

## Evaluering av Kvalitetsreformen

– Sluttrapport



Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt

# **Evaluering av Kvalitetsreformen**

*Sluttrapport*

© Norges forskningsråd 2007

Norges forskningsråd  
Postboks 2700 St. Hanshaugen  
0131 OSLO  
Telefon: 22 03 70 00  
Telefaks: 22 03 70 01  
bibliotek@forskningsradet.no  
www.forskningsradet.no/

Publikasjonen kan bestilles via internett:  
[www.forskningsradet.no/publikasjoner](http://www.forskningsradet.no/publikasjoner)

eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Grafisk design omslag: Creuna  
Trykk: Oslo Trykk- og kopisenter (Omslag) og Forskningsrådets hustrykkeri  
Opplag: 600

Oslo, januar 2007  
ISBN 978-82-12-02385-7 (trykksak)  
ISBN 978-82-12-02386-4 (pdf)

**Dette er sluttrapporten fra evalueringen.  
Tidligere er disse delrapportene utgitt:**

Delrapport 1: Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt (red.):  
Kvalitetsreformen møter virkeligheten (februar 2006)

Delrapport 2: Bjørn Stensaker:  
Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning  
– vil de bidra til bedre kvalitet? (mai 2006)

Delrapport 3: Elisabeth Hovdhaugen og Per Olaf Aamodt:  
Studiefravall og studiestabilitet (mai 2006)

Delrapport 4: Nicoline Frølich og Antje Klitkou:  
Resultatbasert forskningsfinansiering. Vitenskapelig publisering 1991/96 – 2004 (juli 2006)

Delrapport 5: Bjørn Stensaker: Kvalitet som forhandling:  
NOKUT i norsk høyere utdanning 2003 – 2006 (oktober 2006)

Delrapport 6: Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen og Vibeke Opheim:  
Den nye studiehverdagen (desember 2006)

Delrapport 7: Olga Dysthe, Arild Raaheim, Ivar Lima og Arne Bygstad:  
Undervisnings- og vurderingsformer.  
Pedagogiske konsekvenser av Kvalitetsreformen (desember 2006)

Delrapport 8: Tor Halvorsen og Reidun Faye:  
Internasjonalisering (desember 2006)

Delrapport 9: Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren:  
Nytt regime i Variert landskap.  
Ledelse og styring av universiteter etter Kvalitetsreformen (desember 2006)

Delrapport 10: Svein Michelsen, Håkon Høst og Jens-Petter Gitlesen:  
Kvalitetsreformen mellom undervisning og forskning (desember 2006)

## Forskningsrådets forord

De forskningsresultatene som legges frem om Evalueringen av Kvalitetsreformen i denne sluttrapporten av forskergruppene fra Rokkansenteret og NIFU STEP, er viktige av flere grunner. De gir for det første en meget omfattende evaluering av den største reformen som er gjort av norsk høyere utdanning. Sett fra Forskningsrådet og utdanningsforskningens side er det minst like viktig å fremheve at evalueringen er forskningsbasert og representerer en forskningsmessig storsatsing, ja trolig den største satsing som til nå har vært gjort i Norge på et samlet forskningsprosjekt om høyere utdanning, på til sammen 13 millioner kroner over 5 år fra 2003 til 2007. Det er oppløftende at et slikt omfattende prosjekt har blitt gjennomført. Hvis vi tar hensyn til det omfang og den betydning det høyere utdanningssystemet har fått, er det samtidig betegnende at en såpass beskjeden investering fremstår som en storsatsing.

Kvalitetsreformen er en ambisiøs reform. Selv om målsettingen er at reformen på en markert måte skal føre til bedre kvalitet i høyere utdanning og forskning, er det grunn til å minne om at det er viktig å ha realistiske forventninger både til Kvalitetsreformen og til evalueringen av den. Det er flere grunner til dette. For det første virker reformen i et kontinuerlig samspill med en rekke faktorer, som for eksempel studiesøkning, rekruttering av vitenskapelig og administrativt personale og omfanget av tilgjengelige forskningsmidler. Det vil derfor være vanskelig å skille reformens spesifikke bidrag fra en rekke andre forhold som påvirker høyere utdanning. Den er også en meget kompleks reform, sammensatt av en rekke komponenter. En sentral side ved evalueringssoppgaven bør være å få frem kompleksiteten i reformprosessen heller enn å forsøke å fastslå entydig om hvorvidt den har vært vellykket eller ikke, og i hvilken grad den har blitt gjennomført. Evalueringen har dessuten løpt parallelt med iverksettingen av reformen og må snarere sees som en evaluering av iverksettingsprosessen enn av reformens resultater. Forskningen har derfor hatt fokus på og kan gi unik førstehånds kjennskap til forløpet av reformprosessen snarere enn til den resultater på sikt. Den gir et nyansert bilde av hvordan norsk høyere utdanning har utviklet seg etter Kvalitetsreformen, målt med formelle indikatorer på vekst og produksjon så vel som ut fra meninger og erfaringer til ansatte og studenter i høyere utdanning. Forskningen vil danne et godt grunnlag for velbegrunnede antakelser om hvordan Kvalitetsreformen har bidratt til den utvikling som forskerne har analysert. Evalueringen bør også kunne utgjøre et godt grunnlag for den videre diskusjonen omkring utviklingen av norsk høyere utdanning i årene framover og den kurs som skal staves ut.

Fra Forskningsrådets- og programstyret i KUL- programmet sin side er det grunn til å understreke håpet om at dette prosjektet ikke vil bli stående som noe enestående, men som det første skrittet i en systematisk satsing på å bedre forståelsen av norsk høyere utdanning og forskning og på å heve kvaliteten på forskningen utdanning på dette feltet. Kvalitetsreformen er en nasjonal reform og diskuteres ofte som et unikt norsk fenomen. Det er gode grunner til å sammenligne den og andre reformer på feltet, med det som skjer i andre land. Det faktum at lignende endringer finner sted i mange land, tilsier dette. I et slikt perspektiv kan

Kvalitetsreformen ses på som en av flere mulige strategier for modernisering og omforming av høyere utdanning og forskning fra et elite- til et massefenomen, integrert i samfunn og økonomi på måter som tjener den allmenne utvikling mot et moderne kunnskapssamfunn.

Ivar Bleiklie  
Programstyreleder

## **Forskergruppens forord**

Denne rapporten er den siste rapporten fra evalueringen av Kvalitetsreformen, og har til hensikt å oppsummere de viktigste resultatene. I 10 delrapporter er de mer detaljerte resultatene og analysene presentert. Noen av resultatene er her offentliggjort for første gang, for eksempel gjennom delrapporter som ble publisert gjennom 2006, og hovedresultater har vært presentert på en rekke seminarer og konferanser underveis.

Evalueringen har vært et omfattende og krevende forskningsprosjekt. Gjenstanden for forskningen er en av de mest gjennomgripende reformene i norsk høyere utdanning noensinne. Mange av de viktigste elementene av reformen krever en lokal tilpasning innenfor den enkelte utdanningsinstitusjon og det enkelte fagmiljø. Forskningen har prioritert å gi et overblikk, vi har ikke kunnet gå ned i alle detaljer, og vi risikerer derfor at alle ikke kjenner seg igjen i våre beskrivelser og analyser.

Selv om dette har vært et langvarig prosjekt, er det tross alt gått kort tid siden reformen ble iverksatt. I den grad vi er i stand til å gi noen svar, må disse betraktes som foreløpige, ikke endelig. Våre observasjoner er ikke av en reform som er kommet i mål, men som er underveis, og det vi er derfor hovedsakelig kan presentere er et bilde av noen tendensielle endringstrekk.

Forskningsoppdraget har vært krevende også fordi det har vært organisert som et samarbeid og arbeidsdeling mellom to forskningsmiljøer og med involvering av forskere fra et bredt spekter av fagtradisjoner, og med bruk av mange ulike datakilder, både kvalitative og kvantitative. Fra Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen har følgende forskere vært med: Ivar Bleiklie, Arne Bygstad, Olga Dysthe, Tor Halvorsen, Håkon Høst, Reidun Faye, Johs. Hjellbrekke, Ivar Lima, Hans-Erik Ringkjøb, Arild Raaheim, Gunnar Lindseth, Svein Michelsen og Katarina Østergren. Fra NIFU STEP har disse deltatt: Bjørn Stensaker, Nicoline Frølich, Elisabeth Hovdhaugen, Antje Klitkou, Vibeke Opheim og Per Olaf Aamodt.

Forfatterne av denne sluttrapporten vil takke hele forskergruppen for stor, kvalifisert og entusiastisk innsats både i datainnsamling og rapportering, og ikke minst gjennom de arbeidsseminarene vi har hatt underveis. Vi vil også takke Statistisk sentralbyrå som har gitt oss muligheten til å utforme deler av Levekårsundersøkelsen blant studenter tilpasset evalueringen og å stille data til rådighet. Endelig vil vi takke Forskningsrådet for tilliten de viste ved å gi oss dette oppdraget.

Oslo – Bergen januar 2007

Svein Michelsen

Per Olaf Aamodt

# Innholdsfortegnelse

Hovedresultater .....	8
Studentene møter et nytt studietilbud.....	8
Klare endringer i undervisnings- og vurderingsformer.....	8
Er studenten blitt mer aktiv? .....	9
Lykkes studentene bedre? .....	10
Økt utbetaling av studiestøtte uten klare effekter.....	10
Strategisk styring og sterkere ledelse .....	10
Ressurstildeling basert på automatikk eller forhandlinger? .....	11
Kvalitetssikring .....	12
Norsk høyere utdanning er ikke blitt mer internasjonal.....	12
Er forskningen kommet i klemme? .....	13
1 Innledning.....	14
1.2 Viktige utviklingstrekk.....	14
1.2 Om evalueringen .....	16
2 Utviklingen av nye studietilbud .....	18
2.1 Innledning.....	18
2.2 Karakteristika ved ny tilbudsstruktur .....	19
2.3 Diversifisering eller strukturrasjonalisering? .....	20
2.4 Mer undervisning på tvers? .....	21
3 Undervisning, veiledning og vurdering.....	23
3.1 Oppgaveskriving og tilbakemelding .....	23
3.2 Vurderingsformer .....	25
4 Den nye studiehverdagen .....	28
4.1 Et tettere læringsmiljø? .....	28
4.2 Tidsbruk og innsats .....	28
4.3 Mer ansvar for egen læring?.....	30
4.4 Lykkes studentene? .....	30
4.5 Hva betyr studiefinansieringen?.....	32
5. Organisasjon og ledelse.....	34
5.1 Endringer i ledelses- og styringsformer: .....	34
5.2 Ny rolle for styrene?.....	34
5.3 Administrativ og faglig ledelse .....	35
5.3.1 Økt konkurranse .....	36
5.3.2 En mer strategisk ledelse.....	36
5.4 Ansattes innflytelse – demokrati på arbeidsplassen.....	37
5.5 Ny organisering og nye planer? Et spørsmål om størrelse.....	38

6	Finansiering som insentiv.....	42
6.1	Innledning.....	42
6.2	Ledelse gjennom effektiv ressursbruk og produksjon av studiepoeng .....	43
6.3	Lokale tilpasninger av budsjettmodellen.....	44
6.4	Interne konsekvenser av resultatbasert finansiering.....	46
6.5	Resultater så langt .....	46
7	Systemer for kvalitetssikring.....	48
7.1	Innledning.....	48
7.2	Kvalitetssikring og systematisk kvalitetsforbedring – et ledelsesansvar .....	48
7.3	Profesjonalisering og byråkratisering av kvalitet?.....	49
7.4	Konsekvenser for de fagansatte og for studentene.....	50
7.5	NOKUTs rolle .....	51
8	Internasjonalisering .....	54
8.1	Innledning.....	54
8.2	Internasjonalisering hjemme .....	54
8.3	Fra administrasjonsordning til ledelsesinstrument.....	55
8.4	Forholdet mellom fagavdelingene og administrativt ansatte .....	56
8.5	Internasjonalisering og økonomi .....	57
8.6	Språk.....	57
8.7	Konklusjon .....	58
9.	Særtrekk og samlet vurdering .....	59
9.1	Innledning.....	59
9.2	Reformens utforming og forutsetninger .....	60
9.3	Økt konkurranseorientering i et stabilt system?.....	61
9.4	Nye likhetstrekk mellom universitet og høyskoler .....	61
9.5	Endringer i undervisning og tilbakemelding .....	62
9.6	Balansen mellom utdanning og forskning.....	62



## **Hovedresultater**

### ***Studentene møter et nytt studietilbud***

Overgangen til en ny gradsstruktur med bachelor og master utgjør de ytre rammene for det nye studietilbud. En nedkorting av den lavere graden fra fire til tre år representerer en betydelig utfordring når hensynet til bredde og fordypning skal balanseres. Innenfor disse rammene har fagmiljøene nedlagt et stort arbeid med å utvikle nye studietilbud med mer sammenhengende studieløp. De nye studietilbud spenner over et vidt spekter, og omfatter ved universitetene både disiplinorienterte, tverrfaglige og mer profesjonsrettede studier. Nye kombinasjoner av fag er muliggjort ved at fagene er delt opp i mindre enheter eller moduler. Ved de statlige høyskolene har ikke profesjonsstudiene fått noen endret struktur, men det har skjedd en betydelig økning i tilbudet av mastergrader.

Gjennomgående kan utviklingen karakteriseres som at fagmiljøene har strukket seg lengre enn strengt tatt nødvendig i å utvikle nye studieprogrammer, og ikke valgt en ”minimalistisk” tilnærming. Det er mulig å se dette som et uttrykk for at reformen har truffet lokale behov for endringer og dermed utløst et betydelig lokalt initiativ. De nye studietilbudene har som formål å virke forlokkende på potensielle søkere og sikre tilgangen på nye studenter. Antallet studenter har vært relativt stabilt i perioden. Søkingsmønsteret har imidlertid endret seg gjennom at universitetene har fått en solid økning i antall søkere. Læresteder med svakere søkertilgang har også utviklet nye tilbud, og ender opp med at antall studenter i forhold til de aktuelle tilbudene er blitt redusert.

En vesentlig problemstilling er om studentene – spesielt ved universitetene - bruker bachelorgraden som et grunnlag for arbeidslivet, eller hovedsakelig går direkte til en master, og at det i realiteten utvikler seg femårige løp. Rapporteringen av avlagte bachelor-grader er imidlertid mangelfull, og det er dessuten noe for tidlig å få data til å besvare dette spørsmålet.

### ***Klare endringer i undervisnings- og vurderingsformer***

Ett av de klareste resultatene fra evalueringen er at det har skjedd betydelige endringer i undervisnings- og vurderingsformene. Studentene, også på lavere grad, skriver og leverer oppgaver langt hyppigere enn før, og de mottar kommentarer fra lærerne i faget. På denne måten får studentene mer skrivetrening, samt at de får bedre oversikt over hvor de står i faget. Det er ingen tvil om at studentene setter pris på å få slik tilbakemelding, selv om deres vurdering av kvaliteten på tilbakemeldingene er noe moderat. Disse endringene er klart i tråd med reformens intensjoner, og med støtte i internasjonal forskning kan vi også hevde at disse arbeidsformene gir bedre læring for studentene sammenliknet med de mer tradisjonelle formene.

Variasjonen av vurderingsformer er blitt større etter Kvalitetsreformen, og en vesentlig endring er mer vekt på vurdering underveis i semesteret. Dette strukturerer studentenes studiehverdag og fører til jevnere fordeling av arbeidet, noe som klart er i tråd med intensjonene i Stortingsmelding 27 (2000 – 2001). Bruken av mappevurdering har økt sterkt etter Kvalitetsreformen, men det er store variasjoner i hvordan dette er utformet. I tillegg er den tradisjonelle slutteksamen i stor grad beholdt, slik at det har skjedd en betydelig volumøkning i evalueringen av studentenes prestasjoner. Moduleringen av fagene er også med på å bidra til dette. Bruken av IKT har endret studiehverdagen, men dette er en utvikling som var godt i gang før Kvalitetsreformen. Bruken av Internett og e-post gir nye kanaler for informasjon til studentene, og til kommunikasjon mellom student og lærer. En betydelig del av oppgaveleveringen og tilbakemeldingen fra læreren skjer elektronisk. Utover disse formene for studieadministrative funksjoner, kan det reises spørsmål om hvor langt IKT er tatt i bruk som rent pedagogiske verktøy.

### ***Er studenten blitt mer aktiv?***

For å kompensere noe av reduksjonen i studielengde var det et mål å øke studieintensiteten og å forlenge semestrene. Det siste har skjedd i varierende grad, mens studentenes tidsbruk per uke er temmelig uendret. Men innenfor en stabil tidsbruk har det skjedd betydelige forskyvninger i hvordan studentene anvender sin tid. Antall timer brukt til undervisning er redusert, mens tid til selvstudier har økt noe. Denne forskyvningen er mest utpreget ved de statlige høgskolene, noe som har pågått gjennom flere år. Utviklingen går i så måte i retning av en bedre balanse mellom tid til undervisning og selvstudier, men uten at totaltida økes.

Ved universitetene har det skjedd små endringer i tidsbruken totalt og i fordelingen mellom undervisning og selvstudier. Når studentene bruker mer tid på å skrive og levere oppgaver, må det nødvendigvis bety at andre læringsformer er blitt nedprioritert. Studiene er blitt sterkere preget av obligatoriske aktivitetskrav, som må være oppfylt for å kunne gå opp til eksamen. Endringene både i studieprogrammer og undervisningsformer er et uttrykk for en tettere og mer forpliktende forbindelse mellom student og lærested. Men det er mye som tyder på at læringsmiljøet *ikke* er blitt noe tettere. Studentene er gjennomgående mindre til stede på undervisningsstedet, andel studenter som kjenner sine lærere godt er redusert, og heller ikke det uformelle miljøet studentene imellom synes å være styrket. Oppgavelevering er i mange fag blitt obligatorisk. Studieaktiviteter som ikke er obligatoriske kan dermed nedtones. Studentenes innsats i å lese fagstoff utenom pensum eller løse ikke-obligatoriske oppgaver må betegnes som moderat, men vi vet ikke om dette har endre seg over tid. Studentenes måte å studere på er preget av at de gjør det de må gjøre, og av at de leser fagstoff primært for å huske og for å se sammenhenger. Kritisk og vurderende lesning synes mindre viktig.

## ***Lykkes studentene bedre?***

Produksjonen av studiepoeng har økt klart etter reformen. I den perioden vi ser på, har det skjedd små endringer i opptakskravene til høyere utdanning, slik at økt inntakskvalitet neppe kan forklare økningen i studiepoeng. Kravene til innlevering kan ha bidratt til å sile ut studenter med lav innsats, samt å gi et bedre grunnlag for de aktive studentene til å klare eksamen. I tillegg vil moduleringen kunne gi et klart bidrag. Studenter som tidligere mislyktes i å bestå eksamen i for eksempel et grunnfag etter ett år ble stående med null poeng. I dag kan studenter klare i det minste noen studiepoeng gjennom året selv om de ikke har fullført alle kravene til 60 poeng. Dette vil i neste omgang også kunne føre til mindre forsinkelser for studenter som stryker i fag.

Mye av frafallet og forsinkelsene skjer i den tidlige fasen. Når forberedende prøver ikke lenger er et separat førstesemester åpent for alle, men er blitt integrert i studieprogrammet ville vi forvente lavere frafall tidlig i studiet. Det var tidligere vanlig å registrere seg til forberedende uten å ha klare planer om videre studier. Ved de statlige høyskolene har det skjedd svært lite, bortsett fra at vi ser tendenser til redusert frafall i ingeniørstudiene. Av universitetene er det bare ved Universitetet i Oslo at vi finner endringer, og det er mobiliteten til andre læresteder som reduseres mer enn frafall og avbrudd.

## ***Økt utbetaling av studiestøtte uten klare effekter***

Utbetalingen av studiestøtte har økt vesentlig, uten at vi så langt kan konstatere en dreining i retning av mer heltidsstudier. Våre data viser at det store flertall av studenter har støtten fra Lånekassen som et helt nødvendig fundament for å studere. Studiestøttens avgjørende betydning er på ingen måte svekket, selv om dagens studenter mottar mer økonomisk støtte fra familien enn før. Dette kan ha sammenheng med den generelle velstandsøkningen, men omfanget av slik støtte henger klart sammen med familiens økonomi. Studentene jobber minst like mye som før ved siden av studiene, og inntektene øker. De fleste jobber imidlertid så vidt få timer per uke at det ikke går vesentlig ut over tid til studier. Økningen i fribeløpet samt reglene for avregning mot egen inntekt kan forklare de økte inntektene av eget arbeid ved siden av studiene, samtidig som et stramt arbeidsmarked gir gode muligheter for deltidsjobber. Innføring av progresjonsavhengig stipend synes heller ikke å påvirke studievanene i nevneverdig grad.

