

Internationella utblickar

Gunnar Enequist
Utredningsavdelningen

08-563 085 59
gunnar.enequist@hsv.se

2006-05-09

Mer information hittar du på www.hsv.se

I Högskoleverkets instruktion från regeringen ingår att bevaka nationella och internationella förhållanden och tendenser som är viktiga för högskolans verksamhet. Den internationella bevakningen redovisas bl.a. i nyhetsbrev, rapporter och s.k. Internationella utblickar, varav denna är en. Innehållet i Internationella utblickar kan t.ex. vara analyser, beskrivningar av utländska förhållanden och referat av utländska rapporter. De publiceras endast på Högskoleverkets webbplats www.hsv.se

Den norska Kvalitetsreformen utvärderas

Författare: Svein Michelsen, Universitetet i Bergen och Per-Olaf Aamodt, NIFU-STEP

Sammanfattning

I denna PM redovisas en kort sammanfattning hämtad ur en första utvärdering av den norska Kvalitetsreformen som genomfördes år 2002. Reformens syfte är att bidra till bättre kvalitet i högre utbildning och berör såväl studiernas uppläggning som styrningen av lärosätena. Utvärderingen behandlar bl.a. den nya examensstrukturen med bachelor och master, pedagogiska effekter, betygssättning enligt ECTS-skalan, resultatorienterad finansiering och internationalisering.

Bakgrund

Den norska Kvalitetsreformen är en ambitiös reform. Målsättningen är att "Norge ska vara en ledande kunskapsnation. Reformen ska på ett markant sätt bidra till bättre kvalitet inom högre utbildning och forskning". En av målsättningarna är att Norge ska bli ett av de främsta länderna i världen när det gäller kvalitetsnivå inom undervisnings- och forskningsområdet. Kvalitetsreformen, som antogs av Stortinget inför sommaren 2001, grundar sig på ett betänkande från *Mjøsutvalget* (en statlig kommitté) som lades fram i maj 2000. Stora delar av utredningens förslag antogs genom Stortingets beslut, dock inte allt. Reformen trädde i sina huvuddelar i kraft från och med år 2002, medan det nya examenssystemet genomfördes under läsåret 2003/04.

I regeringens proposition delades Kvalitetsreformen in i en studiereform och en styrningsreform. Studiereformen hade den överordnade målsättningen att "studenten ska lyckas" och presenterade en uppläggning som syftar till en enhetlig studiemiljö inom en reviderad examensstruktur. Den tidigare strukturen med en fyraårig period för en *cand.mag.-examen* och ett tvåårigt *hovedfagstudium* ersattes av en treårig bachelorexamen och en tvåårig masterexamen. Bland andra inslag märks att internationaliseringen ska främjas som ett led i att öka kvaliteten.

Den andra huvuddelen av propositionen – styrningsreformen – omfattar högskolornas frihet och former för nationell samordning inom högre utbildning. Där slås fast att Nor-

ge inte behöver fler bredduniversitet, men att befintliga s.k. vetenskapliga högskolor kan ansöka om att få universitetsstatus. Samma sak gäller för högskolor med behörighet att utdela doktorexamen. Universitet och högskolor föreslås bli förvaltningsorgan med särskilda fullmakter och med ökad frihet både när det gäller akademiska frågor och när det gäller ekonomi och organisation. Med ett ökat förvaltningsmässigt ansvar som följd av en tydligare åtskillnad mellan högskola och departement, läggs även större vikt vid en mer professionell styrning av högskolorna. Inslaget av externa styrelserepresentanter ökas och man föreslår att ledning av institutioner och avdelningar ska kunna tillsättas, men att rektorn även i fortsättningen ska väljas. Ett nytt finansieringssystem införs, där en anse- lig del av budgeten anslås utifrån uppnådda resultat inom forskning och utbildning. Även studiefinansieringen ändras i riktning mot att bli mer resultatorienterad, där studie- stödet tilldelas studenten efter uppnådda resultat.

I Stortingets beslut ingick också att genomföra en utvärdering för att belysa om Kvalitetsreformen gav förväntade effekter. Forskningsrådet fick uppdraget att genomföra utvärderingsuppdraget, med en budget på 13 miljoner norska kronor, mellan år 2003 och år 2006.

