

Erfaringer med kvalitetsreformen

Rapport fra undersøkelse H2004

Erfaringer med kvalitetsreformen

Rapport fra undersøkelse gjennomført H2004

Innledning

Formålet med undersøkelsen er å avdekke hvordan de tilsatte ved universitetene og høyskolene opplever situasjonen etter at kvalitetsreformen er innført. Undersøkelsen er gjennomført ved at alle universiteter og høyskoler der Forskerforbundet har lokallag ble tilsendt et spørreskjema med 6 åpne spørsmål:

1. Er de ulike delene ved studiereformen gjennomført ved deres institusjon, lengre studieår, mer undervisning, flere skriftlige oppgaver, mer veiledning etc?
2. Har den økte oppmerksomheten på undervisnings- og veiledningsoppgaver ført til at det er blitt mindre tid til FoU-virksomhet? Kan dette i såfall dokumenteres ved arbeidsplaner eller lignende?
3. Dersom det er blitt mindre tid til FoU: Vil du vurdere denne situasjonen som en overgangsfase eller som en mer varig tilstand? Er det eventuelle forskjeller mellom fagmiljøene?
4. Hvordan vil du/dere beskrive holdningen til kvalitetsreformen blant personalet? Er det forskjeller mellom fagmiljøene?
5. Angi positive og/eller negative effekter av innføringen av kvalitetsreformen.
6. Hva kan Forskerforbundet lokalt og sentralt bidra med?

Skjemaet ble sendt til i alt 53 lokallag, og av disse svarte 29 lokallag (55%). Lokallagene som svarte fordeler seg som følger (se vedlegg):

- 4 universiteter
- 3 vitenskapelige høyskoler
- 14 statlige høyskoler
- 8 private høyskoler

Hovedkonklusjoner

Av de 29 lokallagene som svarte var kvalitetsreformen gjennomført ved alle institusjonene bortsett fra ved fire private høyskoler og en vitenskapelig høyskole. For disse institusjonene gjelder at de fleste studierelaterte elementene i kvalitetsreformen var på plass allerede før innføringen av reformen. Der kvalitetsreformen er gjennomført er det forskjeller mellom fagene i forhold til hvor stor endring kvalitetsreformen innebærer.

En hovedkonklusjon er at det er blitt mindre tid til FoU ved institusjonene etter innføringen av kvalitetsreformen. Alle respondenter i undersøkelsen der kvalitetsreformen er gjennomført svarer at det er blitt mindre tid til FoU og/eller at fritiden i større grad tas i bruk for å opprettholde FoU-innsatsen. Dette arter seg på ulike måter, fra at arbeidsplanene er blitt mer presset, til at *"FoU-arbeidet fortrenses og mesteparten av dagene går til undervisning, veiledning og vurdering."* På dette spørsmålet er det imidlertid også forskjeller mellom fagene.

Lokallagene ved de fleste institusjonene oppfatter merarbeidet og lavere FoU-andel innenfor normal arbeidstid som en varig endring, og ikke en overgangsfase. Flere lokallag holder døren åpen for at nedgangen i FoU-andelen ikke trenger å være varig dersom det kommer mer ressurser til reformen. Flere lokallag påpeker at de ansatte har sterk pliktfølelse og strekker seg langt for å oppfylle de nye kravene. Selv om det på papiret derfor ikke er mindre tid til FoU, så har det undervisningsrelaterte merarbeidet ført til at FoU arbeidet i enda større grad enn tidligere forskyves til fritiden og/eller reduseres.¹ En hovedkonklusjon er derfor at

¹ Vi vet fra tidsundersøkelser fra NIFU at "personalet oppgir betydelig mer enn normal arbeidstid" . (NIFU skriftserie 16/2001))

reformen er underfinansiert sett fra de ansatte sin side, i den forstand at reformen medfører et betydelig merarbeid av varig art samtidig som det ikke er blitt flere ansatte.

