

Notat 2/1996



Kvalitetssikring ved Universitetet i Oslo

Bjørn Stensaker
Rita Karlsen

Innhold

INNLEDNING	s. 3
1. HVA ER KVALITET OG INSTITUSJONELL KVALITETSSIKRING	s. 4
Hvorfor kvalitetssikre?	s. 5
Hva skal kvalitetssikres?	s. 6
Hvem skal bestemme definisjonen av kvalitetsbegrepet?	s. 7
Hva er et kvalitetssikringssystem?	s. 7
Hvem skal være bruker av systemet?	s. 8
Hvor mye er man villig til å satse på etablering av et kvalitetssystem?	s. 8
2. EKSEMPLER PÅ INSTITUSJONSBASERTE KVALITETSSIKRINGSSYSTEM .	s. 9
2.1 Kort beskrivelse av situasjonen for høyere utdanning i England	s. 9
University of Sussex	s. 10
Sheffield Hallam University	s. 12
2.2 Kort beskrivelse av situasjonen for høyere utdanning i Sverige	s. 14
Uppsala Universitet	s. 14
Linköping Universitet	s. 17
3. SITUASJONEN FOR UNIVERSITETET I OSLO	s. 19
Reformarbeid i en universitetsorganisasjon	s. 20
4. EN OPPSUMMERING OG NOEN UTFORDRINGER	s. 22
LITTERATUR	s. 27
VEDLEGG	s. 31
Et eksempel på standardiserte prosedyrer fra Sheffield Hallam University	s. 31
Et eksempel på forsøksbasert tilnærming fra Högskolan i Örebro	s. 38

Innledning

NIFU fikk i desember 1995 i oppdrag av Universitetet i Oslo å utarbeide et notat over sentrale modeller og erfaringer med evaluering og kvalitetssikring¹ på universiteter og høyskoler i andre land. Bakgrunnen for oppdraget var at Universitetet i Oslo ønsker å utvikle en mer helhetlig strategi for sitt evalueringsarbeid, og at man i den sammenheng ønsker å trekke veksler på de erfaringer andre læresteder har gjort på dette området.

Når man skal trekke lærdom fra utviklingen i andre land er det imidlertid sentralt å trekke inn den politiske konteksten slik kvalitetssikring og evaluering inngår i. I en slik sammenligning finner vi både likhetstrekk og store ulikheter mellom utviklingen i Norge og andre land i Europa. Generelt synes utviklingen i mange land å være preget av sentrale utdanningsmyndigheters vektlegging på større autonomi for universiteter og høyskoler, men også større grad av myndighetskontroll og innsyn for å sikre effektivitet og kvalitet (Dill 1995). I Norge er et slikt syn forholdsvis klart skissert i St.meld. nr. 40 (1990-91:57) der man gir uttrykk for at: *“Sikring av kvalitet i utdanning bør etter departementets oppfatning være institusjonenes eget ansvar. Departementet vil følge nøye med i om de berørte miljøer tar dette ansvaret, for å motvirke eventuelle fristelser i retning av å redusere kravene til kvaliteten, når søkelyset rettes mot krav til resultater som kan kvantifiseres”*. Kvantitativ rapportering til DBH og andre mottakere av statistikk og resultatrapporter skal altså *“suppleres med kvalitative vurderinger”* (St.meld. nr. 40 1990-91:57)². I St.prp nr. 1 (1995-96) antydes det videre at: *“Departementet arbeider systematisk for økt kvalitet og måloppnåelse. Kunnskap om ressurser og resultater (skal) bygges opp gjennom et mer helhetlig system for rapportering og vurdering av tilstanden i utdanningssektoren, og gjennom en mer systematisk og målrettet innsats i evaluering og forskning”*. Hvordan et slikt nasjonalt system vil bli bygd opp vil ha store konsekvenser for hva slags institusjonelt kvalitetssikringssystem som behøves. Selv om en modell for dette arbeidet ikke er ferdig i Norge, kan eksempler fra land som har bedrevet en utstrakt virksomhet innen dette feltet gi innsikt i hvordan en slik modell kan utformes.

¹ Det eksisterer en del uklarheter om hva begrepet “kvalitetssikringssystem” innebærer. I dette notatet brukes begrepet både om systemer som opererer med faste minimumsverdier og standarder (kontroll), som systemer som mer har som formål å fremme kvalitet (utvikling).

² Jf. f.eks. Pilotprosjektet Nasjonal evaluering av høyere utdanning, departementets krav høsten -95 til institusjonene om rapportering av evt. kvalitetsikringssystemer, og departementets gjennomføring av såkalte “styringsmøter” med institusjonene.

Nederland, England og Sverige er de land som har de lengste tradisjoner i forhold til nasjonale initiativ på dette feltet. Den kvalitetssikring man har bedrevet på nasjonalt plan i Nederland har stått modell for mange nasjonale initiativ i Europa, ikke minst for de nasjonale evalueringer i Norge (Karlsen & Stensaker 1993). Det bør imidlertid sies at de prosedyrer som er brukt i Nederland i liten grad har bidratt til å utvikle kvalitetssystemer på institusjonsnivå. Formålet med evalueringsvirksomheten har heller vært at evalueringene har vært direkte rettet mot faglige spørsmål, noe som også kjennetegner de nasjonale evalueringer i Norge. I England og Sverige har man også utført nasjonale evalueringer som har disiplinær utvikling som et vesentlig element, men det som skiller disse to landene fra Nederland og Norge er imidlertid at man i tillegg har nasjonale *Audit*-systemer i aksjon: Dette er en prosedyre hvor evaluering ikke direkte skal bidra til å utvikle kvaliteten i en gitt disiplin, men hvor nasjonale myndigheter heller sjekker *institusjonenes systemer for kvalitetssikring*. En premiss for slike prosedyrer er selvsagt at institusjonene er pålagt å etablere kvalitetssikringssystemer, noe som også ble gjort i England i 1990, og i Sverige i 1993 (Becher 1992, Engwall 1995). Dog eksisterer det forskjeller mellom England og Sverige med hensyn til konsekvenser av en slik audit: I England er dette i mye sterkere grad koblet til ressursallokering, mens en slik kobling foreløpig ikke er gjort i Sverige. Siden det kun er i England og Sverige man har pålagt sine utdanningsinstitusjoner å etablere kvalitetssikringssystemer, vil dette notatet i hovedsak omtale erfaringer og modeller fra disse to landene.

Uansett hvilken tilnærming man velger for fremtidig arbeid innen dette området i Norge, synes erfaringer fra de nasjonale evalueringer å indikere et behov for et sterkere institusjonelt ansvar for kvalitetssikringsarbeidet (Stensaker & Karlsen 1996, Stensaker 1996). Erfaringer viser at de fleste utdanningsinstitusjoner har store mangler i innsamling og systematisering av kvantitative data, og situasjonen er ikke bedre for kvalitativ informasjon. Videre synes de fleste institusjoner å mangle et helhetlig grep på arbeidet innen dette feltet. Koordineringen av ulike aktiviteter synes svak. Etablering av et system for å ivareta disse aktivitetene synes derfor å være en sentral utfordring for utdanningsinstitusjonene i tiden fremover.

1. Hva er kvalitet og institusjonell kvalitetssikring?

Begrepet "kvalitet" er imidlertid ingen enkel sak å definere. De svært mange forsøk på å komme frem til et enkelt og presist innhold har hittil mislykkes. Selv mer dyptgripende og filosofiske forsøk har endt opp i konklusjoner av typen "*jeg kan ikke definere kvalitet, men jeg vet hva det er når jeg ser det*" (jfr. Pirsig 1976), eller "*jo mer man tenker på det rene begrepet, jo tommere blir man i hodet*" (Berg-Eriksen 1989). En større

gjennomgang av klassiske filosofiske bidrag fra Aristoteles til Shakespeare avviser også en mulig enhetlig bruk av begrepet (Doherty 1994). Man synes heller å enes om at begrepet er *relativt* - det betyr forskjellige ting for forskjellige mennesker (Doherty 1994, Harvey, Green og Burrows 1993, Harvey og Green 1993).

Gitt et universitets mange, komplekse og innbyrdes motstridende målsettinger, kan man konstatere at et tilleggsproblem har oppstått. Gitt begrepets relative betydning: *Hvem* skal bestemme kvaliteten gjennom defineringen av begrepet? Mens det vitenskapelige personellet nok vil mene at profesjonelle og tradisjonelle akademiske standarder burde telle tyngst, kan institusjonenes administrasjon og ledelse, samt departementet kanskje heller ønske å knytte effektivitetskriterier til begrepet. Studentene har jobb- og karrieremuligheter som essensielle mål, mens arbeidsgivere og samfunnet generelt kanskje heller ser på utdanningen og forskningens relevans for sin virksomhet og for samfunnsutviklingen generelt som det viktigste. Et startpunkt for den diskusjon som må ligge i forkant av innføringen av et kvalitetssikringssystem synes derfor å være en avklaring av følgende spørsmål (jfr. Premfors 1986):

- *Hvorfor kvalitetssikre?* (er behovet kvalitetsrapportering eksternt, å identifisere/etablere (minste)kvalitetsstandarder både internt og eksternt/kvalitetsmåling, å forbedre kvaliteten i den enkelte grunnenhet)
- *Hva skal kvalitetssikres?* (forskning, utdanning, lærere, organisasjon)
- *Hvem skal bestemme definisjonen av kvalitetsbegrepet?* (Kollegiet, fagpersonell, fakultetsråd, skal studenter tas med på råd?)
- *Hva er et kvalitetssystem?* (prosjekt- eller stabsorganisering, integrering i ordinært organisasjonsarbeid, ansvarslinjer etc.)
- *Hvem skal være brukere av systemet?* (studenter, adm/ledelse, departementet, potensielle arbeidstakere av studenter, etc)
- *Hvor mye er man villig til å satse for å etablere et kvalitetssikringssystem?* (Enhver organisasjonsutvikling koster penger, legger beslag på personell, fordrer ny teknologi etc.)

Hvorfor kvalitetssikre?

Tar man utgangspunkt i Universitetet i Oslos foreløpige synspunkter synes det som om et kvalitetssikringssystem skal ivareta flere hensyn:

“Det er ønskelig å finne frem til en modell som fungerer internt - samtidig som den fungerer hensiktsmessig i forhold til det arbeid som skjer nasjonalt. Ikke minst har universitetet behov for å sikre at den evaluerings som skjer, følges opp, slik at man hele tiden arbeider aktivt med en forbedring av bl.a. tilbud, studieplaner og undervisning” (UiO 1995).

