendet og lånet behovsprøvd. Dette innebar at inntekt og/eller formue over fribeløpene medførte reduksjon i studentenes utbetaling fra Lånekassen. I det nye systemet er stipendet behovsprøvd, men ikke lånet. Behovsprøving påvirker dermed ikke størrelsen på støttebeløpet studentene får gjennom Lånekassen, kun stipendandelen. Den nye ordningen innebærer således bedre likviditet for studenter med inntekt og formue.

Fribeløpet for arbeidsinntekt før stipendet reduseres, ble omgjort fra en bruttosats på kr 5 200 per måned i studieåret, til kr 100 000 per kalenderår. Fribeløpet har blitt justert årlig i tråd med forventet lønnsvekst, og er på kr 116 983 i 2007. I det tidligere systemet kunne studentene ha ubegrenset inntekt i sommerferien, normalt definert som perioden fra 15. juni til 15. august.

Med den nye støtteordningen ble det innført et fribeløp for trygde- og pensjonsytelser. Fribeløpet var på kr 53 500 i 2002, og er justert til kr 62 593 i 2007, i tråd med forventet lønnsvekst. Fribeløp for trygde- og pensjonsytelser eksisterte ikke i den

gamle støtteordningen. Brutto inntekt av trygde- og pensjonsytelser per måned i støtteperioden gikk til fradrag i studentenes støttebeløp. Endringen innebærer at flere studenter som mottar trygdeytelser har rett til stipend i det nye systemet, og at studentene mottar større ytelser gjennom Lånekassen enn tidligere, siden lånet ikke er behovsprøvd.

Utdanningsstipendet kan også bli redusert på grunnlag av formue. Enslige studenter får redusert stipendandel når formuen er over kr 231 426 i 2007. For gift søker legges formuen til søkeren og ektefellen sammen. For gifte studenter er formuesgrensen kr 444 553. Det gjøres oppmerksom på at samboere med felles barn og registrerte partnere likestilles med ektefeller.

Behovsprøving mot inntekt og formue skjer etterskuddsvis på grunnlag av opplysninger fra studentenes skattelikning. Tidligere ble behovsprøving mot inntekt gjort på grunnlag av opplysninger som studentene selv oppga om forventet bruttoinntekt per måned i studieåret. Det var ingen systematisk kontroll som avdekket hvor mye samtlige studenter tjente, og en del studenter hadde inntekt over fribeløpet, uten at de ga beskjed til Lånekassen om dette. Dermed beholdt de stipend de ikke hadde rett på. Den gamle ordningen innebar dessuten betydelig manuell saksbehandling i Lånekassen. Dersom Lånekassen avdekket at studenter hadde holdt tilbake opplysninger om inntekt, ble dette fulgt opp som misligholdssaker (mislighold av opplysningsplikten). Med den nye ordningen er arbeidet med behovsprøving automatisert, noe som innebærer at alle studenter blir behandlet likt. Inntekt over fribeløpet medfører reduksjon i stipendet, men forholdet er ikke noen misligholdssak.

Det innebærer en tidsforskyvning at behovsprøvingen skjer etterskuddsvis på grunnlag av likningsopplysninger. Ordningen medfører at studenter som har fått innvilget konverteringsstipend på grunnlag av gjennomført utdanning, kan få dette omgjort til lån igjen når likningen foreligger.

## 8.2 Hva sier evalueringene?

### 8.2.1 Levekårsundersøkelsen for studenter 2005

Funnene i Levekårsundersøkelsen tyder på at de fleste studentene hadde en brukbar økonomi i 2005. Studentene har ikke vesentlig lavere disponible midler enn andre unge dersom man behandler

studielånet som inntekt og sammenligner med samme typer husholdninger.

Studenter arbeider *ikke* mindre ved siden av studiene, og de har høgre inntekter enn i 1998. Studentene synes likevel å ha større problemer med å mestre økonomien i 2005 enn i 1998, og de mestrer den noe dårligere enn andre unge.

I Levekårsundersøkelsen opplyser 86 pst. av studentene at de mottar støtte fra Lånekassen, men bare 63 pst. oppgir at utdanningsstøtte er viktigste inntektskilde. Blant studentene opplyser 22 pst. å ha inntekt av eget arbeid som hovedinntektskilde. Det er flest yngre studenter som har utdanningsstøtte som hovedinntektskilde.

Det er få som har utdanningsstøtte som eneste inntekt. I Levekårsundersøkelsen gir studentene uttrykk for at utdanningsstøtten ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendige utgifter. Yrkesdeltakelse oppleves for mange som nødvendig, og kan også bidra til økt levestandard. Av studentene oppgir 56 pst. at de har arbeid ved siden av studiene. Studentene jobber gjennomsnittlig ni timer per uke.

### 8.2.2 Evalueringen av Kvalitetsreformen

Ifølge evalueringen av Kvalitetsreformen har endringene i studiefinansieringen hatt relativt liten påvirkning på studentenes atferd. Reformen har i liten grad har påvirket hvor mye tid studentene bruker på studier og hvor mye de jobber ved siden av studiene.

Evalueringen viser at studentene jobber like mye eller mer ved siden av studiene som før reformen. Hele 81 pst. av de som har arbeid ved siden av studiene oppgir at endringene i studiefinansieringen ikke har hatt betydning for hvor mye de jobber. Evalueringen viser også at det er små forskjeller i andelen som er forsinket blant de som har arbeid ved siden av studiene, og de som ikke har det. Studenter som arbeider inntil ti timer per uke ved siden av studiene og studenter som ikke har arbeid ved siden av studiene, bruker like mye tid på studiene. Evalueringen viser også at dårlig økonomi i liten grad oppgis som årsak til frafall fra og forsinkelse i utdanningen.

Studenter som har støtte gjennom Lånekassen som hovedinntektskilde, er i noe mindre grad forsinket i utdanningen sammenliknet med studenter med annen hovedinntektskilde.

Ifølge evalueringen ivaretar endringene som ble gjort i studiefinansieringen motstridende hensyn: Økningen i basisstøtten og innføringen av konverteringsordningen støtter opp om målene om å gjøre det mulig å studere på heltid og å øke gjennomstrømningen i høgre utdanning. For å

legge til rette for andre studentgrupper, som for eksempel voksne studenter i etter- og videreutdanning og deltidsstudenter, ble det imidlertid samtidig innført et høgre fribeløp for inntekt før stipendandelen reduseres. I tillegg ble behovsprøving av lånet opphevet. Dette har lagt til rette for mer arbeid ved siden av studiene uten at studentene mister ytelser gjennom Lånekassen.

Ellers viser evalueringen at studenter med foreldre med lavt utdanningsnivå kan ha blitt mer påvirket av endringene i studiefinansieringen enn studenter med foreldre med høgt utdanningsnivå, selv om forskjellene ikke er store. For eksempel oppgir studenter med foreldre uten høgre utdanning i større grad at tanken på studiegjeld har påvirket studieprogresjonen deres, enn studenter med to foreldre med høgre utdanning.

Den økonomiske støtten til studentene fra familiene deres har økt sammenlignet med i 1998. Andelen som mottar slik støtte og hvor mye støtte som gis fra familiene, stiger med foreldrenes utdanningsnivå.

### 8.3 Drøfting

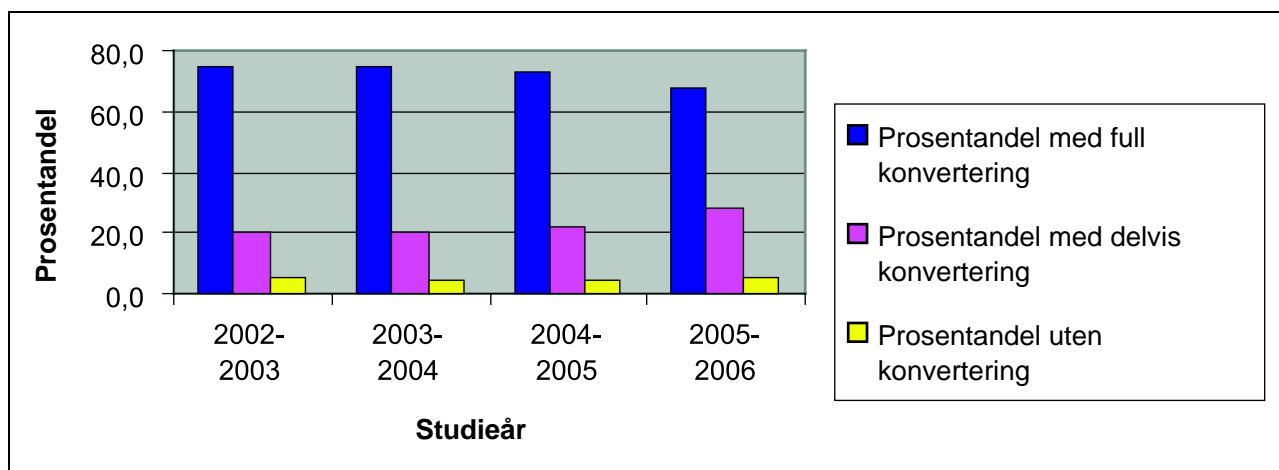
Den nye støtteordningen må sees i sammenheng med andre tiltak i Kvalitetsreformen som skulle bidra til at studentene skulle lykkes i sine studier, for eksempel tettere oppfølging av studentene fra lærestedenes side, nye undervisnings- og vurderingsformer og etablering av nye systemer for kvalitetssikring av utdanningen.

#### 8.3.1 Konverteringsordningen

Konverteringsordningen, som omgjør lån til stipend på grunnlag av gjennomført utdanning, støtter opp om intensjonene i Kvalitetsreformen om gjennomføring av studiene. Det er etablert unntaksordninger for studenter som av særlige årsaker ikke avlegger studiepoeng. Det er også satt en lang tidsfrist for gjennomføring av studiene: Lån kan bli omgjort til stipend inntil åtte år etter at lånet ble tatt opp.

