

Postprint-artikkel

«Gjør din plikt- krev din rett»- Kvalitetsreformen i bakspeilet

Elisabeth Hovdhaugen & Per Olaf Aamodt

Referanse (publisert versjon): Hovdhaugen, Elisabeth & Aamodt, Per Olaf (2022). «Gjør din plikt - krev din rett» - Kvalitetsreformen i bakspeilet. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 106(5), 392–407.

DOI (publisert versjon): <https://doi.org/10.18261/npt.106.5.2>

Dato: 06-01-22

Denne artikkelen er gjort tilgjengelig i henhold til utgivers retningslinjer.

Det er forfatterens siste upubliserte versjon av artikkelen etter fagfellevurdering, en såkalt postprint.

Dersom du skal sitere artikkelen anbefales det å bruke den publiserte versjonen

Elisabeth Hovdhaugen, NIFU* & Per Olaf Aamodt, NIFU

«Gjør din plikt - krev din rett» - Kvalitetsreformen i bakspeilet

Sammendrag (700 tegn)

Kvalitetsreformen var en omfattende reform av norsk høyere utdanning, der hovedmålet var at studentene skulle komme igjennom studiet uten forsinkelser og frafall. Slike problemer var særlig til stede i de løst organiserte universitetsstudiene, og nye og mer strukturerte studieopplegg skulle derfor innføres. I tillegg skulle studentene få tettere oppfølging og veiledning, med mål om økt studieintensitet. Cand.mag.-graden ved universitetsstudiene ble erstattet av en treårig bachelorgrad.

Målet med denne artikkelen er å belyse om Kvalitetsreformen har nådd sine mål om bedre studiegjennomføring og økt studieintensitet ved hjelp av offentlig tilgjengelig kvantitative indikatorer. Artikkelen tar sikte på å følge opp evalueringen av Kvalitetsreformen, med nyere data og belyse situasjonen 20 år etter at reformen ble innført.

Nøkkelord: Kvalitetsreformen, studiegjennomføring, tid til studier, studieintensitet, gradsreform

Antall tegn: 34 122

Corresponding author:

Elisabeth Hovdhaugen

NIFU, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Postboks 2815 Tøyen

0608 Oslo

Epost: elisabeth.hovdhaugen@nifu.no

Telefon: +47 40234502

ORCID: 0000-0002-6422-5028

Innledning

Kvalitetsreformen var en reform med svært mange ulike ambisjoner, en av dem var å forbedre gjennomføring og fullføring i høyere utdanning eller som Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) uttrykker det: «studentene skal lykkes» (St.meld. 27 (2000-2001):25). Med dette mente man primært å øke andelen som fullfører til normert tid og å redusere studiefrafall. To av de viktigste grepene i reformen relatert til studentene var dels en gradsreform der den fireårige cand.mag.-graden ble erstattet av en treårig bachelorgrad, og dels arbeid med å forbedre undervisning og veiledning. Denne artikkelen vil ta for seg og diskutere hvordan de tre områdene der reformen innebar konkrete endringer for studentene ser ut nå 20 år etter at reformen ble innført.

Endringen av gradssystemet var ment å effektivisere utdanningen, men var samtidig en tilpasning til Bologna-prosessen som hadde startet et par år tidligere (se Bologna-deklarasjonen 1999). Studiene ved både universiteter og høyskoler ble derfor innpasset i de nye gradene, bachelor og master. I tillegg til at den lavere graden ble kortet ned, fikk laveregradsutdanningen en strammere struktur ved universitetene. Bakgrunnen for endringen var at mange studenter ble forsinket fordi de valgte «feil fag» og ombestemte seg, men også fordi man fra myndighetenes side mente at fagmiljøene var bedre i stand til å lage meningsfulle fagkombinasjoner enn studentene.

Kvalitetsreformen omfattet også en rekke andre forhold som styring og faglig ledelse av institusjonene, kvalitetssikring, finansieringen av høyere utdanning, studiefinansiering og internasjonalisering. Alle disse delene av reformen hadde til hensikt å støtte opp om arbeidet med studiekvalitet.

Formålet med artikkelen er ved hjelp av en rekke statistiske indikatorer å sette søkelys på i hvilken grad Kvalitetsreformen har oppfylt sine mål:

- Er det en større andel av studentene som fullfører?
- Fullfører studentene flere studiepoeng?
- Har alderen på kandidatene gått ned?
- Har studieintensiteten økt?
- Er det tegn til endringer i undervisnings- og veiledningsformer?

Å gi noen svar på om kvaliteten i norsk høyere utdanning er blitt bedre er vanskelig. Kandidatenes overgang til arbeidslivet kan antyde noe om kvalitet, men endringer avhenger i like stor grad av arbeidsmarkedet som av kvaliteten. Studentenes tilfredshet med studiet kan være et annet kvalitetsmål, og vil bli omtalt.

I analysene av de dataene vi har anvendt kan vi ikke relatere eventuelle endringer til de ulike delene av Kvalitetsreformen, og en må også være åpne for at endringene ikke nødvendigvis er et resultat av reformen, men like godt av endringer i sammensetningen av studentmassen eller av endringer i andre samfunnsmessige forhold.

Bakgrunnen for Kvalitetsreformen

At studentene skulle lykkes i å fullføre utdanningen sin, hadde vært et viktig mål i høyere utdanning lenge før Kvalitetsreformen ble innført. Både Ottosenkomiteen (Kirke- og undervisningsdepartementet 1966-1970) og Hernesutvalget (NOU 1988:28) hadde som mål å stimulere studentene til raskere studieprogresjon (Vabø & Aamodt 2005). Men studieprogresjonen var fortsatt svak og frafallet høyt, noe som var et viktig utgangspunkt for nedsettelsen av Mjøsutvalget i 1998. En annen viktig grunn var et sterkt uttalt ønske fra universiteter og høyskoler om mer institusjonell frihet.

Med utgangspunkt i et svært bredt mandat anla Mjøsutvalgets innstilling (NOU 2000:14) et bredt bakteppe for sine reformforslag: En gjennomgang av tidligere reformer, en oversikt over internasjonale trender og en sammenlikning mellom høyere utdanning i Norge og andre land. De trekker også fram forholdet mellom høyere utdanning og verdiskapning og om informasjons- og kommunikasjonsteknologiens betydning. Studiereformen, som er mest sentral for denne artikkelen, presenteres i kapittel 7 «Kvalitet og effektivitet i læringsmiljøet og kapittel 9, «Gradsstruktur i høyere utdanning». Men målene om bedre kvalitet og gjennomføring understøttes også av en rekke andre reformforslag fremmet i andre kapitler.