Kvalitetssikringssystemet skal altså fungere som utgangspunkt for rapportering eksternt til myndigheter og andre interessenter (Accountability), men også bidra til kontinuerlig forbedring av organisasjonen (Quality Improvement). I utgangspunkt vil en slik målsetting innebære et forholdsvis stort og omfattende system, der både kvantitativ og kvalitativ informasjon samles inn og bearbeides. Det er imidlertid lite tenkelig at et system hvor informasjonsinnsamling og bearbeiding fremstår som det viktigste formålet, vil få særlig oppslutning i en universitetsorganisasjon (Mintzberg 1983). Universitetets ønske om å fokusere på kontinuerlig forbedring av den aktivitet som foregår er både et formål som er tilpasset en av universitetets primære oppgaver, men også et formål som man kan finne igjen i utenlandske institusjoners aktiviteter på dette feltet (Harvey og Green 1993, jfr. også Deming 1986).

Hva skal kvalitetssikres?

I et forsøk på å tilpasse kvalitetsarbeid til høyere utdanning har Seymour (1992), ut fra en mer holistisk tilnærming, antydnet at både forskning, utdanning og administrasjon er fullt mulig å kvalitetssikre. Samtidig bør man når det gjelder den norske situasjonen ta hensyn til den forskningsfrihet som fagpersonell innen universitetene tradisjonelt har hatt, og at mange faglige ansatte i liten grad synes å være velvillig innstilt overfor forsøk på administrativt eller faglig “innsyn” i den (frie) forskningsaktivitet som bedrives. Tiltak som direkte eller indirekte griper fatt i ulike sider ved utdanning og undervisningsforhold synes i langt større grad å være akseptert (Stensaker 1996).

Et erfaring fra de nasjonale evalueringer er i tillegg at mye tid og energi går bort til å sammenstille og analysere forholdsvis trivielle kvantitative data (Karlsen & Stensaker 1993, Stensaker & Karlsen 1994). Slike data blir i stadig større grad etterspurt i ulike sammenhenger, både når det gjelder intern som ekstern evaluering, i intern budsjettssammenheng, som overfor eksterne aktører (Departementet, DBH, Riksrevisjonen). Selv om man kan finne stor skepsis blant institutter og avdelinger når det gjelder den tid som går bort til å bearbeide denne type informasjon, synes mange likevel å mene at arbeidet også gir verdifulle innspill i utviklingsarbeidet (Stensaker 1996).

At det også eksisterer store variasjoner i hvordan kvantitativt materiale samles inn, antyder at måter slike data samles inn og analyseres på, bør være gjenstand for en viss standardisering og profesjonalisering.

Hvem skal bestemme definisjonen av kvalitetsbegrepet?

På grunn av endringer i statlige styringsmåter, kjennetegnet av bl.a. økt delegering og lokal autonomi, øker behovet for ulike kontroll- og overvåkningssystemer både hos departement og hos administrasjonen og ledelsen på institusjonene. Samtidig kan det vitenskapelige personellet mobilisere betydelig motstand mot et slikt system dersom det oppfattes som byråkratiserende og/eller som en inngripen i det som kan betegnes som den akademiske frihet (Harvey, Green og Burrows 1993).

Et kvalitetssystem som har legitimitet hos det faglige personellet må derfor ta hensyn til og involvere/engasjere det faglige personellet, og ikke minst, studentene. Flere forfattere har her tatt til orde for å gjøre *prosessen* med å definere kvalitetsbegrepet til et samlet institusjonsanliggende (Dill 1996)³. Ulempen med en slik prosess er at debattene omkring defineringen kan ta noe tid. Fordelen er at oppslutningen om *institusjonens målsettinger* med kvalitetsarbeidet blir større i etterkant (Mosher 1967).

Hva er et kvalitetssystem?

Et kvalitetssikringsystem innebærer i utgangspunktet ikke egne organisasjonsløsninger, men rutiner og en ansvarsfordeling tilpasset den ordinære struktur (Deming 1986). De kriteriene som derfor kan settes opp som betingelser for å hevde at man har et kvalitetssikringsystem er at:

- 1 Institusjonen har en **målsetting** med kvalitetssystemet som klargjør motivene.
- 2 Det er et sett av **ansvars- og myndighetsområder** som går fra ledelsen sentralt til faglig og administrativt personell lokalt, samt til studentene.
- 3 Det eksisterer et **datasett** som inkluderer faglige, prosessuelle og resultatindikatorer/vurderinger.

³ Prinsippene om å engasjere hele institusjonen i denne type forarbeid har bl.a. vært gjennomført ved University of Michigan og ved University of Minnesota.

- 4 Det eksisterer et **kommunikasjons-/informasjonssystem** som representanter fra alle nivåer har tilgang til, og hvor det er mulig å hente ut informasjon om egen virksomhet
- 5 Kvalitetsrutinene/prosedylene følges av et sett av forhåndsdefinerte **virkemidler** - inkludert ressurser, personell og organisasjonsmessige tiltak.
- 6 Rutinisert **oppfølging** der det er mulig å studere endringer i institusjonen over tid.

Hvem skal være brukere av systemet?

Hvis man tenker seg rene minimumsløsninger til bruk kun for administrasjon og ledelse kan systemet lett få preg av symbolikk og ytre rapportering/synliggjøring. Ønsker man et system som skal fremme "excellence" på flere områder er man i ferd med å inkludere mange målgrupper, som igjen betyr et mer omfattende system.

Foreløpig synes det som om det siste er mest ønskelig fra Universitetet i Oslo. Et mer omfattende system har imidlertid som konsekvens at etablering og vedlikehold av informasjons- og kommunikasjonsrutiner blir mer komplisert. Gitt universitetets størrelse synes et omfattende kvalitetssikringssystem derfor å innebære en viss sentral koordinering og en satsing på bruk av IT-teknologi. I forhold til IT-teknologi blir derfor tilgjengelighet, spesielt for studenter, et sentralt spørsmål å kartlegge.

Hvor mye er man villig til å satse på å etablere et kvalitetssikringssystem?

Som den foregående gjennomgangen viser kan en etablering av et omfattende kvalitetssikringsystem bety en sterk forpliktelse for institusjonens ledelse.

Organisasjonsutvikling av denne typen krever indirekte ressurser, personell, fordrer ofte involvering av støttefunksjoner som f.eks IT-teknologi, og ikke minst: Prosesser av denne typen tar tid. Spørsmålet om hvor mye man er villig til å satse henger derfor nøye sammen med målsettingen for prosjektet. En ambisiøs målsetting kan ofte raskt bli "avslørt" hvis oppfølgingen i form av tiltak og virkemidler ikke står i stil.

Erfaringer fra andre land antyder at slike prosesser kan være tunge å dra i gang, spesielt i situasjoner der stor studenttilstrømning og effektivitetskrav dominerer agendaen (Becher 1992, Engwall 1995, Askling 1996). Også norske erfaringer tilsier at den institusjonelle støtten og oppmerksomheten overfor fakulteter, avdelinger og

institutter må opprettholdes kontinuerlig. Flere institutt- og avdelingsledere ved utdanningsinstitusjoner som har deltatt i de norske evalueringene hevder bl.a at en videre utvikling i forhold til kvalitet er helt avhengig av en viss koordinering og støtte fra institusjonen sentralt (Stensaker 1996).

2. Eksempler på institusjonsbaserte kvalitetssikringssystem⁴

Som tidligere nevnt er det kun i England og Sverige at etablering av institusjonelle kvalitetssikringssystemer har foregått systematisk. Utvalget av institusjoner som har slike systemer i drift er derfor forholdsvis stort. Når man skal beskrive konkrete eksempler på slike kvalitetssikringssystem vil et sentralt spørsmål være hvordan ulike institusjoner i utgangspunktet er blitt utvalgt. For å finne frem til de etterfølgende eksempler har vi gått meget praktisk til verks: For å finne frem til svenske institusjoner har en uformell forespørsel vært rettet til Högskolevärdet i Stockholm som er det organ som har det overordnede ansvaret for å drive med kvalitetssikring og evaluering av høyere utdanning i Sverige. For Englands del har en forespørsel vært rettet til professor Maurice Kogan ved Brunel University og professor Lee Harvey ved University of Central England in Birmingham, to personer med svært god kjennskap til utdanningssystemet i England. I begge tilfeller ble de etterfølgende institusjoner nevnt som universiteter som har kommet svært langt i dette arbeidet, men også som universiteter som hadde en noe ulik tilnærming til kvalitetsarbeid. De utvalgte institusjoner fikk videre tilsendt et spørreskjema, og ble både bedt om å respondere på dette, samt å bidra med annen informasjon som beskrev deres kvalitetssikringssystem.

2.1 Kort beskrivelse av situasjonen for høyere utdanning i England

Fra å inneha en meget autonom posisjon har utdanningsinstitusjonene i de siste ti årene opplevd sterkere styringsforsøk fra sentrale myndigheter. Ikke minst har dette kommet til uttrykk ved at ressurstildeling i hovedsak er basert på "Performance Indicators", men også ved at ulike sentrale kontrollprosedyrer har blitt initiert (Audits/Inspections). Myndighetenes innsyns- og kontrolliver har bidratt til at institusjonene har blitt tvunget til å iverksette systemer som både kan benyttes til kvantitativ rapportering (overfor myndighetene) og kvalitativ rapportering (overfor ulike evalueringsprosedyrer). Ved institusjonene har imidlertid ulike systemer blitt

⁴ Forfatterene takker professor Tony Becher ved University of Sussex, professor Berit Askling ved Universitetet i Linköping, professor Lars Engwall ved Universitetet i Uppsala, samt dr. Chris Williams ved Sheffield Hallam University for å ha bidratt med verdifull informasjon i forbindelse med prosjektet.

iverksatt der hovedvekten både har vært lagt på akademiske såvel som administrative behov (Becher 1992).

University of Sussex

Universitetet i Sussex er et forholdsvis lite universitet med seks større skoler (tilsvarer norske fakulteter), samt 29 grunnenheter (tilsvarer norske institutter). Universitetet har tverrfaglighet som en viktig institusjonell målsetting, og studentenes overgangsmuligheter mellom ulike enheter er stor.

Ved University of Sussex er kvalitetssikringssystemet basert på en tilpasning til det man anser som akademiske krav og behov, og administrative hensyn spilte bevisst mindre rolle i utviklingen (Becher 1992). Som basis for utviklingen av systemet ble tre forhold lagt til grunn: (1) Sosiologiske og antropologiske studier av innovasjon som antydte at vellykket innovasjon er avhengig av at endringen hos de den angår kun blir sett på som *et (bedre) middel til å nå et allerede akseptert mål* (Bailey 1973). (2) Policy implementation litteratur som antyder at endringer uansett vil åpne opp for debatt og uenighet, og at det er *bedre å inkludere ulike synspunkter i utformingsfasen, enn å risikere at endringen blir avvist i etterkant* (Elmore 1979). (3) Studier av universiteters funksjonsmåte med basis i organisasjonsteori som antyder at endringer i akademiske organisasjoner må inkludere *deltakelse fra de utførende parter, dvs. instituttnivået* (Clark 1983).