Konverteringsordningen og det resultatbaserte finansieringssystemet for høgre utdanning bygger på samme prinsipp ved at studiepoeng gir økonomisk uttelling. Dette gir studentene og lærestedene et felles incentiv for studentenes gjennomføring av utdanningen. I perioden etter innføring av Kvalitetsreformen har det gjennomsnittlige antallet studiepoeng per student økt.

Figur 8.1 og 8.2 viser i hvilken grad studenter som tar opp støtte gjennom Lånekassen til høgre utdanning i Norge, får konverteringsstipend på grunnlag av avlagte studiepoeng. Statistikken inkluderer studenter som senere får eller har fått omgjort stipend til lån på grunn av behovsprøving. Det understrekes at statistikken er foreløpig. Statistikken gjelder per 1. april 2007, men er ikke endelige tall for studieårene. Lånekassen gjennomfører konvertering på grunnlag av rapportering fra lærestedene. Enkelte studieopplegg medfører senere rapportering, og tallene for studieåret 2005–2006 forventes for eksempel å bli endret på grunnlag av framtidige rapporteringer fra lærestedene. Siden lån kan bli omgjort til stipend inntil åtte år etter at lånet ble tatt opp, kan studenter som har fått delvis konvertering eller ingen konvertering, ta igjen dette senere og få økt konverterings-



Figur 8.1 Prosentandel fulltidsstudenter med konvertering på grunnlag av avlagte studiepoeng.

Kilde: Lånekassen

stipendet. Studenter som bor sammen med foreldrene er ikke med i statistikken, da de ikke er omfattet av konverteringsordningen.

Figur 8.1 viser konverteringsgrad blant fulltidsstudenter. Tallene viser at langt de fleste fulltidsstudentene som tar opp støtte under utdanningen – rundt 75 pst. – har fått full konvertering, det vil si at de avlegger så mange studiepoeng som normeringen for utdanningen tilsier. Kun om lag 5 pst. av studentene mangler faglige resultater. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis endelige resultater, jf. åtteårsfristen. Andelene som får hel eller delvis konvertering vil trolig øke.

Statistikken ser noe annerledes ut for deltidsstudentene, jf. figur 8.2. Tallene viser at om lag samme andel av deltidsstudentene oppnår full konvertering, sett i forhold til studiebelastning, som av fulltidsstudentene. Imidlertid er det en større andel som ikke har fått konverteringsstipend blant deltidsstudentene. De samme forbeholdene om framtidige endringer må tas her.

Vi har ikke sammenlignbare tall for perioden før Kvalitetsreformen, det vil si tall som viser hvor mange vektall studenter med støtte fra Lånekassen avla i gjennomsnitt før Kvalitetsreformen ble innført. Det er dermed vanskelig å avgjøre om det gjelder andre utviklingstrekk med hensyn til antall avlagte studiepoeng blant studenter med og uten støtte fra Lånekassen. Det er derfor ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om isolerte effekter av konverteringsordningen som insentiv for gjennomføring av utdanning.

Funksjonshemmede studenter kan oppleve at de blir forsinket i studiene fordi tilretteleggingen av studiet og studiestedet ikke er ivaretatt. Departementet vil følge opp universitetene og høyskolenes arbeid med bedre tilrettelegging for funksjonshemmede studenter. Dette vil redusere behovet

for særordninger i studiefinansieringen for denne studentgruppen.

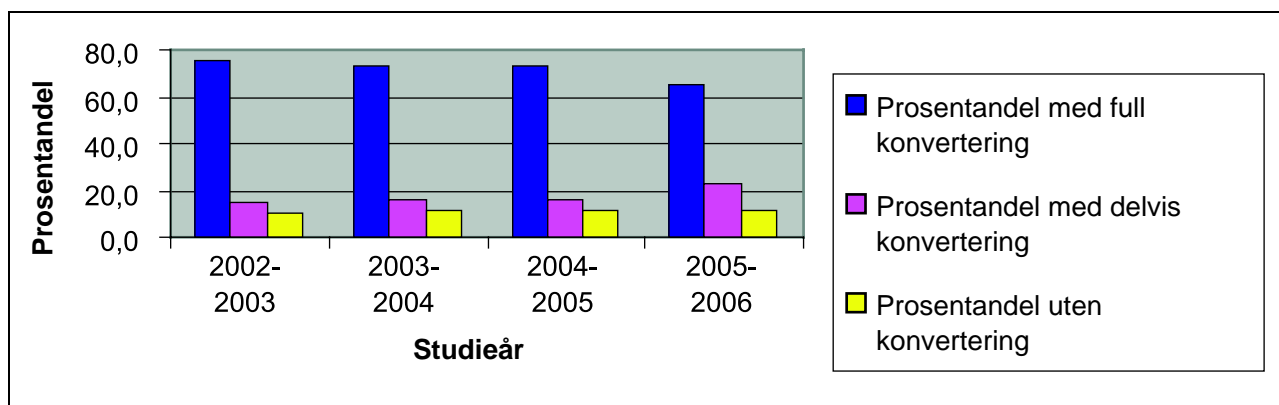
### 8.3.2 Behovsprøving av utdanningsstipend

Tall fra Lånekassen viser at det for 2006 samlet sett ble avkortet i overkant av 580 mill. kroner i stipend på grunn av høy inntekt og formue. Av dette utgjorde avkorting på grunn av formue om lag 50 mill. kroner. Totalt beløp for 2005 var om lag 590 mill. kroner. Om lag 37 500 studenter hadde inntekt/formue over beløpsgrensene i 2006. Dette er om lag 300 færre enn i 2005.

Studenter i høye aldersgrupper utgjør en mindre andel av studentene som får støtte gjennom Lånekassen. Blant studenter i høye aldersgrupper er det imidlertid en større andel med formue. Ellers er det kjønn og studiebelastning (full-/deltid) hvor det er størst misforhold i fordelingene. 65 pst. av de med formue over fribeløpet er kvinner, mens de utgjør 60 pst. av støttemottakerne. 10 pst. av støttemottakerne fikk støtte til deltidsutdanning, mens 18 pst. av de med formue tok utdanning på deltid. Bosted/hjemfylke synes kun å utgjøre mindre forskjeller.

### 8.3.3 Studentenes økonomiske situasjon

Regjeringen mener at studielån og stipend skal reguleres i takt med prisstigningen, jf. Soria Moria-erklæringen. Basisstøtten ble økt fra kr 8 000 til kr 8 140 per måned fra studieåret 2006–2007, i studieåret 2007–2008 ble alle satser i utdanningsstøtten prisjustert, og i statsbudsjett for 2008 er også alle støttesatser i utdanningsstøtten foreslått prisjustert i studieåret 2008–2009. Dette vil gi en basisstøtte på kr 8 500 per måned i studieåret 2008–2009 dersom forslaget vedtas.



Figur 8.2 Prosentandel deltidsstudenter med konvertering på grunnlag av avlagte studiepoeng sett i forhold til studiebelastning.

Kilde: Lånekassen



Det er viktig at utdanningsstøtten er på et nivå som gjør det mulig for de som ønsker det – og de som ikke har kapasitet til å jobbe ved siden av studiene – å studere på heltid, uten andre inntekter i løpet av semesteret. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen skal samtidig ivareta hensynet til personer som ønsker å studere på deltid, for eksempel personer som tar etter- og videreutdanning. Man kan alltid diskutere om nivået på utdanningsstøtten er høyt nok, og om fribeløpene for inntekt og formue er på riktig nivå.

Det trenger ikke være problematisk at studentene har arbeid ved siden av studiene, dersom de ønsker det og samtidig klarer å tilfredsstille kravene som stilles i utdanningen. Nivået på fribeløpet for inntekt gir studentene mulighet til arbeid ved siden av utdanningen. Studentene får støtte i ti måneder per år, og fribeløpet ivaretar studentenes behov for arbeidsinntekt i sommermånedene. Evalueringen av Kvalitetsreformen og NIFU STEP-rapporten *Inntekt, formue og studieprogresjon* (Opheim 2006) viser at arbeid og inntekt ved siden av studiene i begrenset grad påvirker studieinnsatsen, men at arbeid heller går på bekostning av studentenes fritid. Høg arbeidsinntekt ser ut til å påvirke studieprogresjonen noe.

Dagens innretning av støtteordningen gjennom Lånekassen ivaretar en hensiktsmessig balanse: Det er rom for noe arbeid ved siden av studiene, som kan gi arbeidserfaring og ønskede merinntekter for studentene uten at de mister ytelser gjennom Lånekassen. I den grad studentene har høg inntekt, reduseres stipendet ut fra prinsippet om at personer med høg inntekt i mindre grad har behov for støtte fra det offentlige til å ta utdanning. Samtidig opprettholdes størrelsen på utbetalinger fra Lånekassen. Støtteordningen skal gi mulighet for arbeidstakere til å ta utdanning ved siden av arbeid, for eksempel etter- og videreutdanning, men stipendordningene er i hovedsak innrettet mot studenter som har begrenset arbeidsinntekt.

Statistikk fra Lånekassen viser at andelen og antallet deltidsstudenter som får støtte gjennom Lånekassen har økt siden innføringen av Kvalitetsreformen. I studieåret 2001–2002 fikk i overkant av 5 000 deltidsstudenter støtte, og de utgjorde 4,3 pst. av støttemottakerne i høgre utdanning. I 2005–2006 fikk drøyt 11 500 deltidsstudenter støtte, noe som utgjorde 8,2 pst. av støttemotta-

kerne. Antallet fulltidsstudenter med støtte fra Lånekassen har også økt i perioden, fra nærmere 115 000 til om lag 131 000.