Kapittel 7 drøfter kvalitetsbegrepet og ulike definisjoner av kvalitet, og konkluderer med at «Egentlig vet vi nok om kvalitet». Utvalget diskuterer også forholdet mellom kvalitet og effektivitet, og påpeker at effektivitet på den ene siden er den del av kvaliteten, men at man på den annen side også kan se kvalitet og effektivitet som motsetninger. Utvalget mener imidlertid å komme med forslag som fremmer både kvalitet og effektivitet. Det er institusjonene som må bære hovedansvaret for undervisningskvaliteten, og samtidig understrekes studentenes eget ansvar. Et mål er en utvikling fra undervisning til læring, og å fremme læringsformer som aktiviserer studentene på en bedre måte en tradisjonell kateterundervisning. Det er særlig viktig å ta bedre vare på begynnerstudentene for å minske overgangsvanskene fra videregående opplæring. Komiteen pekte videre på at det må utvikles et tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjon og student med bl.a. mer vekt på veiledning og oppfølging.

Det norske gradssystemet, og særlig den lavere graden cand. mag, var satt under debatt i perioden før Mjøsutvalget ble nedsatt. Etter at utvalgets arbeid hadde startet undertegnet Norge Bologna-deklarasjonen, og forpliktet seg dermed langt på vei til å innføre en ordning med 3 + 2 år i som mål for lavere- og høyeregradsutdanningen. Mjøsutvalget foreslo i kapittel 9 at all høyere utdanning skulle innpasses i dette gradssystemet. Utvalget mente at en nedkorting av den lavere graden ikke behøvde å bety noen nivåsenkning dersom gradene ble utviklet i retning av fastere studier enn cand.mag. der studentene i mange fag sto fritt i å velge fag. Et eksempel som ofte ble trukket fram ved cand.mag. var at studenter som tok flere samfunnsfag måtte gjennom mer eller mindre den samme metodeundervisningen i hvert enkelt fag.

Mange av Mjøsutvalgets forslag møtte motbør og ledet til debatt, men dette gjaldt særlig forslagene om nye styringsformer for høyere utdanningsinstitusjoner. Derimot ble forslagene om gradsreformen, og bedre og mer aktiviserende undervisningsformer i det store og hele godt mottatt i sektoren. Gradsreformen ble også oppfattet som lite kontroversiell fordi den ble forberedt i dialog med sentrale fagmiljøer underveis. Når Bolognadeklarasjonen var undertegnet, var dessuten gradsreformen nærmest uunngåelig. Gjennom Stortingsmeldingen og behandlingen i Stortinget ble det aller meste av Mjøsutvalgets forslag vedtatt og iverksatt fra 2002-2003.

Begrepet «Kvalitetsreform» forekom ikke i Mjøsutvalgets innstilling, men ble lansert i Stortingsmelding 27 (2000-2001). Mens Mjøsutvalgets innstilling var en murstein på nesten 700 sider, er stortingsmeldingen svært kortfattet, og inneholder mest forslag, og lite diskusjon. Blant annet er det verdt å merke seg at mens Mjøsutvalget var seg bevisst på at kvalitet og effektivitet kan stå i motsats til hverandre, mangler en slik refleksjon i stortingsmeldingen. Stortingsmeldingens problembeskrivelser handler primært om at studentene brukte for lang tid, fullfører for få vektall og at frafallet var høyt. Meldingen pekte på at gjennomføring er dårligst i de fritt organiserte studiene, og at man i større grad burde bruke de faste studiene i profesjonsutdanningene som modell. Men stortingsmeldingen følger likevel i det store og hele forslagene fra Mjøsutvalget både med hensyn til gradsreform og undervisningskvalitet. Stortingsmeldingens moto er at «studentene skal lykkes», og det legges vekt på å utvikle mer forpliktende studieordninger.

Evalueringen av Kvalitetsreformen

Omtrent samtidig som at reformen ble realisert, ble det av departementet igangsatt en bredt anlagt evaluering, til tross for at stortingsvedtaket ba regjeringen igangsette en evaluering først etter at reformen hadde «fått virke i tre år» (Innst.S. nr 337 (2000-2001), s. 34). Røkkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU fikk i felleskap ansvaret for gjennomføringen av evalueringen, som ble gjort i perioden våren 2003 til årsskiftet 2006/07 (Michelsen & Aamodt 2006). Med andre ord dekket evalueringen egentlig bare implementeringsperioden. En stor forskergruppe fra begge fagmiljøer deltok, og evalueringen munnet ut ti delrapporter og en kortfattet sluttrapport som ble publisert i januar 2007, og samtidig lansert for sektoren på et dagsseminar. Sluttrapporten pekte på resultatene av Kvalitetsreformen måtte sees i sammenheng med en rekke andre utviklingstrekk: vekst i studenttallene, tidligere reformer, internasjonal påvirkning (særlig Bologna-prosessen) og generelle endringer innenfor offentlig forvaltning (Michelsen & Aamodt 2007).

Allerede relativt kort tid etter at reformen ble iverksatt kunne en del viktige endringer påvises. I forbindelse med ny gradsstrukturen sto det klart at institusjonene og fagmiljøene hadde strukket seg langt i å utvikle nye studietilbud, i mange tilfeller med en flerfaglig profil. Reformen syntes å treffe lokale behov for endringer og utløste mange lokale initiativ. (Michelsen & Aamodt 2006). De nye rammene for en treårig lavere grad innebar i stor grad at fagenhetene ble delt opp i mindre moduler. Studentene skrev og leverte inn oppgaver langt hyppigere enn tidligere, og mottok mer tilbakemelding i tråd med reformens intensjoner (Dysthe et al 2006). Men studieintensiteten syntes ikke å øke. Tidlige funn indikerte at tid til undervisning gikk ned, tid til selvstudier økte marginalt, samtidig som studentenes tilstedeværelse på lærestedet hadde gått ned. Læringsmiljøet syntes ikke å ha blitt tettere, slik reformens intensjoner var. Evalueringens data dekket bare den aller første perioden, og ga ikke noen klart svar på om studieprogresjonen hadde blitt bedre. Men det kunne påvises at antall fullførte studiepoeng økte relativt mye etter reformen.