Ved etableringen av kvalitetssikringssystemet i 1990, ble det derfor lagt stor vekt på en prosessuell tilnærming basert på tillit. Den person som fra institusjonen ble utpekt til å utrede mulighetene for å etablere systemet hadde derfor stor tillit hos det faglige personellet. Måten systemet deretter ble etablert på innebar en skrittvis prosess: For det første ble en kartlegging av eksisterende holdninger til et kvalitetssystem utført ved intervjuer med et stort utvalg av dekaner og instituttledere. Ingen av disse var avvisende til etableringen av et system, men derimot hadde alle hadde synspunkter på forhold et slikt system burde ivareta. Intervjuene dannet grunnlaget for det neste steg i prosessen som var publisering av en rapport som hadde to deler: *Prinsipper og praksis* for utarbeidingen av et kvalitetssystem. Eksempler på hvilke prinsipper som ble lagt til grunn er (Becher 1992):

Quality assurance procedures should be designed to serve a positive purpose in furthering the interests of the university, its staff and students, rather than a merely defensive one in meeting externally-imposed demands.

The overall approach should be as cost-effective as circumstances allow, and bureaucratic over-elaboration should be avoided.

The audit exercise should be seen as one of collective responsibility, with control maintained as far as reasonably possible at the relevant operational level.

Denne rapporten ble så sendt ut til høring i et utall beslutningsorganer av både faglig og administrativ karakter. Studentorganer ble også inkludert. I løpet av denne høringsrunden ville man både ha synspunkter på hvordan tiltak for kvalitet kunne utvikles, men også hvordan systemet burde organiseres. Responsen identifiserte tre tiltak som hadde stor legitimitet i miljøene: Selvevalueringer, studentevalueringer og eksterne evalueringer. Videre ble følgende områder definert som sentrale å dekke for et kvalitetssystem: Godkjenning av nye kurs, sikring av eksisterende kurs, samt periodiske vurderinger av hele utdanningsprogram. Videre ble kontrollaspektet i et eventuelt kvalitetssikringssystem fremhevet som bekymringsfullt, men også at systemet lett kunne føre til standardisering på bekostning av disiplinære og organisasjonsmessige særegenheter vakte uro. Samtidig innså de fleste at en viss grad av ytre kontroll måtte aksepteres. Løsningen som ble valgt var derfor å dekkle kvalitetsarbeidet fra den administrative rapporteringen ellers. De ulike institutter og fakulteter skulle rapportere til et sentralt stabsorgan utpekt av universitetets kollegium. De retningslinjer denne sentrale komiteen hadde å forholde seg til var bl.a følgende (Becher 1992):

The Committee should not represent particular interest groups of constituencies within the University, but should serve the best interest of the institution as a whole.

In order for the Committee to earn and maintain credibility, its members will need to be perceived as experienced, responsible and independent-minded academics with recognized standings in their own field.

The Committee should endorse proposals from schools for their audit arrangements, receive and monitor annual reports on the outcomes of the schools monitoring processes,(...), to disseminate information and successful practice.

Komiteen som kollegiet utpekte skulle ikke ha instruerende myndighet overfor fakulteter og institutter. Systemet ble formelt satt iverk i 1992, og innebærer at alle institutter og fakulteter årlig skal rapportere resultatene og oppfølgingen av studentevalueringer og selvevalueringer til den sentrale kvalitetskomiteen. Også eksterne evalueringer skal rapporteres til denne komiteen, men slike utføres ved det

enkelte institutt bare hvert femte år. Forskning og forskerutdanning omfattes ikke av systemet. Det er ikke bevilget ekstra ressurser til systemet, men kostnadene for å opprette den sentrale kvalitetskomiteen er dekket av institusjonen sentralt. Ulike sekretær oppgaver og koordineringsarbeid sentralt utgjør et sammen ett årsverk. Det er ikke knyttet insentiver eller sanksjoner til opplegget.

En kort vurdering

Opplegget må sies å være svært desentralisert, og er således annerledes enn mange mer strukturerte opplegg ved andre universiteter (og spesielt Polytechnics) i England. En ulempe med utviklingen av systemet er at implementeringstiden var forholdsvis lang (2 år), og at systemet i stor grad avspeiler de verdier og holdninger som allerede finnes på universitetet (Becher 1992). Systemet kan i liten grad sies å fremme innovasjon og nytenkning (Sabatier 1986). Videre er det en ulempe at systemet også i liten grad tar hensyn til de krav som stilles til universitetet fra eksternt hold, og at institutter og fakulteter derfor opplever at den samlede arbeidsbyrden har økt, både i form av byråkrati og tidsbruk (Becher 1996).

Fordelen med systemet er at det nyter svært høy legitimitet i organisasjonen som helhet. Informasjon om god praksis samles i den sentrale kvalitetskomiteen, som bruker seminarer og internaviser/annen kommunikasjon til å formidle dette tilbake til institutter og fakulteter. Becher (1996) rapporterer at systemet generelt har gitt positive effekter mht disiplinær og organisasjonsmessig utvikling, serviceorientering overfor studenter, samt en generell heving av bevissthet rundt kvalitet.

Sheffield Hallam University

Sheffield Hallam University er et nyere og mellomstort universitet med ca 20.000 studenter. Universitetet har en profil med hovedvekt på utdanningssiden, og har derfor lagt stor vekt på opprette gode relasjoner til sine omgivelser, spesielt overfor potensielle arbeidsgivere av studenter fra institusjonen.

Kvalitetssikringsystemet som er bygd opp skiller seg forholdsvis mye fra University of Sussex. Vektleggingen på en tilpasning til lokale fakultets- og instituttbehov og kjennetegn er tonet kraftig ned, til fordel for en prosedyre som bærer betydelige likhetstrekk med ISO 9000 systemer⁵. Sentralisering, standardisering og kobling til andre administrative prosesser er sentrale stikkord. Universitetets styre (kollegiet) er det formelle overordnede organ for kvalitetssikringsarbeidet, men det praktiske

⁵ Se vedlegg for en detaljert oversikt over den årlige "Quality Review" prosessen.

arbeidet ivaretas stort sett av to sentrale komiteer direkte underlagt dette styret: Den akademiske kvalitets- og standardiseringskomite og den sentrale godkjenningsskomite for kurs og studier.

Formålet med systemet har vært å koble (Williams 1996):

Statistical, resource and academic review components (together, and therefore) minimize the administrative burden of quality assurance and provide a link between School academic planning and management, and dialogue between resource controllers and users.

Koblingen mellom styring, planlegging og kvalitetssikring tilsier at systemet må samle inn og håndtere en mengde informasjon. Dette gjøres både sentralt og på det enkelte fakultet. Eksempler på hva slags informasjon systemet innhenter er: (1) Data fra en felles surveyundersøkelse blant et representativt utvalg av universitetets studenter, (2) Data fra ulike surveys rettet mot arbeidsgivere, (3) Data fra en survey rettet mot ansatte, (4) Studentevaluering av kurs og hele studietilbud, (5) Ulik kvalitativ informasjon såsom sensorrapporter, akkrediteringsrapporter utarbeidet av eksterne organ, og ulike aktivitetsrapporter o.l. (6) Kvantitative standardiserte nøkkeldata fra det enkelte institutt og fakultet.

Selve kvalitetssikringsprosessen kan kort beskrives i følgende punkter: De ulike institutter reviderer gjeldende virksomhets/årsplan i juni/juli. Disse blir gitt fakultetets sentrale kvalitetskomite i september som på det tidspunkt også sitter på endel statistisk nøkkelinformasjon både om produktivitet og kvalitet (evalueringer utført i året som har gått). Etter noen runder mellom fakultet og institutter går en samlet plan (inklusive budsjettestimater) for fakultetenes virksomhet til universitetet sentralt i desember. Det enkelte fakultets plan blir da splittet opp og parallelt gjennomgått av ulike organ sentralt: Kvalitetstiltak blir vurdert av den sentrale kvalitets- og standardiserings-komite, nye kurs og studietilbud blir gjennomgått av godkjenningsskomiteen for kurs og studier, ressurs spørsmål blir vurdert av universitetet sentrale plan- og budsjettavdeling o.l. Etter nye runder med justeringer og forhandlinger mellom ulike nivåer presenteres en samlet plan for universitetet i februar/mars (Den beskrivelse som her er gitt må sies å være en grov forenkling av de nitidige og meget spesifiserte prosedyrer som følger egne manualer - se vedlegg).

En kort vurdering

I sine kommentarer hevder Williams (1996) at de positive effekter av

kvalitetssikringssystemet er at det er mottatt forholdsvis entusiastisk av ansatte. Det er ikke utenkelig at dette kan skyldes at systemet integrerer ulike prosesser og dermed forhindrer dobbeltarbeid og unødig byråkratisering. Istedenfor at arbeid med kvalitet skjer på siden av den ordinære aktiviteten påpeker Williams (1996) at *"Quality Enhancement is the Modus Operandi"* for hele universitetet. Her bør det imidlertid påpekes at Sheffield Hallam er et universitet uten lange akademiske tradisjoner, noe som nok har gjort det lettere å få aksept for mer strukturerte og hierarkiske styringstradisjoner.

Av negative forhold trekker Williams (1996) frem at systemet ikke er "tilstrekkelig" rettet mot de eksterne krav som rettes til institusjonen. Det er mulig at dette kan tilbakeføres til at informasjon fra f.eks arbeidsgivere er vanskelig å operasjonalisere i det ordinære kvalitetsarbeidet. Den tyngde systemet har mot administrasjon kan imidlertid også gjøre at faglig utvikling kommer i annen rekke.

2.2 En kort beskrivelse av høyere utdanning i Sverige

Sammenlignet med England har Sverige tradisjonelt hatt et sentralisert utdanningssystem (Engwall 1995). Endringer i 1992/93 medførte imidlertid at institusjoner innen høyere utdanning fikk større autonomi, bl.a. ved at universitetene selv kunne utvikle studietilbud og utpeke professorer. Til gjengjeld ble det åpnet for at ressursallokering i større grad kunne baseres på produktivitet, og sentrale myndigheter etablerte også et sentralt organ for å drive med kvalitetsutvikling og kontroll (Audit) av sektoren (Kanslersåmbetet/Högskoleverket). Det eksterne presset har medført at interne kvalitetssikringssystem, iallefall på papiret, er virksomme både på universiteter og høyskoler.

Uppsala Universitet

Uppsala Universitet er Nord-Europas eldste universitet (dannet i 1477), med åtte fakulteter i full størrelse og et stort antall institutter knyttet til disse. Antall studenter er ca. 28.000, med rundt 5000 ansatte. Universitetet har i de senere årene ønsket å markere seg som et forskningstungt lærested (Engwall 1996). Øverste styringsorgan er konsistoriet som tilsvarende det norske kollegiet.