Det kan hevdes at behovsprøving mot formue kan gi uheldige utslag fordi formue ikke nødvendigvis gir en økt likviditet for eieren. Imidlertid vil personer med formue stille sterkere i en etableringsfase etter studietiden. Behovsprøvingen mot formue påvirker heller ikke størrelsen på støtten studentene får, bare stipendandelen.

Gode støtteordninger gjennom Lånekassen er viktig for å legge til rette for sosial utjevning i rekrutteringen til høgre utdanning. Det vises til St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... og ingen sto igjen, der det går fram at personer med foreldre med lav utdanning og inntekt har en høgre terskel for å ta opp studielån til høgre utdanning. Dette er en utfordring med hensyn til å få nye grupper til å velge utdanning utover videregående opplæring.

Studiefinansieringen må sees i sammenheng med andre tiltak fra det offentlige for ivaretagelse av studentenes sosiale og økonomiske behov under utdanningen, for eksempel at det ytes tilskudd til studentsamskipnader, bygging av studentboliger og tilskudd til studentbarnehager. Studentsamskipnadene har blant annet ansvar for at det finnes et tilfredsstillende antall studentboliger med universell utforming, for å ivareta behovene til funksjonshemmede studenter. Til sammen skal tiltakene bidra til lik rett til høgre utdanning, uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. At offentlig høgre utdanning er gratis, støtter også opp under prinsippet om lik rett til utdanning.

## 8.4 Oppsummering

---

Den nye støtteordningen med høgre støttebeløp og konverteringsstipend skulle sammen med andre tiltak i utdanningen legge til rette for at studentene skulle kunne studere på heltid og bidra til økt gjennomføring av studiene. Departementet registrerer at endringene i studiefinansieringen i liten grad har påvirket hvor mye tid studentene bruker på studier og hvor mye de jobber ved siden av studiene. I perioden etter innføring av Kvalitetsreformen har studentene likevel avlagt gjennomsnittlig flere studiepoeng per år enn tidligere.

## 9 Finansiering av universiteter og høgskoler

Det er et nasjonalt ansvar å sikre et godt utdanningstilbud med muligheter for alle. Gratisprinsippet i høgre utdanning er sentralt for å ivareta dette, og finansieringssystemet for universiteter og høgskoler skal bidra til å realisere Kvalitetsreformens mål om økt kvalitet. Gjennom å stimulere til økt resultatoppnåelse bidrar også systemet til god bruk av samfunnets ressurser.

### 9.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

I 2002 ble det innført et nytt finansieringssystem for universiteter, vitenskapelige høgskoler og statlige høgskoler, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) og Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001–2002). Finansieringssystemet ble utformet for å støtte opp under målsettingene i Kvalitetsreformen om økt kvalitet og gjennomstrømming i utdanningen og økt kvalitet i forskningen. En ønsket også at systemet skulle legge til rette for fleksibilitet slik at studietilbud kunne opprettes i tråd med studentenes ønsker og samfunnets behov for arbeidskraft.

Finansieringssystemet for universiteter og høgskoler avløste et system som i sterkere grad var basert på detaljstyring fra departementet og som ikke inneholdt vesentlige insentiver til kvalitet, omstilling av kapasitet og utvikling av nye fagområder. Endringer i grunnbevilgning fra ett år til et annet var i stor grad basert på endringer i aktivitetsnivå, ved at departementet fastsatte studentmåltall i statsbudsjettet. Fra 1992 ble det innført noen resultatbaserte tildelinger. For universitetene ble det gitt tildelinger basert på antall avlagte vekttall og uteksaminerte hovedfags- og doktorgradskandidater. I 2000 utgjorde disse tre ordningene samlet om lag 10 pst. av bevilgningene til universitetene.

Innføring av nytt finansieringssystem innebærer en økt dreining fra styring basert på innsatsfaktorer til styring basert på oppnådde resultater innen utdanning og forskning. Systemet består av en basiskomponent, en undervisningskomponent og en forskningskomponent, jf. boks 9.1.

Universiteter og høgskoler har gått fra å være ordinære forvaltningsorganer til å bli forvaltnings-

organer med særskilte fullmakter, noe som blant annet innebærer et unntak fra bruttoprinsippet og overgang til nettobudsjettering. Ved nettobudsjettering får institusjonene bevilget et netto utgiftsbeløp som normalt ikke er bundet til flere poster, de kan disponere egeninntekter, og de har adgang til å overføre ubrukte midler til neste budsjettår. Dette har, sammen med de utvidede faglige og organisatoriske fullmaktene, gitt institusjonene et verktøy til økt strategisk styring, jf. kapittel 10.

I 2003 ble det innført et nytt finansieringssystem også for de private høgskolene, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) og Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002–2003). Dette tilsvarte i stor grad systemet for de statlige institusjonene, med unntak av at det for de private kun var et utvalg studier som fikk uttelling i undervisningskomponenten. Fra og med 2005 ble alle studier ved de private høgskolene som mottar statsstøtte inkludert, noe som økte likebehandlingen av statlige og private institusjoner. Kunsthøgskolene er ikke inkludert i finansieringssystemet.

For å ta hensyn til forskjellen i primær oppgavene mellom henholdsvis universiteter/vitenskapelige høgskoler og statlige høgskoler var det ved innføringen av systemet ulike indikatorsett for forskning for de to institusjonstypene. Fra og med 2006 innførte en et enhetlig indikatorsett for forskning for institusjonstypene, jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006). Målet var i større grad å stimulere til økt forskningsaktivitet og å fordele ressurser til miljøer som kan dokumentere gode forskningsresultater. Indikatorene doktorgradskandidater og midler fra EU og Norges forskningsråd, som tidligere kun ble brukt for universiteter og vitenskapelige høgskoler, ble videreført og innført også for høgskolene. Departementet innførte også vitenskapelig publisering som en ny indikator for alle institusjonstypene.

### 9.2 Hva sier evalueringene?

I den nasjonale evalueringen ble det i mindre grad foretatt en helhetlig evaluering av finansieringssystemet og dets betydning for gjennomføringen av Kvalitetsreformen. Utdanningsstatistikk, innspill fra fagseminar om finansieringssystemet, NIFU

### Boks 9.1 Fakta om finansieringssystemet

Finansieringssystemet er et nasjonalt system, basert på grove indikatorer. Systemet skal fordele midler mellom institusjoner og er ett av mange virkemidler som skal bidra til at institusjonene utfører sine oppgaver, men systemet kan ikke alene være dekkende for det samlede samfunnsoppdraget til institusjonene. Institusjonene har ansvar for egne budsjetter og egne finansieringssystemer internt.

*Basiskomponenten* skal sikre langsiktig og stabil finansiering og tar utgangspunkt i historisk fastsatte budsjettrammer. Bevilgningen inneholder midler både til utdanning, forskning og formidling. Basiskomponentens andel varierer noe fra institusjon til institusjon, men utgjør i gjennomsnitt 60 pst. av den samlede bevilgningen til institusjonene.

*Undervisningskomponenten* er en resultatbasert komponent der institusjonene får uttelling med bakgrunn i antall avlagte studiepoeng, samt antall innreisende og utreisende utvekslingsstudenter. Uttellingen for studiepoeng er inndelt i seks ulike kostnadskategorier etter utstys- og undervisningsintensitet. Satsene tilsvarende i snitt 40 pst. av gjennomsnittskostnaden for studiet. Uttelling er basert på oppnådde resultater to år i forveien, det vil si at uttelling i budsjettet for 2008 avhenger av avlagte studiepoeng og antall utvekslingsstudenter i 2006. Komponentens skal stimulere institusjonene til å skape et kvalitativt godt studietilbud slik at studentene klarer å fullføre studiene. Komponentens har en åpen ramme, noe som innebærer at institusjonene får direkte

uttelling dersom antall studiepoeng og utvekslingsstudenter øker. Undervisningskomponenten utgjør om lag 25 pst. av den samlede bevilgningen til institusjonene, men andelen varierer fra institusjon til institusjon. Eksempelvis har de private høyskolene i 2007 en gjennomsnittlig undervisningskomponent på 44 pst., mens andelen ved de statlige høyskolene er 28 pst.

*Forskningskomponenten* er delt i en resultatbasert forskningskomponent og en strategisk forskningskomponent. Den strategiske forskningskomponenten inneholder særskilte midler til doktorgradstillinger, vitenskapelig utstyr, samt andre strategiske tiltak og utgjør om lag åtte pst. av den totale bevilgningen. Den resultatbaserte forskningskomponenten har fire indikatorer: Antall doktorgrader, publikasjonspoeng og midler fra EU og Norges forskningsråd. Komponentens har en fast nasjonal ramme, slik at potten omfordeles årlig basert på institusjonenes resultater to år i forveien. Indikatoren vitenskapelig publisering er utviklet av Universitets- og høyskolerådet på oppdrag fra departementet. Dette innebærer at det er fagmiljøene som har definert og avgrenset vitenskapelig publisering fra annen publisering og foreslått vekt for sammenligning av ulike publikasjonsformer. Den resultatbaserte omfordelingen i forskningskomponenten utgjør om lag seks pst. av den samlede bevilgningen til universitetene, for høyskolene er tallet betydelig lavere (mellom en og tre pst.).

STEPs rapport 13/2007 *Iverksetting av insentivbasert finansiering*, samt en teoretisk vurdering av finansieringssystemet fra Universitetet i Bergen (Vagstad-rapporten) har derfor vært viktig tilleggs materiale i departementets arbeid.

#### 9.2.1 Lokal styring

Evalueringsforskerne har spurt ledelsen ved institusjonene om deres holdning til finansieringssystemet. Respondentene ved universitetene var noe mer positive til det nye finansieringssystemet enn respondentene ved høyskolene. Det trekkes fram som positivt at systemet gjør det mer synlig hvor den største aktiviteten er. Det framholdes som

negativt at varierende inntekter fra år til år gjør det vanskeligere å planlegge aktiviteter. Det hevdes at dette har økt bruken av midlertidig ansatte i sektoren.