Hva har skjedd siden den gang?

Da evalueringen av Kvalitetsreformen ble avsluttet i 2006, hadde det gått bare drøyt tre år siden iverksettingen. På så kort tid kan man ikke forvente at reformen ville gi målbare resultater, fordi ting tar tid både å iverksette og registrere endringer. Når det nå er gått 20 år har vi data med tidsserier som gir et langt bedre bilde av endringene. Vi ser også at reformen har ført til betydelige endringer i hele sektoren. Ikke minst åpnet reformen for at høgskoler etter visse kriterier kunne få mulighet til å få universitetsstatus, og dette ble i sin tur kimen til store endringer i sektoren som kulminerte i strukturreformen. Strukturreformen har gitt oss et fullstendig nytt institusjonslandskap, langt utover det som var intensjonen i Kvalitetsreformen. Dette betyr at de endringene vi tar sikte på å belyse, kan henge sammen med langt flere faktorer enn Kvalitetsreformen i seg selv. I tillegg til strukturreformen har også studietilbudene i mange tilfeller endret seg i retning av lengre studier (for eksempel at lærerutdanningen har blitt femårig og det har vært en sterk vekst i ulike former for mastergrader basert på de tidligere høgskolestudiene). I tillegg har det vært vekst i søkertall og opptak av studenter. Indikatorrapporten (2021) viser at studenttallet ved starten av 2000-tallet var rett under 200 000, og at dette holdt seg stabilt frem til 2007. Fra 2008 har studenttallet vært stigende frem til 2016, da veksten igjen flatet ut på omtrent 280 000. Denne siste vekstfasen sammenfaller med de store strukturendringene i sektoren, og vi observerer at veksten særlig ser ut til å skje i læresteder som har fusjonert. Det er ikke mulig å si konkret hva økningen skyldes, «om det er lærestedene som posisjonerer seg ved å øke i størrelse, eller om det er mer attraktivt for studenter å søke på et universitet og studenttallet ved lærestedet derfor øker mer enn studenttallsøkningen generelt» (Indikatorrapporten 2021, pkt. 3.3). Økende studenttall kan ha gjort det mer krevende å oppfylle reformens mål om tetter oppfølging av studentene.

I denne artikkelen vil vi begrense oss til i hvilken grad intensjonen om bedre studiegjennomføring er oppfylt, n, og dessuten legge hovedvekt på det som kan belyses gjennom kvantitative indikatorer som vi kan følge over tid.

Data og metode

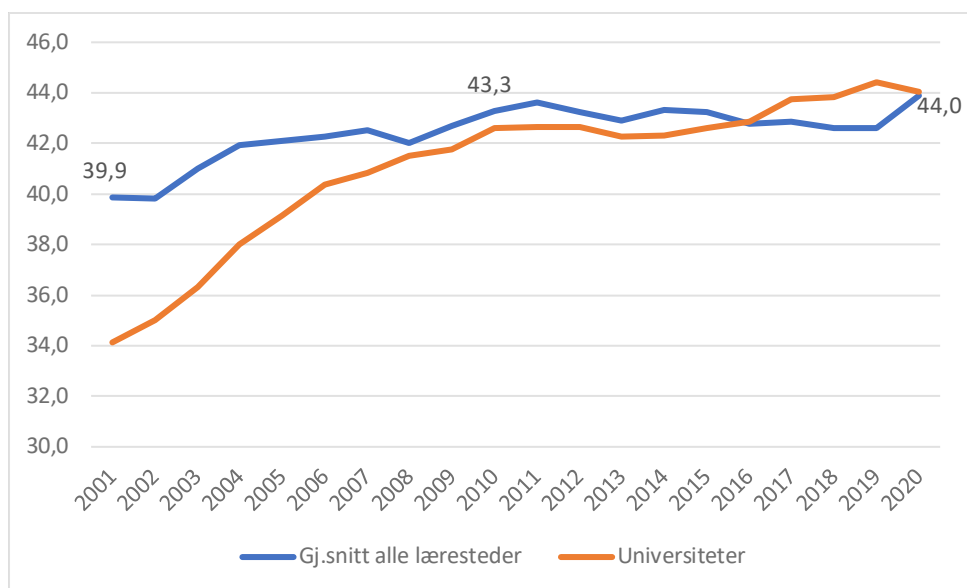
For å undersøke endringer i studiegjennomføring vil vi bruke ulike kvantitative indikatorer basert på offisiell statistikk som er tilgjengelig, og som foreligger som lange tidsserier. For å undersøke gjennomføring tar vi utgangspunkt i to indikatorer: hvor mange studiepoeng studentene fullfører, og andel som har fullført en grad i løpet av 8 år. I tillegg viser vi også gjennomsnittsalder på kandidater med bachelor- eller masterutdanning, selv om dette også avhenger av alderen på nye studenter. Den første av disse tre indikatorene er hentet fra Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), mens de andre to er fra SSBs offisielle statistikk for høyere utdanning. I hvilken grad reformen har ført til høyere kvalitet kan ikke måles direkte, men vi vil bruke Studiebarometeret for å vise studentenes tilfredshet med undervisning og veiledning. Målet om økt studieintensitet og studieinnsats kan også belyses ved data fra Studiebarometeret og eldre kilder om antall timer studentene bruker på studiene per uke. Alle data, unntatt studietid, vises som figurer. Kilde for dataene blir angitt i en note under figuren.

Studiebarometeret trenger imidlertid litt mer omtale som datakilde. Studiebarometeret er en undersøkelse blant studenter som er i sitt andre eller femte år av studiet (avhengig av lengde), og har blitt samlet inn årlig av NOKUT siden 2013. Undersøkelsen omfatter alle studenter som er registrert om høsten (andre/femte år) på programmet. Svarprosenten har variert fra 42 til 48 prosent. Generelt gir dataene et godt bilde av studentenes holdninger, og er en av de få datakildene som belyser studentenes studiehverdag. I analysene i denne artikkelen bruker vi kun noen få enkeltspørsmål på aggregert nivå til å illustrere aspekter ved høyere utdanning som ble berørt av innføringen av Kvalitetsreformen.