Utvärderingen grundar sig på omfattande och varierande data. Där ingår bland annat: en genomgång av centrala dokument; en större enkätundersökning bland den akademiska personalen; en undersökning bland chefer och en undersökning bland studenter (*Levekårsundersøkelse* genomförd av *Statistisk sentralbyrå*), insamling av statistiska data från en rad olika datakällor samt besök på lärosäten. Forskargruppen valde ut åtta lärosäten för närmare studier. Vid besöken har forskarna haft möten med ledningen samt representeranter för personalens och studenternas organisationer vid utvalda fakulteter, avdelningar och institutioner.

Nu föreligger den första rapporten från forskargruppen med utvärdering av Kvalitetsreformen (*Kvalitetsreformen møter virkligheten, Norges forskningsråd, Rokkansentret och NIFU-STEP, 2006*). Rapporten bygger huvudsakligen på resultat från enkätundersökningen bland den akademiska personalen. Forskarna påpekar att de fortsatta analyserna och det ytterligare material som har samlats in, men inte ännu bearbetats, kan komma att ge delvis andra bilder av reformen än den som nu presenteras.

Sammanfattningar av rapportens artiklar

I följande avsnitt sammanfattas de viktigaste delarna av rapporten. För svenska läsare bör påpekas att texten är starkt komprimerad och förutsätter i flera fall vissa kunskaper om norsk högre utbildning. Vi vill därför rekommendera intresserade läsare att ta del av den fullständiga rapporten (se länk sist i texten).

Ny examensstruktur

Det mest slående resultatet hittills är utan tvekan att högskolor och fakulteter har använt införandet av ett nytt examenssystem till att genomföra omfattande ändringar i studieutbudet. Det nya examenssystemet fungerade från början som ett ramverk som måste få sitt ämnesmässiga innehåll genom lokala anpassningar och utformningar. Inte minst mot

bakgrund av åtskilligt motstånd mot reformen, men även eftersom reformer av detta slag är mycket arbetskrävande, kunde man ha förväntat sig en "minimalistisk" anpassning. Man kunde alltså ha tänkt sig att högskolorna skulle vilja genomföra minsta möjliga förändringar för att förkorta studietiden från fyra till tre år. En sådan förändring är i sig krävande nog. Utvärderingen visar emellertid att genomförandet av Kvalitetsreformen på lokal nivå inte stöder hypotesen om en "minimalistisk" anpassning. Tvärtom verkar implementeringen av det nya examenssystemet att ha genererat en ansenlig grad av kreativitet. Ändringarna verkar genomgående ha varit reella och klara, inte enbart pappersreformer.

Det finns klara likheter i bedömningarna som företrädare för olika ämnen gör när det gäller de kvantitativa sidorna i reformen. Kvalitetsreformen framstår för de flesta som en kvantitetsreform. Åsikterna är att det primärt handlar om en effektiviserings- och styrningsinriktad reform, att den troligtvis kommer att bidra till att öka produktionen av studiepoäng, och att reformen kommer att leda till att mer tid läggs på undervisning och mindre på forskning. Det råder också stor enighet om att studenternas engagemang för reformen primärt bör säkerställas genom aktiverande undervisningsformer i kombination med obligatoriska examensuppgifter.

När det gäller synen på kvalitet och de nya bachelor- och masternivåerna finns det emellertid tydliga variationer i den värdering som de akademiska lärarna står för. En majoritet (60 procent), menar att kvaliteten i den nya bachelor-examen inte motsvarar den gamla *cand.mag.-examen*. En ganska stor minoritet (40 procent) menar dock att kvaliteten är jämförbar. De här variationerna går tvärs över högskolor och universitet och även tvärs över olika ämnesområden.

Kvalitetsreformen har inneburit att gamla studieprogram har omformulerats och anpassats för den nya formen och att en rad nya program har inrättats. Samtidigt finns tendenser till återgång till gamla strukturer och gamla lösningar i genomförandet av reformen, t.ex. genom tillämpande av årskurser. Indelningen i årskurser har ökat avsevärt och representerar en central del av studiestrukturen, särskilt inom det humanistiska området.