Et flertall av lederne gir i evalueringen uttrykk for at institusjonens inntektssituasjon i første rekke kan bedres ved en økning i avlagte studiepoeng, både ved å ta opp flere studenter og ved at studentene avlegger flere studiepoeng. Institusjonenes nye muligheter til effektivisering og rasjonalisering anses ikke som like viktig.

Lærestedene sier i evalueringen at det er et spenningsforhold mellom på den ene siden å øke effektiviteten (gjennomstrømningen) og på den andre siden å forbedre kvaliteten i utdanningen.

Evalueringen understreker imidlertid at finansieringssystemet og insentivene til å avlegge flere studiepoeng ikke alene styrer kapasiteten i høgre utdanning, og at det resultatbaserte finansieringssystemet modifiseres gjennom en rekke andre styringsvirkemidler. Dette samsvarer med Vagstad-rapporten, som peker på at dagens system kombinerer økonomisk belønning med fortsatt kontroll over aktiviteten gjennom styringsdialogen.

Evalueringen av Kvalitetsreformen peker på at implementering av lokale finansieringssystemer er gjennomført svært ulikt ved institusjonene. Evalueringen viser at i overkant av 30 pst. av lærestedene videreforder hele resultatdelen av bevilgningen til fakulteter/avdelinger, 65 pst. videreforder deler av bevilgningen, mens 4 pst. ikke har noen videreføring. Når det gjelder fordeling helt ned til studieprogram, er det færre som viderefører hele eller deler av resultatdelen.

## 9.2.2 Undervisningskomponenten

### *Flere studiepoeng og økt gjennomføring*

Evalueringen av Kvalitetsreformen peker på at studentene avlegger flere studiepoeng enn før reformen. Vagstad-rapporten hevder at systemet har ført til økt oppmerksomhet om resultater og gjennom dette bidratt til å realisere sektorens hovedmålsettinger. Tall fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) viser at gjennomsnittlig antall avlagte studiepoeng per student per år økte fra 39 til 42,2 i perioden 2002–2006, dvs. en økning på over åtte pst. Tallene inkluderer både statlige og private institusjoner. Det er store variasjoner mellom institusjonene, men alle kan vise til en økning. Videre avlegger kvinner flere studiepoeng enn menn.

Felles Studentsystem (FS) har utarbeidet analyser som viser gjennomføring på normert tid når det gjelder bachelor- og mastergradsstudier. Det er store forskjeller mellom fagområdene når det gjelder gjennomføring, og en bør derfor være varsom med å vurdere alle fagområdene under ett. Det er ikke mulig å sammenligne tall for gjennomføring på normert tid på lavere grad før og etter innføring av Kvalitetsreformen. Datagrunnlaget for gjennomføring på cand.mag.- og bachelornivå er ufullstendig da det, særlig ved universitetene, var og er vanlig at studentene går direkte over på høgre grads studier og dermed ikke etterspør noe selvstendig vitnemål på lavere grad. Videre må en ta i betraktning at mange av studentene ikke har som mål å ta en grad, men kun ett eller to enkeltfag.

Ved høgre grads studier er det imidlertid mulig å si noe om gjennomføringen før og etter innføring av Kvalitetsreformen. Av de som startet på høgre grads studier/2-årige hovedfagsprogrammer høsten 2000, fullførte 21 pst. ved universitetene innen normert tid. Ved høgskolene fullførte 47 pst. innen normert tid. Av de som startet høsten 2004, etter at Kvalitetsreformen var innført, fullførte 30,6 pst. innen normert tid ved universitetene og 30,2 pst. ved høgskolene. Universitetene har dermed hatt en forbedring i gjennomføringen på høgre grad på hele 45 pst. etter at Kvalitetsreformen ble innført, mens høgskolene har hatt en nedgang.

Den andre indikatoren i undervisningskomponenten er studentutveksling. Antallet inn- og utreisende studenter har økt etter innføringen av Kvalitetsreformen, jf. kapittel 7.

### *Strykprosent*

Ved innføringen av Kvalitetsreformen ble kravet om ekstern sensur ved alle eksamener endret, jf. kapittel 3. I kjølvannet av dette oppstod det en debatt i universitets- og høgskolesektoren om det er mulig å identifisere en sammenheng mellom den resultatbaserte delen av finansieringssystemet og omfanget av stryk. Spørreundersøkelsen fra evalueringen viser at 37 pst. av det vitenskapelige personalet tror at finansieringssystemet på lengre sikt vil medføre at de får høgre terskel for å stryke studenter når de selv er sensor i sitt fag.

Evalueringen har undersøkt endringer i strykprosenten i et lengre tidsperspektiv, og funnene viser at bildet ikke er entydig. Hvis en ser alle institusjonene under ett, har strykprosenten gått ned fra 10,3 pst. i 2002 til 8,4 pst. i 2006. Strykprosenten har imidlertid ikke gått ned i alle fag etter innføring av Kvalitetsreformen. I fagene der det har vært en nedgang, startet nedgangen før Kvalitetsreformen ble innført. Ved noen studier har det også vært en moderat økning i strykprosenten etter 2003. Videre finner en i evalueringen ingen markert økning i karakteren E (som er lavest beståtte karakter), noe som kanskje kunne forventes dersom det ble en tendens til å stryke færre studenter.

Evalueringen peker på at det er vanskelig å isolere de ulike effektene av Kvalitetsreformen. Mulige årsaker til redusert strykprosent kan både være forbedret utdanningskvalitet og oppfølging fra institusjonenes side, endringer i studiefinansieringen, samt at studiestrukturen er organisert i mindre omfattende eksamener. Dette er ønskede effekter av reformen, og evalueringen finner ikke grunnlag for å hevde at læresteder lar studenter bestå eksamen av budsjettmessige hensyn.

### 9.2.3 Forskningskomponenten

Evalueringen peker på at forskningskomponenten, som gjennomgikk store endringer i 2006, har virket for kort tid til at det foreligger datamateriale som kan bidra i vurderingen av effektene av de ulike indikatorene.

Indikatoren vitenskapelig publisering har vært gjenstand for stor debatt i universitets- og høyskolesektoren. Vagstad-rapporten problematiserer at indikatoren kan motivere til vridning bort fra ressurskrevende publisering til lettere publisering, og anbefaler at det foretas stikkprøver. Rapporten understreker at insentivvirkningene for vitenskapelig publisering i like stor grad er knyttet til kulturbygging som til de belønningsmidlene som følger med.

Vagstad-rapporten hevder at en svakhet ved forskningskomponenten er at den gjelder for alle fag og på alle institusjoner. Rapporten antyder at dette kan resultere i favorisering av noen fag, og foreslår å utrede to- eller tredeling av fagområdene i den resultatbaserte omfordelingen.

### 9.2.4 Formidling

Formidling er, på linje med utdanning og forskning, en av kjerneoppgavene til universiteter og høyskoler, jf. § 1 – 1 i lov om universiteter og høyskoler. Det er en mangeartert aktivitet og innebærer formidling av vitenskapelige resultater, holdninger og metoder til andre forskere, til brukere og til allmennheten, jf. begrepsavklaring i kapittel 6. Formidling innebærer kommunikasjon og samhandling med andre, og aktivt formidlingsarbeid krever at institusjonene samarbeider tett med blant annet studenter, andre institusjoner og samfunns- og arbeidsliv.

På grunn av at gjeldende finansieringssystem kun har direkte økonomiske insentiver knyttet til utdanning og forskning, er det blitt problematisert om en utilsiktet virkning kan være skjevforkusering på deler av de samlede målene for sektoren, jf. Vagstad-rapporten. Dette kan isolert sett innebære at institusjonene dreier oppmerksomheten bort fra formidling. På bakgrunn av denne problemstillingen er det på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet satt ned to utvalg i regi av Universitets- og høyskolerådet (UHR) for å vurdere en egen formidlingskomponent, Formidlingsutvalg I (2005) og II (2006).

Formidlingsutvalg II bygde på Formidlingsutvalg I sitt arbeid, og foreslo følgende operasjonisering av indikatorer i en formidlingskomponent: Eksternt finansiert virksomhet, innovasjon og

samhandling med arbeidslivet (selskapsetableringer, lisensavtaler og studentprosjekter), publikasjoner, foredrag på brukerrettede fagkonferanser og direkte formidling gjennom media og publikumsarrangementer. Departementet har hatt utvalgets forslag til operasjonisering av formidlingsindikatorer på høring. Høringsuttalelsene var blandede. En del er skeptiske til økt rapporteringsomfang, samt at det ikke er enighet om hvilke indikatorer som hører hjemme i en slik komponent.

Vagstad-rapporten har vurdert UHR sitt forslag til formidlingskomponent. Rapporten anbefaler at den ikke innføres, da de foreliggende indikatorene synes upresise i forhold til målsettingene. Videre hevdes det at betydelige administrative kostnader tilsier at det er tvilsomt om innføring av en slik komponent vil bidra positivt til at sektorens mål realiseres.

## 9.3 Drøfting

Finansieringssystemet er ett av flere virkemidler som skal bidra til at institusjonene utfører sitt samfunnsoppdrag. Andre virkemidler er lov og forskrifter, styringsdialog, tilsynsansvar og programmer i Norges forskningsråd. Sammen med de andre styringsvirkemidlene skal finansieringssystemet fange opp bredden i institusjonenes oppgaver. Finansieringssystemet alene kan ikke, og er ikke ment for, å ivareta hele samfunnsoppdraget til institusjonene.