Bedre gjennomføring?

Et av de viktigste målene på effekter av reformen er om studentene kommer raskere gjennom studiene. Dette kan vi undersøke ved hjelp av å se nærmere på endring i studentenes studiepoengproduksjon og gjennomføring over tid.

Figur 1 viser vekst over tid i antall studiepoeng per student. Før reformen fullførte studenter i høyere utdanning i gjennomsnitt rett under 40 poeng per år, mens dette økte noe rett etter at reformen ble innført, til 42 til 44 poeng per student/år. Figuren viser også økningen i studiepoengproduksjon på studier ved universitetene økte kraftig ved innføringen av reformen, fra 36 poeng per student til 43-44 poeng per student. Videre viser figuren at økningen i noen grad startet allerede før reformen ble innført, noe som kan tyde på at den offentlige debatten kring tematikken har gitt større bevissthet om gjennomføring, både blant studenter og læresteder.

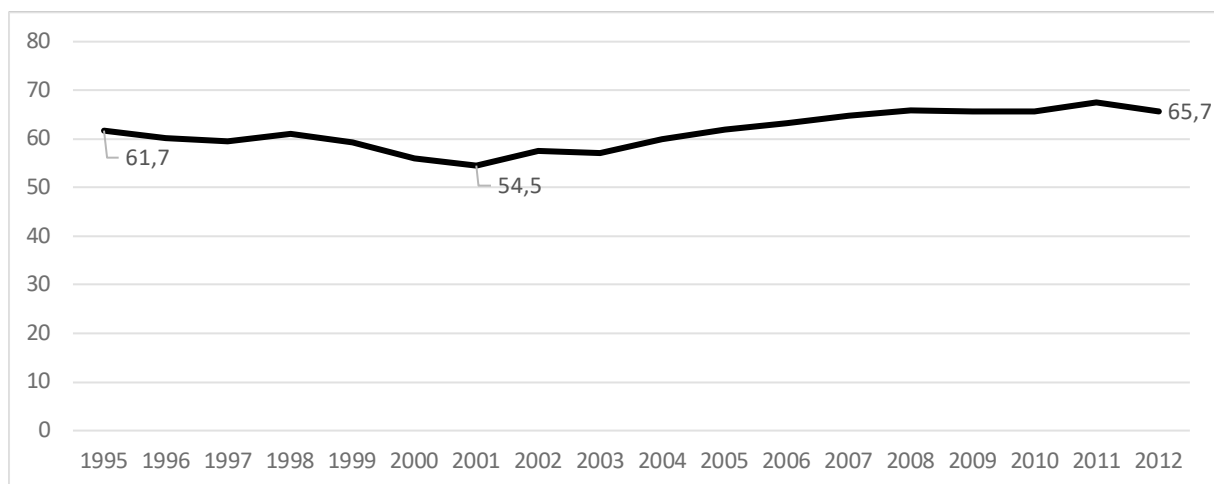


Figur 1: Antall studiepoeng per student, for alle studenter i høyere utdanning, og for universitetsstudenter, etter studieår.

Kilde: DBH statistikkside 5.3: Studiepoeng per student.

Mens fullførte studiepoeng måler resultatene for hvert studieår, krever data om fullføring tidsserier for den enkelte student. SSBs gjennomføringsstatistikk observerer studenter igjennom 8 år etter at de begynte, og registrerer stor andel som har fullført en grad. Figur 2 viser andel som har fullført av et startkull i perioden 1995 til 2012 (det siste året det finnes publiserte data for). På midten av 1990-tallet var gjennomføringen etter 8 år nesten 62 prosent, for deretter å synke til 54,5 prosent på det laveste i 2001, og så stige igjen. Siden 2008 har andelen som fullfører vært stabil på omtrent to av tre studenter. Dette kan indikere at tiltakene som ble satt i verk under Kvalitetsreformen muligens bidro til å gjøre fullføringen litt bedre i en periode, men at denne forbedringen ganske raskt stoppet opp. Dette indikerer at Kvalitetsreformen alene neppe bidro til økt gjennomstrømning.

Sammenlignet med andre land er Norges fullføringsrate er fortsatt relativt lav, særlig dersom vi sammenligner oss med land som Danmark, England eller Tyskland (Vossensteyn et al 2015).



Figur 2: Fullføring av en grad i høyere utdanning i løpet av åtte år etter første start, etter startår.

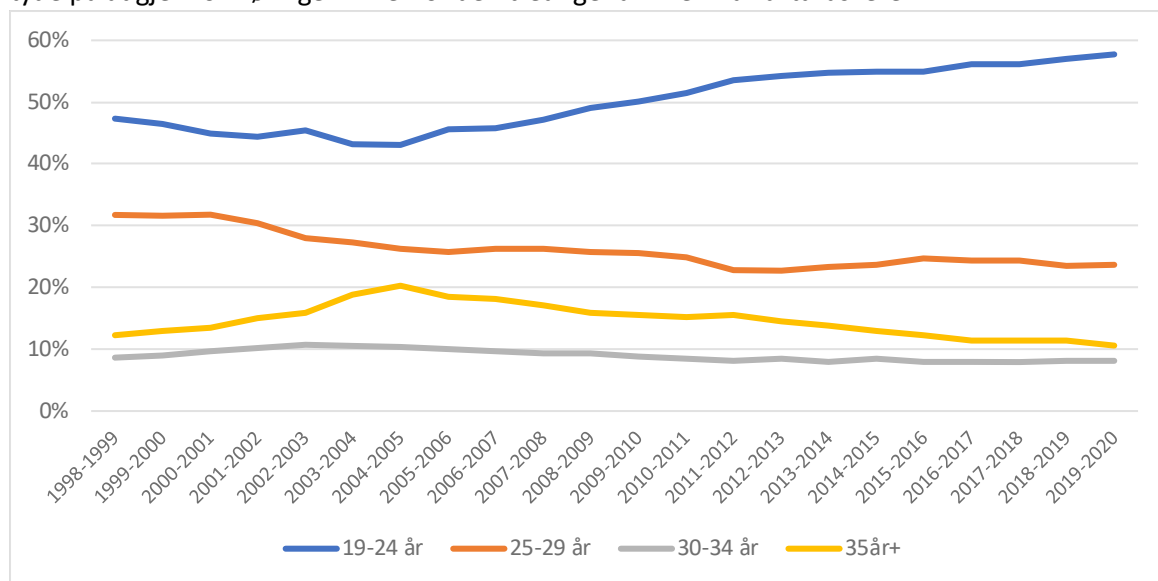
Kilde: SSB tabell 10808: Nye studenter og høyeste oppnådde grad innen 8 år

Yngre kandidater?