Pedagogiska sidor av reformen

Kvalitetsreformen innebär både strukturella och innehållsmässiga förändringar. I likhet med andra större utbildningsreformer, såsom den tidigare Reform 94, implementeras de strukturella reformerna relativt snabbt, medan innehållsmässiga reformer, såsom undervisnings- och bedömningsgrunder, går mycket långsammare. Det tar ofta tid för den akademiska personalen att ändra på arbetssättet. Resultaten hittills tyder dock på att det håller på att ske viktiga förändringar inom undervisningen, inte minst när det gäller bedömningsgrunderna. Det har skett en viss omläggning från plenumföreläsningar till undervisning i mindre grupper, men ändringarna har mer karaktär av tyngdpunktsförskjutning än direkt omläggning av traditionella undervisningsformer. Genomgripande förändringar i hur undervisningen läggs upp är sällsynta och där det har skett har det förberetts eller påbörjats redan före Kvalitetsreformen. När det gäller bedömningsgrunderna däremot, är förändringarna större. De ändringar som verkar ha fått bredast genomslag så här

långt är ett ökat antal obligatoriska skriftliga uppgifter och tätare uppföljning av studenterna. Det sistnämnda sker speciellt i form av skriftlig återkoppling på uppgifter och införande av portfoliobedömning samt delexamina och löpande studiebedömningar.

Under förutsättning att förändringarna är så betydande som de verkar, så kan det finnas flera bakomliggande orsaker. För det första representerar inte Kvalitetsreformen början på reformarbetet inom undervisning och vägledning i högre utbildning. Det är ett arbete som har pågått under många år, ända sedan början av 1990-talet, då frågan om studiekvalitet på allvar blev aktuell. Kvalitetsreformen har bidragit till en utveckling som hade inletts redan tidigare. För det andra speglar de pedagogiska idealen i Kvalitetsreformen hur de flesta lärare inom högre utbildning vill arbeta – i nära kontakt med studenterna och med täta uppföljningar, med ökad vikt vid skrivträning och med frekvent återkoppling. Detta har inte varit enkelt att genomföra i en tid när antalet studenter har ökat snabbt, och i ett system som fokuserar på forskningsmässig kvalificering. Visserligen har högskolorna fått extra resurser för att genomföra Kvalitetsreformen, men det är ändå en öppen fråga huruvida de här tankarna i reformen är möjliga att genomföra i ett modernt massutbildningssystem.

Samtidigt har det framkommit en del sidor av omläggningen som är problematiska. Huruvida det handlar om kortsiktiga anpassningsproblem kvarstår att se. De mest problematiska aspekterna när det gäller studenternas lärande verkar vara kopplade till modulariseringen, det starkt ökande studentantalet, ledningen av studenternas lärandeprocess samt tidspressen. Dessa aspekter påverkar varandra sinsemellan och ser olika ut inom olika ämnesområden. Frågan är var balansen ska ligga mellan frihet och styrning, både när det gäller uppbyggnaden av moduler och ifråga om studenternas valfrihet. Det finns inget generellt svar på den här frågan, men det är en diskussion som varje ämnesområde bör ta.

Betygssättning och avhopp

Såväl användningen av den nya betygsskalan (A – F) som kraven för godkännande har varit mycket omdebatterade. Det har förekommit diskussioner om vilka kraven ska vara för att uppnå "A" eller "B" och när det gäller användningen av normalfördelningskurvan. Användningen av betygssättningen är intressant, både ifråga om hur studenter i Norge bedöms i förhållande till andra länder och ifråga om huruvida intentionerna när det gäller en mer likartad betygssättning inom högskolor och lärosäten är uppnådda.

Betygsfördelningen är nästan identisk vid universitet och vid högskolor och det märks heller ingen förändring mellan läsåren 2003/04 och 2004/05. Betyget "C" är vanligast med 30 procent och "B" får strax under 25 procent av studenterna. Omkring 10 procent får betyget "A". Denna fördelning ligger nära det förväntade resultatet.