Det er ennå for tidlig å konkludere med hensyn til hvordan institusjonene tilpasser seg, hvilke resultater finansieringssystemet gir og om det gir noen utilsiktede konsekvenser. Systemet bør derfor virke en tid før det eventuelt foretas omfattende endringer. For å sikre at finansieringssystemet og departementets styringsvirkemidler trekker i samme retning som de overordnede målsettingene for sektoren vil departementet iverksette en evaluering av finansieringssystemet i løpet av 2009.

### 9.3.1 Lokal styring

Evalueringen viser at institusjonene har ulik praksis for hvordan de utformer lokale finansieringsmodeller. Det innebærer at institusjonene selv finner den ønskede fordelingen mellom enkelte avdelinger/fakulteter, fagmiljøer eller forskergrupper, slik at institusjonen som helhet oppnår resultater innenfor utdanning, forskning og formidling. Styret ved institusjonen må ivareta kravet til kvalitet og resultatoppnåelse, men verken satsene eller indikatorene i det nasjonale systemet er normgi-

vende for en videre budsjettfordeling internt. Insentivene i det overordnede systemet er utformet for et nasjonalt nivå og vil ikke nødvendigvis ha samme effekt på fakultets- eller individnivå. Det er viktig at institusjonene tilpasser sine budsjettfordelingsmodeller til lokale behov, og at disse støtter opp under de overordnede strategiene ved institusjonene. Departementet understreker at budsjett-rammen består av midler fra alle komponentene, og at det er styret som er ansvarlig for prioritering og fordeling av midler internt.

Departementet ser positivt på at ledelsen ved institusjonen rapporterer om økt økonomisk handlingsfrihet internt. Dette understrekes også i den interne evalueringen ved Universitetet i Bergen (UiB) som framhever at finansieringssystemet bidrar til å finansiere nye emner, og således er en viktig stimulans til å prøve ut nye fagtilbud. Det kan imidlertid se ut som om ledelsen ved institusjonene i stor grad fokuserer på økning i avlagte studiepoeng som inntektskilde, men i liten grad bruker andre tiltak som for eksempel rasjonalisering og effektivisering. For stor oppmerksomhet på studentrekruttering for å øke antall avlagte studiepoeng, vil kunne gi institusjonene problemer med å tilby den studiekvaliteten Kvalitetsreformen var ment å gi. Institusjonene bør derfor ha et bredere syn på hvilke virkemidler en har til rådighet i styringen av virksomheten.

### 9.3.2 Basiskomponenten

OECD, Vagstad-rapporten og en del institusjoner i sektoren mener det er behov for en mer detaljert oversikt over og tilstrekkelig transparens i elementene som inngår i institusjonenes basisbevilgning.

Basiskomponenten er uavhengig av resultatkomponentene for utdanning og forskning, det vil si at resultater i undervisnings- og forskningskomponentene ikke skal påvirke midlene en gir i basisbevilgningen.

Basiskomponenten inneholder midler til både utdanning, forskning og formidling, og skal sette institusjonene i stand til å utføre det samlede samfunnsoppdraget. Basiskomponentens andel av det totale budsjettet kan imidlertid variere fra institusjon til institusjon. Det skyldes blant annet at basisbevilgningen er et resultat av tidligere prioriteringer over lang tid og lokale forhold ved den enkelte institusjon. Noen institusjoner ivaretar viktige nasjonale og regionale oppgaver som fordrer høg basisbevilgning, for eksempel universitetsmuseer, og noen institusjoner har en desentralisert struktur med de utfordringer og kostnader dette medfører. Videre har institusjonene ulik bygningsmasse

og faglig profil, og dette vil også bidra til at bevilgningen over tid er forskjellig fra institusjon til institusjon. En del institusjoner har også valgt å øke antall studieplasser selv om de ikke har fått basisfinansiering for disse. På sikt vil en slik strategi føre til at basisbevilgningens andel av den totale bevilgningen reduseres.

### 9.3.3 Undervisningskomponenten

Undervisningskomponenten gir insentiver til økt gjennomføring. Den gir også en fleksibel finansiering ved opptaksendringer knyttet til kullstørrelse, geografiske variasjoner og studietilbøyelighet. Det har vært en vekst i undervisningskomponenten siden innføringen i 2002. Denne veksten er avtappende.

#### *Flere studiepoeng og økt gjennomføring*

Kvalitetsreformen stilte krav til lærestedene om økt innsats for å få flere studenter til å gjennomføre utdanningen. Reformen har gitt studenter og institusjoner insentiver som trekker i felles retning. Studentene har gjennom konverteringsordningen i studiefinansieringen insentiver til å avlegge eksamen, og institusjonene har gjennom finansieringssystemet insentiver til å lage kvalitetsmessig gode studieopplegg.

Tall fra FS viser at universitetene har hatt en forholdsvis stor økning i gjennomføring av utdanningene på masternivå, mens høgskolene har en nedgang når en sammenligner tall fra før og etter innføringen av Kvalitetsreformen. Dette har bakgrunn i flere faktorer. Framgangen ved universitetene gjenspeiler at Kvalitetsreformen har ført til store endringer i undervisnings- og vurderingsformer ved disse institusjonene. Nedgangen ved høgskolene er vanskeligere å forklare, men må sees i lys av at høgskolene hadde forholdsvis høg gjennomføringsgrad på masternivå før Kvalitetsreformen ble innført. Det kan tenkes at høgskolene, med sine mindre læringsmiljø, i større grad hadde tettere oppfølging av studentene før Kvalitetsreformen. En rekke høgskoler har utvidet sitt mastertilbud betraktelig etter innføringen av Kvalitetsreformen (antall masterstudenter har økt med 145 pst.), og dette kan ha ført til at mastertilbudet ved høgskolene i større grad ligner studieoppleggene ved universitetene.

Undervisningskomponenten er ett av flere virkemidler departementet har for å fremme kvalitet i utdanningen. Det eksisterer en rekke andre ordninger i tillegg. Sensurordninger på lærestedene skal kontrollere nivået på utdanningstilbudet.

Videre har lærestedene som en del av kvalitetssikringssystemet utviklet ulike metoder for å evaluere utdanningstilbudene. Det stilles også krav til de ansattes kompetanse, mastergradsforskrifter, samt at NOKUT skal evaluere og bidra til å videreutvikle kvaliteten i utdanningstilbudene. I tillegg er utdanningstilbudet og kvaliteten på dette et sentralt tema i departementets styringsdialog med institusjonene.

For å gi institusjonene sterkere insentiver til å få den enkelte student gjennom studiene på normert tid, peker blant annet Vagstad-rapporten på at en kan innføre studiepoeng per student som en indikator i undervisningskomponenten. Indikatoren studiepoeng per student kan gi mindre konkurranse om studentene. Imidlertid kan den også føre til at institusjonene vil kunne vegre seg mot å ta opp studenter som av ulike grunner er mindre effektive. Videre kan redusert konkurranse bidra til å svekke kvaliteten på studietilbudet og føre til lavere studentopptak og dermed færre personer i høgre utdanning. På bakgrunn av dette ønsker ikke departementet å innføre studiepoeng per student som indikator i finansieringssystemet.

For å bidra til å redusere frafallet i utdanningene er det viktig at institusjonene legger til rette for tett oppfølging av studenten gjennom et helhetlig studieløp. Dette vil være positivt for den enkelte student, men også for samfunnet som helhet ved at studentene kommer tidligere ut i arbeid og studiekapasiteten frigjøres til nye studenter.

Som et ledd i å øke kvaliteten og fullføringen i høgre utdanning vil departementet vurdere å innføre kandidater, det vil si antall studenter som avslutter en grad, som en egen indikator i undervisningskomponenten. Tiltaket vil fremme økt kvalitet i utdanningen ved at institusjonene i større grad vil prioritere å utvikle helhetlige, integrerte studieløp med moduler som bygger på hverandre, jf. kapittel 3. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med framleggelsen av 2009-budsjettet.

Selv med en eventuell egen indikator for kandidater, vil det være viktig at institusjonene også har fleksible tilbud rettet inn mot behovet for desentralisert utdanning, samt etter- og videreutdanning. Det ligger i dag om lag 24 mill. kroner i rammene til høgskolene til dekning av merutgifter ved desentralisert utdanning. Videre er det bevilget midler til Norgesuniversitetet blant annet til utvikling av fleksible utdanningstilbud ved universiteter og høyskoler. I tillegg vil institusjonene fortsatt få uttelling for avlagte studiepoeng for videreutdanning som ikke er eksternfinansiert. Departemen-

tet vil følge utviklingen på dette feltet gjennom styringsdialogen.

### *Studentutveksling*

Universiteter og høyskoler får ikke uttelling for studiepoeng som norske studenter avlegger ved institusjoner i utlandet, fordi det da er institusjonene i utlandet som har kostnader knyttet til undervisning, sensur og annen infrastruktur. Universiteter og høyskoler får imidlertid uttelling for studiepoeng avlagt av utvekslingsstudenter i Norge. Hvis nettoutvekslingen er positiv, det vil si at det er flere innreisende enn utreisende studenter, vil institusjonen tjene på dette, samt få et mobilitetstilskudd på 6 000 kroner (2008-sats) per student i undervisningskomponenten.

Departementet ønsker å stimulere til økt internasjonalisering. Flere institusjoner har pekt på at satsen per utvekslingsstudent er for lav og at den ikke gjenspeiler de faktiske kostnadene institusjonene har med å sende ut og ta imot utvekslingsstudenter i Norge. Departementet vil i forbindelse med stortingsmeldingen om internasjonalisering i utdanningen vurdere satsen for utvekslingsstudenter i undervisningskomponenten i finansieringssystemet. jf. kapittel 7.

### **9.3.4 Forskningskomponenten**

Det er viktig at forskningskomponenten, som ble betydelig endret i budsjettet for 2006, får virke en tid før det eventuelt gjøres vesentlige endringer.

