

**STATUS OG UTFORDRINGER FOR VIDERE UTVIKLING AV FLEKSIBEL
LÆRING SETT I SOFF-PERSPEKTIV – INNLEGG PÅ NVU-KONFERANSEN 24.
FEBRUAR 2003 I STAVANGER – JAN ATLE TOSKA, DIREKTØR SOFF**

1. Innledning

- Jeg takker for innbydelsen til NVU-konferansen 2003. Jeg er sekretariatsleder i SOFF: Sentralorganet for fleksibel læring i høgre utdanning. SOFF er som en del av dere vet et nasjonalt organ under Utdannings- og forskningsdepartementet som har vært i funksjon siden 1990. Vår oppgave er å stimulere norske universiteter og høyskoler til å utvikle fleksible utdanningstilbud og fjernundervisning gjennom tildeling av prosjektmidler, evaluering og informasjon. Som nasjonalt organ forholder SOFF seg ikke i særlig grad til uformelle samarbeidsorganer som NVU, men NVUs medlemsinstitusjoner er blant våre fremste ”klienter”. I 2003 har for eksempel de ni medlemsinstitusjonene i NVU fått tildelt ca. 3 mill kr av SOFFs regulære prosjektpott på 13 mill kr. Det må ellers sies at 2003 var et ganske dårlig år for NVU-institusjonene i SOFF-sammenheng. Uansett, NVU er et samarbeid mellom betydelige interessenter for SOFF.
- Tittelen på innlegget er ”Status og utfordringer for videre utvikling av fleksibel læring sett i et SOFF-perspektiv”. Tittelen åpner både for vidsyn og navlebeskuelse, og jeg skal være litt av begge deler. Først skal jeg si litt om utviklingen og utfordringer ved de norske lærestedene og til slutt skal jeg bli litt mer navlebeskuende og si litt om utfordringer for SOFF. Jeg ser det hele fra SOFFs synsvinkel, dvs. fra et sted svevende mellom UFD og lærestedene.

2. Utvikling og utfordringer for de norske lærestedene

- Jeg har arbeidet med fjernundervisning, e-læring eller fleksibel utdanning eller fleksibel læring i norsk høgre utdanning i ganske nøyaktig 12 år, først i Utdanningsdepartementet og fra 1995 som sekretariatsleder i SOFF. I løpet av denne perioden har det skjedd en enorm utvikling når det gjelder bruk av teknologi for undervisning og læring. I en artikkel i SOFFs jubileumbok *Mål, myter, marked* (2000) har vi brukt

tittelen ”Skyggetilværelse og rampelys”, med en antydning om at feltet har beveget seg fra en marginal til en mer sentral posisjon i norsk høgre utdanning. Utviklingen de siste 10-12 årene kjenner dere alle. Som stikkord kan nevnes:

- 1) Store teknologiske endringer med Internettets alminneliggjøring midt i denne perioden som spesielt viktig. Dette har skapt økte muligheter for relativt billig å utvikle studieopplegg med formidling av lærestoff og kommunikasjon, uavhengig av tid og sted. I begynnelsen av SOFF-perioden var fjernundervisning noe ganske dyrt med TV, video og t.o.m. satelitt. Parallelt med denne utviklingen har begrepsbruken endret seg: Fra fjernundervisning til fleksibel læring og e-læring.
- 2) Endringer i utdanningspolitisk kontekst: Fra Hernes statsstyring i Norgesnett til økt fristilling og markedsorientering, og dermed økt konkurranse om studentene. Dette innebærer at lærestedene befinner seg i en situasjon med krysspress mellom samarbeid og konkurranse. Konkurransen er både nasjonal og internasjonal, ut fra studentmobilitet eller nettbaserte studietilbud.
- 3) Mer spesifikt når det gjelder utdanningspolitikken: Den store oppmerksomheten rundt livslang læring og etter- og videreutdanning i forbindelse med Kompetansereformen gav et skikkelig løft når det gjaldt fleksibel, IKT-støttet lærings status og legitimitet. For eksempel var NHOs ”Åpent universitet”-utspill i 1997 en meget vellykket provokasjon. Mens fleksibel læring før dette i stor grad var et domene for entusiastene og pionerene blant faglig og administrativt personale, ble fra 1997 også ledelsen ved norske læresteder opptatt av feltet. For oss som allerede arbeidet i feltet var selvsagt den økende interessen veldig positiv. Samtidig var tiden for rundt 5 år siden en periode med mange vyer og visjoner, ikke alle like velbegrunnet. Det er ikke uten grunn at jeg i 1999 gav min forgjenger i SOFF professor Gunnar Grepperud i oppdrag på SOFFs nettverkskonferanse å holde et foredrag med tittelen ”Angst og bløff i norsk fjernundervisning”. I dag er vi inne i en mer nøktern tid, med større balanse mellom visjoner og praktiske erfaringer, noe jeg synes er positivt. Ellers er oppmerksomheten i norsk høgre utdanning flyttet fra Kompetansereformen til Kvalitetsreformen. Kvalitetsreformen er mer tvetydig når det gjelder fleksibel læring og IKT i utdanningssammenheng. Feltet har blitt lite tematisert i reformen, selv om noen av oss kom med innspill til Mjøs-