Pedagogiska reformer som sådana borde leda till att färre studenter hoppar av. Dessutom har frågan väckts om finansieringssystemet i sig gör att examinatorerna ställer lägre krav när studenten ska avlägga examen. Resultaten i utvärderingen ger inga klara besked i dessa frågor. För det första ser vi att det inte har skett några större förändringar när det gäller andelen avhopp efter införandet av Kvalitetsreformen, men att det har varit en

jämn nedgång sedan omkring år 2000. För det andra skulle vi, om reformen medför att färre studenter hoppar av, kunna förvänta oss en viss ökning av antalet studenter som är godkända på den lägsta betygsnivå (betyget E) och färre som är underkända (betyget F). Detta ser inte ut ha blivit fallet. För det tredje pekar resultaten i många olika riktningar när vi studerar de enskilda högskolorna och fakulteterna mer i detalj. För det fjärde minskade antalet avhopp inom flera ämnesområden redan före Kvalitetsreformen. Slutligen kan man säga att om andelen som hoppar av minskar, kan detta vara ett resultat av att undervisningen och vägledningen har blivit bättre, men det kan lika gärna betyda att studenterna nu har bättre förutsättningar eller att kraven på de svaga studenterna har sänkts.

Resultatorienterad finansiering

Det nya finansieringssystemet ger högskolorna ekonomisk utdelning i förhållande till uppnådda resultat inom utbildning och forskning. Vi har ännu inga säkra belegg för att studenterna faktiskt genomför sina studier på ett effektivare sätt, och än mindre vet vi när det gäller kvaliteten på den utbildning de får. Enligt databasen om högre utbildning (DBH) verkar det dock som om det produceras fler studiepoäng än före reformen och detta kan ses som en indikation på en utveckling i rätt riktning. Andelen som hoppar av har visserligen minskat, men det ser inte ut som om Kvalitetsreformen har haft någon större del i denna utveckling.

En debatt har förts när det gäller det nya finansieringssystemet – man har spekulerat i att fakulteterna inte "har råd" att låta studenter hoppa av, eftersom det leder till en ekonomisk förlust. Spekulationerna beror inte minst på att kraven om att använda externa examinatorer på alla nivåer har minskat och många har påstått att detta blir konsekvensen av det resultatorienterade finansieringssystemet. Den akademiska personalen verkar också vara oroade över detta. Ett flertal tror att tröskeln kommer att sänkas inom andra fakulteter, men färre tror att detta gäller deras egen fakultet i samma utsträckning och det är ännu färre som tror att de själva kommer att sänka kraven.

Det går ännu inte att dra någon slutsats om att de ekonomiska faktorerna skulle ha lett till att man låter studenter som inte uppfyller kraven få passera examen. Men när en stor andel av den akademiska personalen ger uttryck för en oro över att detta kan bli fallet bör man ta problemet på allvar. Resultaten ger ingen entydig och klar bild av att den akademiska personalen faktiskt skulle ändra på sitt arbetssätt i en riktning som kan ge ekonomisk utdelning för lärosätet. Visserligen svarar de att de lägger mer tid på undervisning, men det kan vara en naturlig följd av implementeringen av nya studieformer och ändringar i undervisnings- och bedömningsgrunder.

Den norska examenstraditionen har historiskt sett varit förknippad med värden som rättssäkerhet och förutsägbarhet. Betydande resurser har investerats för att säkra dessa värden. Universitet och högskolor är beroende av att det finns en tilltro till hög ämneskvalitet och integritet. Debatten har av flera tolkats som ett uttryck för att det nu finns brister i denna tilltro. Å andra sidan kan resultaten av undersökningen tolkas som uttryck

för oro när det gäller den minskning av resurser som genomförandet har inneburit vid en rad högskolor och fakulteter.

Kvalitet och kvalitetssäkring

Kvalitetsreformen fullföljer och formaliserar krav på lärosätenas egna system för kvalitetskontroll och kvalitetssäkring. Därigenom blir rutinerna för kvalitetssäkring mer formella och byråkratiserade och läggs ovanpå de traditionella mekanismerna, baserade på lärarnas kollegiala akademiska bedömning. Resultaten från enkäten bland den akademiska personalen visar att kvalitetsarbetet faktiskt haft en förändringseffekt på undervisningen. Bland annat har mer tid lagts ned på kvalitetsarbete, transparens har blivit viktigare och den kollegiala diskussionen kring kvaliteten på undervisningen har ökat. Man kan säga att den ökade fokuseringen på studiekvalitet och kvalitetssäkring verkar ha bidragit till att undervisningen blivit mindre "privat". Vidare verkar lärosätenas egna initiativ vara det viktigaste, medan NOKUT:s¹ verksamhet så här långt inte verkar ha någon större effekt för den enskilde läraren, speciellt inte vid universiteten. I övrigt verkar de anställdas syn på kvaliteten i högre utbildning inte skilja sig åt mellan mätningen år 2005 och den tidigare mätningen år 2000. Det är dock något fler år 2005 än år 2000 som svarar att ämneskunskaperna är lägre än förut, och att stora skillnader i studenternas kunskapsnivå försvårar undervisningen. Det senare kan ha samband med att kunskapsnivån faktiskt är mer varierande nu, men även att den anställda har mer kontakt med sina studenter i undervisningen än tidigare.