Bakgrunnen for kvalitetssikringssystemet kan tilbakeføres til 1990 da universitetets administrasjon ønsket å utvikle et nytt styrings- og budsjettssystem. En arbeidsgruppe for å kartlegge den eksisterende situasjon ble derfor nedsatt. Arbeidsgruppen, som ble ledet av en professor i pedagogikk, foreslo bl.a. endringer i universitetets sentrale statistikk rutiner. Gruppen foreslo også en (standardisert)

organisering av et fremtidig arbeid med evaluering og kvalitetskontroll. I prosessen som fulgte var imidlertid fakultetene svært skeptiske til et sentralt organ som skulle overvåke og forbedre kvaliteten ved universitetet. Prosessen førte i første omgang derfor ikke til noe mer enn en forbedring av universitetets sentrale statistikkssystem og en rekke seminarer hvor dekaner og instituttledere drøftet spørsmål knyttet til utvikling av kvalitet.

Det neste steg i utviklingen skjedde da universitetets kollegium måtte vedta (på grunn av myndighetenes pålegg) å etablere en egen kvalitetskomité i 1993. Denne komiteen besto både av representanter for ulike fakulteter, vitenskapelig personell og studenter. Komiteen er et rent stabsorgan og fungerer som støttespiller for prorektor i spørsmål knyttet til evaluering og kvalitetssikring, men bidrar både når institusjonen blir utpekt til å delta i nasjonale evalueringsprosedyrer, som ved internt kvalitetsutviklingsarbeid. Til hjelp i arbeidet er også en egen internasjonalt sammensatt rådgivningsgruppe oppnevnt, bestående av fremstående akademikere med spesiell kompetanse innen utdanningsspørsmål og kvalitetsutvikling. Fundamentet for arbeidet som kvalitetskomiteen initierer er (Engwall 1995):

The need for a cocerted approach to quality issues (...) stems from our mutual dependence in the face of outside appraisal of our activities, and from the importance of an effective exchange of ideas and initiatives between the different parts of the university.

Samtidig tar kvalitetskomiteen klar avstand fra å betrakte studentene som sine "kunder" (Engwall 1995):

The tendency to view students as costumers, which has been widespread in recent times, must be resisted in whatever forms it assumes. The role of students in shaping the education they receive must not be reduced to that of passively absorbing knowledge and subsequently, if it suits them, moving on to the next education provider. The Swedish tradition of students playing an active part in improving the quality of teaching is one that better fits a university.

Prosedyrene i Uppsala stadfestet etter hvert at det var fakultetene og instituttene selv som burde ha ansvaret for kvalitetssikringen. På fakultetsnivå ble det derfor opprettet en egen kvalitetssikringsgruppe bestående av både fagpersonell og studenter. Som utgangspunkt for all aktivitet ble følgende tre prinsipper lagt til grunn: At kvalitetsarbeid er en *kontinuerlig og langsiktig virksomhet*, at

kvalitetsarbeidet bør ha *bred forankring hos aktørene på universitetet*, og at man ikke knytter kvalitetsutviklingsarbeid til ressursfordeling, men at *selvkritikk* er en bærende ide. Det ble videre gitt forholdsvis stor frihet i de metoder kvalitetssikringen innebar (Engwall 1995). Det er heller ikke knyttet insentiver og sanksjoner til systemet.

I en oppsummering som den sentrale kvalitetskomiteen gjorde av det arbeid og de behov fakultene og instituttene hadde, ble syv områder for kvalitetssikring prioritert: (1) Selvevaluering på instituttnivå, (2) Utvikling av ledelsen ved instituttene, (3) Forbedring av studentenes studievilkår, (4) Større grad av likestilling, (5) Bedre utnytting av IT, (6) Sikring av doktorgradsutdanningen, (7) Forbedring i internasjonale relasjoner. Måten forbedringer innen disse områder oftest skjer på er enten ved at den sentrale kvalitetskomiteen støtter eller setter i gang bestemte tiltak, eller at komiteen publiserer informasjon om hvordan forbedringer kan finne sted i sin skriftserie. Universitetet har fått 3.2 millioner svenske kroner fra det svenske utdanningsdepartementet til å drive forbedringsarbeid i forhold til kvalitet. Fra universitetet selv fikk kvalitetskomiteen i 1994/95 1.1 millioner kroner til å initiere egne kvalitetsutviklingsprosjekt. Ressursene ble imidlertid økt kraftig da kollegiet høsten 1995 avsatte hele 27 millioner kroner til kvalitetsutviklingsarbeid (omfordeling av eksisterende midler er inkludert i denne summen). Mesteparten av disse pengene gikk direkte til fordeling mellom fakultetene (Engwall 1996).

En kort vurdering

Positive effekter av kvalitetssikringsarbeidet så langt er ifølge Engwall (1995) at samarbeidet mellom ulike institutter er blitt forbedret, og at ressursutnyttingen har blitt økt på instituttnivå som en indirekte effekt av prosjektet.

Av negative forhold som trekkes frem nevnes det at hva man kan kalle "det nye kvalitetsarbeidet" til en viss grad går på bekostning av eksisterende prosedyrer som finnes i de ulike utdanningene. Dette synes å bidra til en viss grad av byråkratisering (Engwall 1996). Uppsala Universitet understreker derfor at den videre satsingen på kvalitetsarbeid må være påpasselig overfor tendenser til administrativt merarbeide. Fra universitetet hevdes det at det lav grad av byråkratisering er en viktig betingelse for prosjektets legitimitet.

Selve utviklingen av kvalitetsarbeidet må sies å ha hatt flere faser i Uppsala. Et forholdsvis ambisiøst forsøk på å koble kvalitetsarbeidet til et større institusjonelt styringssystem i 1990 ble mislykket, noe som førte til en trang fødsel for selve

kvalitetsarbeidet, og et stort tidspress i 1993, da departementet beordret svenske institusjoner til å etablere et kvalitetssikringssystem innen utgangen av året. Dagens desentraliserte og noe ad-hoc pregede system synes å være et resultat av datidens protester mot et sentralisert kvalitetssystem.

Linköping Universitet

Linköping Universitet er et mindre universitet, med 3 fakulteter (innen teknikk/naturfag, medisin og humanistiske fag) og institutter tilknyttet disse. Universitetet har i dag ca. 14.000 studenter. Universitetets tyngste faglige side synes å være innen teknikk/naturfag der det også bedrives mye forskning.

Som ved tilfelle for Uppsala Universitet, kan den formelle etableringen av et kvalitetssikringssystem tilbakeføres til det svenske utdanningsdepartementets krav om at utdanningsinstitusjonene skulle ha etablert et slikt system innen utgangen av 1993. Et formelt ansvar for virksomheten ble da etablert hvor prorektor fikk ansvaret for utvikling og vedlikehold av arbeidet rundt kvalitetssikring, samt at det ble etablert et eget sentralt kvalitetsråd med rådgivende funksjoner overfor det arbeid som skulle drives lokalt. Prorektor leder kvalitetsrådet.

Når man skulle starte ut med etableringen av kvalitetssystemet oppdaget man raskt at det kvantitative informasjonssystemet på universitetet hadde store mangler (Askling 1996). Fordi både det svenske utdanningsdepartementet og den svenske riksrevisjonen krevde slik informasjon, konsentrerte man seg i første omgang om å høyne kvaliteten på disse dataene. Dette ble gjort gjennom at man sentralt økte innsatsen og assistansen overfor fakultetene og instituttene både med hensyn til hva slags data som skulle samles inn, som hvordan dette burde gjøres metodisk. Den andre fasen, som inkluderer at man fra sentralt hold krever mer systematiske og kvalitative vurderinger av egen virksomhet (individuelle kurser såvel som hele utdanninger), er nå i gang. Graden av overordnet kontroll og styring fra universitetet er likevel begrenset. Utgangspunktet er heller at (Askling 1996):

Fakulteter og institutioner själva tar initiativ till att utveckla kvalitetsutvecklings- och kvalitetssäkringsprogram än att de skall bli tvingade till detta.

Den sentrale kvalitetsgruppen har imidlertid utformet noen overordnede retningslinjer for hvordan kvalitetsarbeidet bør bedrives, der vesentlige kjennetegn er at (Askling 1996):

De ökande kraven på insyn och dokumentation av kvalitet och effektivitet balanseras mot inom-akademiska uppfattningar om akademiens frihet och universitetets autonomi. De utvärderande och kontrollerande inslagen balanseras mot stödjande och utvecklande inslag. Ett effektivt lederskap på samtliga beslutsnivåer kombineras med ett stort mått av självständighet i genomförande av forskning och undervisning.

Som ved Uppsala Universitet har derfor fakulteter og institutter stor autonomi i å selv velge metoder for å drive kvalitetsutviklingen på. De tiltak som den sentrale kvalitetsgruppen arbeider med kan deles i fem områder: (1) Overgripende aktiviteter som utarbeiding av egen skriftserie om kvalitetsarbeid og spesielle seminarrekker åpne for ulike aktører, (2) Pedagogisk utdanning av lærere, (3) Tiltak for å utvikle undervisning, inkludert forsøk med nye eksamensformer, problembasert læring, oppretting av et nettverk for ledere av kvalitetsutviklingsprosjekt o.l. (4) Oppfølging og evaluering, f.eks gjennom utvikling av metoder for studentevaluering av undervisning, forsøk med TQM, kartlegging av dr. gradsstudenters syn på utdanningen (5) Universitetet som studie og arbeidsmiljø, f.eks prosjektet "Studenten i Sentrum" hvor flere underprosjekt drives: Hvordan man tar imot begynnerstudenter, biblioteket som ressurs, funksjonshemmede studenter o.l.

Viktige mål for kvalitetsarbeidet som drives i Linköping er kontakt og kommunikasjon mellom ulike aktørgrupper. Etablering av kanaler for slik informasjonsutveksling har derfor blitt høyt prioritert. Universitetet sentralt har avsatt 5 millioner svenske kroner til kvalitetsarbeid i 1996.

En kort vurdering

I en kommentar til kvalitetsarbeidet hevder Askling (1996) at selv om det eksisterte ulike syn på hvordan kvalitetsarbeid skulle drives i starten, har det etter hvert vokst frem en konsensus på at selvregulering hos fakulteter og institutter, og sentral støtte til lokalt arbeid er den beste måten å drive et slikt arbeid på. Man mener også å kunne merke økt bevissthet i forhold til kostnader og effektivitet, samt økt samarbeid mellom instituttene og institusjonen sentralt. Noen sentralt basert og generell "kvalitetsdefinisjon" er derfor ikke utarbeidet. Det hevdes at dette imidlertid har gitt arbeidet stor legitimitet.