utvalget. Trenden synes å være: ”Først må vi gjennomføre alle tiltakene i Kvalitetsreformen, så skal vi begynne å tenke på fleksibel læring igjen”. Andre er litt mer offensive. Universitetet i Oslo har for eksempel nylig vedtatt en strategisk plan for fleksibel læring der bruk av IKT for undervisning og læring inngår som et sentralt element i gjennomføringen av Kvalitetsreformen ved lærestedet. Samtidig nedprioriterer UiO eksterne studenter til fordel for interne studenter i de første årene av strategiplanens periode. Dette er rasjonelt og forståelig, men jeg håper at ikke Kvalitetsreformen ødelegger for de sentrale ideene om livslang læring, bl.a. gjennom bruk av IKT, som har vært så viktig i Kompetansereformen. Det bør fortsatt være en sentral oppgave for norske universiteter og høyskoler å utvikle fleksible studietilbud for voksne som ønsker å kombinere utdanning med arbeid og/eller omsorgsforpliktelser. Her bør det være ”Ja takk, begge deler”: fleksible studietilbud både for fjernstudenter og campus-studenter.

- 4) En faktor som har vært ganske konstant de siste ti-tolv årene innen fleksibel læring ved norske læresteder, er troen på at såkalte ”kombinerte opplegg” er best, både i forhold til læring og med hensyn til motivasjon. Selv om kortere kurs kan fungere godt som rent nettbaserte opplegg, er det fleste studiepoenggivende fleksible opplegg en kombinasjon av fysiske samlinger og nettbasert formidling og kommunikasjon. Den kombinerte modell ser ut til å være den fremherskende i Norden. Internasjonalt er denne modellen også blitt ”hot”. I forhold til e-learning er det nå stadig flere som snakker om ”blended learning”, dvs. en kombinert modell.
- Litt generelt og impresjonistisk vil jeg si at ut fra egne erfaringer i forhold til høgre utdanning i andre land ”vi liker å sammenlikne oss med”, ligger vi ganske godt an i norsk høgre utdanning innenfor fleksibel læring. Vi har god teknologisk infrastruktur. Det etableres institusjonsgjennomgripende opplegg for bruk av Learning Management Systems (LMS). Etter hvert har en betydelig andel av fagpersonalet fått erfaring innen bruk av IKT i utdanningsammenheng. I tillegg har mange læresteder etablert spesialenheter eller ansatt personale med spesielt ansvar for feltet fleksibel læring. Disse har oppgaver innen teknologistøtte, studieadministrasjon og mediepedagogisk tilrettelegging. Her ser vi antydninger til det Tony Bates i *Managing Technological Change* (2000) kaller overgang fra ”ensomme rytter”-tilnærming til teamarbeid. Jeg har

allerede nevnt økt bevissthet fra institusjonsledernes side når det gjelder feltets utdanningspolitiske betydning. Ellers gjenstår det selvsagt mye på at IKT skal bli en skikkelig integrert og naturlig del av lærestedenes utdanninger, enten disse er rettet mot campus-studenter eller fjernstudenter.