Indikatorene i forskningskomponenten er i dag felles for alle institusjonene. Tall fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser at ulike fagområder har forholdsvis lik uttelling i forskningskomponenten, og at indikatorsettet for forskning dekker aktivitetene på de fleste fagområder på en god måte. Videre er insentivene i det overordnede systemet utformet på nasjonalt nivå for å fordele mellom institusjoner, mens institusjonen selv best kan tilpasse sine budsjettfordelingsmodeller til lokale behov og fagmiljøer, jf. punkt 9.3.1.

Når det gjelder indikatoren vitenskapelige publiseringer, er det ikke ønskelig med vridning mot lettere publisering i betydning lavere kvalitet. Dette hensynet er forsøkt ivaretatt gjennom de to kvalitetsnivåene i indikatoren. Departementet vil, i samarbeid med publiseringsutvalget i UHR, følge denne utviklingen. Videre ligger et ansvar på institusjonene om å fordele midler slik at målet om kvalitet i forskningen prioriteres. Departementet vil, i samarbeid med UHR, vurdere å utvide antall forlag i dagens publiseringssindikator i forskningskompo-

ningen. En slik utvidelse kan stimulere til utarbeidelse av lærebøker og andre akademiske arbeider som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige publikasjoner.

UHR-utvalget som utredet muligheten for å utvikle indikatorer for kunstnerisk utviklingsarbeid, ønsket at kandidater som har fullført stipendprogram for kunstnerisk utviklingsarbeid kan inngå som en indikator i forskningskomponenten på linje med andre doktorgradskandidater. Det gjennomføres en evaluering av programmet i løpet av 2007, og en vurdering av om kandidater fra stipendprogrammet skal inkluderes i forskningskomponenten må sees i sammenheng med oppfølging av denne evalueringen.

### 9.3.5 Formidling

Formidling favner et stort mangfold av resultatformer og prosesser, og det er en utfordring å samle aktiviteten i noen få resultatindikatorer. Departementet har vurdert forslag til indikatorer fra Formidlingsutvalg II. Høringsuttalelsene fra sektoren og Vagstad-rapporten peker på at resultatbasert uttelling for formidlingsarbeid kan bli komplekst ved at mange mål og hensyn tas med i samme komponent. Videre vil det være vanskelig å måle resultater og å kvalitetssikre indikatorene for formidling. En slik komponent vil også føre til at det samlede rapporteringsomfanget i sektoren vil øke. På den annen side vil et fravær av en egen komponent for formidling kunne føre til skjevfokusering i institusjonenes arbeid, jf. 9.2.4.

Tidlige simuleringer av deler av formidlingsutvalg IIs forslag til indikatorer viser at indikatorene ikke er godt nok tilpasset høgskolenes særskilte oppgaver. På bakgrunn av dette foreslås det ikke å innføre en egen formidlingskomponent i det nasjonale finansieringssystemet på det nåværende tidspunkt. Departementet vil arbeide for å forbedre statistikk- og indikatorgrunnlaget og senere vurdere en formidlingskomponent i finansieringssystemet. Departementet vil også vurdere å utvide publiseringssindikatoren i forskningskomponenten, jf. punkt 9.3.4. En eventuell utvidelse kan bidra til å fremme lærebøker og andre akademiske arbeider som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige publikasjoner.

Departementet vil følge formidlingsarbeidet gjennom styringsdialogen. Finansieringssystemet alene er ikke dekkende for all aktivitet ved institusjonene, og styret ved institusjonene må se til at hele samfunnsoppdraget blir ivaretatt, også de aktiviteter som ikke er omfattet av et nasjonalt

finansieringssystem. Ofte vil type formidlingsaktivitet variere fra institusjon til institusjon avhengig av institusjonens profil og prioriteringer. Interne motivasjonssystemer, priser eller fordelingsystemer for formidling vil bedre kunne fange opp det særegne ved institusjonens virksomhet, samtidig som de ikke vil være underlagt de samme krav til kvalitetskontroll og etterprøvbarehet som indikatorer som skal fordele midler mellom institusjoner.

Departementet ga høsten 2006 UHR i oppdrag å utrede om det var mulig å utvikle indikatorer for kunstnerisk utviklingsarbeid som kunne inngå som en komponent i finansieringssystemet for universiteter og høgskolene. Innstillingen ble publisert i februar 2007. Utvalget anbefalte at en ikke skal bruke kunstneriske produkter som en indikator i finansieringssystemet for kunstnerisk utviklingsarbeid, spesielt med hensyn til den problematiske vektning mellom de forskjellige kunstarter og produkter. Departementet erkjenner at ikke alle aspekter ved forskning og utdanning egner seg for indikatorbasert resultatfinansiering, men bør vurderes ut fra en mer helhetlig forståelse. Departementet slutter seg derfor til vurderingen fra UHR-utvalget.

### 9.3.6 Samarbeid

Det er viktig at universiteter og høgskolene samarbeider om forskning, utdanning og formidling. I tillegg må det samarbeides tett med samfunns- og næringsliv på disse områdene.

Finansieringssystemet premierer kvalitet, og institusjonene kan selv vurdere hvordan de best utvikler kvalitet. Finansieringssystemet skal ikke hindre samarbeid. Muligheter for samarbeid, både for studenter og faglig ansatte, vil være et viktig konkurransefortrinn og redskap for et kvalitativt bedre studie- og forskningsmiljø. Samarbeid med andre institusjoner, forskningsinstitutter og samfunns- og arbeidsliv kan bidra til at den enkelte institusjon oppnår bedre kvalitet og resultater innen utdanning, forskning og formidling.

Samarbeid er i seg selv ikke et resultat, men snarere en aktivitet eller arbeidsform. En samarbeidsindikator i finansieringssystemet vil vanskelig kunne dekke alle samarbeidsformer og vil dermed kunne begrense institusjonenes lokale frihet til å gjennomføre sine oppgaver. Videre ville egne uttellingsindikatorer for samarbeid kunne føre til at enkelte samarbeider kun for å få økt uttelling i finansieringssystemet, ikke fordi det vil gi de beste resultatene.



## 9.4 Oppsummering

---

Evalueringen av Kvalitetsreformen gir en statusrapport for implementeringen av Kvalitetsreformen. En del av resultatene vil ikke være synlige før det har gått noe mer tid, og det er derfor for tidlig å trekke klare konklusjoner om viktige hovedelementer i reformen. Dette gjelder også finansieringssystemet. Finansieringssystemet er et virkemiddel for å realisere målet om økt kvalitet i utdanning og forskning, men det er ennå ikke mulig å konkludere endelig med hensyn til hvordan institusjonene tilpasser seg, hvilke resultater systemet gir, og om finansieringssystemet gir noen utilsiktede konsekvenser.

Finansieringssystemet er ett av mange virkemidler i departementets styring av sektoren. Det er et grovmasket system, og kan ikke og skal ikke stimulere alle aktiviteter og oppgaver institusjonene har. Likevel er finansieringssystemet et sterkt styringsvirkemiddel, og insentivene i systemet kan føre til uheldige og lite hensiktsmessige vridningseffekter. Gjennom styringsdialogen følger departementet med på hvordan sektoren ivaretar hele samfunnsoppdraget, og hvordan finansieringssystemet virker. Departementet vil følge opp den teoretiske evalueringen fra Universitetet i Bergen (Vagstad-rapporten). Videre vil en iverksette en evaluering av finansieringssystemet i 2009.

Målet med gjennomgangen er å etablere et nødvendig kunnskapsgrunnlag for å sikre at finansieringssystemet og departementets øvrige styringsvirkemidler trekker i samme retning som de overordnede målsetningene for sektoren.

Institusjonene har ulike interne finansieringsmodeller. Styret ved institusjonene har selv ansvar for å finne den beste fordelingen mellom avdelinger, fakulteter, fagmiljøer og forskergrupper.

Departementet vil vurdere å innføre kandidater som en indikator i finansieringssystemet for universiteter og høyskoler, og vil komme tilbake til dette i forbindelse med framleggelsen av statsbudsjettet for 2009. Tiltaket vil bidra til å styrke kvaliteten og bedre fullføringen i utdanningen. Videre vil satsen for utvekslingsstudenter i finansieringssystemet bli vurdert i den kommende meldingen om internasjonalisering i utdanningen.

Departementet foreslår ikke å innføre en egen komponent for formidling i finansieringssystemet nå. Departementet vil imidlertid arbeide for å forbedre statistikk- og indikatorgrunnlaget og senere vurdere en formidlingskomponent i finansieringssystemet. Videre vil departementet, i samråd med UHR, vurdere å utvide forskningskomponenten i finansieringssystemet til også å stimulere til utgivelse av lærebøker og andre akademiske arbeider som har et bredere publikum enn tradisjonelle vitenskapelige publikasjoner.

## 10 Styring, organisering og ledelse

Med Kvalitetsreformen fikk institusjonene større frihet til selv å utforme egen virksomhet. Det gir også økt ansvar. Med dette ansvaret fulgte større behov for god styring. Institusjonenes økte autonomi forutsatte at universiteter og høgschooler har oppmerksomhet omkring faglig og profesjonell ledelse, strategisk tenkning og omstillingsevne. Kvalitetsreformen har gitt institusjonene fullmakter som legger til rette for at den enkelte institusjon skal kunne finne gode løsninger på egne utfordringer.

I dette kapitlet vil en se på hvordan institusjonene styres internt, det vil si hvordan styrene og øvrig ledelse har utøvd sin myndighet når det gjelder intern styringsstruktur og organisering etter innføring av reformen.

### 10.1 Hva var endringene og virkemidlene i Kvalitetsreformen?

Styrets evne til strategisk og overordnet styring av institusjonene skulle styrkes, og institusjonenes styrer ble gitt utvidede fullmakter ved innføring av Kvalitetsreformen. Normalmodellen er at styret skal ha elleve medlemmer, hvorav fire blir oppnevnt av departementet etter forslag fra institusjonen. Ved Samisk høgschool og kunsthøgschoolene oppnevner departementet eksterne medlemmer etter forslag fra institusjonenes styrer og fra henholdsvis Sametinget og Norsk kulturråd. Institusjonene skal etter loven ha en rektor, men styret står fritt i å velge hvordan institusjonen skal organiseres og styres på lavere nivå.