Ulemper med arbeidet så langt er at høyt undervisningspress i tillegg til arbeidet med kvalitet har økt slitasjen på faglig personell (Askling 1996). Det kan finnes tegn på at dette har gått utover lærerens egen kompetanseutvikling og bl.a resultert i

minsket deltakelse på pedagogiske kurs o.l. Askling hevder også at arbeidet så langt i liten grad har bidratt til disiplinær utvikling, og man kan se tendenser til dobbeltarbeid. I de planer som legges for perioden 1996 - 99 fremheves det at koordineringen av arbeidet kan forbedres på sentralt hold (den sentrale kvalitetsgruppen er i dag kun et rådgivende og deltidsarbeidende organ), og det eksisterer bl.a. et forslag om å etablere en prosjektorganisasjon sentralt under (pro)rektor med fire arbeidsoppgaver: (1) Utviklingsarbeid herunder pedagogisk utdanning av lærere, (2) organisasjons- og ledelsesutvikling, (3) kontroll og evalueringsarbeid, herunder koordinering av rapportering til eksterne instanser, samt (4) koordinering av alt publisert materiale.

3. Situasjonen for Universitetet i Oslo

Det styringsdokument som synes mest relevant i forbindelse med etableringen av et kvalitetssikringssystem ved Universitetet i Oslo, er strategisk plan for perioden 1995-99. Men også det såkalte effektiviseringsprosjektet, og da spesielt arbeidet med utvikling av resultatindikatorer, kan vise seg å være verdifullt for etableringen av et kvalitetssikringssystem.

De forutsetningene som universitetet legger til grunn for sin strategiske plan identifiserer mange av de betingelser som et institusjonelt kvalitetssystem må ta hensyn til: At myndighetene ønsker å øke kontrollen og innflytelsen over de høyere utdanningsinstitusjonene på enkelte områder synes f.eks å være et svært realistisk utgangspunkt (jfr. Karlsen og Stensaker 1996). Et blick på ressursituasjonen etter etableringen av Norgesnett har også vist at en utvikling i retning av strammere budsjetter for utdanningsinstitusjonene i årene som kommer nok kan bli innfridd, bl.a. ved at kravene til økte eksterne inntekter skjerpes (St.prp nr. 1 1995-96). Understrekingene i strategisk plan om at Universitetet i Oslo må *konsolidere sin stilling* synes derfor å være et godt utgangspunkt for en presisering av hvilket innhold kvalitetsarbeidet skal ha. Ulike tiltak som skisseres i strategisk plan kan derfor nærmest fungere som konkrete målsettinger for det videre kvalitetsarbeidet:

- *Styrke veiledning og faglig innhold i forskerutdanningen (s.10)*
- *Gi alle kandidater grunnleggende opplæring i informasjonssøking og informasjonsbehandling (s. 11)*
- *Arbeide for å heve det vitenskapelige personellets undervisningskompetanse (s. 12)*
- *Styrke innslagene av aktiviserende og problembasert læring (s. 12)*
- *Bedre tilbudet av miljøskapende aktiviteter, samt styrke integreringen av og omsorgen for begynnerstudenter (s. 12)*

- *Effektivisere undervisnings- og eksamensoppleggende (s. 13)*
- *Systematisere bruken av resultater fra studentevaluering av undervisning, supplert med evaluering av utvalgte fagfeller og tilbakemeldinger fra universitetets egne kandidater og deres arbeidsgivere (s. 13)*
- *Bygge ut informasjonstjenester og elektroniske servicetjenester for studenter basert på erfaringene fra prosjekt "Nye Studenttjenester (NYST) (s. 15)*

Et effektiviseringsprosjekt som i tillegg er igangsatt synes også å være en klar forlengelse av noen av de tiltak som skisseres i strategisk plan, der fokus er satt på kostnadseffektivitet og rasjonalisering av administrative arbeidsoppgaver. I en utdanningsinstitusjon er imidlertid faglige aktiviteter og administrasjon ofte knyttet tett sammen, spesielt i forhold til undervisning og utdanningssiden. En måling/analyse av en rekke kvantitative (administrative) forhold kan derfor være viktig bakgrunnsinformasjon også for mer faglig rettet kvalitetsarbeid. Ikke minst i forhold til det økende behovet for mer standardisert ekstern rapportering kan erfaringer fra effektiviseringsprosjektet bli nyttige.

I en undersøkelse av kvalitetsarbeid ved norske utdanningsinstitusjoner konkluderte Smeby (1995) at det foregår mye arbeid som kan relateres til kvalitetsutvikling, men under andre merkelapper. Med utgangspunkt i de målsettinger som er skissert i strategisk plan, samt den rapportering man gjorde til Kirke-, utdannings- og forskningsepartementet, synes dette å være tilfelle også for Universitetet i Oslo. Problemet man står overfor er en manglende oversikt og koordinering av slike tiltak, noe som kan medføre at erfaringer fra ulike prosjekt ikke blir formidlet til andre instanser på universitetet. Det synes derfor å være behov for en sentral instans som kan systematisere en del av de erfaringer disse tiltakene har gitt, men også fungere som bindeledd mellom kvalitetsarbeid internt på universitetet, og rapportering av dette arbeidet eksternt.

Reformarbeid i en universitetsorganisasjon

Innføring av et kvalitetssikringssystem bør imidlertid ikke ensidig bli et spørsmål om teknisk ekspertise og design. Utformings- og innføringsprosessen er kanskje minst like viktig som selve designet på systemet, da involvering og engasjement hos et faglige peronellet er vesentlige elementer for å få et "eierskap" og en "kultur" for forbedring. Kunnskapsproduserende organisasjoner er spesielle både i virkemåte og styringsform. Enkelte forfattere har gitt navn som "organiserte anarkier" på denne organisasjonsformen (March og Olsen 1976). De kjennetegn som utpreger slike kunnskapsorganisasjoner er bl.a. (jfr. Mintzberg 1983):

- Stor vertikal og horisontal desentralisering i organisasjonen
- Utpreget spesialisering og høyt kunnskapsnivå blant personalet
- Uklare ansvars- og myndighetsområder med utpreget selvstyre og der personellet ofte søker kollektiv kontroll over beslutninger som angår dem
- Et resultat vil ofte være mangel på koordinering både mellom individer og for organisasjonen som helhet

I strategisk plan for UiO fremkommer denne problematikken ved mange av de tiltak som er tenkt gjennomført: Eliminering av koordineringsproblemer, etablering av klare ansvarslinjer, vedlikehold av universitetets kjerne - kunnskapen hos fagpersonellet. Få på universitetet vil kunne ha ønske om å argumentere mot disse målsettingene. Å gjøre noe med disse problemene innebærer imidlertid et element av styring, og iverksettelsen av tiltak for å bedre på situasjonen kan derfor paradoksalt nok møte motstand nedover i organisasjonen. Mange ved universitetene synes å være skeptisk til økt styring, måling, belønning og straff, særlig mht forskningssiden (Christensen 1991:122). Implementering av et kvalitetssystem med mye av den retorikk og praksis som preger "tradisjonelle effektiviserings- og rasjonaliseringsreformer" vil kunne resultere i fornyet motstand og kraftige innsigelser, særlig blant det vitenskapelige personellet og innen spesielle disipliner, og kanskje også hos studentene.

Iverksettelse av reformer med en utpreget "top-down" filosofi kan derfor komme i skarp kontrast til de atferdsmønstre og verdier som er nedfelt i denne type organisasjoner. Innføringen av virksomhetsplanlegging (Christensen 1991) og en studie av ressursfordelingsprosesser ved Universitetet (Langfeldt 1991), indikerer at styringspotensialet ved slike prosesser ikke er så sterkt som antatt, og at utfallet av reformene ble mindre enn det man håpet på.

Fordi kvalitet er et relativt begrep og kan tilpasses ulike behov, er det mye som tyder på at en pragmatisk og fleksibel tilpasning kan gi et gunstigere resultat. Ulikt mange eksternt initierte reformer og tiltak innebærer kvalitetsarbeid ikke at obligatoriske rutiner eller standardiserte prosedyrer slavisk må følges på hele institusjonen (Cole 1995). Samtidig må arbeidet på det enkelte institutt følges opp på et høyere nivå. Behovet for en viss fleksibilitet, men samtidig en viss grad av styring kan indikere at fakultetene bør ha et større ansvar for kvalitetssikringen. Dette også fordi ethvert kvalitetssystem eller -rutiner må søkes integrert i de daglige arbeidsoppgaver, og ikke bli "en virksomhet ved siden av virksomheten". Den forholdsvis tette koblingen som eksisterer mellom fakultetene og instituttene kan sørge for at så ikke skjer.

4. En oppsummering og noen utfordringer

Summerer man opp modellene fra Universitetene i Sussex, Sheffield, Uppsala og Linköping finner vi flere elementer som kan være retningsgivende for utviklingen av et system for kvalitetssikring også ved Universitetet i Oslo:

1. Alle modeller er basert på at fakulteter og institutter har det operative ansvaret for det løpende kvalitetsarbeidet.
2. Alle modeller (Sheffield unntatt) har organisert den sentrale oppfølging og koordinering i et stabsorgan, hvor representanter for både faglig personell, universitetets ledelse og studenter deltar. Dette stabsorganet koordinerer informasjon fra arbeidet i en egen skriftserie, og har som regel et sentralt ansvar i etableringsfasen. Prorektor er ofte den i linjeorganisasjonen som har et overordnet ansvar for kvalitetsarbeidet. Ulike tiltak i kvalitetsarbeidet har ofte karakter av å være forsøks- og pilotprosjekter⁶.
3. Fokus for arbeidet synes å ligge på utdannings- og undervisningssiden. Selv om enkelte modeller inkluderer sin forskerutdanning i kvalitetsarbeidet, synes det å eksistere et skille mellom utdanning og forskningsaktiviteter. Godkjenning av nye kurs, studentevaluering av eksisterende kurs, og periodiske selvevalueringer/eksterne evalueringer av hele utdanningsprogram/institutter (som regel hvert femte år) er de faktorer som nevnes hyppigst som kjerneområdene i arbeidet.
4. Den person som institusjonene sentralt setter til å utvikle et kvalitetssikringssystem nyter svært stor tillit i den faglige stab.
5. Alle institusjoner synes å introdusere kvalitetssikringssystemet i flere faser. Forbedring av institusjonens kvantitative informasjonssystemer synes å bli prioritert i startfasen
6. I alle modeller er det lagt vekt på at det faglige personellet skal ha et "eierskap" til systemet. Ofte bidrar de i utformingsfasen, noe som har gitt systemene høy legitimitet (Dette gjelder bare i en viss grad for Sheffield).
7. Det ser ut til at alle systemer bidrar til noe byråkratisering ved at nye administrative rutiner innføres. Holdningene til kvalitetsarbeid synes imidlertid fremdeles å være positive.