Som sagt uttaler flere av lokallagene at holdningen blant de ansatte er positiv til innholdssiden i reformen fordi den innebærer en bedring for studentene. Dette er også årsaken til at de ansatte strekker seg langt for å oppfylle de nye kravene. Konsekvensen av merarbeidet er imidlertid en tyngre arbeidssituasjon og mange som føler seg slitne. Det rapporteres om stor frustrasjon over manglende ressurser til reformen, og at de ressursene som faktisk er bevilget ikke er blitt brukt til å avhjelpe den økte undervisningsbelastningen.

De positive effektene av reformen knyttes altså til innholdssiden som oppfattes som positiv på vegne av studentene. De negative sidene knyttes hovedsakelig til den reduserte tiden til FoU forårsaket av et økt merarbeid som ikke er kompensert i form av økte ressurser.

Det forventes at Forskerforbundet prioriterer arbeidet med å ivareta FoU-andelen, at det arbeides med å synliggjøre merarbeidet og for å øke ressursene som bevilges til sektoren. Forskerforbundet bør prioriterer arbeidet med å skape forståelse for kostnadene. Forbundet lokalt bør arbeide for at ressurser som bevilges til reformen brukes til nyansettelser for å avhjelpe merarbeidet, og at mest mulig av de tilførte ekstra ressursene blir fordelt direkte ned på instituttnivå.

Erfaringene ved institusjonene

UNIVERSITETENE

Lokallagene ved alle de 4 (p.t.) universitetene besvarte undersøkelsen.

Lokallagene påpeker at innholdssiden ved reformen er gjennomført ved alle universitetene. Ett lokallag oppgir at det er noe forskjeller mellom de ulike fagene og at det primært er SV og HF som har merket reformen. Her har noen fag tatt i bruk undervisningsassistenter mens sosiologi og historie har tatt i bruk midlertidig ansatte universitetslektorer.

Lokallagene ved alle universitetene gir uttrykk for at tilbakemeldingene fra medlemmene er entydige. Det er blitt mindre tid til FoU som følge av merarbeidet forbundet med kvalitetsreformen. Ett lokallag påpeker at dette er mest merkbart for HF og SV fakultetene. Merarbeidet tilskrives ikke bare undervisning, men også økt grad av koordinering og undervisningsrelatert administrasjon samt flere henvendelser fra studentene, både på døra og via ulike former for elektroniske henvendelser. Samtidig blir det trukket frem at det er vanskelig å dokumentere denne utviklingen utover den enkeltes opplevelse av utviklingen.

Alle fire lokallag mener at situasjonen med mindre tid til FoU er en varig tilstand. Det er et merarbeid som vil være varig dersom det ikke kommer mer ressurser eller utviklingen blir reversert. Det blir også trukket frem at situasjonen kan forverre seg ytterligere dersom kravet om rapportering øker ytterligere.

Holdningene til reformen blant personalet ved alle universitetene er variert, men beskrives generelt som positiv fordi den innebærer en forbedring for studentene. De fleste ansatte støtter reformen og mange strekker seg langt for å lage gode undervisningstilbud. Samtidig pekes det på at arbeidssituasjonen er blitt tyngre både for vitenskapelig og administrativt tilsatte og at mange rett og slett er slitne. Det blir også trukket frem at mange irriterer seg over at kvalitetsreformen har medført en økende byråkratisering. Ett lokallag påpeker at frustrasjonen blant de ansatte ikke bare er over kvalitetsreformen, men også over stadige interne reorganiseringer som tar fokuset vekk fra primærvirksomheten. Ved denne institusjonen er det en oppfatning av at det ikke mangler penger i systemet, men at de brukes på andre ting enn kvalitetsreformen.

De positive sidene ved kvalitetsreformen knyttes altså til innholdssiden som vurderes som positiv overfor studentene. Negative sider ved reformen knyttes til merarbeidet som ikke er kompensert i form av flere/tilstrekkelig nye stillinger. Det blitt mindre tid til FoU på bekostning av økte undervisningsrelaterte oppgaver.