- Det kan godt hende at for eksempel finnene har kommet lenger enn Norge på dette feltet, men sammenlignet med Sverige, er det tegn som tyder på at Norge har kommet lenger. I 2001 foretok SOFF en undersøkelse blant norske læresteder om strategi og satsing på fjernundervisning og fleksibel læring. Undersøkelsen var parallell til en svensk undersøkelse om samme tema. På bakgrunn av denne undersøkelsen skrev min kollega Janne Wilhelmsen og jeg *Visjoner og virkelighet*, som ble gitt ut som SOFF-rapport nr. 4/2002. Undersøkelsen viser at en betydelig andel av norske læresteder har utformet en strategi eller eksplisitt policy innenfor fleksibel utdanning og fjernundervisning. Videre er det en påfallende forskjell mellom norske og svenske læresteder når det gjelder å ha utformet slike strategier. Mens bare 22 % av de svenske lærestedene har en strategi, har hele 50 % av de norske lærestedene en strategi på fjernundervisning og fleksibel læring. På bakgrunn av likhetene mellom de to nordiske landene, sosialt, kulturelt og teknologisk, skulle en forvente større samsvar mellom svenske og norske universiteter og høyskoler, også på dette feltet. Gitt at de klare forskjellene mellom norske og svenske læresteder er riktig, hva kan være mulige forklaringer på dette? Jeg kan nevne noen mulige forklaringer:

- 1) **Høyere aktivitetsnivå** medfører større grad av strategiformulering. Hvis norske læresteder har større aktivitet enn svenske læresteder på dette feltet, vil dette kunne medføre at større oppmerksomhet om feltet på de enkelte lærestedene, noe som medfører at fjernundervisning og fleksibel utdanning blir omtalt i strategi- og policydokumentene. Denne forklaringen er ganske enkel. For å kunne underbygge den, må en imidlertid foreta en nærmere komparativ undersøkelse av det faktiske aktivitetsnivået ved norske og svenske læresteder på dette feltet. En slik undersøkelse er ikke gjort. Noe som skiller Norge fra Sverige er at vi fortsatt har store frittstående fjernundervisningsinstitusjoner som NKI og NKS som også er aktive innenfor høyere utdanning. I tillegg til noen private høyskoler som Handelshøyskolen BI og Diakonhjemmets høyskole, framstår offentlige læresteder som Høgskolene i Lillehammer, Høgskolen i Sør-Trøndelag og andre

samarbeidspartnere innenfor Nettverksuniversitetet, samt i ulik grad de fire universitetene som stadig mer aktive institusjoner innenfor fleksibel utdanning og fjernundervisning. Norske læresteders engasjement på dette feltet kan sies å ha økt sterkt i den perioden SOFF har eksistert, dvs. de siste 12 årene, jf. kap. 2 i Grepperud og Toska (red. 2000). Dette kan muligens ha gitt seg utslag i at mange læresteder har formulert strategier om virksomhet på feltet. Men som sagt, vi vet ikke nok eksakt om svensk vs. norsk aktivitetsnivå til å si noe sikkert her.