Dersom kandidatene blir raskere ferdig vil vi forvente at de er yngre når de uteksamineres. Men alderen på kandidatene avhenger også av hvor raskt de som har fullført videregående og fått studiekompetanse tar denne i bruk.

Det seneste tiåret har antallet kandidater økt sterkt, både på bachelornivå og masternivå. Tallet på høyere grads kandidater har økt mer enn på lavere grad: 49 mot 40 prosent. Dette kan isolert sett ha bidratt til at gjennomsnittlig tid brukt i høyere utdanning har økt.

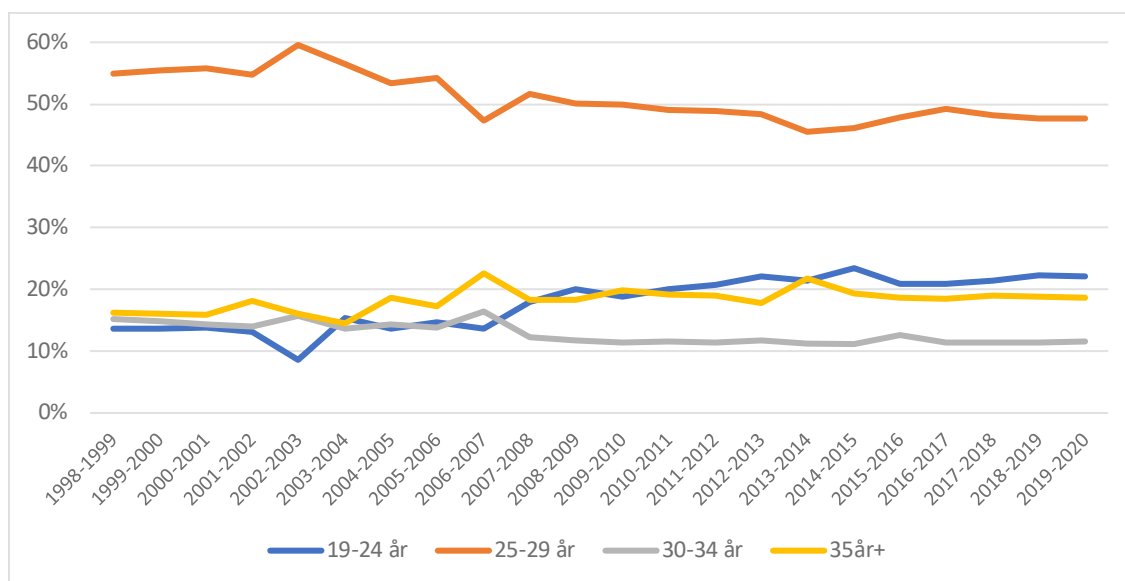
Figur 3a viser at alderen på bachelorkandidatene har gått ned etter innføringen av Kvalitetsreformen. Andelen som var 24 år eller yngre økte fra 45 til 57/58 prosent, mens andelen i aldersgruppen 25-29 år er redusert fra en tredel til en firedel. Spesielt i den første perioden ser vi effekten av at den lavere graden ved universitetene ble kortet ned fra tre til fire år, men når utviklingen har fortsatt kan det tyde på at gjennomføringen innenfor den treårige rammen har blitt raskere.



Figur 3a: Andel kandidater som fullfører en bachelorgrad, etter aldersgruppe

Kilde: SSB tabell 07997: Fullførte utdanninger ved universiteter og høyskoler i Norge, etter alder og nivå

Figur 3b viser et lignende mønster: blant masterkandidater øker andelen som er 24 år eller yngre fra rundt 14 prosent på slutten av 1990-tallet til 22 prosent 20 år senere. Utviklingen i de første årene etter 2002 kan reflektere nedkortningen av lavere grad. Når så utviklingen flater ut kan man reise spørsmålet om gjennomføringen på mastergradsnivå har bedret seg. Andelen 25-29-åring blant masterkandidatene blir redusert fra 55 prosent i 1998-99 til 48 prosent i 2019-20. Samtidig viser figur 2b at andelen over 35 år øker, fra omtrent 15 prosent før innføringen av Kvalitetsreformen til omtrent 20 prosent fra 2008-09 og fremover. Dette kan sannsynligvis knyttes til at det har blitt et større og bredere tilbud av utdanninger på masternivå, ikke minst ved de tidligere høyskolenes profesjonsutdanninger, hvor mange begynner i en mastergrad først etter noen år i arbeidslivet.



Figur 3b: Andel kandidater som fullfører en mastergrad, etter aldersgruppe

Kilde: SSB tabell 07997: Fullførte utdanninger ved universiteter og høyskoler i Norge, etter alder og nivå

Økt studieintensitet?

En klar intensjon med Kvalitetsreformen var også at studentenes studieinnsats burde økes. Det er en utfordring å svare på om dette er tilfelle fordi det mangler helt sammenliknbare tidsserier. Data fra Studiebarometeret dekker ikke perioden før Kvalitetsreformen, og er dermed ikke helt sammenliknbare med tidligere undersøkelser. Data fra Studiebarometeret omfatter andreårsstudenter og studenter på høyere nivå, mens mange av studiene gjort rundt 2000-tallet tok utgangspunkt i førsteårsstudenter.

Rundt 2000-tallet fant man ca 30 timer i uken brukt på studier for heltidsstudentene (Hovdhaugen 2004, Hovdhaugen & Aamodt 2006, Aamodt et al 2006). Også rundt midten/slutten av 1990-tallet lå gjennomsnittet på omtrent samme nivå (Wiers-Jenssen & Aamodt 2002). Med andre ord var det lite endring å spore i forbindelse med at Kvalitetsreformen ble innført. Man fant også studentene bruker omtrent like mye tid på å delta i undervisning etter innføringen av reformen som før.