"Semesterets lengde har torpedert enhver mulighet ikke bare til forskning, men også til å forberede undervisningen i forkant av semesteret. De rolige ukene i august og januar er blitt borte."

På grunn av den manglende kompensasjonen i form av flere stillinger til å ta merarbeidet kan det hevdes at reformen er underfinansiert. Riktignok gir ett lokallag uttrykk for at det er nok ressurser i systemet, men de blir brukt på andre områder.

På spørsmål om hva Forskerforbundet kan bidra med blir det foreslått at Forskerforbundet lokalt kan synliggjøre merarbeidet for å øke ressursene, dokumentere og synliggjøre at merarbeidet går utover forskning og at det trengs flere stillinger. Forskerforbundet sentralt bør også bidra til å synliggjøre merarbeidet og arbeide for at sektoren tilføres flere ressurser.

DE VITENSKAPELIGE HØYSKOLENE

Lokallag fra 3 vitenskapelige høyskoler besvarte undersøkelsen.

To lokallag svarte et ubetinget ja på at reformen var gjennomført, mens ett lokallag mente at undervisningselementene var på plass allerede før reformen og at den eneste endringen var økt mengde veiledning. Men også denne endringen var uavhengig av kvalitetsreformen.

Alle tre gir uttrykk for at det er blitt mindre tid til FoU.

"Forskningen blir lett salderingspost."

En trekker frem at antallet vitenskapelig tilsatte per kurs/emne har gått ned.

Lokallagene ved alle tre institusjonene vurderer/frykter også at dette blir en varig situasjon.

"Varig tilstand i flere fagmiljø. Særlig økt administrasjon, utredninger og ulike kvalitetssikringer. Varierer mellom fagmiljøene."

Holdningen til reformen blant de ansatte beskrives som variert, fra positiv til ideen bak reformen til resignasjon dersom dette er de fremtidige rammevilkårene man skal arbeide innenfor. Et lokallag nevner også skepsis i forhold til manglende finansiering av elementene i reformen.

Ingen positive effekter av reformen trekkes frem. Av negative effekter nevnes omlegging av styringsstrukturen med ansatte ledere som har mindre innsikt i det de skal lede. Den økende bruken av arbeidsplaner vil føre til økt fokus på kvantifiserbare elementer til ulempe for mindre kvantifiserbare elementer som dugnadsånd, personlig kontakt med studentene, utarbeiding av egenprodusert undervisningsmaterieell etc. Videre pekes det på at det har skjedd en byråkratisering som følge av reformen.

Forskerforbundet bør prioritere arbeidet med FoU-andelen og det foreslås at det kan gjennomføres en systematisk undersøkelse av medlemmenes bruk av tid til undervisning. Dette blir gjort lokalt ved en av institusjonene. Ett lokallag mener at forbundet må få frem de negative konsekvensene av bruken av arbeidsplaner. Samtidig mener et annet lokallag at forbundet bør støtte bruken av arbeidsplaner for gjennom det å opprettholde FoU-andelen. Det blir trukket frem at fokus også bør holdes på at kombinasjonen av den innsatsstyrte finansieringsmodellen, bortfall av ekstern sensur og måling av lærernes kvantifiserbare aktiviteter gir press i retning av lavere nivå både på undervisning og kandidater.

DE STATLIGE HØYSKOLENE

Lokallag ved 14 statlige høyskoler besvarte undersøkelsen.

Lokallagene ved samtlige statlige høyskoler sier at de har gjennomført reformen. Ved et par institusjoner er studieåret ikke endret, fordi det var langt allerede i utgangspunktet. Flere påpeker at arbeidsbyrden har økt vesentlig for den enkelte ansatte som følge av reformen. Økte arbeidsoppgaver innenfor veiledning, oppfølging av studentgrupper, studieevaluering, mappeevaluering, flere skriftlige oppgaver og for de fleste er i tillegg studieåret blitt forlenget.