- 2) **SOFF-varianten:** Pga. SOFFs innsats gjennom 12 år har norske læresteder utviklet en spesielt høy bevissthet om fjernundervisning/fleksibel utdanning. Denne forklaringen ville selvsagt være hyggelig for SOFFs vedkommende. Gjennom 12 år har SOFF søkt å stimulere norske læresteder til aktivitet på feltet gjennom tildeling av prosjektmidler, evaluering og informasjonsarbeid. Det er imidlertid vanskelig å underbygge presist hvilke virkninger SOFFs virksomhet har hatt på norsk høgre utdanning. En nordisk ekspertgruppe har foretatt en gjennomgang av erfaringene fra SOFF-støttede prosjekter. Av gruppens rapport (Støkken m. fl. 2002) framgår det at SOFFs prosjektmidler i mange tilfeller har vært av stor betydning for lærestedenes satsing. Det er umulig å dokumentere presist i hvilken grad disse prosjektmidlene har vært utslagsgivende for lærestedenes satsing. Sett i sammenheng med en mulig forklaring ut fra generelt høyere norsk aktivitetsnivå, jf. forrige punkt, kan SOFF-varianten imidlertid inngå som en sannsynlig delforklaring. Ellers bør det påpekes at en i Sverige har hatt betydelige nasjonale satsninger når det gjelder prosjektmidler innen fjernundervisning, for eksempel 100 mill SEK i prosjektmidler under den såkalte DUKOM-satsingen forut for etableringen av Distum i 2000. Dette er senere fulgt opp i forhold til Nätuniversitetet: 211 mill SEK til ”flexibel utbildning på distans” i 2002 og 160 mill SEK i 2003.
- 3) **En norskehistorievariant:** Undersøkelsen viser bare at norske læresteder er fæl til å snakke om hva de skal gjøre, men hva gjør de i praksis? Nils Brunsson (1989) ved Handelshøgskolen i Stockholm beskriver en situasjon hvor organisasjoner stilles overfor motstridende krav fra omgivelsene der hensyn til virksomhetens effektivitet kommer i konflikt med hensyn til samfunnsmessig legitimitet. Som en løsning kan organisasjonene velge å frikoble hva de faktisk gjør fra det de sier de

gjøre, dvs. drive med hykleri. Norske læresteder er muligens verre til å bløffe enn svenske læresteder? Denne noe humoristiske forklaringen vil kreve meget omfattende undersøkelser for å underbygge. I tillegg til å undersøke utbredelsen av formulerte strategier, må en foreta undersøkelser av faktisk aktivitetsnivå ved norske og svenske læresteder. Hvis det viser seg at norske læresteder har langt mer ”strategiformulering pr. faktiske aktivitet”, er dette en indikasjon på større grad av bløff i norsk enn i svensk høgre utdanning. Dette vil i så fall kreve forklaring. Jeg ser bort fra mer tvilsomme forklaringer basert på tanker om folkekarakter av typen ”nordmenn er mer skrytende og bløffende enn svenskene, som er en mer nøktern og ærlig”. En slik forskjell ville kunne forklares ut fra mulig ulikhet i press fra omgivelsene mot henholdsvis norske og svenske læresteder i forhold til å måtte legitimere seg selv ved å vise til satsing på fleksibel utdanning og fjernundervisning.

- 4) I en litt mer seriøs tone kan en muligens forklare forskjellen ut fra **ulik utdanningspolitisk kontekst**: Det er mulig at norske læresteder i større grad har utviklet strategi/policy innen fjernundervisning og fleksibel utdanning fordi de i de siste årene har vært utsatt for et sterkere trykk fra samfunnets side om å gjøre noe på dette feltet enn det svenske læresteder har opplevd. Særlig i tilknytning til Kompetansereformen og i diskusjonen i kjølvannet av NHOs innspill om åpent universitet, har krav og trusler blitt rettet mot norske læresteder, både fra det politiske system og fra organisasjonene i arbeidslivet. Sterkere press mot norske læresteder om å legitimere seg selv i forhold til fjernundervisning og fleksibel utdanning kan ha bidratt til at flere norske enn svenske læresteder har tematisert dette feltet i sine strategi- og policy-dokumenter. Fra norsk side kan denne forklaringen virke plausibel. Fra SOFFs ståsted har vi som nevnt erfart en stor endring de siste fem årene når det gjelder norske universiteter og høgskolers opptatthet av SOFFs virkefelt. Den nye ”strategiske oppmerksomhet” om feltet synes primært å være et resultat av utviklingstrekk utenfor lærestedene, så som utviklingen av Internett og krav fra politikere og arbeidsliv om økt innsats innenfor livslang læring. I denne sammenheng har jeg allerede pekt på Kompetansereformen, som en viktig utdanningspolitisk pådriver for økt satsning på fleksible utdanningsformer i norsk høgre utdanning. Når det gjelder Kvalitetsreformen, synes denne å være noe mer diffus med hensyn til fleksibel utdanning og

fjernundervisning. Uansett, jeg mangler nok innsikt i den utdanningspolitiske kontekst i Sverige for å kunne fastslå noe sikkert. Internettets framvekst er i like stor grad et element i Sverige. I tillegg er livslang læring også et sentralt element i svensk utdanningspolitikk. Ut over eventuelle ulikheter i kontekst, er også de interne forhold ved lærestedene mulige elementer i en forklaring. Her må en i så fall se på forskjeller mellom norske og svenske universiteter og høyskoler når det gjelder historie, intern kultur, grad av autonomi vs. statsdominans osv. for å finne mulige forklaringer på forskjellene som framkommer av den norske og den svenske undersøkelsen.