## ***Strategisk styring og sterkere ledelse***

Det har blitt et økt fokus på strategiarbeid i styrene, og styrene er blitt mer beslutningskraftige og i stand til å foreta prioriteringer. Eksterne styrerepresentanter ser ut til å spille en aktiv og betydelig rolle i denne utviklingen. Institusjonenes ledere opplever økt handlingsrom etter reformen, og det utvikler seg tydeligere ansvarsforhold og en klarere ledelsesstruktur. Strategisk ledelse vurderes som viktigere enn faglig autoritet både blant lederne og blant de ansatte, selv om de ansatte legger mer vekt på faglig autoritet enn lederne gjør. Dette kan

igjen knyttes til opplevelsen av at det er blitt større konkurranse om studenter, og om midler til både undervisning og forskning.

Utviklingen i retning av sterkere lederroller ved universiteter og høyskoler går sammen med en nedbygging av de formelle kollegiale organene. Dette er en utvikling som har pågått over lengre tid, men som er akselerert etter Kvalitetsreformen. At ledere ansettes i stedet for å velges er uttrykk for den samme dreiningen fra kollegiale til mer management-orienterte styringsformer. Kollegiale styrever og råd på alle nivåer er nedlagt eller endret fra besluttende til rådgivende organer.

Sett på bakgrunn av at kollegial og faglig basert ledelse samt ansattes demokrati står sterkt i disse institusjonene, ser endringene så langt ut til å skapt mindre uro enn man kunne forvente. Mens lederne er delt i synet på valgt eller ansatt ledelse, foretrekker de ansatte klart at ledere skal være valgt. Men lederidealene blant vitenskapelig ansatte synes å være i endring, med større verdsetting av strategisk lederskap. Et flertall av de ansatte ønsker valgt ledelse, men selv om et flertall av institusjonene har ansatte ledere under toppnivå, ser det ikke ut til å ha skapt generell misnøye og mistillit til ledere innenfor de nye strukturene. Her synes den faktiske nærheten til lederne å være viktigere.

### ***Ressurstildeling basert på automatikk eller forhandlinger?***

Lærestedenes autonomi når det gjelder deres økonomi har økt; fra detaljert styring av enkelt poster, via rammebudsjettering til nettobudsjettering og den nye finansieringsmodellen. Den nye modellen har som siktemål å tildele resurser i større grad basert på objektive kriterier for resultater, og mindre basert på historiske størrelser, fastlagte studentkvoter og forhandlinger. Selv om mange av direktørene opplever situasjonen som uendret, er likevel hovedbildet at lederne ved institusjonene mener at muligheten for økonomisk styring og for å effektivisere er bedret sammenlignet med tidligere.

Selv om man gjennom kvalitetsreformen har fått større frihet til å rasjonalisere, mener et klart flertall av institusjonslederne at den økonomiske situasjonen i første rekke kan bedres gjennom økt produksjon av studiepoeng. Kvalitetsreformen har dermed gitt et sterkere fokus på rekruttering av studenter og produksjon av studiepoeng. Samtlige institusjoner har intensivert rekrutteringsarbeidet sitt. Selv om søkemønsteret er endret med tyngdepunkt mer i retning av universitetene snarere enn høyskolene, så har institusjonene stort sett greidd å opprettholde sin posisjon i feltet, målt ut fra antallet registrerte studenter.

De statlige høyskolene har etablert en rekke nye master- og doktorgradsprogrammer, men må gjøre dette innenfor rammen av eksisterende midler. Dette er i noen grad, men ikke utelukkende, knyttet til strategier for å oppnå universitetsstatus. Utviklingen skaper et press på den øvrige virksomheten med behov for å øke antall studenter, undervise i store grupper og få studenten igjennom studiet. Strategiene som utformes for å bli universitet kan i praksis

komme til å undergrave mulighetene til de fleste av institusjonens fag for å etablere seg på universitetsnivå. For å sikre tilstrekkelig med ressurser i arbeidet fram mot å bli universitet, må det undervises mer.

### ***Kvalitetssikring***

Det synes klart at den faglige og administrative ledelsens fokusering av og involvering i kvalitetsarbeidet har økt markant i forbindelse med og i etterkant av etableringen av kvalitetssystemene. Gjennomgangen av kvalitetssystemene har vist at mange prosesser sammenkoples i langt sterkere grad enn tidligere, der man ikke minst kan se at administrative og faglige ansatte etablerer nye (elektroniske) arenaer for samarbeid. Ved svært mange læresteder ser man også at administrativt ansatte har nøkkelroller i forhold til kvalitetssystemene. Så langt tyder utviklingen imidlertid på at administrasjonen har spilt den dominerende rollen når det gjelder utforming, og at mange kvalitetssystemer har blitt til gjennom en mer administrativ tilpasningsprosess. Fagpersonalets involvering synes svært varierende.

Medvirkning fra studenter og fagansatte er sentrale vilkår for at kvalitetssirkelen skal kunne fungere. De vitenskapelig ansatte bruker en god del tid på kvalitetssystemene. Dette er tid som gjerne går med til å legge inn informasjon og data i systemene, eller som er knyttet til konsultering av hvilke retningslinjer og regler som gjelder i forhold til aktiviteter knyttet til undervisning eller læring. Andre effekter av kvalitetssystemene er at kunnskapen som disse er med å frembringe bidrar til større grad av diskusjoner og mer dialog mellom de vitenskapelige ansatte om forhold knyttet til kvalitet. Det er imidlertid en fare for at mange av kvalitetssystemene som nå er etablert de-kopler ansatte og studenter fra kvalitetsarbeidet heller enn å involvere dem. Den ”byråkratisering” og ”profesjonalisering” man nå kan identifisere på kvalitetsfeltet innebærer også at terskelen for personlig engasjement blir høyere.

### ***Norsk høyere utdanning er ikke blitt mer internasjonal***

Fortsatt er det studentmobilitet og forskernettverk som utgjør hovedtyngden i internasjonaliseringen, men disse to formene lever hver for seg og er lite sammenkoplet. Forskernettverk vurderes primært som ledd i kompetanseutvikling, og i mindre grad som en del av en institusjonalisert strategi. Bedre apparater for å støtte opp om studiemobiliteten er etablert, og studentene er seg bevisst sine rettigheter til utenlandsopphold. Antall studenter som har reist ut har da også nesten uten unntak økt i den perioden vi observerer. Men langt fra alle studenter ønsker seg utenlandsopphold, og de strammere studieoppleggene og kravene til studieprogresjon gjør det vanskeligere.

Vi ser foreløpig få spor etter internasjonalisering hjemme, selv om det skjer en viss økning i omfanget av kurs som undervises på engelsk. Disse kursene søkes imidlertid nesten

utelukkende av utenlandske studenter. Å øke innslaget av undervisning på engelsk er forbundet med klare problemer. For det første oppfatter de fleste at kvaliteten vil bli svekket fordi personalet tross alt behersker engelsk dårligere enn norsk. I tillegg gjør det seg gjeldende en bekymring for at dette kan svekke norsk fagspråk. Få institusjoner har utviklet en strategi for internasjonalisering hjemme. Det synes å være liten tro på mer internasjonalt tilsnitt i pensum eller en mer global tilnærming til forskningstema. Hovedkonklusjon er at internasjonalisering hjemme i liten grad utgjør et integrert ledd i en ledelsesstrategi for å styrke institusjonenes egenart.

### ***Er forskningen kommet i klemme?***

Basert på de ansattes vurderinger om at de bruker mer tid til undervisning er det nærliggende å spørre om dette vil redusere mulighetene for å drive forskning. Det er få ansatte som svarer at de bruker mer tid på forskning, og et stort flertall at de bruker mer tid på undervisning. De nye undervisningsformene som vokser fram med økt vekt på veiledning og tilbakemelding er arbeidskrevende og kan gjøre det vanskeligere enn før å skjerme tid til forskning. I tillegg la mange ansatte ned et betydelig arbeid med å etablere nye studietilbud, en innsats som i noen grad var en engangsforeteelse, selv om programmene sannsynligvis fortsatt må videreutvikles. Det er ikke bare et spørsmål om tid. Mer forpliktende forhold mellom student og institusjon betyr ikke minst at det vitenskapelige personalet tar et større ansvar for studentene. Personalet er forpliktet til å gi tilbakemeldinger til studentene underveis, og det er blitt mindre legitimt å legge ansvaret på studentene alene dersom de ikke klarer seg.

Vi vurderer det som helt nødvendig å unngå at det som er oppnådd i retning av bedre veiledning og underveisvurdering reverseres. Selv om dataene kan peke i noe ulike retninger, finner vi det sannsynlig at i mange fagmiljøer er de ansatte kommet i en økt tidsklemme der det er blitt vanskeligere å finne sammenhengende tid til forskning. Slik vi vurderer det, er disse problemene mest framtrødende ved universitetene. Ved de statlige høgskolene har vi data som både tyder på at forskningsvilkårene er minst like gode som før, og at tid brukt til forskning er stabil. Det finnes så langt ingen håndfaste bevis på at dette har gitt seg negative utslag på kvalitet og produktivitet i forskningen ved universiteter og høgskoler, like lite som der er mulig å påvise at finansieringsmodellen med sin forskningskomponent så langt virker stimulerende.

# 1 Innledning

## 1.2 Viktige utviklingstrekk

For å forstå og fortolke Kvalitetsreformen må en se den i forhold til pågående utviklingslinjer og drivkrefter i høyere utdanning som ligger utenfor selve reformen. Noen av disse utviklingslinjene er særlig viktige:

- Ekspansjonen i høyere utdanning (selv om den har stoppet noe opp i den siste tiårsperioden)
- Tidligere omfattende reformer
- Internasjonal påvirkning, spesielt fra Bologna-prosessen
- Generelle endringer i offentlig forvaltning

Selv om veksten i høyere utdanning er bremsset opp, er det liten tvil om at utviklingen i retning av et masseutdanningssystem innenfor høyere utdanning danner viktige premisser for også denne reformen. Vekten på raskere studiegjennomføring skyldes at store studentkull aksentuerer en mer effektiv bruk av studieplassene, og det antas at en mer sammensatt studentgruppe har behov for bedre pedagogisk tilrettelegging.

Kvalitetsreformen føyer seg inn i en nesten kontinuerlig reformprosess i høyere utdanning som har pågått siden 1960-tallet, og som har nær sammenheng med ekspansjonen. Disse reformene er både svar på veksten i studenttall og danner samtidig viktige forutsetninger for vekst. Det er tre milepæler i denne reformprosessen: Ottosen-komiteens innstillinger fra 1966-1970, Hernes-utvalgets innstilling fra 1988, og Mjøs-utvalgets innstilling fra 2000 som førte fram til Kvalitetsreformen. Forskjellene mellom disse utredningene og de etterfølgende reformene er betydelige. De sentrale aktørene bak reformene har sannsynligvis hatt en sterkere opplevelse av å gjøre nye grep enn av kontinuitet. Likevel er det lett å se at det går klare linjer gjennom hele denne perioden. Det grunnleggende konseptet for et moderne norsk høyere utdanningssystem ble trukket opp av Ottosen-komiteen, mens de senere reformene i stor grad kan sees som videreføring, i det minste når det gjelder de store linjene. Vi mener derfor at Kvalitetsreformen til tross for mange nye elementer, understreker dette inntrykket av kontinuitet, ikke minst ved at det først nå innføres radikale endringer i gradsstrukturen, om enn i en helt annen form enn det Ottosen-komiteen foreslo.

Ett av de mest sentrale målene med Kvalitetsreformen er å korte ned den tida studentene bruker fram til eksamen, samt å bidra til å redusere frafallet underveis. Bestrebelsene mot raskere gjennomføring av studiene er langt fra nye, dette var også sentrale elementer både hos Ottosen-komiteen og i Hernes-utvalget. Ottosen-komiteen foreslo radikale endringer i gradsstrukturen for å korte ned tida fram til en grad, gjøre det mulig å avslutte studiet tidligere med et eksamenspapir og å hindre blindveier i systemet. Hernes-utvalget lot på sin side gradssystemet ligge i fred og konsentrerte seg om å få til raskere studiegjennomføring innen

rammen av de eksisterende gradene, blant annet ved å ville ”gjenreise heltidsstudenten” og med et økt fokus på studiekvalitet. Når Mjøs-utvalget tok opp igjen forslaget om reformer i gradssystemet er det et blant uttrykk for at det ikke hadde skjedd noen bedring i studiegjennomføringen.

Det mest synlige resultatet av forslagene fra Ottosen-komiteen var et nytt institusjonelt landskap med etablering av en ny sektor for høyere utdanning utenom universitetene, og et nytt skoleslag: distriktshøgskolene. Formålet var å skjerme universitetene mot å ta hele den forventede veksten i studenttallene. Nedsettelsen av Hernes-utvalget skjedde bl.a. på bakgrunn av at det hadde utviklet seg et stort antall små institusjoner. Sentrale begreper hos Hernes-utvalget var begreper som arbeidsdeling og samarbeid, uttrykt gjennom ”Norgesnett”. Det mest synlige resultatet i kjølvannet av Hernes-utvalget var Høgskolereformen 1994 der tidligere nesten 100 institusjoner ble slått sammen til 26 statlige høgskoler. Det ble videre et sentralt punkt at det ikke skulle opprettes flere universiteter. Andre viktige sider ved reformene i kjølvannet av Hernes-utvalget var blant annet en endret personalpolitikk med ny ordning for professoropprykk og felles stillingskrav for universiteter og høgskoler. Det siste har utvilsomt virket i motsatt retning av målet om å opprettholde et skille mellom universiteter og høgskoler, slik et mindretall i Hernes-utvalget påpekte farene for.

Endringene i kjølvannet av Ottosen-komiteen var preget av ytre strukturelle forhold i tilknytning til utbygging av et masseutdanningssystem, ekspansjon, et nytt institusjonslandskap og demokratisering. I realiteten ble tanken om Norgesnett gravlagt av Mjøs-utvalget som forslå større autonomi, økt innslag av konkurranse, samt en mulighet for høgskoler til ”opprykk” til universitetsstatus.

Et viktig element i Kvalitetsreformen er utvikling av nye undervisnings- og vurderingsformer. Dette representerer i en viss forstand en videreføring av satsning på studiekvalitet som startet opp i forlengelsen av Hernes-utvalget og Studiekvalitetsutvalet rundt 1990. I hele denne perioden har det vært en utvikling i retning av blant annet bedre ivaretagelse av begynnerstudenter og bedre veiledning.

Målgruppen for Kvalitetsreformen kan godt sies å være ”normalstudenten”, den relativt unge studenten med mål om et sammenhengende studium på heltid fram til en grad. *Kompetansereformen* ga på sin side rett til opptak til høyere utdanning basert på realkompetanse. I 2001 ble det tatt opp et stort antall realkompetansestudenter, spesielt ved de statlige høgskolene. Mens målene med Kvalitetsreformen er bedre effektivitet i studiene, og med et mål om å gjenreise heltidsstudenten, bidrar Kompetansereformen til et tilslag av eldre studenter med andre forutsetninger og behov som drar i retning av en mindre homogen studentmasse. Studiestøtten måtte tilpasses de voksne studentene ved at rammen for hva studenten kan tjene ved eget arbeid ble økt, noe som kan gå på tvers av ønsket om å ”gjenreise



heltidsstudenten”. Vi ser dermed at Kvalitetsreformen og Kompetansereformen i enkelte henseende trekker i ulike retninger.

Bologna-erklæring ble undertegnet av Norge allerede i en tidlig fase av Mjøs-utvalgets arbeid, og fikk dermed betydelig innflytelse på utformingen av Kvalitetsreformen. Det er likevel ikke riktig å betrakte Kvalitetsreformen primært som en nasjonal implementering av Bologna. Kvalitetsreformen er primært et forsøk på å løse nasjonale utfordringer, men sammenfallet i tid gjør likevel Kvalitetsreformens løsninger er preget av Bologna-prosessen.

Kvalitetsreformen innebærer betydelige endringer i styring, ledelse og finansiering av høyere utdanning. Også dette representerer skritt i en utvikling som har pågått lenge, og har vært en del av en generell endring innenfor offentlig sektor som gjerne betegnes som ”New Public Management”. Stikkord er her overføring av myndighet til lavere forvaltningsnivåer og introduksjon av markedsliknende mekanismer. Endringene i finansieringen av høyere utdanning har klare paralleller til helsesektoren. Styrking av ledelsen og nedbyggingen av de kollegiale organene er heller ikke av nye dato. Også 1980-tallets forsøk på å innføre virksomhetsplanlegging og målstyring kan betraktes som steg på veien mot endringene som har skjedd etter Kvalitetsreformen.

## **1.2 Om evalueringen**

Samtidig som reformen ble vedtatt, ble det også vedtatt å gjennomføre en evaluering for å belyse om reformen fikk de intenderte effektene. Oppdraget med å utlyse evalueringsoppdraget ga Utdannings- og forskningsdepartementet til Forskningsrådet. Oppdraget som hadde en samlet økonomisk ramme 13 mill. kr., skulle startes opp i 2003 og avsluttes 31.12.2006. Oppdraget ble utlyst før sommeren 2002, og programstyret valgte ut Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU STEP til å gjennomføre evalueringen i samarbeid.

Selv om det ble understreket at evalueringen skulle være et samarbeidsprosjekt, fastsatte Forskningsrådet en arbeidsdeling mellom Rokkansenteret og NIFU STEP. Rokkansenteret og Universitetet i Bergen fikk ansvaret for:

- Gradsreformen
- Reformens pedagogiske konsekvenser
- Internasjonalisering
- Styring og ledelse

NIFU STEP fikk ansvaret for:

- Kvalitets- og akkrediteringssystemet
- Insentivbasert finansiering
- Studiegjennomføring

Det meste av arbeidet i evalueringen har skjedd innenfor rammene av de enkelte delprosjektene, men for å sikre helhet og sammenheng, har forskergruppen gjennomført en rekke arbeidsseminarer. Forskergruppen har videre arbeidet tett sammen om innhenting av data, ikke minst når det gjelder besøkene ved de utvalgte institusjonene.

Evalueringen baserer seg på et omfattende og variert sett av data. Det er foretatt gjennomgang av sentrale dokumenter, en større survey blant det vitenskapelige personalet, sammen med en toppledersurvey, statistiske data fra en rekke ulike datakilder, en survey blant studenter (Levekårsundersøkelse gjennomført av SSB), samt institusjonsbesøk. Forskergruppen valgte ut 8 læresteder for nærmere undersøkelser: Universitetene i Oslo og Bergen, den tidligere Landbrukshøgskolen (UMB), Universitetet i Stavanger, Høgskolen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Bodø, Høgskolen på Lillehammer og BI. Ved disse institusjonsbesøkene har forskerne hatt møter med ledelsen, representanter for de ansattes og studentenes organisasjoner, og ansatte og studenter fra utvalgte fakulteter, avdelinger og institutter.

Denne sluttrapporten er ment som en komprimert framstilling av de viktigste resultatene og analysene fra evalueringen. Rapporten inneholder ingen nye resultater, men bygger direkte på de 10 delrapportene som er publisert, og er redigert i henhold til de delprosjektene som evalueringen besto av. En oversikt over delrapportene er gitt foran i denne rapporten. Avslutningsvis har vi forsøkt å trekke sammen noen sentrale trekk ved reformen og å se sammenhengene mellom de ulike delene.

## 2 Utviklingen av nye studietilbud

### 2.1 Innledning

En kjerne i Kvalitetsreformen er knyttet til omlegging av studieordningen med ny gradsstruktur som hovedelement. Det gamle formatet hovedfag + cand mag (4 + 2) er blitt erstattet av bachelor + master (3 + 2). Dette innebar i praksis omfattende endringer i gradsstrukturen og en nedkorting av grunnstudiet med ett år. Den nye gradsstrukturen på lavere og høyere nivå erstattet nærmere 50 ulike gradsbetegnelser og er blitt rettsbeskyttet. Omleggingen skjedde kjapt, og ble preget av partiell transformasjon. Stortinget åpnet for enkelte unntak fra den nye gradsstrukturen. Medisinstudiet, psykologistudiet, veterinærstudiet og teologistudiet fikk beholde eksisterende lengde og grad. Det ble også gjort unntak for allmennlærerutdanningen (fireårig), og for Arkitektthøgskolen i Oslo med sin arkitektutdanning på fem og et halvt år, samt noen kunstutdanninger med fireårig bachelorgrad. Tidligere bestemmelser om krav til bredde og fordypning i bachelor-graden ble avvirket. Institusjonene under universitets- og høgskoleloven ble gitt frihet til selv å utforme innholdet i bachelor-studiene.