De aller fleste lokallagene svarer et klart ja til at det er blitt mindre tid til FoU som følge av den økte arbeidsmengden. Det gis tilbakemelding om ansatte som strekker seg så langt de kan for å oppfylle de nye kravene i forbindelse med undervisning. På papiret er FoU-andelen like stor, men konsekvensen av de økte arbeidsoppgavene er at FoU innsatsen i større grad enn tidligere forskyves til fritiden og/eller reduseres:

"Kan foreløpig ikke dokumentere om FoU innsatsen er skadelidende. Det ser heller ut til at folk arbeider lengre dager og tar helgene i bruk."

Det er forskjeller mellom fagene i hvor stor grad reformen har gått utover FoU, men tilbakemeldingen fra lokallagene i høyskolesektoren er veldig entydig på at det er blitt mindre tid til FoU og/eller at man i større grad bruker fritiden. To lokallag svarer at dette kan dokumenteres. Ett lokallag svarer at det kan dokumenteres men at det ville blitt veldig arbeidskrevende.

På spørsmål om dette er en overgangsfase eller varig tilstand svarer 12 av 14 lokallag at dette er en varig tilstand. Av disse svarer tre lokallag at dersom det tilføres mer ressurser så trenger det ikke gå utover FoU på sikt. Av de to lokallagene som svarte annerledes svarer ett at noen ansatte oppfatter dette som en varig endring, men at det nok er mest problematisk i en overgangsfase. Det siste lokallaget svarte ikke på spørsmålet. Det er kommet til flere arbeidsoppgaver samtidig som det er skjedd få eller ingen nytilsetninger og konsekvensen er at det blir mindre FoU eller mer overtidsarbeid. Flere påpeker den sterke pliktfølelsen hos de ansatte som i stadig større grad påtar seg ubetalt overtidsarbeid. Det blir også nevnt at etablerte forskningsmiljø uansett vil skaffe seg finansiering, og at denne utviklingen helt vil bety avskjære de mindre forskningsmiljøene. Et lokallag nevner også at ideen om rene undervisningsstillinger vokser frem blant ledelsen ved institusjonen.

De fleste lokallagene melder tilbake at de ansatte stort sett er positive til ideene bak reformen, men at merarbeidet tynger og at det er stor frustrasjon over manglende ressurser til å følge opp intensjonene i reformen. Det stilles spørsmål ved hva det blir av reformen uten flere ressurser. Det uttales helt konkret at reformen ikke er fullfinansiert, flere nevner også at de ekstra midlene som er bevilget koker bort i administrasjon og ikke brukes på faglig side. Det meldes om forskjeller mellom fagmiljøene, men gjennomgangstonen fra lokallagene er at de fleste ansatte opplever et betydelig merarbeid som ikke kompenseres.

Som positive effekter av kvalitetsreformen trekker lokallagene frem intensjonene i reformen om økt innsats på undervisningssiden, økt fokus på studentene, kvalitetssikringssystemet, kan føre til at studentene arbeider mer.

Av negative effekter trekkes særlig frem at reformen synes å skulle koste noen penger, at det ikke følger ressurser med de økte arbeidsoppgavene. Lengre perioder med undervisning trekkes også frem som negativt. Det er blitt mindre FoU og/eller mer arbeid på fritiden og presset på egen fritid øker. En sier at

"(..) det oppleves som om at siste rest skal tynes ut."

Arbeidssituasjonen beskrives som svært presset. Det stilles også spørsmål ved bortfallet av ekstern sensur.

Lokallagene mener Forskerforbundet bør sette fokus på kostnadene ved reformen, arbeide for forståelse blant sentrale politikere og forvaltning for at reformen koster penger, og sikre FoU innsatsen ved å sørge for økte investeringer til sektoren. Det foreslås også at ansatte bør få en eller annen form for frisemester/FoU termin som kan gjøre det lettere å godta perioder med mer ensidig undervisningsbelastning. Forbundet sentralt bør enda sterkere peke på problemene ved kvalitetsreformen og kreve kompensasjon for merbelastningen og sammenlikne situasjonen med skolepakkene for lærerne. Det foreslås også at forbundet sentralt kan bidra til at institusjonene pålegges å bruke de øremerkede midlene til nyansettelser. Det foreslås også at institusjonene kan pålegges å føre regnskap med hva de ekstra midlene brukes til. Lokalt bør man arbeide for at ressursene som er bevilget til kvalitetsreformen brukes til nyansettelser for å avhjelpe merarbeidet.