- Det at norske læresteder er ”flinkere på strategiformulering” innebærer som nevnt ikke nødvendigvis at aktiviteten er spesielt høyere enn ved svenske læresteder innen fleksibel utdanning og fjernundervisning. Samtidig vil vi heller ikke påstå at de norske lærestedene driver frikobling og hykleri som Brunsson skriver om. Muligens har norske læresteder generelt også høyere aktivitet innen fleksibel utdanning og fjernundervisning enn svenske læresteder, og muligens har SOFF bidratt til et slikt aktivitetsnivå. Generelt er det imidlertid en ting er å formulere planer, det tar mer tid å implementere dem. Ikke minst i organisasjoner dominert av profesjonelle med stor grad av autonomi slik som høgre læresteder, er implementering av vedtatte strategier en utfordring. Her er utfordringene like store ved svenske som ved norske læresteder. De svenske og norske undersøkelsene bygger på materiale fra i forfjor og året før. Både i Sverige og Norge er det foretatt oppfølgende informasjonsinnhenting om situasjonen i 2002. Disse etterundersøkelsene viser at situasjonen er uendret i Sverige, jf. Carl Holmbergs foredrag på SOFFs Svalbard-konferanse i mai 2002 (foredraget er lagt ut på SOFF internettsider). I Norge viser det seg at noen flere læresteder har utviklet strategier på området. Situasjonen i Norge og Sverige synes ikke å være endret i betydelig grad, men om et år eller to har kanskje dette endret seg. I Sverige er det som nevnt fordelt 211 mill SEK i 2002 til utvikling av fleksible utdanningstilbud ved svenske læresteder, i tillegg til at Nätuniversitetet er etablert som en nasjonal satsing. I 2003 fordeles det 160 mill SEK til tilsvarende formål i Sverige. Kanskje den undersøkelsen jeg har presentert her var siste gang norske læresteder kunne sies å ligge foran sine svenske kolleger innen fleksibel utdanning og fjernundervisning, men at dette snart er historie....

3. Utvikling og utfordringer for SOFF

- Så litt navlebeskuelse avslutningsvis. Som en del av dere vet ble erfaringene fra SOFF-støttede prosjekter og SOFFs evalueringstrategi evaluert i 2001-2002 av en nordisk ekspertgruppe. Evalueringsgruppens rapport *Mange bekker små...* er utgitt som SOFF-rapport nr. 3/2002. Evalueringsgruppens rapport er en grundig gjennomgang av erfaringene fra SOFF-støttede prosjekter og SOFFs virke. SOFF har sluttet seg til evalueringsgruppens generelle konklusjon om SOFFs videre rolle: At de nødvendige nasjonale oppgavene framover må forankres i en *kunnskapsfunksjon*, og at utfordringen i de kommende årene er å få de to sidene av det dobbelte mandatet – å *fordele* utviklingsmidler og å kartlegge, analysere og formidle *kunnskap* om fjernundervisning/fleksibel læring – til å spille sammen på en bedre måte. SOFF bør utvikle seg bort fra en altfor ensidig vekt på søknadsbehandling til økt satsing på å få fram kunnskap gjennom analyse av erfaringer og styrket informasjonsinnsats. Evalueringgruppen har i liten grad kommet med framlegg og råd rettet mot lærestedene. Jeg vil derfor understreke den grunnleggende betydning som lærestedenes egen innsats har for utvikling av feltet. Evalueringsgruppen har ikke beregnet de ressursmessige konsekvenser av sine forslag. En del av forslagene vil trolig kreve ekstra ressurser om de skal kunne realiseres på en tilfredsstillende måte. Dette må følges opp i forhold til kommende års statsbudsjetter.
- Evalueringsgruppens rapport gir et broket, men i stor grad positivt bilde av erfaringene fra SOFF-støttede prosjekter. Gruppens påpeker at SOFF-prosjektene har bidratt til positiv pedagogisk-teknologisk utvikling og en økt beredskap for omstilling ved lærestedene. Dette er gledelig. Når det gjelder erfaringene fra SOFF-prosjektene, kunne det vært ønskelig at evalueringsgruppen hadde vært i stand til å komme med enda klarere konklusjoner. SOFF erkjenner imidlertid at det foreliggende materialet ikke har vært godt nok til det. En forbedret rapporterings- og evalueringsstrategi fra SOFFs side vil kunne bedre situasjonen for framtiden. SOFF prioriterer raskt å foreta forbedringer i evalueringsopplegget for å bidra til at prosjektenes interne evalueringer oppfattes som mer meningsfull og motiverende. Det er ellers spesielt verd å merke seg den påpekte mangelen på kunnskap om fjernstudenten. Her må SOFF og andre relevante aktører skjerpe innsatsen for å utvikle mer kunnskap. På styremøtet i desember 2002 vedtok SOFFs styre en oppfølgingsplan i forhold til