Implementering av kvalitetsreformen krevde en øyeblikkelig tilpasning av eksisterende studier og studieprogrammer til ny gradsstruktur, og til dels betydelige strukturelle endringer måtte gjennomføres. Hva har karakterisert den lokale oversettelsen og redigering av reformen? Et mulig mønster av tilpasning ville være minimal eller overfladisk endring. I og for seg ville en ommøblering av studieordningen være krevende nok i seg selv. En reduksjon av tilgjengelig tidsrom fra fire til tre år er ikke lett for fagmiljøene. Men et nærmere oversyn over utviklingen peker utover minimal formell tilpasning. Kvalitetsreformens fokus på studieprogrammer innebar videre at spillereglene for forming av nye studieprogrammer var blitt vesentlig endret. Tradisjonelt har faglig spesialisering og forming av studieprogrammer ved norske universitet gått gjennom en organisatorisk spesialiseringsprosess og utskilling av et nytt institutt. Innenfor rammen at et slikt system var oppsettkostnader ofte betydelige, og det var videre vanskelig å gi livsgrunnlag for tverrfaglige studier. Kvalitetsreformen ga studieprogrammene forrang som de grunnleggende enhetene ved universitetene, og betonet rollen til instituttene som leverandører av undervisning til studieprogrammene. Organisering av studieprogrammer i separate emner med egen eksamen ga videre mulighet for å integrere spesifikke emner i flere bachelor-programmer. I et slikt system er oppsettkostnadene for nye studieprogrammer blitt vesentlig redusert. Muligheten for å etablere nye emner som kunne "selges" til andre institutter eller avdelinger/fakulteter framsto også som fristende for noen fagenheter, i hvert fall for dem som hadde problem med studentteterspørselen.

Studiereformen åpnet et politisk vindu for faglige initiativer. Reformen har gitt nye muligheter for etablering av nye studieprogrammer og nye emner. Innenfor de sentralt vedtatte rammene av de nye gradene har de enkelte lærestedene bygget opp en ny tilbudsstruktur. Denne omfatter et bredt spekter av ulike studieprogrammer som spenner fra

breie fagovergripende eller flerfaglig organiserte studieprogrammer til smalere disiplinspesifikke programmer og profesjonsrelaterte programmer. Programmene varierer både når det gjelder bredde, størrelsen på komponentene, omfanget av obligatoriske emner og mulighet for valgfrihet gjennom studiet.

## **2.2 Karakteristika ved ny tilbudsstruktur**

Utviklingen av en ny tilbudsstruktur er viktig på mange måter. Den representerer lærestedets faglige profil utad og de alternativene som de aktuelle søkerne står overfor, og den danner rammene for gjennomføring av studiet og for fagmiljøenes undervisningstilbud og vurderingsformer. Endringene i studiestruktur kan beskrives og analyseres langs to ulike dimensjoner, et vertikalplan og et horisontalplan. De nye statlige høyskolene, som var et produkt av høyskolereformen i 1993 har ekspandert vertikalt. Det mest iøynefallende er ekspansjonen i masterstudier. Så godt som alle har etablert nye masterstudier innen ett eller flere områder. Vertikal ekspansjon framstår dermed ikke utelukkende som et instrument for høyskoler med universitetsambisjoner, men har fått et langt breiere nedslagsfelt. Masterstudier er også blitt et viktig satsingsområde ut fra regionale strategier.

Kvalitetsreformen har bidratt til en horisontal vekst ved en økning i antallet studietilbud. Denne veksten kom først og fremst i høyskolesektoren. Høyskolene utviklet flere studietilbud, mens studentene søkte seg i større grad mot universitetene. Resultatet er mindre samsvar mellom tilbud og etterspørsel av studieplasser. Når en ser på det enkelte lærestedet, er det ikke mulig å se noen klar positiv søkereffekt av en økning i studietilbudet. Tvert om ser vi at enkelte institusjoner med stor økning i antall studier har forverret forholdet mellom antall søkere og antall studenter.

Heller ikke når det gjelder de ulike fagområdene er utviklingsmønsteret preget av symmetri i veksten på tilbuds- og etterspørselssiden. På noen fagområder øker antallet tilbud mens antallet søkere reduseres, på andre er det omvendt. I universitetssektoren går de fleste nye søkerne til SV- og HF-fagene, dernest til jus og medisin/helse. Mens SV-fagene har mottatt studentene med et økende antall disiplinært organiserte tilbud, har HF-fagene vært gjennom store omstruktureringer som har resultert i etablering av nye breie studietilbud supplert med årskurs.

Innenfor høyskolesektoren øker søkningen til profesjonsstudiene innenfor helse- og sosial, men uten at tilbudet er økt i vesentlig grad. Innenfor SV- og HF-fagene samt førskolelærerutdanningen er det en viss økning både i søking og i antallet tilbud. Kvalitetsreformen ser ikke ut til å ha klart å endre den negative søkerutviklingen til realfagene, ingeniørutdanningene og allmennlærerutdanningen. Viktigere enn antallet søkere er imidlertid antallet nye studenter som faktisk møter, registrerer seg, betaler semesteravgift og avlegger eksamen. Her er utviklingen i langt sterkere grad preget av stabilitet. Endringen i søkermønstrene har imidlertid bidratt til å endre styrkeforholdet i favør av universitetene som

har en markant økning i antall søkere bak hver nye student. Innenfor den statlige høyskolesektoren er det nedgang i antall søkere per studie plass studenter. Ekspansjonen i studier gjør at det også er en nedgang i antall studenter pr. studium. Begge disse forholdene ser ut til først og fremst å ramme en del av de mellomstore og mindre høyskolene, som har blitt mer avhengige av å kompensere med økning i det lokale opptaket og i eksternt finansierte studenter. Ved høyskolene har det vært en jevn vekst i antallet studietilbud fra 1997. Veksten forsterket seg i forkant av kvalitetsreformen, for så å flate ut i 2005 og 2006. Men også her skjuler gjennomsnittet store institusjonsspesifikke variasjoner.

Implementeringen har skapt et komplisert utvekslingsforhold mellom gammel og ny studiestruktur. Innen noen områder har ny struktur så godt som avløst gammel. De toårige kandidatstudiene er sterkt redusert og erstattet med treårige programmer. Innen andre områder har de nye strukturene avleiret oppå eldre ordninger av type årskurs, ekvivalenten til det gamle grunnfaget. Mange institusjoner var nølende til å avvikle årsstudiene, selv om de uttrykte stor tiltro til sine nye bachelor-studier. Resultatet var at årskurset overlevde som opplæringsordning og i mange tilfeller parallelle tilbud av bachelor-studier så vel som årskurs. Årskursene har vist seg å være attraktive for et stort antall studenter. Selv om de nye bachelor-gradene tiltrekker seg flere studenter enn årskursene ved universitetene, så har markedsandelen til årskursene ved en rekke høgskoler overgått bachelor-studiene. På en måte representerer årskursene en bevegelse tilbake til den gamle strukturen. Det er også en rekke steder gjort en rekke fleksible tilpasninger slik at årskursene kan tilpasses de nye bachelor-studiene gjennom en integrasjon av den gamle og den nye ordningen.

### ***2.3 Diversifisering eller strukturrasjonalisering?***

I hvilken grad den diversifiserte studiestrukturen vil bli reproduert i den form den er i dag gjenstår å se. Det er klare indikasjoner på at vi kan forvente initiativer i retning av emne og programrasjonalisering og eventuelt avvikling av programmer for å kutte kostnader, særlig innen områder der det er blitt etablert mange nye programmer og emner. Man spør seg her om undervisningstilbudet er blitt overdimensjonert. Denne type diskusjon tar gjerne feste i den oppfatning at omfanget av undervisningsaktiviteter og forpliktelser truer forskingen. Ut fra denne definisjonen av problemet vil det være nødvendig å foreta justeringer i studiestrukturen. Det vil i praksis innebære sanering eller avvikling av større eller mindre deler av det studietilbud som i dag har utviklet seg innen høgere utdanning. En rekke institusjoner arbeider nettopp med å utvikle kriterier for opprettholdelse av studieprogrammer eller nedleggelse.

Men rasjonalisering er ikke den eneste muligheten. Programmer og emner kan også betraktes som tidsavgrensede prosjekter med sikte på ”yrkingsevne”. Den enkelte avdeling/instituttet vil her produsere et diversifisert sett av midlertidige program som er tilpasset markedet. Vi vil nok kunne observere prosesser som kan tolkes i begge retninger. Antallet søkere til høgere

utdanning har økt noe i perioden for iverksettingen av kvalitetsreformen, og slik gitt reformen en gunstig start. Men etterspørselen etter studieplasser er på langt nær jevnt fordelt. Universitetene og de sentralliggende institusjonene har styrket sin posisjon under kvalitetsreformen målt ut fra søkermønsteret. Balansepunktet mellom konkurranse og samarbeid har forflyttet seg noe, og noen høgskoler har fått økende problem med studentetterspørselen. De kan ikke være tvil om at den nye konkurransesituasjonen under kvalitetsreformen har gjort situasjonen vanskelig for flere av de mindre og desentraliserte høgskolene. Her er da også studentrekruttering jobb nummer en i ledelsen. Likevel, tilgjengelige data viser at også disse høgskolene i stor grad lykkes med å opprettholde studenttallet, målt ut fra sentrale opptaksdata. I praksis blir ofte formelt kvalifiserte kandidater men med dårlige formelle forutsetninger akseptert, noe som ofte krever betydelig tilleggsinnsats fra fagpersonalet. Et lavt antall søkere innen flere områder har også "tvunget" flere av disse institusjonene og de aktuelle fagmiljøene til å diversifisere tilbudene sine i enda større grad. Resultatet er at forholdstallet mellom antallet studier og antallet studenter er blitt ytterligere forverret. I en slik situasjon blir det vanskelig å gjennomføre rasjonaliseringsstrategier.

Et framtidsscenario av denne type peker i retning av en sterkere segmentering innen høgre utdanning der de store utdanningsinstitusjonene i sentrum vinner fram på bekostning av de minste. Men de minste institusjonen har i stor grad klart å opprettholde antallet studenter. Det er også lite som taler for at arbeidsvilkårene ved de små høgskolene er blitt vesentlig dårligere og at FOU-vilkårene forvitrer. Situasjonen er snarere at personalet ved de mest undervisningsintensive høgskolene i 1997 har økt sin FOU-andel i 2005, mens personalet ved de minst undervisningsintensive høgskolene har en lavere FOU-andel. FOU-tiden er faktisk blitt mer likt fordelt mellom institusjonene snarere enn at ulikheten er blitt forsterket.

## **2.4 Mer undervisning på tvers?**

Ett element som har fått økt oppmerksomhet under kvalitetsreformen er undervisning på tvers av ulike studentgrupper. Høgskolereformen økte potensialet for denne type ordningen i betydelig grad og ordningen fikk en viss utbredelse. Intervjuer og case-studiemateriale kan tyde på at tendensen til undervisning på tvers av studieprogram på tvers har fått en ny omdreining under kvalitetsreformen. Også ved universitetene har undervisning i emner på tvers av programgrenser blitt et vanlig fenomen ved en rekke fakultet. En tolkning er at universiteter og høgskoler slik sett er blitt mer like i måten fellesundervisning organiseres på. Det representerer også en mulighet for å opprettholde og vedlikeholde et økende antall programmer gjennom felles bruk av undervisningsressurser og felles emner.

Samtidig er det trekk ved kvalitetsreformen som trolig har bidratt til å begrense bredden i slike løsninger. Ett sentralt element er her utviklingen av interne budsjettmodeller og lokale kostnadssentra. Økonomiske resonnementer har i mange tilfeller gjort det lite attraktivt å allokere studenter til undervisningstilbud som organiseres av andre avdelinger. Samtidig er

innsigelsene mot slike ordninger ofte mangefasettert. Sett fra profesjonsutdanningenes side er det grenser for hvor langt man kan gå. Profesjonene har som regel en helhetlig forståelse for sammenhengene mellom praksis - og teorielementet, de skal henge sammen på en integrert måte. Det har derfor også vært sett som viktig at alle fag trekkes inn i en enhet.

## 3 Undervisning, veiledning og vurdering

### 3.1 Oppgaveskriving og tilbakemelding

Kvalitetsreformen har ført til relativt klare endringer i undervisningsformene i høyere utdanning, og spesielt i form av at studentene leverer oppgaver og får kommentarer i større grad enn tidligere. Endringene kan oppsummeres slik:

- Studentaktivisering betyr i overveiende grad mer obligatoriske skriveoppgaver og dermed mer strukturerte læringsprosesser og bedre fordeling av arbeid over semesteret.
- En uintendert effekt er nedprioritering av ikke-obligatoriske studieaktiviteter.
- Lite tyder på store endringer i selve undervisningen i retning av at studentene selv tar eller får mer ansvar.
- Studentene blir fulgt opp langt tettere enn før, spesielt gjennom at de får tilbakemelding fra lærere på oppgaver de leverer inn. Dette funnet er entydig både i lærer- og studentundersøkelsene og ser ut til å være den viktigste grunnen til økt studenttilfredshet med undervisningen etter Kvalitetsreformen.
- Medstudentrespons er et relativt nytt trekk ved studentmedvirkning i undervisningen.
- Det har funnet sted en økning av undervisning i seminarer/grupper ved universitetene, uten at forelesningene er nevneverdig redusert. Ved høyskolene har undervisningsomfanget totalt sett gått ned, spesielt tilbudet av forelesninger.

Betyr endringen i retning av flere obligatoriske skriftlige oppgaver kombinert med mer tilbakemelding at studentene lærer mer og/eller at flere greier eksamen på normert tid? Hva er kritiske faktorer? Intervjumaterialet gir klare indikasjoner på at skriving og tilbakemelding har betydning for eksamensresultatene. Lærere ga uttrykk for at studentene er blitt flinkere til å skrive, at de jobber jevnere og at det er blitt vanskeligere å falle fra. En av grunnene som stadig ble nevnt, var at regelmessige oppgaver sprer arbeidsbyrden til studentene. Både studenter og lærere var positive til økt skriving og tilbakemelding. Blant studentene var det relativt stor enighet om at oppgaveskriving både var en effektiv måte å lære på og at det forbedret skriveferdighetene. Den positive effekten av å skrive for å lære er godt forskningsbelagt, og i tillegg kommer skrive- og sjangertrening. Det har vært en svakhet ved norsk høyere utdanning at studenter på lavere grad tidligere har skrevet lite. Når denne delen av reformen har fått så stor gjennomslag, henger det nok sammen med erkjennelsen av at dette var noe som var nødvendig å ta fatt i.

Men den nye studiesituasjonen har også enkelte betenkelige sider. Studenter i flere fag er kritiske til at de i en del kurs ikke fikk tilstrekkelig uttelling på karakteren for den tid og innsats de la ned i dette arbeidet. Et annet problem er at studentene konsentrerer arbeidsinnsatsen om oppgaveskrivingen og leser for lite. Siden studentene i gjennomsnitt ikke bruker flere timer på studiet, betyr det at tidsbruken til å skrive oppgaver skjer på bekostning



av andre studieaktiviteter. Det handler ikke bare om bredde versus fordypning, men om at studentene lar være å arbeide med det som ikke er tema for skriveoppgaver. For å sikre breddelesning, beholdes eksamen ved siden av innleveringene underveis, og her ligger en av årsakene til overevaluering. En annen risiko ved et studieopplegg som er strukturert gjennom innleveringer, er at studentene kan bli uselvstendige.

En av de sentrale pedagogiske målsettingene i Stortingsmelding 27 var tettere oppfølging av studentene, og alle våre data viser at det har vært en betydelig økning i tilbakemelding på studentarbeider. Et av de aller klareste funn i pedagogisk litteratur overhodet er at tilbakemelding har stor effekt på studentenes læring. Denne sammenhengen er så grundig at det har ført til at tilbakemelding er blitt en av de sentrale kvalitetsindikatorerne for god undervisning i Storbritannia. Vi må derfor kunne konkludere med at vi ser endringer som både er i tråd med intensjonene i Kvalitetsreformen og med solid støtte i internasjonal forskning.

Studentenes svar på spørsmålet om de får konstruktiv tilbakemelding er likevel så vidt forbeholdne at det kan stilles spørsmål om *kvaliteten* på tilbakemeldingen. Lærerne har kanskje ikke har tid nok til å gi tilstrekkelig grundige kommentarer, men det er også mulig at studentenes selv ikke fullt ut er i stand til å nyttiggjøre seg de tilbakemeldingene de får. Ikke all form for tilbakemelding har like stor effekt. Dersom tilbakemeldingen er vag, generell, har et negativt fokus, kommer seint eller ikke er knyttet opp mot aktuelle vurderingskriterier, så har den langt mindre effekt.

Dette peker mot et sentralt dilemma. Lærerpersonalet rapporterer at de bruker så mye tid på undervisning (og spesielt tilbakemelding), at forskningen lider under det. Samtidig er nettopp god tilbakemelding et kvalitetskriterium. Når så mye tid går med til å gi og å forholde seg til tilbakemelding, er det nødvendig å gi kvalitetsaspektet ved tilbakemelding økt oppmerksomhet. Det finnes i dag en rekke praktisk orienterte forskningsstudier i høyere utdanning på dette feltet som gir ny kunnskap både om vilkår for god tilbakemelding og hva som skal til for at studentene kan bruke kommentarene til å forbedre eget.

En annen vei å gå er å la medstudenter gi tilbakemelding til hverandre. Omfanget av dette i dag har vi ikke oversikt over, men igjen gir mappeundersøkelsen en pekepinn. Totalt sett oppgir 25 prosent at medstudentresponns brukes. Men det er grunn til å hevde at det i liten grad fungerer som avlastning for lærerne, og i større grad som en del av læringsprosessen. Ikke uventet skiller lærerutdanningen seg ut ved at 41 prosent bruker medstudenter. I tillegg går det et skille mellom harde og myke fag. I harde fag som naturvitenskapelige fag og ingeniørutdanning er medstudenter relativt lite brukt, mens de i HF/SV-fag og helse- og sosial utdanning er noe mer brukt.

Et støttende læringsmiljø som stiller klare faglige krav, men som også sørger for å gi tilbakemelding, er viktig for om en som student skal lykkes eller ei. Aktiv medvirkning bidrar

dessuten til å sikre et eierskap i forhold til egen læring, noe som virker positivt inn på opplevelse av kontroll og på motivasjon. Opplevelse av kontroll og høy grad av indre motivasjon har i neste omgang sammenheng med læringsutbytte. Et støttende læringsmiljø representerer også en utvikling i retning av et tettere og mer forpliktende forhold mellom lærested og student. Det stilles klarere krav til studentenes innsats underveis, ikke bare gjennom de krav som stilles ved en eksamen ved slutten av det aktuelle faget eller kurset. Samtidig forplikter lærestedet seg til å gi studentene en mer løpende vurdering. At studentene gis fastere ramme for sine studier vil særlig kunne bidra til at de ferske studentene klarer overgangen fra videregående opplæring lettere. En slik studieform framstår både som gunstig for læringsutbyttet, og bidrar også trolig direkte til gjennomføringsgraden ved at bare de studentene som oppfyller innleveringskravene får lov å gå opp til eksamen.

### 3.2 Vurderingsformer

De viktigste endringene i vurderingsformene som følge av Kvalitetsreformen kan oppsummeres slik:

- Vurderingsformene er det som lærerne rapporterer har endret seg mest etter Kvalitetsreformen, og variasjonsbredden er blitt større.
- Nytt er først og fremst en sterk økning i vurderingsformer som krever innleveringer eller prøver underveis i semesteret.
- Bruk av mappevurdering har økt sterkt etter Kvalitetsreformen. Det er store variasjoner i hva denne termen dekker, og det finnes systematiske forskjeller i bruk mellom fag og mellom utdanninger.
- Det har funnet sted en sterk volumøkning i evaluering av studentenes prestasjoner, dels som konsekvens av modulisering og dels ved at tradisjonell eksamen i stor grad er beholdt i tillegg til nye underveisprøver og mapper.