Styret kan velge mellom to ordninger for rektorat:

1. Rektor velges for en periode på fire år og er styrets leder. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne. I tillegg skal det være en administrerende direktør som øverste leder for den samlede administrative virksomheten ved institusjonen innenfor de rammer styret fastsetter. Denne modellen, som innebærer et skille mellom faglig og administrativ ledelse, har gjerne blitt omtalt som en to-delt ledelsesmodell. Rektor velges etter avstemning blant studenter og ansatte.

2. Rektor ansettes på åremål og er ansvarlig for både den faglige og administrative driften ved institusjonen. Styret ledes i dette tilfellet av en eksternt representant oppnevnt av departementet etter forslag fra institusjonen. Denne modellen, hvor den faglige og administrative ledelsen er samlet, er gjerne omtalt som en enhetlig ledelsesmodell.

Lovreguleringen av den interne avdelingsinndelingen ved de statlige institusjonene ble endret i 2002. Tidligere skulle styringsnivå under institusjonsledelsen ved institusjonene godkjennes av departementet. Etter 2002 er fullmakt til å fastsette institusjonens interne organisering på alle nivå gitt til institusjonens styre. For eksempel har Universitetet i Tromsø fakulteter og institutter, mens Universitetet for miljø- og biovitenskap kun har institutter under institusjonsledelsen. Strukturen med ett styringsnivå under institusjonsledelsen er også vanlig ved høgschooler, men der brukes gjerne begrepet avdeling i stedet for institutt. I hvilken grad ledere på institutter og avdelinger er ansatt eller valgt varierer; det er med andre ord ingen enhetlig praksis på dette området. Det er satt som en grunnleggende forutsetning at styret sikrer at studentene og de ansatte blir hørt i arbeidet med å fastsette intern organisering. Styrets fullmakt kan ikke delegeres til lavere nivå på institusjonen.

De nye fullmaktene til å fastsette intern organisering, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002), forutsatte at alle de statlige institusjonene foretok en nullstilling av sine organisasjoner. Dette innebar at institusjonene foretok en kritisk gjennomgang av sine organisasjoner med tanke på eventuelle endringer basert på de nye mulighetene institusjonene ble gitt.

### 10.2 Hva sier evalueringen?

Det er stor variasjon mellom institusjonene når det gjelder omfanget av endringer som er gjennomført på styrings- og ledelsessiden etter at Kvalitetsreformen ble innført. For eksempel hevder evalueringen at de minste institusjonene har opplevd størst endringer, og lederne ved de minste institusjonene

er generelt mest kritiske til reformen. I evalueringen ble det blant annet undersøkt hvor langt institusjonene var kommet i å gjennomføre den nye loven om universiteter og høyskoler, og hvilke valg som var truffet innenfor rammene loven gir. Undersøkelsene er gjort høsten 2005, og det påpekes at situasjonen som beskrives ikke gir det endelige bildet av alle formelle endringer som følge av den nye loven.

Når institusjonslederne svarer på hva de ser som de sentrale sidene ved Kvalitetsreformen ved egen institusjon, viser det seg at utviklingen av et nytt kvalitetssikringssystem, ny studiestruktur og ny styringsstruktur blir oppfattet som særlig sentrale sider ved reformen. Om lag halvparten av de spurte ved institusjonene sier seg enige i en påstand om at Kvalitetsreformen primært er en effektivitets- og styringsreform, noe som tolkes som at endringer av ansvarsfordeling og styringskultur har stått sentralt.

Evalueringen viser at strategisk styring på grunnlag av mål og resultater har fått større oppmerksomhet i styrene etter innføring av Kvalitetsreformen. Styrene har tatt på alvor den prioritering som ligger i begrepet strategi, og har bidratt til å velge bort en del utdanninger og starte opp nye. Evalueringen hevder at forventningene som ble stilt til styrene i Kvalitetsreformen i stor grad er oppfylt, og at styrets arbeid er dreid mer mot strategisk styring av den faglige utviklingen av institusjonen.

Evalueringen viser videre at lederne ved institusjonene (rektor og direktør) stort sett er fornøyd med betingelsene de har fått til å lede institusjonene, og opplever økt handlingsrom etter innføring av reformen. 42 pst. av de ansatte opplever derimot at handlingsrommet for styringsnivå under institusjonsledelsen har blitt mindre. Evalueringen hevder dette kan bety at mens ledernes handlingsrom og den institusjonelle autonomien har økt, har den individuelle autonomien blitt redusert fordi en er i ferd med å etablere sterkere styringsstrukturer innad i institusjonene.

Evalueringen tar opp at en begrunnelse for økt autonomi og sterkere ledelse er forestillingen om at institusjonene bør eller må konkurrere med hverandre om studenter, forskningsmidler og andre ressurser. Det har totalt vært en søkervekst etter innføring av Kvalitetsreformen, men den har vært ujevnt fordelt ved at universitetene har økt sin søkning langt mer enn de statlige høyskolene. Evalueringen hevder videre at en særlig ved høyskolene legger vekt på konkurranse om studentene.

### 10.2.1 Ansatt eller valgt ledelse

Evalueringen trekker fram at organiseringen av ledelse og interne beslutningssystemer er preget av variasjon. En rekke ulike kombinasjoner av valgt og ansatt, enhetlig og delt ledelse finnes ved institusjonene. Evalueringen hevder at det dominerende mønsteret er at de fleste institusjoner har foretrukket å ha en valgt rektor som leder for institusjonen og ansatte ledere på lavere nivå.

En oppdatert oversikt over hvilke ledelsesmodeller som er valgt, viser at stadig flere institusjoner har gått over til enhetlig ansatt ledelse. Av statlige universiteter og høyskoler er det åtte institusjoner som har vedtatt ordning med enhetlig ledelse, det vil si ansatt rektor med det daglige institusjonsansvaret og ekstern styreleder.

På lavere styringsnivå er det større innslag av ansatt ledelse, men her er det også store variasjoner når det gjelder enhetlig og delt ledelse.

I spørsmålet om en ønsket valgt eller ansatt rektor/leder for styringsnivået under institusjonsledelsen, svarer 49 pst. av topplederne og 61 pst. av ansatte at de foretrakk valgte ledere for styringsnivå under institusjonsledelsen. Flere toppledere enn ansatte ønsket seg ansatte ledere – henholdsvis 45 og 25 pst. Funnene tolkes som sterk støtte fra de ansatte til et system basert på faglig dominert partsstyre, en styreform der beslutningsmyndigheten forankres i kollegiale organer med representanter fra studenter og eksterne.

### 10.2.2 Ansattes medbestemmelse

Evalueringen påpeker at den nye universitets- og høyskoleloven kunne innebære en svekkelse av de ansattes medbestemmelse ved at innflytelse over ledervalg kunne svekkes, ansattes representasjon i institusjonsstyrene ble redusert og interne organer som tidligere hadde beslutningsmyndighet, kunne omdannes til rådgivende organer.

I evalueringen ble det blant annet undersøkt om ansatte er fornøyd med lederne sine og i hvilken grad ansatte opplever å lykkes i å påvirke beslutninger som gjelder grunnenheten. Hovedinntrykket er at de ansatte mener de har påvirkningsmuligheter, og det er relativt god kommunikasjon og høy tillit mellom ansatte og deres ledere, uten at man klart kan si hvordan dette har endret seg over tid. Evalueringen konkluderer med at det ikke ser ut til at endringene i ledelses- og styringsorganer har skapt generell misnøye og mistillit til ledere.

Til tross for overgang fra valgte forsamlinger med beslutningsmyndighet til rådgivende valgte

forsamlinger, ser det ikke ut til at de ansatte opplever at de har mindre innflytelse under en ansatt leder. Institusjoner med ansatte ledere på styringsnivå under institusjonsledelsen kommer ikke dårligere ut når det gjelder hvordan ansatte ser på sine muligheter til å utøve innflytelse.

### 10.3 Drøfting

Universitetene og høgskolene fikk større frihet til å fatte beslutninger om egen virksomhet med innføringen av Kvalitetsreformen. Dette skulle støtte opp under målet om økt kvalitet i utdanning og forskning. Institusjonene har gjennomført styringsmessige og organisatoriske endringer, men i hvor stor grad disse endringene har hatt direkte innvirkning på kvalitet, er foreløpig vanskelig å måle.

Institusjonsstyrene opplever økt handlingsrom og bruker dette blant annet til økt strategisk planlegging. Samtidig opplever andre nivåer å ha fått innskrenket sitt handlingsrom. Dette er ikke overraskende, tatt i betraktning intensjonen om å styrke styrenes muligheter til strategisk og overordnet styring. Det er positivt og en ønsket utvikling at styrene ser og bruker handlingsrommet blant annet for å styrke den strategiske planleggingen.

Dagens ordning med valgfrihet med hensyn til fastsetting av intern organisering og valg av ledelsesmodell legger til rette for at institusjonene kan møte utfordringene de står overfor på en best mulig måte. Universitets- og høgskolesektoren er en differensiert sektor. Valgfrihet gir institusjonene muligheter til å innføre ordninger som er tilpasset den enkelte institusjons behov, størrelse, faglige profil og regionale tilhørighet.