Generelt må det understrekes at selv om arbeidet med kvalitet er høyt prioritert på de universiteter som vi her snakker om, er man på alle institusjoner bevisst at de modeller og prosedyrer man har valgt absolutt kan forbedres. Her bør man også ha i

⁶ Se vedlegg for et eksempel på slik forsøksvirksomhet fra Høyskolen i Örebro.

mente at dette arbeidet er av ganske ny karakter: I England har pålegget om å etablere kvalitetssystemer eksistert i seks år, i Sverige kun i tre.

For Universitetet i Oslo består veien videre mot etablering av et kvalitetssikringssystem av grunnleggende avgjørelser både når det gjelder organisering og grad av kontroll/styring i systemet, og ikke minst hvordan man sikrer at arbeidet med kvalitet blir tatt alvorlig på fakultets- og instituttnivå. Vi skal avslutte med å skissere noen utfordringer knyttet til disse faktorene.

Mange hevder at det eksisterer et skarpt skille mellom kvalitet og effektivitet, og at et kvalitetssikringssystem derfor må dekobles alle former for effektivitets- og produktivitetmåling. Vår erfaring er at en slik tilnærming er uheldig med de økte eksterne krav som i dag stilles til institusjonene, der ulike instanser ønsker innsyn både av kvantitativ og kvalitativ art. En slik dekobling kan også medføre langt større grad av administrativt merarbeid på institusjonene, enn hvis prosessene sees i sammenheng.

Effektivitet kan heller, som i Sverige, sees på som en del av kvalitetsbegrepet. Problemet er at produktivitetsdelen ofte vil stjele oppmerksomhet fra fagets innhold da det oppfattes som enklere å "måle" effektivitet enn f.eks. studietilfredshet, faglig utbytte og personlig vekst. På et universitet med tre administrative nivåer (institusjonsledelse, fakultetsledelse og instituttledelse) vil hvert nivå i tillegg kunne ha ulike motiv med et kvalitetssystem. Interessen for rapportering, standardisering, kontroll og oversikt hos institusjonsledelsen vil hos instituttledelsen i større grad være byttet ut med interessen for læring, fleksibilitet, innsikt og utvikling. Her må det finnes en balanse mellom nivåer som også ivaretar disiplinære særtrekk (jfr. Becher 1989).

En måte å balansere dette på er at de ulike fag og disipliner på egen hånd identifiserer indikatorer som sier noe om faglig utbytte og personlig vekst, og at disse holdes opp mot de kvantitative nøkkelindikatorer (vektallsproduksjon, kandidatproduksjon, avlagte eksamener o.l.) som også må rapporteres. Ved å utarbeide ulike indikatorer vil man også avdekke forskjellige tilnærminger til kvalitet og effektivitet på de forskjellige nivå i institusjonen, noe som kan være et godt utgangspunkt for større debatter rundt kvalitetsbegrepet. Samtidig vil kanskje en slik debatt avdekke at det ikke er nødvendig å ha en felles standard på alle kvalitetsindikatorer (jfr. både Uppsala, Linköping og Sussex).

Ut fra de erfaringer som finnes synes det essensielt at man ikke legger opp til et rapporteringssystem som oppfattes som et betydelig merarbeid for grunnenhetene. Det finnes ulike måter å håndtere dette problemet på: I Sheffield har man integrert kvalitetsarbeidet helt i det ordinære plan- og styringsarbeidet, noe man også finner ulike planer om i Nederland (Palmer 1996). Fordelen med en slik tilnærming er at man ikke har separate "kvalitetsprosesser/rapporteringer" som tar tid og energi. Ulempen er at budsjettarbeid lett stjeler oppmerksomheten fra arbeidet med kvaliteten. For Universitetet i Oslo's del kunne f.eks slikt arbeid tenkes integrert i det ordinære planarbeidet. Her bør man være oppmerksom på at dette kan oppfattes som forsøk på byråkratisering hos det faglige personellet (jfr. Christensen 1991).

Den organiseringsform som Sussex, Uppsala og Linköping har valgt er heller å opprette et sentralt stabsorgan som skal bistå og støtte den innsats som foregår på fakulteter og institutter. Et slikt organ har stor distanse til den enkelte institutt, noe som i de overstående tilfeller er forsøkt rettet på med opprettelsen av et organ på fakultetsnivå med oppgaver tilsvarende den sentrale "kvalitetskomite". Ved å velge en slik organiseringsform har man imidlertid fått (enda) flere organer til floraen av styrings- og høringsorgan ved institusjonene. Et problem er også at mye ansvar og initiativ i en slik modell overføres til instituttlederene. Ved Universitetet i Limburg er dette søkt løst ved at man har opprettet egne "kvalitetsutviklingsstillinger" ved hvert fakultet (Palmer 1996).

Hvordan man bør organisere et kvalitetssikringssystem bør også ta hensyn til de krav man forventer fra eksternt hold. I Nederland hvor man har utført evalueringer tilsvarende det norske pilotprosjektet, synes utdanningsmyndighetene for øyeblikket å indikere at en "fase to" vil medføre sterkere standardisering, mer sammenlignbar informasjon og mulighet for en slags "audit" ordning (Vroeijenstein 1994). Et spørsmål er om ikke dette på sikt også kan være utviklingen i Norge? Hvis så blir tilfelle synes erfaringer fra England og Sverige å antyde at myndighetene i liten grad søker å bestemme hvordan slike systemer skal utformes, men at man heller krever en viss standardisering i forhold til hvordan kvalitetsarbeidet skal rapporteres inn (hva skjer av studentevaluering, hva skjer av pedagogisk utvikling hos lærekraftene, hvilke tiltak rettes mot begynnertudenter o.l.).

Etablering av et kvalitetssystem innebærer at spørsmålet om tillit mellom ledelse og underordnede på alle nivåer i organisasjonen, raskt vil komme frem i diskusjonen. Spørsmålet om hva "dette skal brukes til" vil raskt komme opp fra lavere nivåer når et slikt initiativ kommer fra institusjonsledelsen alene. Som vist i de eksempler som

er beskrevet i dette notatet, har universitetene i både Sussex, Linköping og Uppsala brukt mye tid på høringsrunder på lavere nivå for å dempe ned eventuell motstand mot noe som eventuelt kan oppfattes som et sentralt styringsforsøk. Et forsøk fra Universitetet i Uppsala på å koble kvalitet til sentral styring ble da også møtt med kraftig misnøye i 1990 (Engwall 1995). Et resultat har vært at desentralisering og selvregulering har dominert modellene som etter hvert er blitt valgt.

Dette kan imidlertid også sees på som en innrømmelse overfor vesentlige kjennetegn ved utdanningsinstitusjoner, men også i forhold til at (kultur)endringsprosesser i slike organisasjoner generelt er vanskelig styrbare (Clark 1983, Välimaa 1995). På en stor institusjon som UiO eksisterer det mange kulturer, og forsøk på ensretting av disse gjennom etablering av spesifikke systemer og tenkemåter er verken ønskelig eller mulig. Legger man de kvalitetssystemer vi i dette notatet har sett på til grunn, synes slike systemer heller ikke av være avhengig av en felles kultur som utgangspunkt. Det man trenger å etablere er en forståelse av hvorfor kvalitetsarbeid er viktig, og ikke minst hva et slikt arbeid kan gi av utbytte for grunnenhetene.

Spørsmål til vurdering

En sentral problemstilling i forhold til organiserings- og styringsspørsmålet vil være hvor mye sentralledelsen kan "kreve" av grunnenhetene ift arbeidet med kvalitetssikring. Det eksisterer i dag f.eks store forskjeller i arbeidsbelastning mellom ulike institutter. Den samme forskjellen vil også kunne virke inn både i rapportering og oppfølging av kvalitetsarbeidet. Vet man hvilke systemer som i dag brukes i den enkelte grunnenhet under merkelappen "kvalitetssikring"? Det bør derfor etableres en felles forståelse av hva UiO ønsker å legge i begrepet kvalitetssikring. I forlengelsen av dette bør det også kartlegges om eksisterende systemer/rutiner/prosedyrer kun er tilpasset lokale forhold eller om de har elementer som kan brukes på fakultets- og institusjonsnivå?

Hvilke kvalitetsindikatorer er nødvendige å ha en felles standard på, og hvilke indikatorer bør være fleksible og tilpasset de enkelte fag/disipliner? Betyr en viss standardisering av indikatorer at man likevel kan beholde en viss fleksibilitet i innsamling, systematisering og analysing av data? Hvordan sikrer man at faglige hensyn ikke kommer i annen rekke når man etablerer et system med både kvalitative og kvantitative indikatorer?

Eksisterer betingelsene for at grunnenhetene kan overta et ansvar for driften av et kvalitetssikringssystem? I hvilken grad har f.eks instituttledere den makt (mulighet

for incentiver/sanksjoner) og de ressurser (mulighet for belønningssystemer) som skal til for å etablere interesse for et slikt arbeid lokalt? Kan individer være ansvarlig for prosesser som de bare delvis selv kontrollerer? Hvordan skal ansvarsfordelingen være på ulike aktører/aktørgrupper (sentralledelse/administrasjon, fakultetsledelse/administrasjon, instiuttledelsen/administrasjon, vitenskaplige ansatte, studenter)? Skal ansvarsfordelingen konkretiseres på hovedansvar og daglig ansvar? Hvem skal eventuelt ha ansvaret i en oppstartingsfase?

Hva skal konsekvensene av å arbeide med kvalitetssikring være lokalt: Økt myndighet? Enda større frihet til å omfordele ressurser? Tilføring av midler fra sentralt hold? Motsatt bør konsekvensene for ikke å arbeide med kvalitetssikring være kartlagt på forhånd: Mindre frihet? Reduserte ressurser?

Litteratur

Askling, B. (1996) Om kvalitetsutveckling, Rådet for Kvalitetsutveckling, Linköping Universitet, Linköping.

Bailey, F.G. (1973) Debate and Compromise, Blackwell Publishers, Oxford.

Becher, T. (1989) Academic Tribes and Territories. The Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines. SHRE, Bury St.Edmunds.

Becher, T. (1992) Making Audit Acceptable: A Collegial Approach to Quality Assurance, Higher Education Quarterly, Vol. 46 (1) pp. 47-66.

Chaston, I. (1994) Are British Universities in a position to Consider Implementing Total Quality Management? Higher Education Quarterly, vol 48 no. 2, pp 118-134.

Christensen, T. (1991) Virksomhetsplanlegging - myteskapning eller instrumentell problemløsning? Tano forlag, Oslo.

Clark, B. (1983) The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley: University of California Press.

Cole, B.R. (1995) Applying Total quality Management Principles to Faculty Selection, Higher Education 29, pp 59-75.

Deming, W.E. (1986) Out of the Crisis, MIT, Cambridge Mas.