#### **Mer tilbakemelding: ansattes og studenters vurderinger**

<i>Ansatte som har svart "klart mer enn tidligere":</i>	<i>Prosent</i>
Skriftlig tilbakemelding til studentene	71
Veiledning	66
Eksamensarbeid	61
<b>Andel studenter som har:</b>	
Fått skriftlige kommentarer på individuelle oppgaver	62

Det er godt forskningsbelagt at endring i vurderingsordninger har stor innflytelse på studenters studieatferd og påvirker læringsprosessen. Samtidig er vurderingsordninger svært

stabile. Tradisjonelle vurderingsordninger består ofte lenge etter at de teoriene de bygget på, er forlatt. Slik sett er det spesielt interessant at Kvalitetsreformen faktisk har ført til betydelige endringer nettopp når det gjelder vurdering. En fellesnevner for endringene er at de krever innlevering av arbeider underveis i studiet og at arbeidene får betydning for sluttkarakteren. Studentenes arbeidsmønster endres dermed i retning av en jevnere arbeidsinnsats gjennom året, noe som var en uttalt målsetting med Kvalitetsreformen. Det er imidlertid stor variasjon i *hvordan* arbeidene teller, noe som henger sammen med fagenes egenart. I matematisk-naturvitenskaplige fag, for eksempel, karakterettes som oftest hvert arbeid i mappene og resultatene blir summert, mens 'de myke fagene' i større grad benytter seg av helhetlig vurdering som ivaretar studentens faglige utvikling i løpet av emnet. Den landsomfattende undersøkelsen av mappevurdering viste at denne nye vurderingsordningen bærer preg av eksperimentering og ennå ikke har funnet sin form, og at det fremdeles råder en viss usikkerhet om hva slag mappeordning som er formålstjenlig i de ulike utdanningene og emnene. Moduleringen har også skapt en ekstra utfordring med hensyn til koordinering av vurderingsformene på tvers av ulike emner for å unngå et for stort press på studentene. Evalueringen har vist at ulike vurderingsformer brukes i kombinasjon, for eksempel mappevurdering og eksamen, hvor karakteren settes basert på en bestemt vektning av mappen og eksamen. Avhengig av hvor mange arbeider som inngår i mappen, og hvor omfattende eksamen er, kan en slik praksis fort kunne vise seg å bli svært arbeidskrevende for den eller de som skal vurdere produktene. I dette ligger det en mulighet for at man enten returnerer til en tidligere praksis, eller at man reduserer omfanget på innleveringsarbeider og tilbakemelding knyttet til mappen så mye at det er lite igjen av det som man vanligvis forbinder med denne vurderingsformen.

Det er typisk at endringer – også når det gjelder vurderingsformer – innen høyere utdanning skjer langsomt. Det tar tid før en ny praksis "setter seg". Veien til varig endring går via god planlegging og en ledelse som har fokus på det komplekse samspill av faktorer som har betydning for studenters læring. Det er viktig at en tenker langsiktig og bygger en kultur som preges av felles forståelse for spørsmål knyttet til vurdering og læring. En slik kultur innebærer åpenhet i forhold til prosedyrer for vurdering, og at en gitt vurderingspraksis er knyttet til en mer overordnet tenkning omkring hva studentene i et gitt undervisningsprogram skal kunne etter endt studium. Adekvat bruk av vurderingsformer handler også om å unngå "assessment overload". Slik overbelastning kan skje ved prøving av alt som inngår i kurset, noe som innebærer liten fri tid (til refleksjon), eller ved bruk av for kompliserte og overgripende oppgaver. Poenget er at et bestemt, ønsket læringsutbytte ikke materialiseres uten at en tilpasset vurderingsform anvendes.

De endringer i vurderingsformer vi har sett etter innføringen av Kvalitetsreformen, representerer på mange måter endringer i form. Slike formmessige, strukturelle endringer vil naturlig variere noe og finne ulike uttrykksformer ettersom betingelsene varierer. Det sentrale spørsmålet er om nye vurderingsordninger gradvis vil finne sin form og etter hvert er uttrykk for en ny vurderingskultur eller om det vil skje en tilbakevending til tradisjonell skoleeksamen

når studieplanene skal revideres. Flere av institusjonene rapporterer at de er inne i en prosess hvor de avklarer konsekvensene av økt arbeidspress både blant studentene og de ansatte. Bruken av arbeidskrav (forstått som aktiviteter studentene må ha utført for å kunne framstille seg for eksamen/sluttvurdering) er innført flere steder. Dette åpner opp for ulike spørsmål knyttet til studentenes klagerett og vurderingsbelastning, spørsmål som deltakerinstitusjonene på ulike vis tar opp til drøfting.

Samtidig er det stor oppslutning både blant studentene og de fagansatte om ordningen med ekstern sensor, og det gjør seg også gjeldende en viss frykt for at den nye sensurordningen kan føre til redusert kvalitet. Halvparten av fagpersonalet tror at finansieringsmodellen vil virke på strykbeslutningen ved det instituttet man selv er ansatt ved. 76 prosent tror at finansieringsreformen vil føre til en høyere terskel for å stryke studenter ved universitet og høyskoler. Disse tallene kan tolkes som et uttrykk for bekymring for sensorordningen. Ut fra tilgjengelige data er det ikke grunnlag for å hevde at sikkerheten til studentene eller det faglige nivået er truet. Det synes å være på en gang en omfattende regelproduksjon ved institusjonene som søker å regulere sensurordninger, men på ulike måter.

## **4 Den nye studiehverdagen**

### **4.1 Et tettere læringsmiljø?**

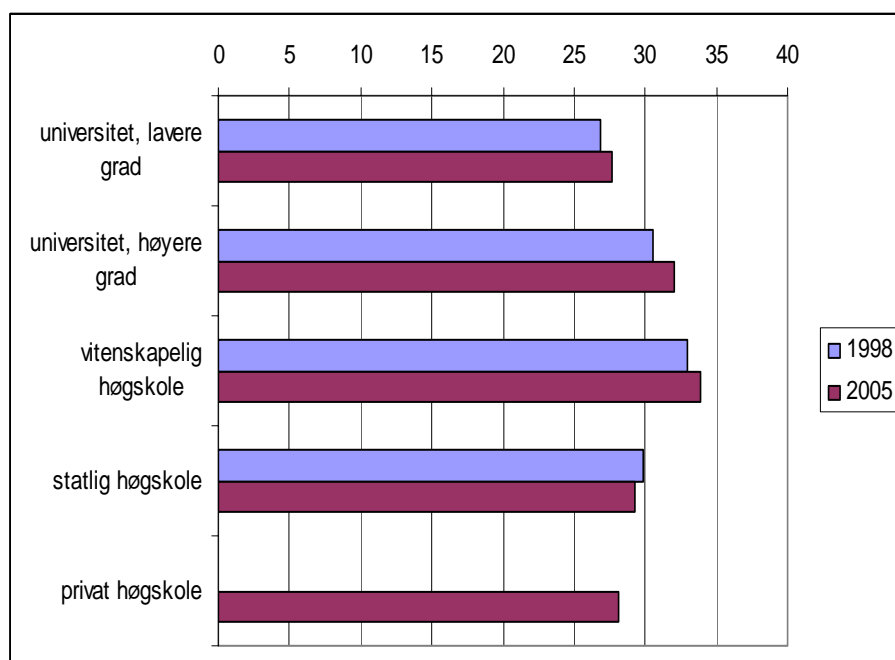
Tettere oppfølging, mer forpliktende forhold mellom student og institusjon og mer aktiviserende studieformer er ment ikke bare å være til hjelp for den enkelte student, men også å bidra til et tettere studiemiljø. Et tettere studiemiljø kan bidra til å senke terskelen for studenter til å ta direkte kontakt med lærerne, og kontakten studentene mellom er også et viktig element i det totale læringsmiljøet.

Med de endringene vi har beskrevet i retning av tettere oppfølging, er det kanskje overraskende at det sosiale nettverket studentene imellom, og studentenes personlige kjennskap til lærerne synes å ha blitt noe svekket. Men samtidig foregår det etter alt å dømme mer kontakt mellom student og lærer enn tidligere. Vi ser her konturene av et læringsmiljø som i større grad er supplert med andre og spesielt elektroniske forbindelseslinjer. Den digitale studiehverdagen er viktig for studentene også utenom selve undervisningen. Det meste av informasjonen om studieadministrative forhold (for eksempel avlysning eller flytting av undervisning, informasjon om eksamensavvikling osv.) skjer nå over nettet. Manglende informasjon og administrativ tjenesteyting overfor studentene har vært en framtrødende svakhet i mange institusjoner. Uten at vi har sikre holdepunkter for det, er det mye som tyder på at Kvalitetsreformen er i ferd med å skape en økt oppmerksomhet omkring studentenes rettigheter og behov, og at de elektroniske kommunikasjonsmulighetene har bidratt til å effektivisere servicen overfor studentene.

### **4.2 Tidsbruk og innsats**

”Diagnosen” som lå til grunn for Kvalitetsreformen slik den ble formulert både i Mjøs-utvalgets innstilling og i Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) var at studieinnsatsen var moderat, og at studieintensiteten burde økes i de fleste studiene. Det ville være all grunn til å forvente økt studieinnsats, og ikke minst jevnere innsats gjennom studieåret istedenfor skipperetakene foran eksamen. Kravene om innleveringer, samt at de lange tidshorizontene i studieenheter på opptil ett år før man gikk opp til eksamen ble erstattet av en mer modulisert struktur der studentene har delmål underveis, skulle peke i retning av dette. Studiehverdagen skulle bli mindre ”anonym”, og færre muligheter for studentene til å ”kunne gjemme seg bort”.

Våre intervjuer og det som synes å være den gjengse oppfatningen peker i retning av en mer krevende studiehverdag, og med større krav til innsats underveis. Det er imidlertid ikke mulig å påvise noen økt studieinnsats, heller ikke når vi bare ser på heltidsstudentene. Både data innsamlet gjennom Stud.mag.-undersøkelsen og Levekårsundersøkelsen blant studenter peker i retning av at innsatsen er stabil.



### Studentens tidsbruk til studiene per uke

Studentene brukte i gjennomsnitt 29,5 timer både i 1998 og 2005, noe som også stemmer godt med tidligere undersøkelsen. Det har skjedd en reduksjon i antall timer til undervisning og en økning i antall timer til selvstudier. Denne forskyvningen er særlig tydelig ved de statlige høyskolene, men her har ikke hele nedgang i undervisningstid blitt oppveid av mer tid til selvstudier. Kanskje er det blitt en bedre balanse i studentenes fordeling av sin tid mellom undervisning og selvstudier, men uten at totalinnsatsen har økt. Men også innenfor tid brukt til selvstudier er det trolig at det har skjedd en forskyvning: når studentene i dag bruker mer tid på å skrive oppgaver, må de redusere andre studieaktiviteter, og kanskje spesielt tid brukt til å lese fagstoffet. Data om studentenes tidsbruk er imidlertid ikke detaljerte nok til å gi et klart svar på om dette er tilfelle.

I forhold til tid brukt på studier er det stor forskjell mellom læresteder, studentene på lavere grad ved universitetene bruker mindre tid enn på høyskolene mens studentene ved de vitenskapelige høyskolene bruker mest tid. Kvinner bruker drøyt en time mer enn menn på studier og eldre studenter bruker mer tid enn yngre studenter. I likhet med tidligere undersøkelser finner vi at arbeidstid har svært lite å si for tidsbruk, tidsbruken reduseres med 6 minutter for hver time studentene arbeider.

Vi finner bare en svak sammenheng mellom studentenes tidsbruk og karakterer. De som har fått karakteren "A" på siste eksamen bruker i gjennomsnitt ca 3 timer mer enn de øvrige. Det er først og fremst tid brukt til selvstudier som synes å ha betydning for karakterene, ikke tid brukt til undervisning.

Ett annet uttrykk for studentenes innsats er om de er daglig til stede på lærestedet.

Tilstedeværelsen går ned selv når vi holder deltidsstudentene utenom. I 1998 var 61 prosent

daglig til stede på lærestedet, i 2005 var andelen 46 prosent. Det er særlig andelen som er til stede 3 – 4 dager per uke som har økt, men også andelen som er til stede bare 1 – 2 dager eller som ikke er der hver uke har økt. Denne endringen behøver ikke å bety at studentene har slakket av på innsatsen, men at de er mindre stedbundne i sitt studiearbeid. Mer oppgaveskriving og allmenn tilgang til egen PC og med nettilgang til lærestedet er nærliggende forklaringer, og uttrykker en rask og interessant endring i studentenes hverdag.

### **4.3 Mer ansvar for egen læring?**

De aller fleste studenter ser ut til å være aktive i den forstand at de stiller spørsmål i undervisningen. Omkring åtti prosent svarer at de har stilt spørsmål, og andelen har økt noe fra 1998 til 2005 både ved universitetene og de statlige høyskolene. Det er spesielt en bemerkelsesverdig økning blant universitetsstudenter på lavere grad. Studentene er ellers mest aktive i å stille spørsmål ved profesjonsstudiene ved de statlige høyskolene. Et flertall leser faglitteratur som ikke står på pensum, eller har løst oppgaver som ikke er obligatoriske i det minste en gang per måned. Denne typen ekstra faglig innsats har likevel ikke noe særlig stort omfang, og er klart vanligst blant studentene på høyere grads nivå. Et flertall av studentene forbereder seg bare relativt sporadisk til undervisningen. Hovedinntrykket er dermed at studentene prioriterer de studieaktivitetene som oppfattes som helt nødvendig, og i begrenset grad med oppgaver som ikke oppfattes som en del av pensum. Studentenes tilnærming til faget er videre preget av at de leser for å huske og spesielt for å se sammenhengene mellom de ulike delene av pensum, og betydelig mindre grad leser kritisk og vurderende. Det er dermed de mer basale måtene å tilegne seg kunnskaper på som prioriteres. Forskjellene i måten å jobbe med studiene på mellom læresteder og fag er forholdsvis små.

### **4.4 Lykkes studentene?**

Et av de viktigste utgangspunktene for Kvalitetsreformen var at studentene brukte for lang tid fram til endelig eksamen, og at for mange falt fra underveis. Dette ble underbygd ved studentene i gjennomsnitt fullførte lang færre vektall per år enn de 20 som var normen.

Det har gått for kort tid etter innføringen av Kvalitetsreformen til at vi kan gi et fullstendig bilde av om studentene lykkes bedre i studiene. Det beste målet vil vi ved å følge hele kull gjennom studiet og beregne hvor mange som fullfører, og hvor lang tid de bruker. De indikatorene vi så langt kan bygge på, er endringer i antall studiepoeng per student og hvordan det har gått med det første studentkullet etter reformen gjennom det første studieåret sammenliknet med et kull før reformen. Dessverre gir ikke det statistiske datamaterialet for de to studentkullene som begynte i 1999 og 2003 muligheter for å sammenlikne antall beståtte vektall/studiepoeng fordi registreringen av avlagte vektall åpenbart er mangelfull for det første kullet.

## Avlagte studiepoeng per student 2001 - 2005

<i>Institusjonstype</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>
Kunsthøgskoler	-	46,5	56,9
Private høgskoler	39,5	40,9	40,5
Statlige høgskoler	43,3	44,3	44,9
Universiteter	33,1	36,9	39,2
Vitenskapelige høgskoler	40,9	44,3	47,6
Sum	38,6	41,1	42,1

Kilde: DBH

Målt ved antall studiepoeng er det ingen tvil om at ”produktiviteten” ved universiteter og høgskoler har bedret seg i perioden før og etter Kvalitetsreformen. Totalt sett er økningen på 3,5 studiepoeng. Endringen er sterkest ved universitetene, med en økning fra 33,1 til 39,2, men dette representerer fortsatt bare 65 prosent av et helt studieår (60 poeng).

## Nye universitetsstudenter 1999 og 2003 etter studium ett år etter

	<i>Samme universitet</i>	<i>Annet universitet</i>	<i>Annen høyere utdanning</i>	<i>Ikke student</i>
1999	53,1	5,5	19,6	21,8
2003	58,8	4,1	16,3	20,7

Kilde: SSB utdanningsstatistikk

Andelen studenter som fortsetter studiene fra første til andre studieår øker også. Dette gjelder imidlertid bare for universitetene, og heller ikke her er endringen entydig. Det er særlig ved Universitetet i Oslo at studentene er blitt klart mer stabile i studiestarten, mens utviklingen ved NTNU faktisk går i motsatt retning. Ved Universitetene i Bergen og Tromsø og ved de statlige høgskolene har det ikke skjedd noen endring. Dette motsetningsfylte mønsteret gjør at vi ikke kan konkludere klart at reformen har hatt de tilsiktede effektene i form av redusert frafall i den tidligste fasen av studiet.

Hvordan kan vi forklare at de to indikatorene på studiegjennomføring ikke peker i samme retning? For det første dreier det seg om registreringer på to helt ulike nivå: på individnivå og institusjonsnivå. For det andre er det to helt ulike fenomener som måles. For det tredje kan det godt tenkes at frafallet er stabilt, men at de studentene som fortsetter er mer effektive. Det kan tenkes at de studentene som faller fra etter reformen også har ”produsert” flere studiepoeng enn de som falt fra før reformen.

Den økte studiepoengproduksjonen kan forklares på mange måter. Det er mulig at den er et reelt resultat av de endringene vi har sett i undervisnings- og vurderingsformer.. Bedre tilbakemelding bør gi seg utslag i at færre stryker. Samtidig er det sannsynlig at oppdelingen



av studiene i mindre enheter i seg selv har betydning. Studenter som tidligere ikke klarte å fullføre for eksempel et grunnfag i løpet av studieår sto igjen med null studiepoeng, mens de i det nye systemet godt kan ha fullført noen poeng selv om de ikke har fullført de normerte 60.

#### **4.5 Hva betyr studiefinansieringen?**

Nærmere 80 prosent av studentene har Lånekassen som inntektskilde, dette er omtrent uendret fra 1998. Derimot har størrelsen på forventet studiegjeld økt fra 1998 til 2005. Etter å ha tatt hensyn til prisvekst i denne perioden, har forventet studiegjeld økt med gjennomsnittlig 10 prosent. Den økonomiske støtten til studentene fra familien har også økt. Det har vært en økning både i andelen som mottar slik støtte, samt at det gjennomsnittlige støttebeløpet har økt. Både andelene som mottar støtte og størrelsen på støttebeløpet, stiger med foreldrenes utdanningsnivå.

I forhold til sammenheng mellom studiefinansiering, opptak av studielån og studiegjennomføring, viser analysene at studenter som har Lånekassen som hovedinntektskilde, i noe mindre grad enn studenter med andre hovedinntektskilder er forsinket i studiene. Det er derimot vanskelig å avgjøre årsaksretningen her. Det kan være at studiefinansieringen frigir mer tid til studier, slik at denne gruppen av studenter i mindre grad blir forsinket, men det kan like gjerne være at studenter som allerede er forsinket, i mindre grad har rett til studiefinansiering og dermed må ta i bruk andre finansieringskilder. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om hvordan studiefinansieringen påvirker gjennomførelse og forsinkelser i studiene ut i fra analysene i denne rapporten.

Studenter ved de statlige høyskolene oppgir i noe større grad enn universitetsstudentene at endringene har ført til mer lønnet arbeid ved siden av studiene. Dette kan ha sammenheng med at denne gruppen studenter har fått redusert obligatorisk undervisning etter innføring av Kvalitetsreformen. Det kan altså være at resultatene skyldes at denne gruppen studenter nå har *mulighet* til å jobbe mer ved siden av studiene. På den annen side, kan det også være at det er grupper av studenter som i større grad *trenger* å jobbe mer etter endringene, for å dekke sine økonomiske behov.

Foreldrenes utdanning synes å ha en viss betydning for hvordan studentene vurderer endringene i studiefinansieringen og den nye stipendordningen. Studenter med foreldre uten utdanning utover grunnskolen, oppgir i større grad enn studenter med foreldre med høyere utdanning, at endringene har medført at de arbeider mer ved siden av studiene, og at tanken på studiegjeld har påvirket studieprogresjonen. De sosiale forskjellene er imidlertid ikke store.

Et hovedintrykk fra analysene er at endringene i studiestøtten har hatt relativt liten betydning for studentenes atferd. Grunnbeløpet og stipendandelen er økt, samtidig som stipendet er gjort progresjonsavhengig. Dermed har kostnadene ved å bli forsinket i studiene, også økt. Vi ser ingen klar effekt i forventet retning av disse endringene. Dette kan ha sammenheng med at

endringene i studiestøtten også innebar en vesentlig økning av inntektsgrensen (fribeløpet) før stipendandelen blir redusert. Denne økningen kan ha virket som et motsatt insentiv, og kan ha bidratt til å øke omfanget av arbeid ved siden av studiene.