Studiebarometeret viser stor grad av stabilitet i gjennomsnittlig studietid fra år til år i perioden 2014 til 2021 (Bakken et al 2022). Disse undersøkelsene viser gjennomsnittet for heltidsstudenter, uavhengig av type utdanning og nivå. Gjennomsnittet ligger på 34-35 timer per uke, der selvstudier utgjør litt mer enn halvparten. Dette ligger nær opp til tidligere undersøkelser, både for laveregrads- og høyeregrads studenter ved universitetene samt for studenter på vitenskapelige høyskoler. I 2005 brukte disse studentene drøyt 50 prosent av tiden sin på selvstudier, mens studenter ved høyskoler brukte omtrent 40 prosent av studietiden sin på selvstudier (Aamodt et al 2006:44). Selve gjennomsnittet i Studiebarometeret er noe høyere enn tidligere funnet, men dette kan være koblet til litt ulike måter å måle på og ulike utvalg (Wiers-Jenssen & Hovdhaugen 2019). Det synes dermed å være relativt stor stabilitet i antall timer brukt på studiet per uke, og i fordelingen mellom undervisning og selvstudier. Men samtidig ble semestrene lenger etter Kvalitetsreformen, så det er mulig at den årlige studieintensiteten likevel har økt. Dette ble også påpekt allerede i evalueringen av Kvalitetsreformen (Aamodt et al 2006).

Når vi sammenligner tid brukt på studier før og etter innføringen av Kvalitetsreformen, og nå mer enn 15 år etter innføringen, finner vi i det store og hele stabilitet over tid. Men, ifølge Hovdhaugen (2004), betyr ikke dette nødvendigvis at undervisningstilbudet er uendret over tid. Det kan være at endringer i struktur på undervisning, ikke nødvendigvis gir seg utslag i flere undervisningstimer. Dette vil for eksempel gjelde dersom noen forelesningstimer erstattes med like mange seminarer, da øker ikke antallet timer, men undervisningen blir forskjellig. Med andre ord er «samlet tid til undervisning» et forholdsvis grovt mål, der vi ofte ikke kan observere kvalitative endringer i type undervisning. Dersom det blir færre forelesninger og flere seminarer, vil det i praksis bety at studentene får mer undervisning i smågruppe, der de oftere må delta mer aktivt. Dersom timetallet er likt, vil ikke det at studentene får en mer aktiviserende undervisningsform være synlig i antall timer undervisning per uke.

Studenter på høyere nivå, masterutdanninger og lange profesjonsutdanninger, bruker generelt mer tid på studiene enn studenter på lavere nivå (Aamodt et al 2006). Også disse tallene viser liten endring over tid, noe som tilsier at tidsbruk i større grad henger sammen med type program snarere enn endringer i undervisningspraksis, noe som også er vist tidligere av Wiers-Jenssen og Hovdhaugen (2019).

Bedre undervisning og veiledning?

Denne artikkelens hovedtema er studentenes gjennomføring av studiene. Samtidig har studiekvalitet, undervisning og veiledning en sentral plass i Kvalitetsreformen, og kan være et viktig bidrag til bedre progresjon og mindre frafall.

Evalueringen av Kvalitetsreformen tydet på at det skjedde endringer i tilsiktet retning i undervisnings- og veiledningspraksis ved etter reformen, særlig i universitetsutdanning. Dysthe og kollegaer (2006) fant at de største endringene i undervisningstilnærming hadde skjedd ved i de humanistiske utdanningene ved universitetet, der mange av de vitenskapelig ansatte hadde endret sin undervisning til mer gruppebasert (seminarer) og til å gi mer veiledning. Samtidig fant den samme studien at lærerutdanningen i stor grad oppfattet Kvalitetsreformen som en «legitimert av måter de 'alltid' hadde arbeidet på: gruppebasert undervisning, mye tilbakemelding og tett oppfølging av studentene» (Dysthe et al. 2006:12). Med andre ord ble de foreslåtte endringene i undervisningsmetoder forstått forskjellig i ulike typer av utdanninger, avhengig av hvilken undervisningspraksis den utdanningen hadde før reformen ble innført.

Evalueringen av Kvalitetsreformen så også på veiledning og tilbakemelding. Dessverre var det lite kvantitativ dokumentasjon av hvor mye tilbakemelding på oppgaver studenter får før innføringen av Kvalitetsreformen, men data fra 2005 viser at drøyt halvparten av studentene får skriftlige tilbakemeldinger på individuelle oppgaver, mens 47-48 prosent oppgir å få muntlige eller skriftlige tilbakemeldinger på gruppeoppgaver (Aamodt et al 2006:77). Disse data sier lite om hvor vanlig individuelle oppgaver og gruppeoppgaver er, men Dysthe og kollegaer (2006) påpeker at endringer i vurderingspraksis og økt obligatorisk skriving henger sammen. Videre ga de mindre rigide kravene til eksamen som ble innført (bl.a. ved å fjerne krav om ekstern sensor) muligheter for institusjonene til å prøve ut alternative eksaminasjonsformer og å legge mer vekt på skriving. Det var også flere fag som fikk bacheloroppgave, og derigjennom ble det også introdusert mer skriving i fagene. Dysthe og kollegaer (2006:17) konkluderer dermed med at «endring i eksamensordning er dermed den mest utbredte pedagogiske konsekvensen av iverksettingen av Kvalitetsreformen».

I St.meld. nr. 27 (2000-2001) ble det der hevdet at «nye former for evaluering kontinuerlig gjennom studiet og mindre omfattende avslutningseksamen vil også bidra til at mindre tid går bort til eksamensperioder» (St.meld. 27, 2000-2001:32). Imidlertid tyder de tidlige funnene i evalueringen at effektiviseringen neppe ble oppnådd, siden den nye studiestrukturen, med oppdeling i moduler, ledet til flere eksamener. Det er selvsagt mulig at flere oppgaver underveis og mer vurdering er positivt for studentene, samtidig som det ikke bidrar til at det blir mindre eksamens-stress og gjør at studieoppleggene blir mye mer styrt og strukturert. Dette minsker fleksibiliteten både for lærere og studenter, og kan bidra til å gjøre arbeidsbelastningen større også for de ansatte.