Universitetene og høgskolene viser som nevnt stor variasjon i kombinasjoner når det gjelder internt ledelses- og beslutningssystem, og institusjonene har i større grad på lavere enn høgre nivå benyttet seg av muligheten til å ansette ledere. Det er i denne sammenheng viktig å se på i hvilken grad ansatte er fornøyde med sine ledere og påvirkningsmuligheter. Evalueringen tyder på at denne variasjonen ikke har stor betydning for ansattes vurdering av sine påvirkningsmuligheter. Det er avgjørende om styringsordningen og ledelsen er fullgod for å imøtekomme behov og utfordringer institusjonen til enhver tid har, og at den interne organiseringen har legitimitet blant de ansatte. Dette innebærer at både ansatte og studenter må få ivarett sine rettigheter. Ansatte har for øvrig også

medbestemmelse etter det generelle avtaleverket i staten, jf. Hovedavtalen i staten.

Sektoren bør arbeide for å sikre at de valg som gjøres i den interne organiseringen har nødvendig forankring i organisasjonen. Evalueringen av Kvalitetsreformen kan tyde på at institusjonene i dette arbeidet bør søke å involvere institusjonens ansatte, både faglig og administrativt ansatte, og studentene tettere i prosessene. En økt forståelse for og åpenhet om valg institusjonen gjør, og hvilke utfordringer institusjonen står overfor, vil også kunne skape større aksept for valg og prioriteringer som gjøres.

Med valgt ledelse ved institusjonene kan mulighetene for medinnflytelse, legitimitet og faglig og administrativt medansvar være store, mens mulighetene for å rekruttere ledelse med spesielle kvalifikasjoner kan være bedre med ansatt ledelse. Departementet mener derfor at endringene som ble innført i forbindelse med Kvalitetsreformen, som innebærer at institusjonene har stor frihet i valg av ledelsesmodell, ikke bør reverseres.

Når det gjelder gjennomføring av rekruttering til ledelsesposisjoner, er det viktig å sikre at rekrutteringsprosessene har legitimitet hos institusjonens ansatte og studenter. Departementet viser i denne sammenheng til lov om universiteter og høyskoler § 10–4 første ledd, hvor det er spesielt framhevet at der rektor skal ansettes, må ansettelsesprosessen sikre at rektor har faglig og ledelsesmessig legitimitet, og at studentene og de ansatte blir hørt. Det er viktig at dette prinsippet legges tilsvarende til grunn for ansettelse av ledere på lavere nivåer. Loven har på dette punkt ikke konkrete angitte prosedyrer for hvordan slike rekrutteringsprosesser skal gjennomføres. Det er derfor viktig at institusjonene er seg bevisst at det er et stort handlingsrom for å kunne skreddersy rekrutteringsprosessen til lokale behov for å få forankring i organisasjonen. For å sikre ledelsesmessig legitimitet kan det vurderes å i større grad gjøre bruk av nominasjonskomiteer eller tilsvarende ordninger der de ansatte og studentene trekkes inn i prosessene. I en slik sammenheng trenger det ikke være prinsipielle forskjeller mellom rekruttering gjennom valg eller ved ansettelse, dersom institusjonene har ivarett de ovenfor nevnte hensynene til legitimitet i organisasjonen. I slike rekrutteringsprosesser er det dessuten viktig både for kvaliteten og for legitimiteten at kvinner og menn sikres like muligheter til å besitte ledelsesposisjoner. I denne sammenheng er det viktig å påpeke styrenes ansvar for å utvikle lokale handlingsplaner for likestilling og stille ressurser til rådighet for oppfølging av disse. Det er viktig at

institusjonene videreutvikler dette arbeidet og jobber videre med å vurdere styrets funksjon i en strategisk sammenheng.

### 10.3.1 Strategisk styring og ledelse

I tidligere kapitler har utfordringer ved flere sider av Kvalitetsreformen blitt diskutert, og institusjonenes ansvar har blitt trukket fram i mange tilfeller. For å skape best mulig kvalitet, effektiv ressursutnyttelse og god personalpolitikk, er det et sentralt poeng at institusjonene på en rekke felt har myndighet til å velge løsninger som er best mulig tilpasset institusjonenes egenart.

Strategisk styring og ledelse skal støtte opp under målene for Kvalitetsreformen og løse de utfordringer som oppstår. Evalueringen av Kvalitetsreformen har vist at institusjonene blant annet har utfordringer knyttet til omfanget av studietilbud og vurderings- og evalueringsformer. Når nye rutiner for kvalitetssikring er utarbeidet, er disse ikke sett fullt ut i sammenheng med eksisterende rutiner. En bedre prioritering kan frigjøre ressurser til blant annet forskning, utdanning og formidling. Evalueringen har også vist at det er behov for å utvikle det strategiske arbeidet slik at internasjonalisering tydeligere kan bidra til kvalitetsutvikling av utdanning og forskning. Institusjonene har også en utfordring når det gjelder samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv. Evalueringen viser at det

ved institusjonene kan være et noe snevert syn på hvilke virkemidler institusjonene har til rådighet for å bedre inntektsgrunnlaget sitt. Det er nødvendig at institusjonsstyrene har et aktivt og helhetlig forhold til disse og andre utfordringer.

## 10.4 Oppsummering

---

God styring skal bidra til å fremme kvalitet ved de høgre utdanningsinstitusjonene, og økte fullmakter skal gjøre det mulig å drive tydelig profilering og strategibyggning ved institusjonene. Institusjonenes arbeid på dette feltet bør videreføres.

Det er stor variasjon når det gjelder institusjonenes valg av styrings- og ledelsesmodell. Særlig gjelder dette på lavere styringsnivåer. Det er positivt at institusjonene benytter seg av lovens muligheter for valg av løsninger best mulig tilpasset den enkelte institusjon, men samtidig bør institusjonene i større grad sørge for at organisasjonsmodellene som velges har legitimitet blant institusjonens ansatte og studenter.

Departementet vil oppfordre styrene til å utvikle en samlet og helhetlig strategi for institusjonene som tydeliggjør prioriteringer innenfor blant annet studietilbud, finansiering, likestilling og internasjonalisering. Departementet vil følge opp arbeidet med en slik strategi i styringsdialogen med institusjonene.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Evalueringen av Kvalitetsreformen viser at det er gjennomført store endringer ved universiteter og høyskoler siden 2003. Samtidig viser evalueringen, som er gjennomført to år etter innføringen av reformen, at det på mange områder fortsatt er for tidlig å vurdere om alle målsettingene i Kvalitetsreformen er nådd. I denne meldingen er de viktigste erfaringene med Kvalitetsreformen drøftet og oppsummert.

Regjeringen mener at hovedmålene for Kvalitetsreformen fortsatt er viktige og relevante, og vil holde fast ved disse som grunnlag for det videre arbeidet med å utvikle norsk høgre utdanning. Samtidig er det viktig fortsatt å følge utviklingen av Kvalitetsreformen og effektene av denne, for å få bedre og mer langsiktig kunnskap om de endringer og tiltak som er gjennomført. Regjeringen vil derfor bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om norsk høgre utdanning og forskning. Dette vil gi departementet er godt grunnlag for å vurdere framtidige behov for endringer.

### 11.1 Økte midler til Kvalitetsreformen

Innføringen av Kvalitetsreformen har vært krevende for institusjonene, og det var nødvendig med tilførsel av friske midler til implementering av reformen. Kvalitetsreformen ble finansiert med en økning i bevilgningen på 1 144 mill. kroner fordelt over perioden 2002–2004. Dette var i tråd med hva sektoren selv hadde beregnet at reformen ville koste. Bevilgningen er prisjustert og ført videre i årene etterpå og lagt inn i rammene til institusjonene som en varig økning. Videre har det vært en økning i den resultatbaserte undervisningskomponenten på om lag 730 mill. kroner fra innføringen av nytt finansieringssystem i 2003 og fram til 2008. I perioden 2002 og fram til 2006 har det også blitt opprettet 1 000 nye stipendiatstillinger i universitets- og høyskolesektoren. Da er stipendiatstillinger finansiert av Norges forskningsråd ikke inkludert.

Videre er det i budsjettet for 2008 foreslått å opprette 350 nye stipendiatstillinger.

I perioden etter at Kvalitetsreformen var fullfinansiert har det blitt foretatt noen budsjettreduksjoner av hensyn til den samlede budsjett-situasjonen.

Overgangen til nettobudsjettering var viktig for å realisere ønsket om økt faglig og administrativ autonomi for institusjonene. Flere av institusjonene har hatt en økning i avsetningene til bevilgningsfinansiert virksomhet som følge av at planlagt virksomhet er blitt utsatt til neste budsjettperiode. Departementet ser dette delvis som et utslag av at ledelsen ved institusjonene aktivt bruker det økte handlingsrommet til å drive strategisk planlegging. Departementet har imidlertid i styringsdialogen med institusjonene understreket ansvaret styret har for å gjennomføre budsjett i samsvar med forutsetningene i bevilgningen.

Innføring av ny støtteordning gjennom Lånekassen til studentene fra studieåret 2002–2003, med økt støttebeløp og høgre stipendandel enn tidligere, har medført en vesentlig økning i bevilgningene til studiefinansieringen. Basisstøtten ble økt fra kr 8 000 til kr 8 140 per måned fra studieåret 2006–2007, i studieåret 2007–2008 ble alle satser i utdanningsstøtten prisjustert, og i statsbudsjettet for 2008 er også alle støttesatser i utdanningsstøtten foreslått prisjustert i studieåret 2008–2009. Dette vil gi en basisstøtte på kr 8 500 per måned i studieåret 2008–2009 dersom forslaget vedtas.

### 11.2 Økonomiske og administrative konsekvenser av meldingen

Departementet vil vurdere endringer i finansieringssystemet inn mot 2009-budsjettet.

Det er i meldingen foreslått å arrangere erfaringskonferanser i samarbeid med Universitets- og høyskolerådet (UHR).

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 30. november 2007 om Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning, blir sendt Stortinget.

---

---

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern  
0314 OSLO  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)  
Telefon: 22 18 81 00  
Telefaks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 11/2007



241 379  
Trykksak