I hvilken grad den nye stipendordningen har på virket studentenes studieprogresjon, er også uvisst. Et flertall av studentene oppgir at tanken på studiegjeld ikke har påvirket studieprogresjonen, og sammenlignet med svarene studentene ga i 1998, har det vært en generell nedgang i andelen som oppgir at tanken på studiegjeld har påvirket studieprogresjonen i løpet av denne perioden. I hvilken grad endringene kan ha påvirket noen grupper studenter til *ikke* å ta høyere utdanning er umulig å påvise. Innføringen av progresjonsavhengige stipend kan ha effekter på lengre sikt, som det foreløpig er for tidlig å se. Dette bør følges opp i senere studier, når vi har mulighet til å følge studentenes studieprogresjon over lengre tid, helst gjennom hele studiet.

## 5. Organisasjon og ledelse

### 5.1 Endringer i ledelses- og styringsformer:

En prinsipiell endring i forbindelse med den nye loven for universitet og høyskoler var den økte friheten institusjonene fikk til selv å organisere sin virksomhet. Etter at det ikke hadde lyktes å skape oppslutning om en bestemt organisasjonsmodell, åpnet Departementet for institusjonell frihet til å velge mellom de to hovedmodellene som hadde vært gjenstand for debatt. Endringene som ble gjennomført når det gjelder organisering og ledelse av de høyere utdanningsinstitusjonene har i hovedsak beveget seg langs tre dimensjoner.

1. *Utforming av og representasjon i styringsorgan.*
2. *Organiseringen av forholdet mellom faglig og administrativ ledelse*
3. *Lederrekruttering - måten ledere rekrutteres på.*

Forslagene fra flertallet både i Mjøs-utvalget (NOU 2000: 14) og i det senere Ryssdal-utvalget anbefalte å organisere institusjonene som forvaltningsbedrifter med eksternt oppnevnte styrer, ansatte ledere på alle nivåer innenfor et system av enhetlig ledelse. I tillegg ble det lagt opp til at institusjonsstyrene med flere eksterne samfunnsrepresentanter skulle stå over og ikke ledes av den faglige lederen slik det hadde vært vanlig. I stedet vil lederen som i vanlige bedriftsstyrer møte i styret, men ikke være et medlem av det. Innenfor en slik struktur ville råd og styrer få en annen funksjon enn tidligere. De tidligere besluttende organer på fakultets- og instituttnivå ble rådgivende organer med interesserepresentasjon. Tanken her var klar: samfunnsstyringen av institusjonen skulle styrkes, samtidig som ledelsen og den administrative linjen i institusjonene styrkes.

I den endelige loven av om fremtidige organiseringen og ledelsen av de høyere utdanningsinstitusjonene som ble vedtatt i 2005 ble imidlertid den eksisterende tilknytningsformen til statsforvaltningen beholdt, slik at institusjonene fortsatt har status som særskilte forvaltningsenheter. Institusjonene ble stilt fritt til å velge mellom den eksisterende modellen med valgte faglige ledere og ”delt” ledelse, der råd og utvalg knyttet til ledelsen på avdelings- og grunnenhetsnivå fortsatt har beslutningsmyndighet og den nye modellen som er skissert ovenfor. Alle forslagene som pekte i retning av sterkere samfunnsstyre ble dermed ikke gjennomført. Dette åpnet opp for variasjon i valg av organisasjons- og ledelsesordninger.

### 5.2 Ny rolle for styrene?

Universiteter og høyskoler har vært lovpålagt å ha et styre i en lengre periode, men med den nye lov om universitet og høyskoler endres styrets konstellasjon til å omfatte flere eksterne aktører. I grunnlagsdokumentene til Kvalitetsreformen er det klare forventninger til at styrene skal ha en annen rolle enn tidligere. For det første skal styret ha en aktiv rolle og gi ny inspirasjon til styring basert på en tydelig strategi, og for det andre skal styrets nye

sammensetting bidra med nytt fokus, nye aktiviteter eller nye måter å tenke på. Den økte representasjonen av eksterne representanter er basert på et ønske om at disse skal bidra med nye perspektiv, ideer og forslag som kan skape bedre høyere utdanningsinstitusjoner.

En gjennomgang av styreprotokollene viser mange likhetstrekk mellom institusjonsstyrene. De har omtrent samme møtefrekvens og det i stor grad samme typer av saker som blir tatt opp til behandling. Styreprotokollene bærer videre preg av at styrene er samstemte. Bildet som trer fram er styrer som legitimerer virksomheten, men svarene fra intervjuene viser at styrene ikke er passive. De eksterne styremedlemmene mente at deres bidrag til styret var at de så ting fra et annet perspektiv og at styrets viktigste oppgave var å skaffe nødvendig midler og få en effektiv drift. Noen av de eksterne medlemmene mente at det var viktig å danne en form for motvekt til de ansattes synspunkter ved institusjonen, mens andre mente det motsatte, at de nettopp skulle representere de ansatte. Noen synes å prioritere det å forvalte høyskolen/universitetet mens andre peker på styrets rolle som en aktiv strateg. De eksterne styremedlemmene framstår som aktive medlemmer. De har alle kommet med egne forslag og i mange tilfeller krevd ytterligere informasjon før de var villige til å fatte vedtak. De har motsatt seg forslag som kommer fra administrasjonen og de har vært drivende i strategiarbeidet. Ved de institusjoner som har gjennomført store endringer, for eksempel etablert seg som et universitet, mener styrerepresentanten å ha vært førende for hvilken profil institusjonen har fått.

Strategiarbeidet og utvikling av en profil for høyskolen eller universitetet har fått et sterkere fokus i styrene etter Kvalitetsreformen. Styret 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. Styremedlemmene tar beslutninger som i praksis medfører faktiske endringer av virksomheten. Slik kan vi langt på vei konstatere at de forventninger som ligger til styrene i Kvalitetsreformen i stor grad er oppfylt. Styrene synes å ha en tydelig strategisk orientering der styremedlemmene er aktive og tar beslutninger om sentrale veivalg. Dette betyr også at styrets arbeid i økt grad dreier seg om faglige spørsmål når det for eksempel gjelder hvilke faglige områder institusjonen skal prioritere. Det er i ferd med å skje en endring fra å tidligere fokusere på overholdelse av regler og lover til et sterkere fokus på strategisk endring av den faglige profilen til institusjonen.

### **5.3 Administrativ og faglig ledelse**

Organiseringen av ledelse og interne beslutningssystemer er preget av variasjon. En rekke kombinasjoner av valgt og ansatt, enhetlig og delt ledelse finnes i ulike kombinasjoner ved institusjonene. Det klart dominerende mønster er imidlertid at de fleste institusjonene har foretrukket å ha en valgt rektor som leder for institusjonen og ansatte ledere på lavere nivå.

Formelt betyr dette at institusjonslederne har fått en sterkere posisjon enn tidligere. Mens lederne på underordnete nivåer tidligere hentet sitt mandat fra og sto ansvarlig overfor de

fagmiljøene de ble valgt fra, henter de nå som ansatte ledere sitt mandat fra overordnede ledere. Med ansatte ledere endres de valgte organene fra å ha en besluttende til en rådgivende funksjon.

Et flertall av topplederne vurderer det slik at handlingsrommet har *økt* etter innføringen av reformen. Mulighetsrommet for å lede institusjonene er blitt større. Dette gjelder både for rektorer og for direktører. Samtidig er det så mange som 42 prosent av de ansatte som hevder at handlingsrommet/autonomien for deres grunnenhet har blitt klart mindre. Dette kan bety at mens lederne 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.

### **5.3.1 Økt konkurranse**

En begrunnelse for økt autonomi og sterkere ledelse er forestillingen om at institusjonene bør eller må konkurrere med hverandre om studenter, forskningsmidler og andre resurser. Forestillingen underbygges av den nye finansieringsordningen med en insentivbasert del der tallet på og gjennomstrømmingen av studenter spiller en hovedrolle. Det er særlig ved høyskolene at en legger vekt på konkurranse om studentene, men også ved universitetene sies det at ”det nå er en sterk konkurranse om studentene”. Den nye konkurransesituasjonen handler primært om å sette studenter og undervisning i fokus, selv om det også er konkurranse om forskningsmidler. Konkurransespresset føles spesielt sterkt ved mindre høyskoler som opplever lav tilstrømming av studenter og som dessuten ikke driver forskningsvirksomhet som kan styrke økonomien. De ulike institusjonene og deres ledelse har her ulike startposisjoner og ulike forutsetninger for å håndtere situasjonen.

Lederundersøkelsen viser at over 70 prosent av lederne mener det vil bli mindre tid til forskning og mer undervisning, og 73 prosent mener at reformen vil senke nivået på den høyere utdanningen.

### **5.3.2 En mer strategisk ledelse**

Lederne mener at det er viktigste med en ledelse som utvikler institusjonen gjennom strategisk planlegging. Nærmere 80 prosent av topplederne sier dette, mens 14 prosent legger størst vekt på betydningen av høy faglig autoritet. De ansatte rangerer lederegenskapene på samme måte, men andelen som legger vekt på strategi er betydelig mindre (46 prosent), mens relativt flere legger vekt på faglig autoritet. Forskjeller i oppfatning av ledelse kan ha sammenheng med størrelsen på institusjonene eller avdelingen det refereres til. I undersøkelsen blant de ansatte fant vi en tendens til at jo mindre institusjon, desto viktigere blir strategi, mens faglig autoritet er viktigere i større institusjoner.

## **5.4 Ansattes innflytelse – demokrati på arbeidsplassen**

Siden slutten av 1970-tallet og frem mot 2005 var mye av beslutningsmyndigheten i institusjonen forankret i forsamlinger med valgte representanter for vitenskapelig ansatte, teknisk-administrativt ansatte og studenter, oftest med den førstnevnte gruppen i flertall. Når lederen velges blant de ansatte får vedkommende først og fremst autoritet som representant for ulike interessegrupper blant ansatte og studenter. Dette er en form for lederskap preget av å være talsmann og ombudsmann. Når det etter kvalitetsreformen er åpnet for ansettelse av rektor og ikke valg av rektor, vil det nettopp utfordre en ledelse basert på å representere ulike gruppeinteresser. Synet på valgt eller ansatt ledelse kan her være en indikator på hvor sterkt denne formen for ledelse står i dag.

Et klart flertall av de ansatte ønsker å ha valgt leder, topplederne er delt på midten i synet på valgt eller ansatt leder. De ansatte foretrekker fremdeles et styre der institusjonens interessegrupper står sterkt. Blant topplederne er rektorene mer positive til valgt ledelse enn rektorene, med henholdsvis 58 og 42 prosent. Rektorene er dermed mer på linje med de ansatte og holder fast på den tradisjonelle ledelsesformen.

Sympatien blant de ansatte for valgt ledelse var store ved de største institusjonene. Mønsteret i svarfordelingen er i tråd med det vi tidligere har vist når det gjelder faglig ledelse. Faglig ledelse er viktigst ved de store og eldste institusjonene og det samme gjelder synet om at rektor og ledere for grunnenhetene bør være valgte. Til tross for at det å ha et råd i stedet for styre, og ansatt i stedet for valgt leder betyr en svekkelse av det interne demokratiet, ser det ikke ut som om de ansatte opplever at de har mindre innflytelse med en ansatt leder. Institusjoner med ansatte ledere kommer ikke dårligere ut når det gjelder ansattes mulighet til innflytelse. Et annet mål de ansattes innflytelse er hvordan de går frem om det er en sak de vil ta opp. De ansattes medbestemmelse kan også belyses gjennom hvilken grad de opplever å ha innflytelse på den overordnede strategien for deres enhet. Videre er det mulig å se nærmere på hvordan den faktiske ledelsen av de ulike grunnenhetene blir vurdert.

Ansatte kan ta opp en sak på ulike måter, gjennom samtale med ledelsen, samtale med representanter i styrende organ, samtale med representanter i fagforening eller i form av skriftlige henvendelse til de samme aktørene. Et klart flertall av de ansatte (73 prosent) har samtaler med ledelsen dersom de vil påvirke en beslutning som gjelder forhold ved grunnenheten. Dette indikerer også at det er en relativt god kommunikasjon og høy tillit mellom ansatte og deres nærmeste leder. Det betyr ikke nødvendigvis at de ansatte mener de kan påvirke eller er enige i hvordan avdelingen ledes. Når det gjelder innflytelse, mener 57 prosent av de ansatte at de i stor grad eller i noen grad har mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen og strategien for sin grunnenhet. En enda større andel (69 prosent) av de ansatte er svært eller litt fornøyd med den ledelse som blir utført ved deres enhet.

Materialet har også åpnet for grundigere analyser av hvem som er positiv til ansatte ledere. En rekke faktorer - akademisk kultur, institusjonell historie, individuell akademisk status,

posisjon i organisasjonen, oppfatninger av ledelsen og eksisterende lederordning - har betydning for hvilken holdning respondenten har til ansatte versus valgte ledere. Et av hovedfunnene er at de respondenter som har stort avstand til ledelsen ønsker seg tilbake til valgt ledelse, mens de som opplever nærhet til ledelsen vil beholde ansatt ledelse. I tillegg mener de som har valgte ledere, og samtidig mener at lederen har liten innflytelse, at ansatt ledelse er å foretrekke som ledelsesform.

Selv om et flertall ønsker valgt ledelse samtidig som et flertall av institusjonene har ansatte ledere under toppnivå, ser ikke det ut til å ha skapt generell misnøye og mistillit til ledere innenfor de nye strukturene. Her synes den faktiske nærheten til lederne å være viktigere. For det andre synes lederidealene blant vitenskapelig ansatte å være i endring, med større verdsetting av strategisk lederskap. I enkelte tilfeller har imidlertid denne tilliten i mindre grad vært til stede. Resultatet har da vært konflikter og frustrasjoner som i sin tur har dannet grunnlag for tilbaketrekkningsstrategier og motvilje. Faren er at saker ikke lenger presses opp på dagsorden, eller at informasjon som er nødvendig å for å løse problemer ikke kommer fram. Ledelsen mister dermed informasjonsgrunnlag og må i så tilfelle basere seg på fjernstyring i form av datasystemer som rutinemessig produsere tellekanter om kvalitetssikring og lignende.

En annen side ved utviklingen er rasjonalisering av utvalgsstrukturen og en betydelig reduksjon av antallet representerte i styrer og råd. Resultatet er at færre posisjoner og færre arenaer hvor saker kan fremmes. Beslutninger som tidligere ble debattert i breie fora er flyttet inn på andre og mer uformelle arenaer. Disse arenaene har videre skiftet karakter, fra å være kollegiale til å bli strukturert som medvirkningsarenaer ut fra forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

### ***5.5 Ny organisering og nye planer? Et spørsmål om størrelse***

Når utdanningsinstitusjonene har fått endret sine rammebetingelser med større frihet til selv å forme sin egen organisasjon og utforme sin egen strategi blir spørsmålet hvordan denne friheten oppleves. Målt ut fra lederskapets vurderinger har kvalitetsreformen virket på svært ulike måter innen for norsk høyere utdanning, og vi finner klare forskjeller mellom større og mindre institusjoner.

Det er ledelsen ved de minste institusjonene som opplever størst grad av endring etter innføringen av reformen. Lederne ved de minste institusjonene er også mest kritiske til selve reformen og de konsekvensene den har fått for deres institusjoner. For det første viser dette seg i form av endringer i kontaktmønsteret for lederne ved institusjonene. I forhold til de større institusjonene har lederne ved mindre og mellomstore institusjoner klart fått økt kontakt med fakultet/dekaner, instituttstyrere og tillitsvalgte ved egen institusjon, og også mer kontakt med studentorganisasjonene, Departement, Storting og media etter reformen.

Lederskapet ved de største og de mellomstore institusjonene er mest tilfreds med endringene i ressursituasjonen, og opplever bedringer i bevilgningene. I de minste institusjonene rapporterer lederne uendret situasjon.

Lederskapet ved de minste institusjonene, som i hovedsak er lokalisert i kommuner med et lavt innbyggertall, er mest positive til en ressursfordeling mellom institusjonene som også tar regionalpolitiske eller distriktpolitiske hensyn. Andelen av lederne ved de små institusjonene som er helt eller delvis enige i dette er 62 prosent, mot 25 prosent av lederne ved de største institusjonene. Oppslutningen om at det bør skje en omfordeling av ressurser ut fra regionalpolitiske synker i tråd med antall ansatte ved utdanningsinstitusjonene.

Flest tilhengere av at studenttall skal være avgjørende for finansiering finner vi ved de største institusjonene. Disse institusjonene befinner seg i områder der potensialet for å øke studenttallet er størst. En liten statlig høyskolen kan være den eneste høyskolen i regionen, gjerne i en region preget av synkende innbyggertall, og dårlige utsikter til økning av studentmassen i regionen. For disse institusjonene vil nettopp koplingen mellom finanser og studenttall bli en utfordring. Resultatet er at de mindre høyskolene ikke blir mer, men mindre attraktive og enda flere studenter reiser til et annet studiested.

Ulikhetene som finnes i materialet ut fra størrelse på institusjonene kan kanskje best oppsummeres med en analyse av det handlingsrommet som ledelsen opplever å ha. Den økte autonomien institusjonene opplever er altså en relativ størrelse, der de minste institusjonene har fått dårligst uttelling.

Det er en stor grad av variasjon mellom institusjonene som kommer til uttrykk i ulike ambisjoner og strategier for hver enkelt høyskole. To hovedgrupper av statlige høyskoler kan identifiseres, de med universitetsambisjoner og de med en regional forankring.

En rekke høyskoler har hatt ambisjoner om å få universitetsstatus, og Høyskolen i Stavanger og Landbrukshøyskolen på Ås er siste skudd på stammen da de henholdsvis ble omdannet til Universitetet i Stavanger og Universitet for miljø- og biovitenskap. En rekke andre høyskoler, nær halvparten, har tilsvarende ambisjoner. 8 har vedtatt at de skal satse på å oppnå universitetsstatus, mens 4 har spørsmålet til utredning.

Tre ulike veier kan føre til målet:

- a) å bli universitet på egen hånd.
- b) å bli universitet gjennom å fusjonere med andre.
- c) fusjon med et eksisterende universitet.

Felles for alle strategier er at de innebærer prioritering av ressurser. Fokus på forskning og forskerutdanning må intensiveres. Høyskolene får ikke noen ekstra ressurser i form av insentiv eller belønningsmidler for arbeidet med å bli universitet. Det betyr at de må bruke av



eksisterende midler til å bygge opp master- og doktorgradsprogram. Som konsekvens sier mange av respondentene ved disse lærestedene at de ikke har merket økte bevilgninger i og med innføringen av Kvalitetsreformen. Dette skaper et press på den øvrige virksomheten og forsterker behovet for å øke antall studenter, undervise i store grupper og få studenten igjennom studiet.

Strategiene som utformes for å bli universitet kan i praksis komme til å undergrave mulighetene til de fleste av institusjonens fag for å etablere seg på universitetsnivå. For å sikre tilstrekkelig med ressurser i arbeidet fram mot å bli universitet, må det undervises mer. Resultatet er gjerne at noen få felt der høyskolen har mulighet for å etablere et doktorgradsprogram løftes frem og får forholdene lagt til rette for forskning, mens resten av institusjonen får økt undervisningspress med svekking av forskningsbetingelsene som resultat.

Den andre gruppen av høyskoler kan karakteriseres gjennom sin regionale orientering. Med det menes at høyskolene ikke har uttalte ambisjoner om å bli universitet og ser på seg selv som en viktig del av høyskoleutdanningen i sin region. Det er dermed viktig for disse høyskolene å bidra til at det er et høyskoletilbud i "nærmiljøet". Men selv om disse høyskolene ønsker et solid regionalt rotfeste, har de også ambisjoner om å utvikle spesialkompetanse innenfor avgrensede områder i form av masterprogrammer og/eller supplert med dr gradsprogrammer. I noen tilfeller kan dette være uttrykk for en ambisjon om å bli vitenskapelig høyskole. De aller fleste høyskoler har som tidligere nevnt utviklet masterprogrammer, men også høyskoler uten universitetsambisjoner har utviklet eller planlegger å utvikle doktorgradsprogrammer.

På grunnlag av kartleggingen av høyskolenes organisering og organisasjonsendring kan vi se på hvordan de henger sammen med institusjonenes universitetsambisjoner. Det generelle bildet fra denne analysen er at det er stort sammenfall i oppfatninger. Likevel er det forskjeller på noen spørsmål:

- Høyskoler uten universitetsambisjoner er mindre positive til valgt ledelse
- Ved høyskoler uten universitetsambisjoner kan ledere for grunnenheter i større grad kan gjennomføre endringer. Mulighetene til å påvirke nærmeste overordnede er litt større der man ikke har universitetsambisjoner
- Det er blitt klart mindre forskning ved høyskoler uten universitetsambisjoner og flere ansatte har mer undervisning enn før.
- Grunnenhetens handlingsrom oppfattes klart mindre enn tidligere ved høyskoler med universitetsambisjoner
- Der man ønsker å bli universitet vil man i større grad ha ledere med høy faglig autoritet, mens man prioriterer høyere det strategiske arbeidet der man ikke har universitetsambisjoner
- Ledelsen opplever økt handlingsrom samtidig som de ansatte opplever en redusert mulighet for å påvirke og på den måten mer begrenset i sitt daglige arbeid.