Å måle undervisningskvalitet i høyere utdanning er vanskelig, vanligvis faller man ned på å anvende undersøkelser om studentenes tilfredshet som en indikator. I internasjonal forskning har slike studier en sentral plass (Kane et al 2008). Data fra Studiebarometeret om studietilfredshet viser veldig stabile funn over tid, og at de i stor grad gjenspeiler funn fra før innføringen av Kvalitetsreformen (se Wiers-Jenssen & Aamodt 2002). Allerede på slutten av 1990-tallet var studentene i stor grad fornøyde med undervisningen, og i litt mindre grad fornøyde med tilbakemelding og veiledning i studiet. Dette funnet går igjen i Aamodt og kollegaer (2006), samt at det også fremkommer i nyere data fra Studiebarometeret for perioden 2018-2021 (Bakken et al 2022). Slik Studiebarometeret måler tilfredshet med undervisning, på en skala fra 1 til 5 ligger gjennomsnittet på 3,7 i hele perioden, noe som kan sies å være stabilt høyt. Det eneste spørsmålet som oppnår en litt lavere skåre er om «undervisningen er lagt opp til at studentene skal delta aktivt» (Bakken et al 2022:16). På spørsmålene om tilbakemelding, der noen av dem går helt tilbake til 2014, finner vi at studentene er stabilt mindre fornøyde med veiledning og tilbakemelding de får, disse indeksene ligger 3,3-3,4 i hele perioden. Denne lavere fornøydheten med tilbakemelding som Studiebarometeret registrerer var også et funn i evalueringen av Kvalitetsreformen. Der ble det særlig stilt spørsmål om i hvilken grad tilbakemeldingene var konstruktive og bidro til læring (Aamodt et al 2006: 83). Med andre ord ser vi at tilbakemelding og veiledning har vært og er en utfordring i høyere utdanning.

Oppsummerende diskusjon, har studiereformen nådd målene?

Etter Kvalitetsreformen møtte studentene et helt nytt gradssystem (etter hvert også en helt ny institusjonsstruktur). Studentene møtte også en ny studiehverdag. Studiene ble delt inn i kortere fagmoduler, de leverte flere oppgaver underveis som de fikk tilbakemeldinger på (Dysthe et al. 2006). Mer av undervisningen foregikk i mindre grupper. Med andre ord ble mye endret i tråd med reformens intensjoner. Samtidig er det mye som tyder på at undervisningen etter en tid falt noe tilbake i det tidligere mønstret, både pga. økende studenttall og pga. prioritering av FoU. Dessuten, selv om de faglig ansatte mener å legge stor vekt på å veilede studenter, er veiledning og tilbakemelding det aspektet av utdanningen som studentene er minst tilfredse med.

Dagens studenter fullfører flere studiepoeng enn det som var tilfelle før reformen, noe som trolig henger sammen med oppdelingen i mindre fagmoduler. Men denne endringen ser ut til å ha vært en umiddelbar effekt etter at reformen ble iverksatt, som ikke har fortsatt over tid, men heller stabilisert seg på et nytt, litt høyere nivå. Til tross for dette har andelen som fullfører en grad bare gått svakt opp, men denne utviklingen startet egentlig allerede før reformen ble iverksatt. Når økt studiepoengproduksjon ikke automatisk fører til bedre gjennomføring kan dette bl.a. skyldes at mange studenter tar flere studiemoduler enn det som ligger i programmene. Vi ser imidlertid få tegn til økt studieinnsats, da antall timer brukt på studiene per uke er nokså stabilt over tid.

De ferdige kandidatene er også blitt noe yngre, særlig på lavere grad. Dette kan delvis henge sammen med at de er yngre når de starter studiene. Men samtidig har antall avlagte mastergrader økt betydelig mer enn bachelorgrader. Dette bidrar isolert sett til økt gjennomsnittlig tid i utdanningssystemet for hver enkelt student.

Det ble aldri satt noen kvantitative mål for bedre studiegjennomføring, verken i reformdokumentene eller som grunnlag for evalueringen. Det er derfor ikke mulig å gi noe eksakt svar på graden av måloppnåelse. Vår vurdering er likevel at resultatene gjennomgående er svakere enn forventet. Målet om bedre studiegjennomføring har uansett kommet i skyggen av de store endringene i institusjonslandskapet det siste tiåret. Om kvaliteten har økt, har vi ikke muligheter for å vurdere, bortsett fra at studentene gjennomgående er tilfreds og at arbeidsmarkedet fortsatt gjør seg god nytte av kandidatene (se for eksempel Støren & Nesje 2018, Støren 2019).

Både Stortingsmeldingen og Mjøsutvalget la stor vekt på å effektivisere studieløpene, samtidig med at den lavere graden ble kortet ned. I en viss forstand er det dermed riktig å beskrive reformen som en effektivitetsreform mer enn en kvalitetsreform. Slik studiegjennomføringsmønsteret har vært (og er) i Norge, er også en slik vektlegging forståelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Avsluttende diskusjon

I denne artikkelen har vi begrenset oss til resultater av de delene av Kvalitetsreformen som berører studentene. Om resultatene her er relativt magre, har reformen uten tvil bidratt til store endringer, både i styring og organisering av høyere utdanning, finansiering, samt rutiner for kvalitetssikring. Men først og fremst ga Kvalitetsreformen støtte til endringer i institusjonslandskapet som etter hvert førte til strukturreformen. Nesten alle de tidligere høgskolene har fusjonert og/eller blitt oppgradert til universitetsstatus. Her er det vel riktig å si at utviklingen har gått langt forbi det som var den opprinnelige intensjonen i Kvalitetsreformen. Alle disse endringen i sektoren har dermed bidratt til å svekke sammenlikningsgrunnlaget for å vurdere effektene på studiegjennomføringen, da vi i liten grad kan sammenligne på tvers av institusjoner lenger.

Som nevnt innledningsvis var ikke problembeskrivelsen, svak studiegjennomføring, et nytt problem som Kvalitetsreformen skulle svare på, det kan heller ses som en oppfølging eller videreføring av tidligere problembeskrivelser som hadde resultert i en reform. Med andre ord støtter dette opp under Cubans (1990) argument for at reformer i utdanningsystemet kommer igjen og igjen, bare i litt nytt format. Grunnen til dette er at tidligere reformer ikke har gitt forventet resultat. Dette er imidlertid ikke uvanlig, og det hender også at reformer til dels får utilsiktede konsekvenser. Det er videre en lang vei fra hvordan politiske vedtak nedfeller seg i institusjonenes utdanningspraksis og ikke minst påvirker studentenes atferd.