DE PRIVATE HØYSKOLENE

Lokallag ved åtte private høyskoler besvarte undersøkelsen.

Reformen er gjennomført ved halvparten av institusjonene som svarte. I den andre halvparten varierer tilbakemeldingen fra delvis gjennomført til at de fleste elementene var på plass allerede før innføringen av kvalitetsreformen. Ved disse var det derfor mindre endringer som følge av reformen.

På spørsmålet om kvalitetsreformen har ført til mindre FoU så deler lokallagene seg igjen på midten. De fire lokallagene som sier at de har gjennomført reformen mener dette har gitt et merarbeid som har gått på bekostning av FoU og gjort at det er blitt mindre tid til FoU. Dette kan la seg sannsynliggjøre gjennom time- og arbeidsfordelingen for semestrene, men er ikke mulig å dokumentere gjennom arbeidsavtalene. Ved de øvrige institusjonene trekkes det frem at det har vært stor vekst i kravet om sensurbegrunnelser og etterlyser sensurveiledninger.

De fleste ser den lavere FoU-andelen som et forbigående fenomen som vil gå seg til. Det påpekes at de mest uheldige sidene vil bli justert på grunnlag av evalueringer. Et lokallag trekker frem at det er for tidlig å svare på og at man først vet hvordan det vil bli i et normalår etter dette første studieåret. Et lokallag mener den lavere FoU-andelen er noe som vil vare over tid.

De fleste melder også om en positiv holdning overfor reformen. Kritikkk går på at det er mindre tid til fordypning. Det nevnes også at ansatte opplever uro ved at stillingene i veldig stor grad er avhengig av at institusjonen får tilsalg på sine anbud. Et lokallag trekker frem at det har vært mye frustrasjon og sykemelding grunnet institusjonens håndtering av reformen. Det blir også trukket frem skepsis til at det blir flere i administrative stillinger.

Av positive sider ved reformen nevnes: oppgradering av studietilbudene, bedre studiekvalitet, bedre oppfølging av den enkelte student, mer fokus på kvalitet. Av negative forhold trekkes blant annet at reformen innebærer et betydelig merarbeid, ingen tilførsel av friske ressurser slik som statlige høyskoler faktisk har fått, uferdige fagplaner, mange sykemeldinger, mye tid brukes på mappeevaluering.

På spørsmålet hva Forskerforbundet kan bidra med er det flere forhold som trekkes frem. Forbundet bør sette fokus på saken og bidra til at det bevilges flere ressurser. Forbundet bør også bidra til at forskjellsbehandlingen mellom statlige og private institusjoner opphører når det gjelder ressurser til reformen. Det etterlyses også en mer nyansert beskrivelse av reformens ulike politiske sider og at det aktivt innhentes synspunkter fra lokallag med et annet ståsted. Forbundet bør være synlig, følge med og synliggjøre konsekvensene av reformen. Forbundet sentralt bør gi ryggdekning i form av et bredt materiale om reformens virkninger. Gjennomføre en kartlegging av arbeidstid og ressursbruk, kursing på de utfordringene som kvalitetsreformen gir.