Ledning och styrning

Ett mål med Kvalitetsreformen är att ledningsfunktionen vid universitet och högskolor ska stärkas på alla nivåer. Samtidigt är lärosätenas förmåga att genomföra förändringar beroende av styrning och ledning. Men vad innebär det att "stärka" ledningen i akademiska miljöer? En tolkning är att universitet och högskolor har rört sig i riktning mot en starkare ledning än tidigare, där kollegie- och fakultetsorgan har försvagats. Det tar sig bl.a. uttryck i att institutionsstyrelser har ersatts av rådgivande organ. Många högskolor, särskilt de statliga, har valt att stärka fakultetsnivån på bekostnad av institutions- och/eller avdelningsnivån. En tolkning av denna utveckling är att man i sina organisationer introducerar element från företagsekonomiskt tankesätt som bygger på ett tydligt ledarskap. Detta skulle i sin tur förbättra möjligheten att genomföra de valda strategierna.

Det verkar inte som om de nämnda förändringarna har skapat något allmänt missnöje eller misstro mot ledarna i de nya strukturerna, även om de flesta vill ha valda ledare. Flertalet är nöjda med och har tilltro till sin ledare. Det framkommer även att de som är positiva till utnämnda ledare är de som upplever att de har en närhet till ledaren, medan de som inte upplever denna närhet vill återgå till den tidigare ordningen med valda ledare. Detta antyder att närhet till ledaren är viktigare än formell struktur. Det måste dock

¹ *Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen*, NOKUT, är den norska myndighet som svarar för bl.a. utvärdering och ackreditering inom högre utbildning.

ses i ett sammanhang med flera förbehåll. Å ena sidan är informella samtal det viktigaste sättet för de anställda att påverka ledaren. Å andra sidan verkar ledaridealen bland den akademiska personalen vara på väg att förändras mot en större acceptans av strategiskt ledarskap.

Internationalisering

Kvalitetsreformen kan ses som ett uttryck för en ny form av internationalisering. Den gamla norska formen för internationalisering grundade sig på en kombination av forskarbyggda nätverk och att studenter skickades utomlands för att utbilda sig inom områden det egna landet inte kunde erbjuda. Synen på utlandet som en källa för forskarnätverk och som en resurs med studieplatser, som kan mobiliseras för att lösa nationella kapacitetsproblem inom ett ämne eller användas som säkerhetsventil, verkar ha dominerat internationaliseringsarbetet fram till omkring 1990.

Den nya internationaliseringen ska genomsyra högskolornas arbete och student- och forskarrörlighet ska inordnas i högskolornas utvecklingsstrategier. Medan studentutbytet tidigare var präglad av spridda och tillfälliga aktiviteter ska det nu införlivas som en integrerad och viktig del i studenternas utbildningstid och vara ett viktigt inslag i högskolans utbildningsplan: alla studenter ska få tillfälle till en utlandsvistelse; internationalisering "på hemmaplan" ska vara lika viktigt som internationalisering "på bortaplan" och verksamheten vid lärosätenas egna campus ska ges en internationell profil. De administrativa organ och kontor som lärosätena numera har för studentutbyte och utveckling av internationella nätverk spelar en viktig roll i detta arbete.