Dill, D.D. (1995) Through Deming`s Eyes: A Cross-National Analysis of Quality Assurance Policies in Higher Education. Quality in Higher Education, vol 1, No. 2, pp 95-110.

Dill.D.D. (1996) Academic Planning and Organizational Design: Lessons from Leading American Universities. Higher Education Quarterly, vol. 50, No. 1, pp 35-53.

Doherty, G. (1994) Can We Have a Unified Theory of Quality? Higher Education Quarterly, vol. 48 no. 4, pp. 240-251.

Elmore, R.F. (1979) Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, *Political Science Quarterly*, Vol. 94 (4).

Effektivitetsprosjektet (1995) Prosjektplan for hovedprosjektet, Oslo.

Engwall, L. (1995) A Swedish Approach to Quality in Education, The Case of Uppsala, OECD/IMHE, Paris.

Engwall, L. (1996) Kvalitetsarbeide ved Uppsala Universitet, Självvärderingsrapport, Uppsala.

Fry, H. (1995) Quality Judgements and Quality Improvements, *Higher Education Quarterly*, vol. 49 no. 1, pp 59-77.

Hollandvik, J.E. (1995) Kvalitetssikring - mellom lokal autonomi og sentral kontroll. Problemnotat. Høyskolen i Østfold.

Harvey, L. & D.Green (1993) Defining Quality, Assessment and Evaluation in Higher Education, vol. 18 no.1, pp 9-34.

Harvey, L., D. Green & A. Burrows (1993) Assessing Quality in Higher Education: A Transbinary Research Project. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, vol 18, No. 2, pp 143-148.

Karlsen, R. & B. Stensaker red. (1996) Kvalitet i høyere utdanning: Teori, empiri og praksis. NIFU-rapport 1/96.

Kyvik, S, O. Tvede og E. Ødegård (1989) Universitetsinstituttene i fokus - Styrings-, ledelses og størrelsesforholds betydning for faglig virksomhet. NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1989:4, Oslo.

Langfeldt, L. (1991) Styringsproblemer i en desentralisert og heterogen institusjon: Forsøk på omfordeling av ressurser ved Universitetet i Oslo, Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

March, J. & J.P. Olsen (1976) Ambiguity and Choice in Organizations, Universitetsforlaget, Oslo.

Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall International Editions, Englewood Cliffs.

Palmer, B.H. (1996) *Little Lesson from the Dutch to Promote Educational Quality*, *Research in Higher Education*, AIR Forum Vol. 37 (1).

Pascarella, E.T. & P.T. Terenzini (1991) *How Colleges Affects Students: findings and Insights from Twenty Years of Research*. Jossey-Bass, San Francisco.

Pirsig, R. (1976) *Zen and the Art of Motor Cycle Maintenance*, Corgi Books, London

Premfors, R. (1986) *Evaluating Basic Units: Seven Fundamental Questions*. *Seymour International Journal of Institutional Management*, vol 10, No. 2, pp 169-174.

Sabatier, P.A. (1986) *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research*, *Journal of Public Policy*, Vol. 6 (1).

Seymour, D.T. (1992) *On Q: Causing Quality in Higher Education*, Macmillan publishing Company, New York.

Smeby, J.C. (1995) *Kvalitetsforbedringstiltak ved universiteter og høyskoler*, Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Oslo.

St.meld. Nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke*

St.prp. Nr. 1 (1995-96) *Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*

Strategisk Plan (1994) *Universitetet i kunnskapssamfunnet*, Oslo

Stensaker, B. (1996) *Organisasjonsutvikling og ledelse: Om bruk og effekter av evalueringer på universiteter og høyskoler*, NIFU rapport (kommer), Oslo.

Terenzini, P.T. & E.T. Pascarella (1994) *Living with Myths: Undergraduate Education in America*, *Change* vol 26, No. 1, pp 28-32.

UiO (1995) *Brev til Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning*, 24. Oktober

Välimaa, J. (1995) Higher Education Cultural Approach, University of Jyväskylä (113), Jyväskylä.

Vroeijenstein, A.I. (1994) Some Reflections on Externally Quality Assessment in Higher Education: Condition and Basic Principles. Guide for External Quality Assessment in Higher Education, Jessica Kingsley Publishers, London.

Williams, C. (1996) Annual Quality Review, Academic Board, Sheffield Hallam University, Sheffield.

SHEFFIELD HALLAM UNIVERSITY

ACADEMIC BOARD

ACADEMIC QUALITY & STANDARDS COMMITTEE

**ANNUAL QUALITY
REVIEW**

Overview

AQR 1

Annual Quality Review Timetable

During	By	Action
June (or asap after the course has finished)	Unit/Course/Programme/ Subject Committee	Prepares Action Plan & progress on previous Action Plan
	School Combined Studies Co-Ordinator	Prepares Report & Action Plan of Combined Studies
	Partner organisations	Prepares Report & Action Plan of outreach programmes
	Link Tutors	Prepares one page report on outreach provision (copied to Combined Studies Programme Leader if appropriate)
July - September	School QA Sub-committee	Analysis of available feedback, including : <ul style="list-style-type: none"> • Validation / Accreditation reports • Quality Assessment Reports • Student Feedback
September	School QA Sub-committee &/or School Board	Consideration of : <ul style="list-style-type: none"> • School Combined Studies Co-ordinator's Report & Action Plan • Course / Unit / Programme Action Plans • Review Reports &/or Action Plans of outreach programmes plus SHU link tutors' 1 page report • Analysis of external examiner reports • Analysis of any further available feedback • Progress on previous year's Action Plans
	Committee Secretary	Sends copies of Action Plans to LLR & CSV and outreach Reports & Action Plans to Outreach Office
	School Research Sub- committee &/or School Board	Consideration of: School Research Report Research Institute/Centre/Group reports & business plans School Research Co-ordinator's Review & Action Plan on Research Degrees activity
	Combined Studies Programme Leader	Prepares draft Combined Studies Report & Action Plan
October	School Executive	Holds Resource Review with unit/course/programme leaders School Combined Studies Co-Ordinator Head of LLR & CSV

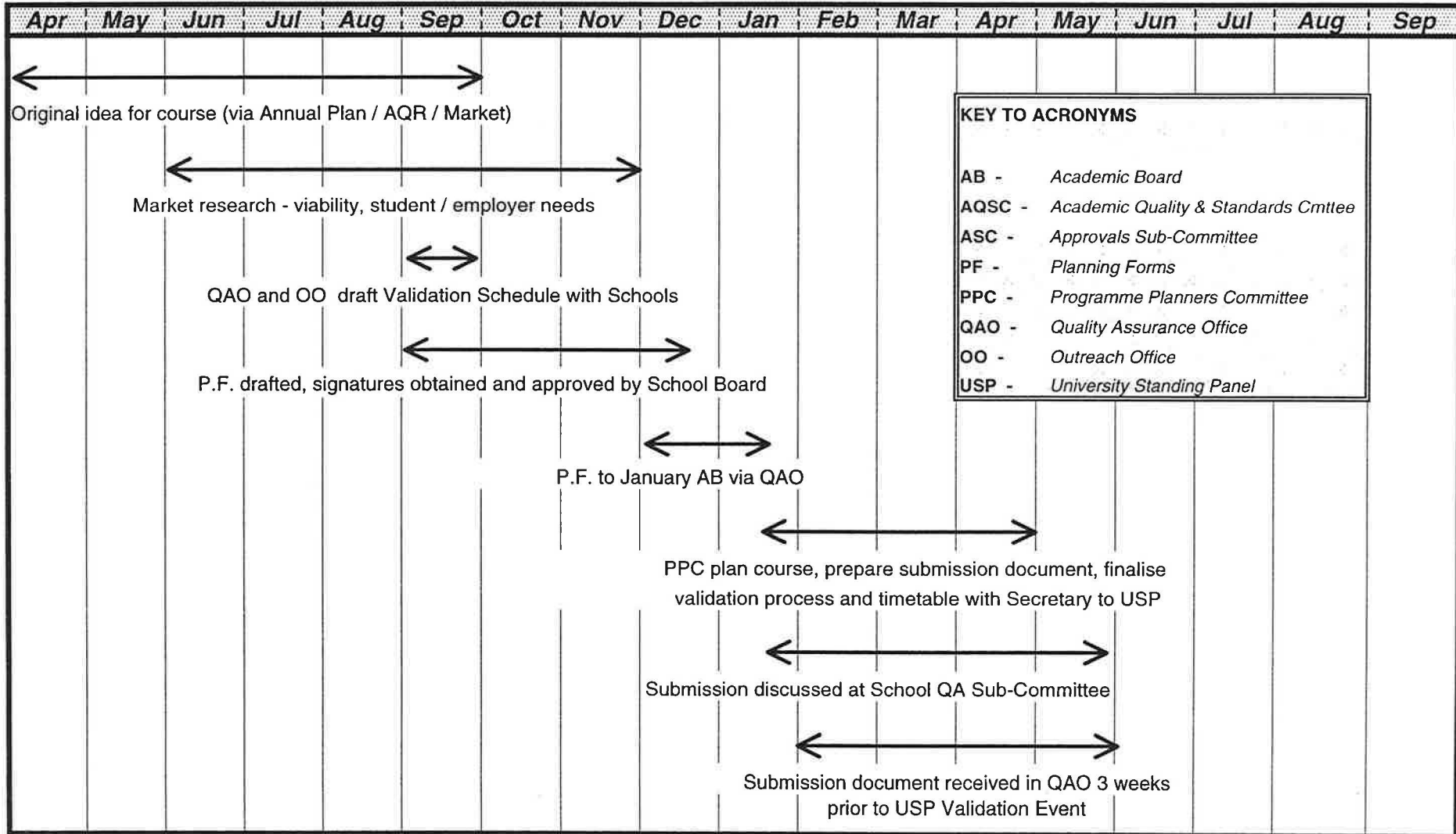
	RDC & RPC	Consideration of RDC & RPC Annual Reports
November	School QA Sub-Cttee <i>&/or</i> School Board Committee Secretary	Review of stats/PIs, agrees critical digest and commentary Forwards digest & commentary to Academic Registrar