Vedlegg

OVERSIKT OVER RESPONDENTER

Forskerforbundets lokallag ved:

Universitet

1. NTNU
2. Universitetet i Bergen
3. Universitetet i Oslo
4. Universitetet i Tromsø

Vitenskapelig høyskole

5. Norges Landbrukshøyskole
6. Veterinærhøyskolen
7. Norges handelshøyskole

Statlig høyskole

8. Høyskolen i Agder
9. Høyskolen i Bergen
10. Høyskolen i Gjøvik
11. Høyskolen i Hedmark
12. Høyskolen i Molde
13. Høyskolen i Nord-Trøndelag
14. Høyskolen i Oslo
15. Høyskolen i Sogn og Fjordane
16. Høyskolen i Stavanger
17. Høyskolen i Stord Haugesund
18. Høyskolen i Telemark
19. Høyskolen i Volda
20. Høyskolen i Østfold
21. Høyskolen i Ålesund

Privat høyskole

22. Dronning Mauds Minne Høgskole
23. Handelshøyskolen BI
24. Lovisenberg diakonale høgskole
25. Menighetsfakultetet
26. NKS fjernundervisning
27. Norsk lærerakademi, bachelor- og masterstudier
28. Norsk lærerakademi, lærerhøyskolen
29. Universitetsstudiene på Svalbard

FORSKERFORBUNDETS SKRIFTSERIE

Forskerforbundet har etablert sin egen skriftserie for å samle forbundets innstillinger, utredninger, notater mm. under en felles profil. Skriftene kan bestilles vederlagsfritt fra sekretariatet: e-post post@forskerforbundet.no eller fra forbundets hjemmesider www.forskerforbundet.no. Følgende utgivelser er tilgjengelige:

2005:

- Erfaringer med kvalitetsreformen (7/2005)
- Evaluering av lokale forhandlinger – 2004 (6/2005)
- Lønnsstatistikk for kommunal sektor per 31.12.04 (5/2005)
- Lønnsstatistikk for privat sektor per 31.12.04 (4/2005)
- Lønnsstatistikk for statlig sektor per 31.12.04 (3/2005)
- Forskerforbundets prioriterte arbeidsoppgaver - 2005 (2/2005)
- Research and Higher Education in Norway (1/2005)

2004:

- Handlingsplan for stipendiater 2002-06 (5/2004)
- Lønnsstatistikk kommunal sektor – 2003 (4/2004)
- Lønnsstatistikk privat sektor – 2003 (3/2004)
- Forskerforbundets prioriterte arbeidsoppgaver - 2004 (2/2004)
- Kartlegging av ressurser til tillitsvalgтарbeid i statlig UH-sektor (1/2004)

2003:

- Forskerforbundet: Beretning 01.09.00-31.12.02 (5/2003)
- Lønnsstatistikk privat sektor – 2002 (4/2003)
- Lønnsstatistikk kommunal sektor – 2002 (3/2003)
- Evaluering av lokale forhandlinger – 2002 (2/2003)

2002:

- Evaluering av lokale forhandlinger – 2001 (5/2002)
- Lønnsstatistikk for privat sektor – 2001 (4/2002)
- Seniorpolitikk (3/2002)

2001:

- Rekrutteringssituasjonen ved universitetene og høyskolene 1999-2000 (6/2001)
- Administrativ endring i høyere utdanning i 1990-årene (5/2001)
- Evaluering av lokale forhandlinger i staten – 2000 (4/2001)
- Kartlegging av ressurser til tillitsvalgte i instituttsektoren (3/2001)

2000:

- Lokale forhandlinger i staten - 1999. En oppsummering (4/2000)
- Opphavsrett. Et notat fra Forskerforbundets opphavsrettsutvalg (3/2000)
- Forskerforbundet: Innstilling fra Organisasjonsutvalg III (1/2000)

1999:

- Forskningspolitisk seminar 1999, Foredragssamling (2/1999)

1998:

- Forskningspolitisk seminar 1998 – Foredragssamling (5/1998)
- Forskerforbundets beretning 1.9.96 – 31.8.98 (4/1998)
- Forskerforbundet i ny drakt. Innstilling fra Organisasjonsutvalg II (3/1998)
- Tid til FoU ved universiteter og høyskoler (2/1998)

1997:

- Opprykk til professor etter kompetanse – En vurdering av ordningen (5/1997)
- Særavtale om lønns- og arbeidsvilkår for universitetene og høyskolene (4/1997)