Til tross for at vi ikke kan kategorisere vitenskaplige høyskoler og universiteter i ulike strategityper, har de det til felles at de ønsker å bli bedre, gjerne ved å bli den beste institusjonen i Europa eller verden på bestemte fagfelt. Ett middel er å få "Centers of excellence" lagt til sin institusjon eller ved å skape muligheter for bedre ekstern finansiering.

## 6 Finansiering som insentiv

### 6.1 Innledning

En ny finansieringsmodell for universiteter og høyskoler, insentivbasert finansiering, ble vedtatt av Stortinget i 2001 og er del av Kvalitetsreformen. Finansieringsmodellen skal ivareta et bredt spekter av ulike målsettinger:

- ”Kontinuitet i virksomheten, bredde i fagtilbudene og videreføring av kostnadskrevende fagområder.
- Premiere universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes.
- Fremme evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye
- Studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft.
- Ivareta hensynene til langsiktig forskningsvirksomhet, og legge til rette for å gjennomføre forskningspolitiske strategier og til å belønne kvalitet i forskning.
- Stimulere til en god arbeids- og ansvarsdeling mellom institusjonene når det gjelder grunnforskning og forskerutdanning, utdanning innenfor ulike yrkesutdanninger og FoU som bidrar til utvikling av det regional nærings- og samfunnsliv”

Det nye insentivbaserte finansieringssystemet erstattet et budsjettssystem som i sterkere grad var basert på detaljstyring av staten. Mekanismen i denne modellen var antallet stillingshjemler og ressurser fulgte stillinger. Utviklingen av mål- og resultatstyring medførte modifikasjoner gjennom at budsjettene også ble forsøkt knyttet til antallet studieplasser og etter hvert også til studiegjennomføring. Ut fra forestillinger om en bestemt ratio mellom studenter og lærere i de ulike fag kunne dermed også antallet stillinger justeres i henhold til antallet studenter. Fastlegging av studentmåltall i statsbudsjettet ble slik transformert til kvoteordninger. Måltallsordningene ga institusjonene mekanismer til å regulere tilgangen av studenter, samtidig som de representerte et utgangspunkt for forhandlinger mellom staten og institusjonene. De økende studentkullene ga her institusjonene gode forhandlingskort. Parallelt med mål- og resultatplanlegging ble det innført en del insentivmekanismer som for eksempel midler for avlagte doktorgrader og hovedfag. Det ble også større fokus på resultater snarere enn lagerhold. Økt gjennomstrømning ble en måte å øke kapasiteten i systemet for høyere utdanning. Kvalitetsreformen har knyttet budsjettene sterkere opp mot til out-put, der økt utdannings- og forskningsproduksjon øker budsjetttrammen. Kvotesystemet skulle ikke lenger utgjøre den primære hevarmen for budsjettøkninger. Institusjonenes økonomi skulle i langt sterke grad baseres på produksjon og ytelse. Betegnelsen insentivbasert finansiering utgjør slik sett en vesenlig endring i relasjonen mellom staten og institusjonene med mer vekt på resultatstyring, men supplert med dialog og partnerskap i form av såkalte styringsdialoger. Økt autonomi skulle sikre institusjonene tilstrekkelig rom for å effektivisere driften. Det nye finansieringssystemet framstår slik som en mulighet, både for staten og for institusjonene, som kan utnyttes i større eller mindre grad.

## **6.2 Ledelse gjennom effektiv ressursbruk og produksjon av studiepoeng**

Lærestedenes autonomi når det gjelder deres økonomi har økt; fra detaljert styring av enkelt poster, via rammebudsjettering til nettobudsjettering og den nye finansieringsmodellen. Dette samsvarer også med ledelsens syn. Ledelsens opplevelse er at muligheten for effektiv ressursbruk er styrket etter Kvalitetsreformen, og svært få opplever en svekkelse. Likevel er det en relativt stor andel av direktørene som opplever at situasjonen er uendret. Det generelle bildet er at muligheten for økonomisk styring og for å effektivisere er bedret sammenlignet med tidligere.

Spørsmålet er hvordan institusjonsledelsen kan eller vil styre. For å påvirke inntektssituasjonen kan man velge mellom ulike virkemidler. Vi kan skille mellom positive virkemidler knyttet til økt aktivitet i form av økt produksjon og inntjening, nøytrale virkemidler knyttet til smartere bruk av tilgjengelige ressurser eller negative virkemidler som det å redusere kostnader ved å bruke de ansatte mer effektivt. I praksis vil det siste gjerne bety færre ansatte. På disse områdene har institusjonene stor frihet, og lederne er blitt stilt spørsmål om hvilke virkemidler de oppfatter å være de viktigste.

Selv om man gjennom kvalitetsreformen har fått større frihet til å rasjonalisere og effektivisere driften, er det ikke det som fremstår som det viktigste virkemidlet. Ifølge institusjonslederne (63 prosent) er det i første rekke gjennom økt produksjon av studiepoeng at de kan gjøre noe med den økonomiske situasjonen. Studiepoengproduksjonen kan øke både gjennom økt opptak av studenter og/eller gjennom at studentene avlegger flere studiepoeng. Det er med andre ord kampen om studentene det handler om, som da kan bety kampen om å rekruttere flere studenter og kampen om å få dem til å studere ”mer”. En større andel av rektorene (26 prosent) enn av direktørene (7 prosent) ser for seg at en kan øke inntektene gjennom økt forskningsproduksjon.

Det er imidlertid variasjoner i ledelsens holdninger til de nye systemet for insentivbasert finansiering. Universitetene virker noe mer positive til den nye ordningen enn høyskolene. Begrunnelsen for hvorfor den nye finansieringsordningen var positiv er dels at enheten får betalt for hva de gjør og dels at det synliggjør hvor den største aktiviteten er. De negative respondentene framhever at det blir vanskeligere å planlegge med den nye finansieringsordningen. Det fremtvinger også en økt bruk av midlertidige ansatte for å beholde fleksibilitet i systemet.

Kvalitetsreformen har gitt et sterkere fokus på rekruttering av studenter og produksjon av studiepoeng. Samtlige institusjoner har intensivert rekrutteringsarbeidet sitt. Samtidig har utviklingen i studentterspørselen vært relativt konstant. Relasjonen mellom kvalifiserte søkere og antallet studieplasser framstår som relativt balansert totalt sett, selv om det innen

flere fagområder kan dokumenteres mismatch mellom søkere og antallet ledige plasser. Søkemønsteret er endret med tyngdepunkt mer i retning av universitetene snarere enn høyskolene, men institusjonene har stort sett greidd å opprettholde sin posisjon i feltet, målt ut fra antallet registrerte studenter. I denne situasjonen vil en betydelig økning i studenttallet i praksis være meget vanskelig. I stedet blir gjennomstrømning det primære aktivitetsområdet for en økning av studiepoengproduksjonen.

En annen tolkning av denne kontinuiteten er at kvotesystemet fremdeles i praksis er operativt, og at den insentivbaserte finansieringsordningen har lagt seg oppå og blitt modifisert av andre statlige styringsmekanismer. Budsjettindikatorer er på langt nær nok til å styre høyere utdanning på en intelligent måte. Det er også behov for kvalitativ informasjon for kunne tolke data. Staten ved Kunnskapsdepartementet styrer fortsatt gjennom et bredt spekter av virkemidler, gjennom normative virkemidler og appeller, gjennom informasjonsutveksling og styringsdialoger og ikke minst gjennom tildeling av studieplasser innen et spekter av fagområder. I praksis innebærer dette at den insentivbaserte logikken modifiseres gjennom en rekke ulike mekanismer. Gjennom den insentivbaserte finansieringsstrukturen har staten skaffet seg nye styringshåndtak, men uten nødvendigvis å gi helt slipp på gamle.

### **6.3 Lokale tilpasninger av budsjettmodellen**

En kvalitativ undersøkelse av den lokale implementeringen i 2005 viser at en rekke læresteder har omarbeidet sine budsjettmodeller i påvente av og som respons på kvalitetsreformen. Det er store variasjoner i utformingen av de lokale modellene. Utdanningskomponenten fordeles i stor grad etter samme struktur som Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn, men ofte med flere kategorier tilpasset lokale forhold.

Utformingen av fordelingsmodellene for *forskningskomponenten* varierer mer enn for utdanningskomponenten. Flere læresteder har valgt å implementere ulike lokale versjoner av de antatte modellene for resultatbasert forskningsfinansiering fra departementet. Flere læresteder har også valgt å inkludere eller ekskludere visse typer publikasjoner og aktiviteter, alt etter om insentiver blir ansett som nødvendige eller ikke, eksempelvis lærebøker/fagbøker, kapitler i lærebøker/fagbøker, publikasjoner i intern/ekstern skriftserie, bidrag på vitenskapelige konferanser, konserter og annet kunstnerisk arbeid, utgitte CD'er og Masterclass/seminarer i de lokale modellene. Flere læresteder har tatt i bruk forskningskomponenten i en mer detaljert og utviklet versjon enn det departementet foreløpig hadde lagt opp til. Argumenter som brukes for denne interne praksis er

- a) å stimulere til FoU-produksjon
- b) synliggjøre FoU-arbeid i fordelingssammenheng
- c) synliggjøre nødvendigheten av å registrere FoU-arbeid.

Tydligst er en slik mer detaljert og utviklet versjon av forskningskomponenten for de statlige høgskolene. For de statlige høgskolene beregnes forskningskomponenten i perioden 2002 til 2005 som relativ resultatoppnåelse målt som avlagte studiepoeng, regnskapsførte oppdragsinntekter og antall førstestillinger. Forskningskomponenten er mindre for høgskolene enn for universitetene. Flere høgskoler har valgt å se bort fra studiepoengproduksjon i forskningskomponenten.

De lokale oversettingene av den statlige budsjettmodellen varierer sterkt ikke bare i sin kompleksitet men også i hvor stor grad insentivdelen av budsjettmidlene fordeles til lavere nivå i organisasjonen, til avdelinger og studieprogram. Dataene fra lederundersøkelsen demonstrerer følgende variasjon i lokale tilpasninger.

- En fjerdedel av lærestedene fordeler hele insentivdelen videre til fakulteter/avdelinger ved lærestedet.
- Halvparten av lærestedene viderefordeler deler av insentivdelen av bevilgningen til fakulteter/avdelinger.
- Tre prosent av lærestedene fordeler ikke noe av insentivdelen videre til fakulteter/avdelinger.
- Halvparten av lærestedene viderefordeler insentivdelen av grunnbudsjettet til studieprogrammer, mens en fjerdedel ikke fordeler slike midler videre til studieprogrammene.

Lærestedene har forholdt seg til den nasjonale finansieringsmodellen gjennom å tilpasse sine egne ressursallokeringsmodeller til den nasjonale modellen. Det er store variasjoner i hvordan modellen iverksettes, både med hensyn til hvordan finansiering av forskning og utdanning beregnes og i forhold til på hvilket tidspunkt modellen blir iverksatt. Noen læresteder har utviklet modeller før den nasjonale modellen, andre har utviklet sine modeller etter den nasjonale modellen ble vedtatt. Noen læresteder har mer omfattende modeller enn den nasjonale modellen mens andre har mindre omfattende modeller. Ved noen institusjoner dempes insentivdelen i den nasjonale modellen. Det legges vekt på stabilitet og å unngå for store svingninger. Ved andre institusjoner forsterkes resultatorienteringen i den nasjonale modellen gjennom økt resultateksponering av avdelinger, fakulteter og studieprogrammer. En konsekvens av de ulike budsjettmodellene er at den nasjonale modellen kan få ulike virkninger på forskjellige læresteder.

Vi kan dermed konkludere at det har utkrystallisert seg oppmerksomhet omkring ett avgrenset element av budsjettmodellen, dens vekt på studentproduksjon som basis og som retningsgivende for fokus. Samtidig har lærestedene brukt sin autonomi i utviklingen av lokale tilpasninger til det nye statlige insentivbaserte finansieringssystemet – men til å utvikle lokale oversettelser med svært ulike egenskaper. Den statlige finansieringsordningen har gitt utviklingen retning, men institusjonene tilpasser seg på måter som varierer betydelig. Noen institusjoner tar sikte på å dempe virkningene av den statlige budsjettmodellen, mens andre

forsterker insentivdelen. For de mest rendyrkede insentivbaserte modellene innebærer dette resultatet får øyeblikkelige og direkte konsekvenser for den enkelte budsjettenhet. Ulike varianter av systemet åpner imidlertid for at insentivbasert finansiering kan få svært ulike konsekvenser for de ulike fagmiljøer som kan være mer eller mindre løst koplet til intensjonene med finansieringssystemet.

#### **6.4 Interne konsekvenser av resultatbasert finansiering**

Et sentralt spørsmål som kan løftes fram er hvilke konsekvenser som resultatbasert finansiering har fått for institusjonenes indre liv. Konkurransen om studenter og studenttall er ikke noe nytt for fagmiljøene. Det er også allmenn enighet om at skjebnen til fagområder ikke utelukkende bør avgjøres under henvisning til studenttall. Men søkertall er blitt en viktigere del av de interne prioriteringene ved institusjonene. Internt ved lærestedene diskuteres nå kriterier for omprioritering og kriterier for oppretting/drift eller nedlegging. Spørsmål som løftes frem gjelder dilemma mellom drivverdige deler av virksomheten og ansvaret for lærestedets totale økonomi og virksomhet. De lokale finansieringsmodellene aktiverer dermed problemstillinger knyttet til kontinuitet, bredde og spissing av studietilbud, men på ulik måte og ut fra ulike forutsetninger. Ved institusjoner som har søkt å dempe virkningene gjennom opprettholdelse av historisk fordeling av ressurser mellom avdelinger og fagområder har det kommet krav om omfordeling. Interaksjonen mellom studiereformen og budsjettreformen har også medført at avdelinger/fakulteter og studieprogrammer som produserer mange studiepoeng til lave kostnader men som hadde stort frafall har ønsket å forbedre sine studieopplegg, noe som fordrer økte ressurser. I slike tilfeller er det blitt stilt spørsmål ved tidligere inngåtte kompromisser om fordeling av ressurser mellom studieområder, og det fremmes krav om at nye prioriteringer må forhandles fram. Lokale modeller som skjerper konkurranseeksponeringen innebærer på sin side et høyere spenningspotensial mellom avdelinger og enheter, samtidig som det vanskeliggjør løsninger på tvers av kostnadssentra og avdelingsgrenser.

#### **6.5 Resultater så langt**

I utgangspunktet er det vanskelig å måle resultater av innføring av ny budsjettmodell. Reformen har ikke fått vart særlig lenge. Det finnes ikke så langt ikke entydige svar på hvordan Kvalitetsreformen har virket inn på forskningsaktiviteten. Kvantitative undersøkelser av vitenskapelig ansattes fordeling av tid på forskning og undervisning har vist stor stabilitet, samtidig som den økte ressursinnsatsen og fokuset på undervisningen kan ha negative konsekvenser for forskningsinnsatsen. Intervjuene viser at mange oppfatter at forskningsbetingelsene er blitt forverret etter reformen. Men det er vanskelig å demonstrere eventuelle effekter av finansieringsmodellen på forskningsaktivitet. Rent formelt ble ikke den nasjonale forskningsfinansieringsmodellen iverksatt før høsten 2005, som betyr at bare de artiklene som er skrevet det siste året kan være skrevet med tanke på hvilke tidsskrift som belønnes i modellen. Få av disse artiklene er enda publisert. På den andre siden har mange av

lærestedene lokale modeller som premierer forskningsproduksjon. Dette kan gjelde de fagene som allerede har hatt en økning i publisering. For disse fagenes vedkommende kan det tenkes at virkningen for en stor del allerede er hentet ut før den nasjonale modellen iverksettes. Dette samsvarer med survey-resultatene som viser at de fagene der færrest antall forskere oppgir å publisere mer etter Kvalitetsreformen, også er de fagene som allerede har hatt en stor økning i publisering.



## **7 Systemer for kvalitetssikring**

### **7.1 Innledning**

Et annet sentral element i kvalitetsreformen var innføring av institusjonelle kvalitetssystemer. Systematisk og kontinuerlig kvalitetsarbeid skulle gjennomsyre institusjonene på en ny måte. Kvalitetsreformen har medført en rekke nye rutiner og tiltak for å bidra til å sikre og utvikle kvaliteten i norsk høyere utdanning. På nasjonalt nivå er det etablert et akkrediteringssystem som både skal bestemme institusjonenes status og autonomi, og som skal sikre at institusjonene på de områder hvor de ikke selv har rett til å opprette nye studier, utvikler tilbud som er faglig forsvarlige. På lærestedsnivå er institusjonene pålagt å utvikle egne kvalitetssystemer som skal gi ledelsen styringsinformasjon, og ansatte, studenter og andre interessenter innsyn i utviklingen når det gjelder kvalitet.

Disse nye tiltakene er alle ment å endre og styre institusjonell og individuell atferd – herunder faglig og administrativt ansatte og studenter. Ikke minst er de faglige ansatte tiltenkt en sentral funksjon i forhold til utviklingen av ulike kvalitetssikrings- og utviklingstiltak, selv om også de vil utsettes for evalueringer med jevne mellomrom. Det har også vært ønskelig å trekke studentene med i dette arbeidet, både som kilde til kunnskap om endringer i kvaliteten på studier og studieorganisering, og som medansvarlige for å utvikle kvaliteten videre.

Ut fra forskrifter som ble utformes av departement og NOKUT, kan det utledes tre ulike fortolkninger av hva de nye kvalitetssystemene skulle bidra til:

- Forbedre styring og oppfølging i forhold til kvalitetsspørsmål (øke ledelsens ansvar og involvering i spørsmål knyttet til kvalitet og kvalitetsutvikling)
- Å trekke ulike interessenter inn i vurderinger av kvaliteten på utdanningstilbudet (studenter, ansatte, næringsliv, samfunn)
- Bedre integrasjon av ulike aktiviteter ved lærestedene (herunder koplinger mellom faglige og administrative prosesser)

### **7.2 Kvalitetssikring og systematisk kvalitetsforbedring – et ledelsesansvar**

Det synes klart at den faglige og administrative ledelsens fokusering av og involvering i kvalitetsarbeidet har økt markant i forbindelse med og i etterkant av etableringen av kvalitetssystemene. Ved nesten læresteder kan man så langt se en meget sterk vektlegging av kvalitetsarbeidet. Som tidligere nevnt oppgir hele 85 prosent av lederne at utvikling av nytt kvalitetssikringssystem har vært det mest sentrale oppgaven etter innføringen av kvalitetsreformen. Dette fokuset har nedfelt seg i ulike strategier for og i systemutforming, og det er spesifisert roller, rutiner, reguleringer og prosedyrer for hvordan dette arbeidet skal drives. Presentasjon, omfang, innpakning og innholdet i systemene varierer. De fleste knytter

an til begrepsbruken fra det såkalte "Studiekvalitetsutvalget", som også er blitt benyttet av Norgesnettrådet. Lærestedenes rapporter og planer etterlater heller ingen tvil om at man så langt har brukt mye energi og ressurser på å få systemene opp, og få "satt" rutinene og prosedyrene i systemet. Samtidig synes man å ta grep i forhold til den fragmentering som tradisjonelt har kjennetegnet kvalitetsarbeid ved lærestedene, der ansvaret for kvaliteten på undervisning og læring ofte har vært lagt på den enkelte lærer. Lærestedets overordnede ansvar på dette feltet betones i langt større grad enn før reformen. Hvilke kvalitetsmål er det så som står i fokus i ledelsen? Blant et utvalgt sett av kvalitetsmål etter kvalitetsreformen står program- og undervisningskvalitet, resultat kvalitet og ikke minst styringskvalitet mest sentralt. Inntakskvalitet rangeres sist.