Enkätsvaren visar att den akademiska personalen har en pragmatisk syn på internationaliseringen. Bland annat verkar tilltron vara begränsad när det gäller studentutbytenas bidrag till ökad kvalitet i undervisningen. Det är en större andel anställda som anser att ERASMUS och liknande program inte är särskilt viktiga, än tvärtom. Men forskarutbyte och samarbete mellan högskolorna betraktas som viktigt. De allra flesta anser dock att Kvalitetsreformen inte har någon betydelse när det gäller att ta emot gästforskare. Det norska forskarsamfundet förefaller i huvudsak vara orienterat mot internationalisering "borta". Man kan dock se olika förhållningssätt till internationalisering beroende på vilken tjänst man har och vilket lärosäte man tillhör. Högskolelektorer prioriterar samarbete mellan lärosätena, medan förste amanuenser och professorer värderar forskningsutbyte som mest ändamålsenligt. Den begränsade tilltron till att studentutbyte ger bättre kvalitet i undervisningen verkar dock vara gemensam.

Internationaliseringen hemma har kommit en bit på väg. Speciellt gäller detta viljan att undervisa på engelska. Mer än 70 procent av respondenterna tyckte det var önskvärt att undervisningen i deras organisation blev tvåspråkig, vilket i praktiken innebär undervisning på engelska. Den anglosaxiska påverkan framträder även tydligt i synen på publicering. Nästan 100 procent av respondenterna inom matematiska och naturvetenskapliga ämnen och ingenjörämnen kommer att publicera sig på engelska. Inom de traditionellt humanistiska ämnena kommer mer än 50 procent att använda engelska som fackspråk, och inom juridiken, som räknas som mindre forskningsorienterad, kommer ca 22 pro-

cent att använda engelska. En tentativ summering av utvecklingen så här långt är att "gammaldags" internationalisering dominerar, men att tendensen mot "internationalisering hemma" kan innebära starkare involvering av den akademiska personalen och av studenter och därmed en möjlig övergång till en ny typ av internationalisering.

Strukturella skiljelinjer och inställning till Kvalitetsreformen

Enkätundersökningen har visat klara strukturella skillnader mellan olika grupper av akademisk personal. En huvudsaklig skiljelinje går vid graden av akademiskt kapital, dvs. mellan dem som både bedriver forskning och undervisar, och dem som endast i begränsad eller ingen utsträckning alls deltar på forskningsarenan utan i huvudsak bedriver undervisning. Detta akademiska kapital ackumuleras hos vissa, men är så att säga frånvarande hos andra. På detta område finns en klar och statistiskt signifikant skillnad mellan universitet och högskolor. Materialet visar att spridningen mellan olika lärosäten är större bland högskolorna än bland universiteten.

Man kan också identifiera klara skiljelinjer mellan fakulteterna inom både universitetssektorn och högskolesektorn. Medicin och odontologi har högst akademiskt kapital medan utbildningsvetenskapliga ämnen har lägst. Inom universitetssektorn bildar ämnesområdena en klar hierarki, med de traditionellt akademiska ämnena överst och yrkesutbildningar såsom hälso- och socialämnena samt lärarutbildningen nederst, dvs. med lägst akademiskt kapital. Inom högskolesektorn utgör de ekonomiska, administrativa och samhällsvetenskapliga ämnena de områden som ligger närmast universitetsämnena, medan hälso- och socialämnena ligger längst ifrån motsvarande ämnen inom universitetssektorn. Vissa delar av dessa skillnader känns igen från andra undersökningar av universitets- och högskolesektorerna och från undersökningar av enskilda fakulteter.

En central fråga är om vi kan se några samband mellan strukturella skiljelinjer och den akademiska personalens inställning till Kvalitetsreformen. Finns det någon koppling mellan akademiskt kapital och inställning till innehållet i Kvalitetsreformen? Det visar sig att ju högre akademiskt kapital en respondent har, desto större är också sannolikheten att vederbörande är reformkritisk, och vice versa: lågt akademiskt kapital ökar sannolikheten för att respondenten är positiv till Kvalitetsreformen.

Slutord

Som tidigare påpekats är ovanstående text starkt komprimerad. Vi vill därför rekommendera intresserade läsare att ta del av – relevanta delar av – den fullständiga rapporten. Det kan ske via länken här nedanför.

Länk till rapporten

http://www.nifustep.no/norsk/nyheter/kvalitetsreformen_m_ter_virkeligheten

e-post till författarna

svein.michelsen@aorg.uib.no

per.o.aamodt@nifustep.no