evalueringssjuppens forslag. Noe av dette vil dere merke raskt: nye retningslinjer for rapportering og evaluering av SOFF-støttede prosjekter kommer denne uken. Vi gjennomfører en høring om hvordan SOFF bør arbeide med prosjektmidler fra 2004. Vi samarbeider med Statskonsult for å revidere SOFF informasjonsarbeid. I tillegg har SOFFs styre bedt om en gjennomgang av SOFFs rolle som kunnskapsforvalter innenfor det norske utdanningssystemet. For SOFF er 2003 et spennende omstillingsår. I dette bildet tilhører også utredningen om en eventuell sammenslåing av SOFF og Norgesuniversitetet. Her er fortsatt mye uavklart, bl.a. rolle i forhold til den nye utdanningsportalen Utdanning.no. Utredningen skal være ferdig til 15. mai og innspill fra SOFFs styre til departementet vil bli behandlet på styremøtet i juni.

- Utvikling av fleksibel læring i norsk høgre utdanning må i hovedsak være lærestedenes ansvar. Myndighetene må bidra med rammebetingelser for at lærestedene kan utvikle feltet på en god måte. Samtidig er det nødvendig med gode nasjonale stimuleringsordninger av typen SOFF som i et samspill med læresteder og brukerinstanser kan bidra til en positiv utvikling. Det er mange desinentiver i systemet i forhold til økt satsing på fleksibel læring. Derfor er det viktig at nasjonale tiltak som SOFF er slagkraftig nok til å styrke det engasjementet som allerede er i systemet i forhold til å skape bedre og mer tilgjengelige studietilbud gjennom nettbasert eller nettstøttet undervisning og læring. Takk for meg!

Referanser

Bates, Tony (2000) *Managing Technological Change. Strategies for College and University Leaders*

Brunsson, Nils (1989) *The Organization of Hypocrisy*

Grepperud, Gunnar "Angst og bløff i norsk fjernundervisning", foredrag på SOFFs nettverkskonferanse i Tromsø, desember 1999

Grepperud, Gunnar & Toska, Jan Atle (red. 2000) *Mål, myter, marked. Kritiske perspektiver på livslang læring og høgre utdanning*. SOFF-rapport 1/2000

Holmberg, Carl & Toska, Jan Atle "Visjoner og virkelighet? Om svenske og norske læresteders strategi og satsing på fleksibel utdanning og fjernundervisning ut fra Distum og SOFFs undersøkelser", foredrag på SOFFs Svalbard-konferanse i Longyearbyen, mai 2002

Støkken, Anne Marie et.al *Mange bekker små...Evaluering av arbeidet med SOFF-støttede fjernundervisningsprosjekter*. SOFF-rapport 3/2002

Wilhelmsen, Janne & Toska, Jan Atle (2000) *Visjoner og virkelighet. Om norske læresteders strategi og satsing på fjernundervisning og fleksibel læring*. SOFF-rapport 4/2002

Se også SOFFs nettsider <http://www.soff.no>