### **7.3 Profesjonalisering og byråkratisering av kvalitet?**

Gjennomgangen av kvalitetssystemene har vist at mange prosesser sammenkoples i langt sterkere grad enn tidligere, der man ikke minst kan se at administrative og faglige ansatte etablerer nye (elektroniske) arenaer for samarbeid. Ved svært mange læresteder ser man også at administrativt ansatte har nøkkelroller i forhold til kvalitetssystemene. Så langt tyder utviklingen imidlertid på at administrasjonen har spilt den dominerende rollen når det gjelder utforming, og at mange kvalitetssystemer har blitt til gjennom en mer administrativ tilpasningsprosess. Fagpersonalets involvering synes svært varierende. Det er mulig å anlegge to ulike syn på hva som er konsekvensene av dette. For det første kan denne utviklingen ses på som en form for "byråkratisering" av høyere utdanning, der kvalitetssystemene gjennom sine rutiner og indikatorer invaderer de faglige arenaer, og bidrar til å omforme faglige diskusjoner til administrative prosesser. Samtidig har administrasjonen også bidratt til å "profesjonalisere" utdanningsvirksomheten, og bygget opp kompetanse omkring systematisering av dette arbeidet. Profesjonaliseringen av kvalitetsarbeidet vil representere et sentralt vilkår for den videre utviklingen. Utbygging og ekspansjon har så langt stått i fokus. Foreløpig har ikke evnen til prioritering å være stor ved lærestedene. Etter hvert vil kvalitetssystemene generere svært mye informasjon som i prinsippet er tilgjengelig. Hovedspørsmålet blir i hvilken grad det er utviklet en klar strategi for oppfølging. Mange av kvalitetssystemene trenger i så måte et "innhold" som kan gi retning til arbeidet.

Mange kvalitetssystemer har betydd utvikling av nye rutiner, evalueringsformer og prosedyrer fra toppen uten at eksisterende og tradisjonelle prosedyrer som er utviklet nedenfra nødvendigvis er fjernet. Til sammen genererer dette et forholdsvis stort "evalueringstrykk" der man raskt vil nærme seg det punkt hvor omkostningene av evalueringene raskt vil overgå gevinstene. Mange læresteder har i så måte en jobb å gjøre når det gjelder å bedre integrere og koordinere "gamle" og "nye" rutiner.

Når det gjelder å inkludere ulike aktører i vurderingen av kvalitet, kan det derfor hevdes at fagpersonalets innflytelse i alle fall ikke er blitt sterkere i etterkant av at kvalitetssystemene

har sett dagens lys. På den annen side synes studentenes synspunkter å være veldig godt dekket gjennom den vekt som legges på studentevalueringer. Vektleggingen av studentevalueringer bidrar heller ikke nødvendigvis til økt aktivisering av studentene i kvalitetsarbeidet. Ved en rekke læresteder opplever man problemer med oppslutning og dårlige svarprosjenter. Ønske om standardisering og sammenlignbarhet står her i spenningsforhold til opplevelsen av relevans. Standardisering vil ofte innebære kvantifisering og bruk av spesielle teknikker for å innhente informasjon og synspunkter, der man kan gå glipp av den mer prosessuelle informasjonen om hvordan kvalitet oppleves og eventuelt kan forbedres.

#### **7.4 Konsekvenser for de fagansatte og for studentene**

Medvirkning fra studenter og fagansatte representerer sentrale vilkår for at kvalitetssirkelen skal kunne fungere. I hvilken grad man faktisk oppnår en adekvat medvirkning gjenstår å se. De nærmeste årene vil avgjøre hvorvidt kvalitetssystemene vil fungere etter hensikten. Ansatte og studentenes opplevelser og inntrykk av hvilken funksjonalitet kvalitetssystemene har, hvilken nytte de har av informasjonen fra systemene, og hvilke endringer systemene bidrar til, vil her være sentrale spørsmål.

De vitenskapelig ansatte bruker en god del tid på kvalitetssystemene. Dette er tid som gjerne går med til å legge inn informasjon og data i systemene, eller som er knyttet til konsultering av hvilke retningslinjer og regler som gjelder i forhold til aktiviteter knyttet til undervisning eller læring. Andre effekter av kvalitetssystemene er at kunnskapen som disse er med å frembringe bidrar til større grad av diskusjoner og mer dialog mellom de vitenskapelige ansatte om forhold knyttet til kvalitet. Samtidig er den informasjon og de data slike systemer inneholder med på å skape en større synlighet i forhold til resultater og produktiviteten i høyere utdanning. Dette bidrar igjen til at de vitenskapelig ansatte føler et større press for å selv synliggjøre det man har gjort – både når det gjelder forskning og undervisning.

Det er imidlertid en fare for at mange av kvalitetssystemene som nå er etablert de-kopler ansatte og studenter fra kvalitetsarbeidet heller enn å involvere dem. Den ”byråkratisering” og ”profesjonalisering” man nå kan identifisere på kvalitetsfeltet innebærer også at terskelen for personlig engasjement blir høyere. En spesifisering og konkretisering av det formelle ansvaret for oppfølging som mange av lærestedene nå legger opp til, kan også av mange kan fortolkes som ”fritak” for det ansvar alle ansatte og studenter har når det gjelder kvalitet. Slik sett har lærestedene en utfordring når det gjelder å gi tilbakemeldinger når ting rapporteres inn, etablere arenaer for debatt når problemer identifiseres, og skape tilgjengelighet til informasjon om ”god praksis” som kan være til nytte for flere. En av de sentrale målsettingene med å etablere kvalitetssystemer i høyere utdanning i Norge har vært å øke systematikken og den organisatoriske oppmerksomheten rundt kvalitetsspørsmål. Man skulle ikke lenger være avhengig av engasjementet til enkeltpersoner. Paradoksalt nok er det kanskje nettopp

aktiviseringen og involveringen av den enkelte ansatt og den enkelte student som vil avgjøre om kvalitetssystemene blir en suksess i årene som kommer.

Det store spørsmålet er om økt integrasjon mellom fag og administrasjon, ønsket om å trekke ulike aktører sterkere inn i kvalitetsarbeidet, samt vektleggingen på styring og oppfølging, faktisk bidrar til kvalitetsheving av undervisning og læring. Så langt synes utviklingen i Norge å samsvare godt med erfaringene fra andre land som har pålagt sine læresteder å etablere kvalitetssystemer: man ser en økende tendens til formalisering og sentralisering av kvalitetsarbeidet ved lærestedene, en høy grad av administrativ tilpasning til de eksterne standarder der man foreløpig kun ved enkelte læresteder kan spore forsøk på å tilpasse kvalitetssystemene til interne behov og utviklingsambisjoner.

### **7.5 NOKUTs rolle**

Følgende forhold ble av Mjøs-utvalget trukket frem som viktige i det styringsregimet som ble foreslått av utvalget, og kan brukes som en sjekklister som utgangspunkt for en vurdering av disse spørsmålene:

- Styringsordningene skal balansere ønsket om mer frihet og ansvar for institusjonene mot overordnet styring, koordinering og kvalitetssikring
- Unngå konkurransevridding mellom offentlige og private utdanningsinstitusjoner
- Unngå at faglige og politiske vurderinger sammenblandes
- Øke oppmerksomheten rundt kvalitet hos institusjonene
- Få til en bedømmelse om kvaliteten holder minstestandarder
- Akkrediteringssystemet bør ikke lede til et evalueringsbyråkrati
- Behovet for en arbeidsdeling i høyere utdanning var fremdeles viktig

Det er i denne rapporten argumentert for at institusjonene har mer frihet og mer ansvar, men at departementet langt fra bare driver med ”overordnet styring”. Ser man på de forskriftene som departementet har utarbeidet, er det i alle fall ikke kun de overordnede grep som kjennetegner disse. Evalueringen av lærestedenes kvalitetssystemer er imidlertid en prosedyre som vektlegger lærestedenes eget ansvar, og ikke minst institusjonsledelsens ansvar på dette feltet, og som på den måten bygger opp under ønsket om å balansere frihet og ansvar med ekstern kontroll.

I forhold til det som tidligere ble oppfattet som en konkurransevridding mellom offentlig og privat sektor knyttet til opprettelse og godkjenning av nye studier, så har den nye kvalitetssystemet i stor grad rettet opp dette. Kriteriene for institusjonsstatus, eksempelvis for å bli et universitet, er i dag de samme, og underlagt den samme prosedyre.

Det er grunn til å hevde at fag og politikk fremdeles blandes sammen, selv etter at NOKUT er opprettet, og at man har problemer med å få til bedømmelse av. Kanskje nettopp derfor har man imidlertid fått en god del oppmerksomhet omkring det nye kvalitetssystemet gjennom

diskusjoner knyttet til kvalitetsspørsmål både innen høyere utdanning og i offentligheten for øvrig. Det kan likevel stilles spørsmål ved om den offentlige tilgangen til informasjon om kvaliteten på høyere utdanning er blitt bedre. Selv om NOKUT offentliggjør resultatene av sin virksomhet, er det ikke sikkert at tilgjengeligheten av denne informasjonen tilflyter de som ønsker den. Mens man i europeisk sammenheng synes å legge vekt på det informasjonsansvar som institusjonene selv har overfor sine omgivelser, er dette et aspekt som så langt ikke synes veldig prioritert i Norge.

Når det gjelder omfanget på dagens evalueringssystem i Norge må dette stort sett sies å være holdt på et avgrenset nivå – i alle fall hvis vi vurderer det norske systemet med tilsvarende nasjonale kvalitetssystem i andre land. Akkreditering i forhold til institusjonstype (universitet, vitenskaplig høyskole, etc) er i utgangspunktet en ”engangsevaluering” som gir lærestedene varige rettigheter (med mindre de feiler i forhold til funksjonaliteten på sitt eget kvalitetssystem). Mens internasjonale akkrediteringssystemer i langt mindre grad viser utdanningstilbyderne tillit ved de systematiske studieprogramakkrediteringer som gjennomføres, utgjør denne formen for evaluering en mindre sentral del i det norske systemet. I forhold til angsten for byråkratisering synes dagens prosedyrer i store trekk å være hensiktsmessige – i alle fall på systemnivå.

Det siste punktet, at styring på kvalitetsfeltet skal bidra til en fortsatt arbeidsdeling i høyere utdanning, er vel det spørsmål som er vanskeligst å besvare entydig. Høyere utdanning i Norge er inne i en restruktureringsprosess. Universitetsambisjoner, sammenslåinger, interne reorganiserings- og re-lokaliseringsprosesser er på dagsorden ved svært mange læresteder. Antallet universiteter i Norge trenger likevel ikke å ha veldig mye å bety for arbeidsdelingen i sektoren siden profilen og innretningen på den enkelte institusjon kan være svært ulik. Dette innebærer at NOKUT må tillate ulike faglige spesialiseringer og faglige profiler innenfor de standardiserte kriterier som gjelder for de ulike gradsnivåene. Det dilemma som man her står overfor er at faglig bredde versus faglig spesialisering ikke bare er et spørsmål om arbeidsdeling, men en problemstilling som også omhandler det å etablere solide miljøer som ikke blir faglig ”isolerte” på grunn av for stor spesialisering.

Det kan dermed argumenteres for at hvis man ønsker en fortsatt arbeidsdeling i høyere utdanning, vil institusjonelle ordninger som både kan håndtere fag og politikk være nødvendige. Dette ikke minst siden utviklingen av institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning ikke bare omhandler faglig kvalitet, men også forhold knyttet til regional, økonomisk og sosial utvikling. Dette er tema som vi regner med at Stjernø-utvalget vil ta opp.

Et aspekt som ikke fremkommer i punktene fra Mjøsutvalget, men som kanskje er det mest sentrale av alle, er imidlertid hvorvidt NOKUTs virksomhet faktisk bidrar til å bedre kvaliteten på norsk høyere utdanning. Tanken bak det norske systemet er at dette skal skje indirekte og som en følge av oppbygning av institusjonenes egen kapasitet på feltet i kombinasjon med et eksternt blikk på virksomheten. Samtidig er det en pågående diskusjon internasjonalt om eksterne evalueringer av institusjonenes virksomhet faktisk fokuserer på de

sentrale forholdene gjennom sine standarder og kriterier, og gjennom sine institusjonsbesøk. Et sentralt poeng her er om den vekt som i dag legges på ”input” faktorer (infrastruktur, stab, strategier, systemer) i akkrediterings- og evalueringsprosessene faktisk bidrar til god ”output” (kvalitet/læringsutbytte).

## 8 Internasjonalisering

### 8.1 Innledning

Kvalitetsreformen representerer et tidskifte i satsingen på internasjonalisering i høyere utdanning. Etter 2003 var ikke spørsmålet *om* en skal internasjonalisere; men i hvor stor *grad* og hvordan. Gjennom kvalitetsreformen har betydningen av begrepet ”internasjonalisering” endret seg fra å være et spørsmål om studentmobilitet til å bli del av ledelsesstrategi med vekt på avtaler og målretta former for utveksling og samarbeid over landegrensene. Den ”nye” internasjonaliseringen legger vekt på at internasjonaliseringen skal gjennomsyre institusjonene og at student- og forskermobilitet skal struktureres gjennom utviklingsstrategier. Mens studentutveksling før var preget av spredte og tilfeldige tiltak, skal internasjonalisering nå innarbeides som en integrert og viktig del av studentenes studieløp. Alle studenter skal ha et tilbud om å reise ut på utenlandsopphold. Internasjonalisering ”hjemme” skulle bli like viktig som internasjonalisering ”ute”, og det skulle utvikles en internasjonal profil på aktivitetene på eget campus. Den nye internasjonaliseringa blir sett på som et middel til kvalitetsøkning på alle nivå, noe som skal gripe inn i studiestruktur og læringsmiljø og være et positivt bidrag til pedagogisk kvalitet. Og ikke minst skal internasjonalisering være del av utdanningsorganisasjonene sine profil og strategiske tenking.

De viktigste trekkene ved internasjonaliseringen er:

- Antall studenter som reiser ut har nesten uten unntak økt ved alle institusjonene.
- studentene i stor grad er blitt klar over sine ”rettigheter” til å reise ut. Erasmus utveksling er fremdeles lettest å få til, men er ikke den som nødvendigvis vekker mest interesse blant studentene. Studentene søker bredt, og gjør seg avhengig like mye av bilaterale avtaler som av de store fellesavtalene forvaltet av SIU
- De små institusjonene opplever at det ennå ikke er tilrettelagt for en stor grad av utveksling, mens universitetene har utviklet et stort og etter hvert velfungerende apparat for å sende studenter ut. Problemet er mer her at studentene ikke vil flytte på seg.
- Få faglig ansette ser på disse avtalene som viktige
- Det er fremdeles store administrative problemer i samband med innpassing av kurs. Dette kommer tydeligst til syne ved de minste høyskolene som har minst omfattende studietilbud i utgangspunktet.
- Forskerne ser på sine internasjonale aktiviteter som del av den faglige utviklinga, ikke som del av en strategi for internasjonalisering

### 8.2 Internasjonalisering hjemme

Ikke alle kan reise ut. Det store flertallet av studenter og faglig ansette krysser ikke grenser. Internasjonalisering kan ikke bare være det som skjer ute. Det må og gjelde samspeillet mellom

dem vi inviterer inn og de regulære gruppene av studenter og ansatte. Framveksten av det flerkulturelle Norge er også en begrunnelse for internasjonalisering hjemme. Globalisering trenger seg også på som kunnskaps – og forskningsspørsmål, og har slik sett satt et nytt press på endringer i pensum, på integrasjon av utenlandske studenter, på utvikling av forskningsproblemer og nettverksbygging. Men det er langt mellom visjon og virke.

- Internasjonalisering hjemme blir mer oppfattet som et produkt av internasjonalisering *ute*.
- Forskere og fagansatte har lite tro på at slike pensumsendinger er viktig, eller at forskingen skal bli mer ”global” eller fokusere på internasjonale tema.
- Bare hver femte fagansatt ser på bedre integrasjon av studentene som nyttig, mens derimot nærmere 40 prosent har tro på nettverksbygging.
- Få organisasjoner har en egen *strategi* for internasjonalisering hjemme.
- Tiltak er stort sett rettet inn mot innkommende utvekslingsstudenter
- Enda færre har satt i gang konkrete tiltak som går ut over tiltak som er retta mot innkommende utvekslingsstudenter.
- Hovedkonklusjon er at internasjonalisering hjemme i liten grad utgjør et integrert ledd i en ledelsesstrategi for å styrke institusjonenes egenart.

Internasjonalisering framstår slik mer som et spørsmål om sosial integrasjon enn et spørsmål om faglig forankring. De aller fleste tiltak som er satt i verk er mer knyttet til studentaktiviteter som fadderordninger, internasjonal dag og integrasjon av utenlandske studenter gjennom sosiale aktiviteter, enn undervisning på engelsk, et internasjonalt pensum og faglig integrering mellom utenlandske og norske studenter. Siden studentmobiliteten i Norge faktisk fremdeles er mye lavere enn de nasjonale målsettingene, virker også dette som en bremse for å etablere ”internasjonalisering hjemme” som et større konsept.

### **8.3 Fra administrasjonsordning til ledelsesinstrument**

De internasjonale kontorene ble skapt av studentutvekslingen. Rundt utvekslingen ble det etablerte egne posisjoner og stillinger med ansvar for denne virksomheten og etter hvert ble det ved de fleste institusjonene etablert egne kontor som administrerte studentutvekslingen. SIU spilte en viktig rolle for aktiviteten her. Gjennom kvalitetsreformen er internasjonalisering blitt akseptert som et lederansvar ved omtrent alle institusjonene. Ansvar er nedfelt i organisasjonene sine strategier og strategidokumenter. De fleste institusjoner har etablert et ”internasjonalt utvalg”, som skal fungere som et bindeledd mellom internasjonalt kontor og institusjonsledelsen. Disse utvalgene er imidlertid tillagt ulik myndighetsområde. Ett hovedskille går her mellom utvalg med vedtaksrett og utvalg uten slik rett. Også den organisatoriske innplasseringen av internasjonaliseringskontoret varierer. Ved over 2/3 av institusjonene er internasjonalt kontor lagt til studieadministrasjonen og rapporterer til studiesjef. Ved de øvrige er de internasjonalt ansvarlige direkte til rektor/prorektor.



Felles for de gamle universitetene og de nye (Ås, Stavanger) er imidlertid at de har lagt ned sine internasjonalsiseringskontor. Internasjonalsiseringen skulle slik integreres som en oppgave for hele organisasjonen. Arbeidsoppgavene ble fordelt på ulike seksjoner. Det er også disse institusjonene som etter alt å dømme har kommet lengst i å integrere internasjonalsisering i hele institusjonen, og som ikke ser på internasjonalsisering som det samme som studentmobilitet. Konseptet med å implementere internasjonalsisering som noe som skal gjennomsyre hele organisasjonen er fremdeles i utprøvingsfasen, og det synes å være betydelig ambivalens om hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig.

Ved flere institusjoner er også de internasjonalt utvalgene lagt ned eller i ferd med å bli lagt ned. Begrunnelsen er at de ikke fungerer tilfredsstillende som et bindeledd mellom ledelse, internasjonalt kontor og fagmiljøene, slik intensjonen var. Det var blant annet ikke saker å ta opp. Internasjonale saker blir ved disse institusjonene tatt opp i ulike forum på mer sporadisk basis.

#### **8.4 Forholdet mellom fagavdelingene og administrativt ansatte**

Den vanligste (og den som blir sett på som den viktigste) informasjonsflyten vis-à-vis internasjonalt kontor og fagmiljøa ser ut til å dreie seg rundt *studentmobilitet*. Spørsmål om hvor fagmiljøene selv ønsker å sende studenter blir ofte tatt opp, samt spørsmål om hvordan en skal inngå avtaler og hvordan avtaler blir benyttet av fagmiljøene. Også spørsmål om hvilke ressurser fagmiljøene har til å drive egen internasjonalsisering, er ofte tatt opp. Dette er jevnt fordelt for alle institusjonene, både store og små.

Tema som blir tatt opp i mindre grad, dreier seg rundt hvordan internasjonale studenter blir integrert i fagmiljøet, hvordan internasjonalsisering er en del av undervisning og forskning og hvordan bruk av engelsk påvirker undervisninga ved institusjonen (med andre ord er ”internasjonalsisering heime” noe som i liten blir tatt opp). Samlet sett ser det dermed ut til at interaksjonen mellom fagmiljøa og administrativt tilsatte som jobber med internasjonalsisering er svakest når det gjeld spørsmål som handler om ”*internasjonalsisering hjemme*”, mens interaksjonen er kommet opp på et brukbart nivå når det gjeld saker som har med *studentutveksling* å gjøre.

Spesielt universitetene og største høgskolene (Høgskoler i by med universitet) utmerket seg her ved at de hadde svært liten kontakt med fagmiljøene om disse spørsmålene. De små og mellomstore høgskolene fortalte derimot at de hadde god kontakt med fagmiljøene om disse spørsmålene, like mye som på spørsmål som dreier seg om studentmobilitet.