Som Roos og Trippestad (2015) viser har det siden 1990-tallet vært en tro på at sentrale myndigheter «kunne stå for det samlede perspektivet» (Roos & Trippestad 2015:398), og dermed iverksette reformen effektivt. Imidlertid viser både Cuban (1990) og vår gjennomgang her at tiltakene ikke alltid blir implementert akkurat slik de var tenkt eller at de økonomiske rammevilkårene endrer seg slik at deler av det som var reformens intensjon ikke lenger er mulig å gjennomføre. Den sterke veksten i studenttallet i løpet av de siste tiåret kan ha hatt en slik effekt, som da gjør at rammevilkårene for å tilby aktiviserende undervisning i smågruppeformat blir redusert. Slik sett kan det være at endringene i finansieringen av høyere utdanning, som ble gjennomført som en del av Kvalitetsreformen, aktivt motarbeidet andre deler av reformen, ved å gjøre det økonomiske handlingsrommet mindre.

Videre har nok de omfattende strukturendringene i høyere utdanning med stor sannsynlighet påvirket studiesituasjonen. Dette gjør det vanskelig å gi noen eksakt vurdering av hvor godt Kvalitetsreformen har ført til at studentene lykkes bedre. I noen grad ser vi en bedring, samtidig som denne nok ikke er tilstrekkelig i forhold til myndighetenes forventning. Dermed kan vi nok i fremtiden forvente nok en reform som skal bidra til å bedre studentenes gjennomføring i høyere utdanning.

Referanser

- Bakken, P., Hauge, M.S., Wiggen, K.S. & Øygarden, K.F. (2022). *Studiebarometeret 2021 – Hovedtendenser*. NOKUT rapport 1-2022. NOKUT.
- Bologna-deklarasjonen (1999). *Joint Declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on 19 June 1999*. Tilgjengelig online: [THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA \(ehea.info\)](https://www.ehea.info)
- Cuban, L. (1990). Reforming again, again and again. *Educational Researcher*, 19(1), 3-13
- Dysthe, O., Raaheim, A., Lima, I. & Bygstad, A (2006). *Undervisnings- og vurderingsformer Pedagogiske konsekvenser av Kvalitetsreformen*, Delrapport 7 Evaluering av Kvalitetsreformen. Norges forskningsråd/Rokkansenteret/NIFU
- Hovdhaugen, E. (2004). *Tidsbruk og ambisjon. Resultater fra stud.mag.-undersøkelsene 2001, 2002 og 2003*. Skriftserie 16/2004. NIFU
- Hovdhaugen, E., & P.O. Aamodt (2006): *Studiefracfall og studiestabilitet* Delrapport 3 Evaluering av Kvalitetsreformen. Norges forskningsråd/ Rokkansenteret/ NIFU STEP
- Indikatorrapporten (2021). *Indikatorrapporten, kapittel om Utdanning*. Forskningsrådet. Tilgjengelig online: [Utdanning \(forskingsradet.no\)](https://forskingsradet.no/utdanning)
- Innst. S. nr. 337 (2000-2001). *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform i høyere utdanning*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kane, D., J. Williams & G. Cappuccini-Ansfield (2008). Student Satisfaction Surveys: The Value in Taking an Historical Perspective, *Quality in Higher Education*, 14(2), 135-155
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1966-1970). *Videreutdanningskomiteen for artianere (1-5)*. (Ottosen-komiteen). Kirke- og undervisningsdepartementet
- Michelsen, S. & P.O. Aamodt (red.) (2006). *Kvalitetsreformen møter virkeligheten*, Delrapport 1 Evaluering av Kvalitetsreformen. Norges forskningsråd/Rokkansenteret/NIFU
- Michelsen, S. & P.O. Aamodt (2007). *Evalueringen av Kvalitetsreformen – Sluttrapport*. Norges forskningsråd.
- NOU 1988:28 (1988). *Med viten og vilje*. (Hernes-utvalget). Kulturdepartementet
- NOU 2000: 14 (2000). *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. (Mjøs-utvalget). Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Roos, M. & T.A. Trippestad (2015). Reformen eller deformer? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 99(6), 387-402
- St.meld. nr. 27 (2000-2001). *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Støren, L.A. (2019). *Spesialkandidatundersøkelsen 2019: Arbeidsmarkedssituasjonen to–tre år etter eksamen*. NIFU arbeidsnotat 2019:18. NIFU
- Støren, L.A. & Nesje, K. (2018). *Kandidatundersøkelsen 2017: Nyutdannede masteres møte med arbeidslivet og vurdering av relevans, studiekvalitet og læringsutbytte*. NIFU-rapport 2018:22. NIFU

Vabø, A. & P.O. Aamodt (2005). *Kvalitetsreformen og universitetene som masseutdanningsinstitusjon*. NIFU STEP skriftserie 2005:2. NIFU STEP.

Vossensteyn, H., B. Stensaker, A. Kottman, E. Hovdhaugen, B. Jongbloed, S. Wollscheid, F. Kaiser, L. Cremonini, L. Thomas & M. Unger (2015): *Dropout and Completion in Higher Education in Europe*. European Commission.

Wiers-Jenssen, J. & P.O. Aamodt (2002). *Trivsel og innsats. Studenters tilfredshet med lærested og tid brukt til studier. Resultater fra Stud.mag-undersøkelsene*. Rapport 1/2002. NIFU.

Wiers-Jenssen, J. & E. Hovdhaugen (2019): Studieinnsats på lavere grad – hva kan Studiebarometeret fortelle oss? *UNIPED* 42 (3), 274-289

Aamodt, P. O. & E. Hovdhaugen (2011). *Frafall og gjennomføring i lavere grads studier før og etter Kvalitets-reformen. En sammenlikning mellom begynnerkullene fra 1999, 2003 og 2005*. Rapport 38/2011. NIFU

Aamodt, P. O., E. Hovdhaugen & V. Opheim (2006): *Den nye studiehverdagen* Delrapport 6 Evaluering av Kvalitetsreformen, Norges forskningsråd/ Røkkansenteret/ NIFU STEP