Det er universitetene som har den mest *organiserte* interaksjonen mellom fagmiljøene og internasjonalt kontor. For de små høgskolene er denne aktiviteten mer sporadisk og knyttet opp mot konkrete behov. Ved de minste institusjonene er organisasjonen så oversiktlig at de

ikke føler behov for å ha faste møter, og formelle møter skjer kanskje i form av et seminar en gang i året for å oppdatere avdelingene. På den andre siden gjør dette også interaksjonen mer sårbar, siden det ikke er bygd opp rutiner rundt møtet mellom fagmiljøene og internasjonalt kontor.

Det er også de minste høgskolene som er aller mest frustrert over at samarbeidet mellom fagmiljøene og internasjonalt kontor er så vanskelig. Det er disse institusjonene som mest av alt ønsker seg et tettere samarbeid for å klare å øke graden av internasjonalisering. De store institusjonene er allerede svært aktivt involvert i internasjonalisering og har ikke det samme behovet for å ”komme i gang” med internasjonaliseringsaktiviteter som de mindre institusjonene, som jo har langt kortere erfaring med internasjonalisering. Fagmiljøa og internasjonalt kontor jobber på ulike måter og fra hver sin kant med de samme spørsmålene. Dette ser ut til å ha en uheldig virkning på integrasjonen av internasjonalisering som en gjennomgående del av *hele* organisasjonen.

Skillet mellom universiteter og høgskoler er iøynefallende. De internasjonalt ansvarlige ved høgskolene har hyppigere og tettere kontakt med fagmiljøene enn det de internasjonalt ansvarlige ved universitetene har. De internasjonalt ansvarlige ved høgskolene fokuserer først og fremst på internasjonalisering som et middel for å gjøre undervisninga bedre, og har kontakt med fagmiljøene om dette, går mesteparten av kontakten mellom internasjonalt kontor og fagmiljøene ved universitet på ”tekniske” ting, der utvekslingsavtaler er mest sentrale. Det ser dermed ut til at høgskolene i større grad har lyktes med å etablere en kontakt med fagmiljøa.

## **8.5 Internasjonalisering og økonomi**

Til tross for Mjøs-utvalet sin introduksjon av markedsliknende retorikk, eller påstander om dreining av motivet mot det økonomiske, ser denne type logikk i liten grad ut til å forme internasjonaliseringen ved norske utdanningsinstitusjoner. Internasjonalisering kan skje gjennom samarbeid” og nettverksbygging, og gjerne gjennom konkurranse om forskingsmidler basert på søknader; men ikke gjennom konkurranse og markedet. Innveksling av blir i liten grad sett på som en inntektskilde. De internasjonalt ansvarlige rapporterer at studentutveksling koster mer penger enn at de kan tjene på det. Årsaka til at institusjonene trolig ikke tjener penger på internasjonalisering i dag må også tilskrives at de sender ut flere studenter enn de tar i mot, og dermed taper studieprogresjon og studiepoeng.

## **8.6 Språk**

I debatten om kvalitet og internasjonalisering er vurderingene av bruken av engelsk preget av et dilemma: På den ene siden er engelsk en forutsetning for internasjonalisering. På den andre siden fører undervisning på engelsk i regelen til et kvalitetsfall. Til tross for faren for det siste er norske fagansatte svært engelskvennlige, selv innenfor de humanistiske fag. Også viljen til

å bli tospråklig er stor. Bruk av engelsk forener både undervisningsinteresser og publiseringskrava, og gjør forskere til mulige partnere i internasjonale nettverk. Å skrive på engelsk åpner en rekke rom, men lukker også noen. Problemet er at en rekke fagområder vil kunne komme i fare for å miste den språklige bearbeidingen av den kulturen de er en del av. Det har da også spredt seg en viss uro om hva som vil skje med norsk som fagspråk. Også her er det ulike vurderinger mellom fagmiljøene og de internasjonalt ansvarlige. Sett ut fra de internasjonale kontorets sin oppfatning er det for få kurs på engelsk, og at det er et problem få mange nok fordi det faglige personalet prioriterer norsk.

## **8.7 Konklusjon**

Internasjonalisering har støtte, men som ”gammal” internasjonalisering. Det blir sett på som noe som kommer i tillegg og ikke noe som gjennomsyrrer hele organisasjonen. Ønsker og strategier for å integrere forskerutveksling og studentutveksling møter motstand i fagmiljøene i den grad dette er aktuelt. Oppfatningen er at studentutveksling har lite med studiekvalitet å gjøre.

Det er imidlertid store variasjoner innen sektoren i spørsmålet om internasjonalisering. Skillet mellom *ny* og *gammel* internasjonalisering vil kanskje også være et skille mellom små og store institusjoner, der de små fremmer mobilitet med støtte i SIU, mens de store er opptatt av å kople forskere, studenter og andre ressurser til nettverk som gir langsiktig statusheving. Mobilitet blir et middel for slike mål; SIU, rammeavtaler etc. blir mindre viktig. Mens myndighetenes politikk har gått ut på å fremme internasjonalisering for hele sektoren, vil graden av autonomi og evnen til å gjøre seg nytte av det handlingsrommet denne autonomien skaper, henge sammen med allerede gitte ressurser, inkludert evne til prioritering og strategisk handling innen den enkelte organisasjonen. Internasjonalisering som strategisk aktivitet vil således ikke bare være preget av forskjellene i sektoren, men vil og trolig forsterke disse.

## 9. Særtrekk og samlet vurdering

### 9.1 Innledning

Hittil i denne rapporten har vi presentert resultater fra de enkelte delprosjektene evalueringen har bestått av. I dette avsluttende avsnittet skal vi forsøke å samle noen perspektiver og diskutere en del særtrekk ved kvalitetsreformen blant annet i et breiere internasjonalt perspektiv.

Kvalitetsreformen betraktes vanligvis om en radikal reform. Den er videre blitt karakterisert som ”amerikanisering” og som Norges bidrag til den såkalte Bologna-prosessen. Men en rekke av de elementene som Kvalitetsreformen inneholder kan spores tilbake til tidligere perioder og forsøk på å reformere norsk høyere utdanning. Bologna-prosessen falt sammen med Kvalitetsreformen i tid, bidro til å gi næring til reformprosessen, og ga retning til en del av de konkrete løsningene, ikke minst den gradsstrukturen som ble valgt. Problemene med den gamle gradsstrukturen hadde vært på den politiske agendaen i årevis. Studiene var for lange, systemet var ikke tilstrekkelig fleksibelt, cand.mag graden manglet profilering i forhold til arbeidsmarkedet, og uteksaminerte studenter var for gamle. Suksessive runder med utvidelse av gradsstrukturenes virkeområde, tilpasninger, kompromisser og lokale reparasjoner utvidet gradsstrukturene virkeområde men gjort systemet samtidig mer heterogent..

Et samlet storting vedtok reformen. 3+2 strukturen ble gjennomført og en rekke andre komponenter ble tilført, som pedagogiske reformer, internasjonalisering og ledelse og styring samt kvalitetssikring. Innføringen må karakteriseres som konsekvent og konsekvensrik. Norge valgte en rask og konsekvent tilpasning, ikke en delt løsning slik som for eksempel Tyskland. Fra innføringstidspunktet ble det ikke åpnet for videreføring, verken på lavere eller høyere grad. Alle som tilfredsstilte kravene til bachelor-graden fra og med innføringstidspunktet, ble bachelor. Studenter som har gjennomført tre års studier uten å oppfylle kravene til en bachelor-grad, ble imidlertid gitt anledning til å fullføre som cand.mag. i løpet av en overgangsperiode på to år.

Tidsplanen for reformen var trang. 2002 ble brukt til å få på plass lovgrunnlaget og andre nødvendige vedtak. Tidsvinduet for fagutviklingsarbeidet var også meget knapt. I praksis innebar reformopplegget at institusjonenes arbeid med å forberede reformen i stor grad skjedde parallelt med Stortingets videre behandling av enkeltheter og med departementets lov- og forskriftsarbeid. Disse løsningene som ble utformet må anses som et resultat av samvirke mellom et betydelig antall ulike aktører på ulike nivå, de faglig ansatte som har ansvaret for den faglige utviklingen, formelle styringsorganer ved institusjonene og offentlige myndigheter.

Det er særlig ved ett trekk at den norske kvalitetsreformen skiller seg ut. Gjennom ekstraordinær tilførsel av ressurser som ble gjort tilgjengelig av Stortinget for å sikre bedre vilkår for en utdanning av høy kvalitet. I europeisk sammenheng er dette svært uvanlig, og

mye tyder på at dette grepet tilførte reformen en pute av ressurser som forenklet det videre arbeidet. Videre kan disse ressursene ha gjort det mulig å ekspandere antallet fagansatte, og mye tyder på at forholdstallet mellom studenter og ansatte har forbedret seg positive retning under kvalitetsreformen.

Kvalitetsreformen har også virket til en videre omstrukturering av institusjonslandskapet. Det er i mange land etablert en langt bredere definisjon av begrepet universitet enn vi hittil har anvendt i Norge. I Norge har politikken i sterkere grad tatt sikte på å vedlikeholde demarkasjonskriteriene mellom universiteter på den ene siden og statlige høyskoler og vitenskapelige høyskoler på den andre siden. I en viss forstand ble denne politikken fastholdt gjennom kvalitetsreformen. De ulike institusjonstypene ble blant annet tillagt ulike frihetsgrader når det galt prosedyrer for etablering av studier. De statlige høyskolene ble kun gitt en generell anledning til å etablere fag og emner som gir grunnlag for tildeling av graden bachelor. Universitetene ble derimot gitt en generell rett til å tildele bachelor og mastergrader. For de vitenskapelige høyskoler, ble retten til å tildele mastergrader avgrenset til høyskolens spesielle virkeområde. Men samtidig ble det åpnet for etablering av et sett av kriterier som kunne danne grunnlag for en kontrollert mobilitet fra høyskolestatus til universitetsstatus. Tanken var å demme opp for at enkelte høyskoler utvikler seg til breddeuniversiteter og kopier av de fire eksisterende universitetene. I stedet er de gitt mulighet til å bli universitet av en ny kategori. Dette grepet avpolitisererte i noen grad demarkasjonskonfliktene omkring universitetsstatus til fordel for mer administrative og faglige prosesser med NOKUT som portvakt. Konsekvensene har allerede manifestert seg i form av at to institusjoner allerede har oppnådd universitetsstatus, og flere står i kø. Satsingen på nye master-grader og PHD-grader ved høyskolene er ledd i bestrebelsene i retning av universitetsstatus. Men master-grader er ikke avgrenset til institusjoner med universitetsambisjoner. Ved universitetene har endringsprofilen vært noe annerledes. Her har nok midlene i sterkere grad blitt brukt til å restrukturere grunnstudiene og til pedagogiske reformer.

## **9.2 Reformens utforming og forutsetninger**

Tilsynelatende betydde reformen en total overhaling av norsk høgre utdanning snarere enn småskala reparasjon. Men flere viktige segmenter i utdanningssystemet beholdt sitt gamle format og ble unntatt fra gradsreformen. Det gjelder i første rekke profesjonsstudiene ved universitetene samt allmennlærerutdanningen, men i realiteten også de øvrige profesjonsstudiene ved de statlige høyskolene. Også når det gjaldt ledelsesstrukturer ble det åpnet for variasjon. Snarere enn totaloverhaling fikk vi en situasjon preget av partiell endring, der gamle strukturer ble opprettholdt innen ulike deler av systemet. Vi finner også et betydelig omfang av prosesser der nye ordninger har lagt seg over gamle snarere enn å erstatte dem i iverksettingen av reformen. De enkelte institusjonene og fagmiljøene har brukt frihetsgradene til lokal fortolkning og lokal utforming av reformen. Dette gjelder både i studiestruktur, organisasjon og ledelse, finansieringsmodell, internasjonalisering, utvikling av systemet for

kvalitetssikring samt undervisning og vurdering, Innen hvert av disse områdene framstår blandingsforholdet mellom gamle og nye ordninger som særegne, og de manifesterer seg på ulike måter innen ulike institusjoner og institusjonstyper og innen ulike fagområder. Selv om kvalitetsreformen nok har beveget disse områdene i en bestemt retning, så har det skjedd i ulik grad og i ulikt tempo, slik at mye av den heterogeniteten som preget norsk høgre utdanning før reformen er opprettholdt.

### **9.3 Økt konkurranseorientering i et stabilt system?**

Kvalitetsreformen har gitt institusjonene et sterkere strategisk ledelsesfokus som primært er styrt i retning av rekruttering av studenter, gjennomstrømning og produksjon av studiepoeng. Dette skjer innenfor rammen av utvikling der relasjonen mellom kvalifiserte søkere og antallet studieplasser framstår som relativt balansert totalt sett. Det er universitetene som først og fremst har bedret sin relative stilling målt ut fra antallet søkere. Omslaget fra det gamle mønsteret, der det primært var høgskolene som ekspanderte, er her klart. Selv om søkemønsteret er endret mer i retning av universitetene enn høgskolene, så har institusjonene stort sett greidd å opprettholde sin posisjon i feltet, målt ut fra antallet registrerte studenter. En tolkning av denne kontinuiteten er at den insentivbaserte finansieringsordningen er blitt modifisert av andre statlige styringsmekanismer. Dette bidrar også til å avdempe noe av institusjonenes kamp mot hverandre.

### **9.4 Nye likhetstrekk mellom universitet og høgskoler**

Kvalitetsreformen videre tolkes inn i en utvikling som har vært preget av en tiltakende enhetliggjøring av høgre utdanning. En sentral linje har her gått gjennom de lovendringer som er foretatt for å stabilisere sektoren i det nye forvaltningslandskapet. En annen linje går gjennom utvikling av likeartede praksiser. To forhold kan her trekkes fram. For det første har undervisning på tvers av fagområder nå vunnet sterkere fram innen både høgskoler og universitet. Vilkårene for tverrgående undervisning ble etablert i høgskolesektoren gjennom høgskolereformen i 1993, men uten at dette potensialet ble særlig utnyttet. Dette er sannsynligvis blitt forsterket innad i høgskolene, og gjennom Kvalitetsreformen fikk slike ordninger sitt gjennombrudd ved universitetene i samband med moduleringen.

For det andre har kvalitetsreformens gitt studieprogrammene forrang som de grunnleggende enhetene ved universitetene, mens rollen til institutter og avdelinger som "leverandører" av undervisning ble betonet. I prinsippet innebærer dette at kostnadene for forming av nye studieprogrammer kan ansees som vesentlig redusert. De nye studieprogrammene innebærer slik sett et nytt organiserende prinsipp i tillegg til fakulteter, avdelinger og institutter. Det gamle kartet i norsk høgre utdanning basert på en organisatorisk forankring av disiplinene i egne institutter er endret på to måter: gjennom sammenslåinger og etablering av større institutter som rommer flere disipliner og gjennom etablering av nye studieprogrammer som

går på tvers av disipliner. Det nye forholdet mellom disiplin, formell organisasjon og studieprogram er blitt mer komplisert og flertydig. Det har også antatt ulike former og utviklingsretninger og trolig blitt preget av de særegne sosiale relasjonene som er dominerende innen de ulike fagområder.

### **9.5 Endringer i undervisning og tilbakemelding**

Det har skjedd betydelige pedagogiske endringer når det gjelder både undervisning og vurdering i kjølvannet av Kvalitetsreformen, og på dette området kan vi si at reformen har virket etter hensikten. I lys av internasjonal forskning på utdanningsreformer, kan det kanskje virke overraskende at disse sidene ved reformen har fått så vidt stor gjennomslagskraft. Det finnes imidlertid unntak fra dette hovedfunnet: reformer kan bidra til endring dersom de bygger på lærernes ekspertise og tar høyde for det spesielle ved denne type arbeid: Det kan være lite tvil om at jordsmonnet var rede for økt skriving og tilbakeføring, og at lærerne i all hovedsak har sett på denne siden av reformen som fornuftig per se. Samtidig må nok aksepten av denne siden av reformen også relateres til samvirket mellom en rekke ulike elementer i reformen: insentivbasert finansiering, endring i organisasjons og ledelse, utviklingen av institusjonelle kvalitetssystemer samt tilførselen av økte ressurser som skapte et handlingsrom. Totaliteten av disse elementene har hatt store konsekvenser for arbeidsvilkårene for de fagansatte. Obligatorisk skriveoppgaver har også andre viktige funksjoner som ikke bør undervurderes. Som et administrativt instrument har obligatoriske skriveoppgaver den fordel at kun studenter som tilfredsstillt arbeidskravene kan få gå opp til eksamen. Dette representerer et skritt i retning av at det blir mer forpliktende å være student. Avstanden mellom antallet studenter som er kvalifisert til eksamen og andelen som gjennomfører kan på denne måten reduseres gjennom å stille krav om innlevering og godkjenning av oppgaver. Det er også betydelig støtte for at obligatorisk skriving øker sjansene for et godt resultat til eksamen. Obligatoriske oppgaver representerer også viktige håndtak og markeringspunkter for de nye kvalitetssikringssystemene.

### **9.6 Balansen mellom utdanning og forskning**

De pedagogiske endringene i kjølvannet av Kvalitetsreformen er klart i tråd med intensjonene, og det må bedømmes som positivt at studenter i økende grad skriver oppgaver og får tilbakemelding underveis i studiet. Samtidig innebærer det ekstra arbeidsoppgaver å skulle utforme og administrere oppgaver og å gi tilbakemelding til studentene. Dette understrekes av undersøkelsen blant de ansatte der et klart flertall svarer at de bruker mer tid på undervisning, mens nesten ingen bruker mer tid på forskning. Data om tid til forskning ved de statlige høgskolene peker imidlertid i noe ulik retning. Evalueringens personalundersøkelse viser at et flertall (ca 60 prosent) svarer at de bruker mer tid på undervisning, mens en undersøkelse av FoU i høgskolesektoren har vist at fordelingen av arbeidstid mellom forskning og undervisning er stabil ved høgskolene. Det foreligger ikke oppdaterte tidsbruksundersøkelser blant universitetspersonalet, men personalundersøkelsen viste at ca 70 prosent mente de

bruker mer tid til undervisning. Opplevelsen av tidsklemma er dermed ikke uventet klarest ved universitetene.

Vi fortolker det slik at de pedagogiske endringene neppe ville ha skjedd uten at de var i tråd med de ansattes syn på hva som er god undervisning. Det er derfor vanskelig å se at den pedagogiske utviklingen *reverseres* og at man vender tilbake til situasjonen før Kvalitetsreformen, selv om tidsklemma som mange opplever kan gjøre dette fristende. Koplingen mellom studieprogresjon og finansiering vil også bidra til å gjøre en slik tilbaketrekking problematisk.

Det er vanskelig å identifisere hvor mye av personalets opplevelse av en tidsklemme som kan tilbakeføres til ekstra innsats under implementeringen av nye studieprogrammer og undervisningsmetoder, og hvor mye som kan betraktes å være av mer permanent karakter. Vår vurdering er at Kvalitetsreformens vektlegging av undervisning og veiledning har skapt et dilemma i forhold til personalets tid til forskning innenfor et system der den forskningsbaserte undervisningen står svært sterkt.

Finnes det muligheter til å effektivisere lærernes arbeid med studentaktiviserende undervisnings- og vurderingsformer, skriving og tilbakemelding? Ut fra vårt datamateriale og vårt kjennskap til praksisrelatert forskning på disse feltene, mener vi svaret er betinget ja. Når det gjelder skriving, finnes det mye dokumentasjon fra andre land på varierte måter å bruke skriving på som er mindre tidkrevende enn tradisjonelle oppgaver. Vi vet også at det å gi studentene systematisk akademisk skriveopplæring, reduserer arbeidet for den enkelte lærer, men det krever selvsagt ressurser til slik undervisning. Når det gjelder tilbakemelding, viser mappesurveyen og studentundersøkelsene at en stor prosent av studentene fikk tilbakemelding på alt de leverte inn, og mange fikk både skriftlig og muntlig tilbakemelding. Selv om studentene i utgangspunktet vil ønske seg *mest mulig* individuell tilbakemelding fra lærer, handler kvalitet minst like mye om designet på hele læringsprosessen og hvilken type tilbakemelding som er mest nyttig og på hvilket tidspunkt. IKT-baserte systemer, LMS, gjør det mulig å kombinere tidssparende kollektiv lærertilbakemelding, medstudentrespons og individuell lærerveiledning der det trenges mest.





Stensberggata 26  
Postboks 2700 St. Hanshaugen  
N-0131 Oslo

ISBN 978-82-12-02385-7 (trykksak)  
ISBN 978-82-12-02386-4 (pdf)