Annual Quality Review Timetable Contd

During	By	Action
November contd	<p>Unit/Course/Programme leaders</p> <p>DoS (& QA Chair)</p> <p>Combined Studies Programme Co-ordinator Leader</p>	<p>Course / unit / programme Action Plans updated where necessary after stats review</p> <p>Preparation of DoS's Report, including executive summary and School Action Plan, using evidence from:</p> <ul style="list-style-type: none"> Action Plans School Resource Review Statistics Student feedback External feedback (eg validation, Quality Asst reports) Internal feedback School Research reports & RDC/RPC deliberations Outreach Reports & Action Plans <p>Consults with Combined Studies Co-ordinators, partner institutions & Programme Committee on Report & Action Plan</p>
Nov / Dec	<p>DoS CS Programme Leader</p>	<p>Discussion with linked AP on DoS's Report & exec summary</p>
December	<p>School Board</p> <p>Comb Studies Academic Quality Sub-Cttee</p> <p>(Quality Division & relevant central depts)</p>	<p>Agrees School Action Plan & DoS's Report</p> <p>Agrees Combined Studies Report & Action Plan</p> <p>Preparation of Central Overview Reports)</p>
January	<p>DoS CS Programme Leader</p> <p>(Departments involved in AQR</p> <p>AP AO&Q assisted by Quality Division</p>	<p>Forwards Action Plan & Report to Quality Assurance Office</p> <p>Forward Action Plan & Report to Quality Assurance Office)</p> <p>Preparation of University Action Plan and Report through digest of School & central department Action Plans & Reports, and Central Overview Reports</p>
February	<p>DoS & QA Chairs</p>	<p>AQSC discussion</p>
Feb / March	<p>Ac Board & Governors</p>	<p>Consideration of University AQR Report & Action Plan</p>

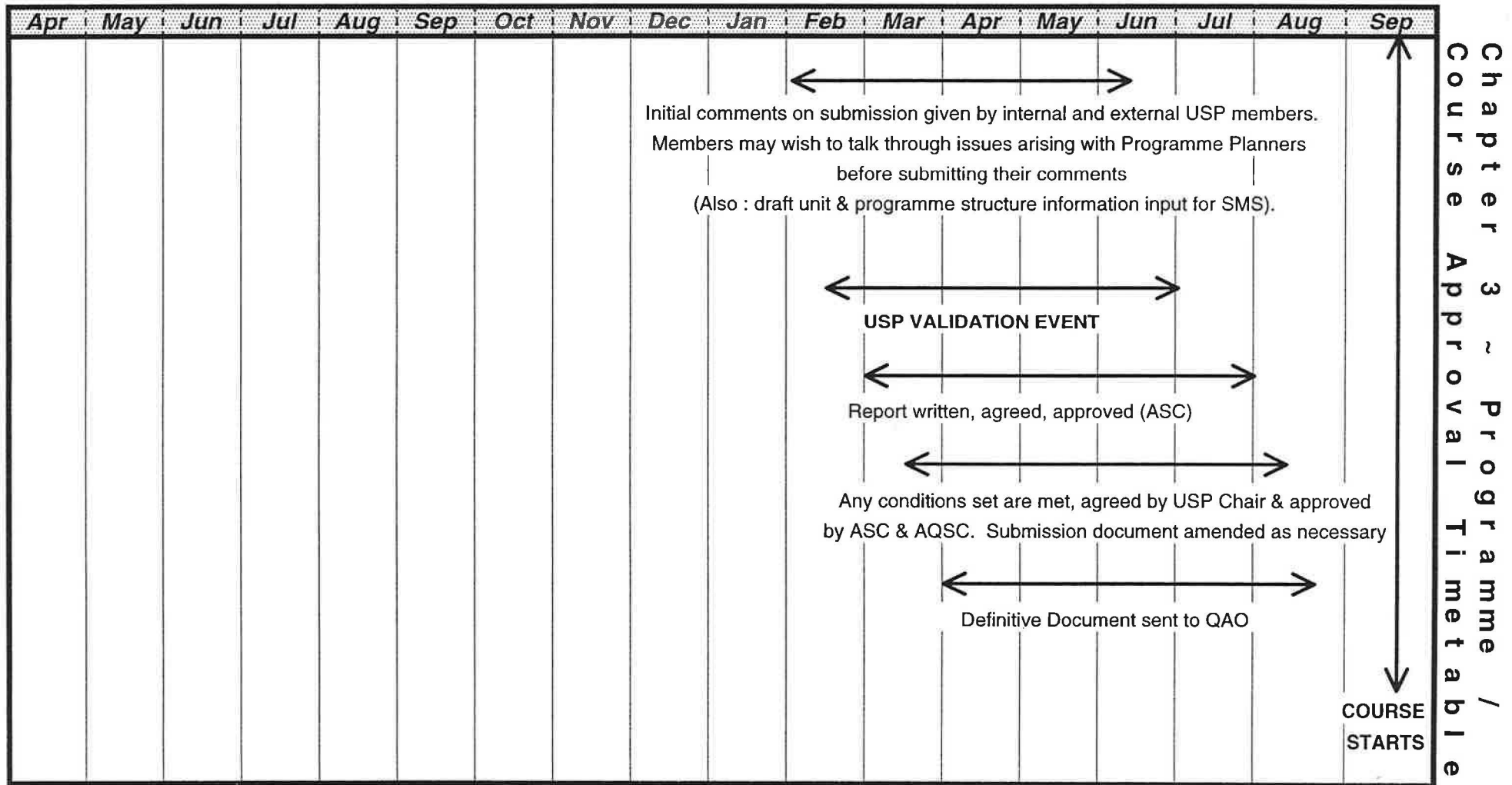
March	DoS, CS Programme Leader & SME	Consideration of AQR issues in Business Planning
--------------	-----------------------------------	--

PROGRAMME / COURSE APPROVAL TIMETABLE



Chapter 3 ~ Programme / Course Approval Timetable

PROGRAMME / COURSE APPROVAL TIMETABLE



Bengt Swensson är en av forskarna i kvalitetsstudieprojektet vid Högskolan i Örebro. Han har i samråd med kvalitets- och ledningsgrupperna tagit fram högskolans kvalitetsplattform. Bengt Swensson ingår i Universitetskanslerns referensgrupp för kvalitetsfrågor och ansvarar även för att ett programförslag för kvalitetsutveckling vid Högskolan i Örebro arbetas fram under budgetåret 1994/95.

Kvalitet och kvalitets plattform

1. INLEDNING

Inom i stort sett varje land i västvärlden utsätts universitet och högskolor (UoH) i dag för en närgående kritisk granskning av hur väl de svarar upp mot de förväntningar och behov som studenter och andra intressenter ger uttryck för.

En del av kritiken gäller vad som uppfattats som utbildningarnas bristande effektivitet: en stor andel studenter lämnar studierna före grundexamen, andelen underkända vid tentamina är ofta stor och den sammanlagda studietiden fram till examen överskrider ofta betydligt den beräknade "normalstudietiden". En annan del av kritiken gäller universitetens och högskolornas bristande vilja att ta studenternas önskemål och kritik på fullt allvar ett tecken på detta är studenternas återkommande krav på kontinuerliga och väl genomförda kursvärderingar med åtföljande förbättringsåtgärder.(1)

Delvis som svar på den kritik som framförts, delvis av oro för att Sverige som nation skall halka efter i den internationella konkurrensen har den svenska riksdagen antagit ett nytt resurstilldelningssystem. Detta system kommer rimligtvis att kräva icke oväsentliga förändringar i de sätt på vilka de svenska UoH skapar förutsättningar för studenterna att utbilda sig.

(1) Jämfört med det tidigare resurstilldelningssystemet kommer kombinationen av "studentpeng" och "genomströmningspeng" att göra det

betydligt mera angeläget för UoH att anstränga sig för att behålla de studenter som antagits och att verka för att deras studier blir framgångsrika. Med kritiken ovan i åtanke kommer det kanske på sikt att krävas radikala förändringar av de sätt på vilka utbildningar konstrueras, undervisning genomförs och universiteten och högskolorna tar hand om studenterna.

(2) "Kvalitetspengen" innebär också nya krav från omvärlden på de högre utbildningarna. Explicita och offentliga program för kvalitetsutveckling av hela verksamheten avkrävs varje lärosäte, med åtföljande systematiskt arbete enligt programmet. Också denna punkt kräver förändringar - varje UoH måste kunna visa att kvaliteten i verksamheten inte bara förändras, utan att den förbättras. Detta betyder i sin tur att vi måste studera oss själva över tiden, analysera våra verksamheter och, på basis av analyserna, göra successiva förändringar i vårt sätt att agera kortare sagt, vara en aktivt lärande högskola.

2. KVALITET

I förarbetet till *Kvalitet och dynamik* - det förslag till kvalitetsdelen av det nya resurstilldelningssystemet som gick ut på remiss i slutet av hösten 1993 - gjordes försök att finna något slags "universell" definition av begreppet kvalitet. En sådan definition skulle vara möjlig att använda vid bedömningen av varje svenskt högre lärosäte. Efter lämplig operationalisering skulle det sedan vara möjligt att mäta vilken kvalitetsnivå varje lärosäte uppnatt. Tanken var att det därigenom skulle bli möjligt att rangordna de svenska UoH efter kvalitet och belöna de bästa.

Den expertgrupp som utredde problemet fann det dock omöjligt att ta fram en sådan definition, bl a därför att (a) de förutsättningar under vilka olika UoH arbetar väsentligt skilde sig åt, (b) utbildningsmålen för studenterna vid olika UoH delvis var fundamentalt olika, (c) olika utbildningsintressenter måste ha legitim rätt att vardera utbildning efter olika kriterier, och att (d) man i det svenska samhället knappast skulle kunna uppvisa konsensus beträffande ett så dynamiskt begrepp som kvalitet. Dessa förhållanden sammanfattade resursberedningen så här:

Kvalitet är varken en objektivt konstaterbar eller en oföränderlig egenskap hos en företeelse. Kvalitet är ett omdöme om denna företeelse, avgivet av en intressent - vid ett visst tillfälle - grundat på en subjektiv bedömning av dess värde för honom eller henne.

Vi får alltså räkna med att diskussionen om vad som skall menas med "utbildningskvalitet" alltid kommer att pågå. Enligt Bertil Rolf (2) går i denna fråga skiljelinjen i första hand mellan dem som pläderar för utbildningens interna värderingar - vetenskap, kritisk träning och bildning och dem som pläderar för att utbildningens kvalitet bestäms av externa värderingar, lokaliserade till det omgivande samhället.

Det substantiella innehållet i kvalitet hamnar i en permanent dragkamp, en konkurrens mellan intressen, åsikter och värderingar. Men även intressen och värderingar kan hysa beståndsdelar som gör dem tillgängliga för rationell argumentation. Motsättningen kan i viss utsträckning hanteras i ett rationellt samtal där man konsulterar varandra i avsikt att förstå för att kunna övertyga. Utbildningens kvalitetsbegrepp befinner sig då i ständig förändring, som dras åt olika håll av samhälleliga intressen.

Dynamiken i kvalitetsbegreppet kräver alltså att vi ständigt bevakar utvecklingen i vår omvärld i Sverige och i andra länder, i den akademiska världen såväl som i det omgivande samhället.

På många håll, speciellt i USA, har man inom högre utbildning försökt att använda delar av de kvalitetskoncept som utarbetats för kvalitetsutveckling inom näringsliv och offentlig förvaltning. Som en övergripande beteckning för det väsentliga innehållet i dessa kvalitetskoncept används utanför universitets- och högskolevärlden förkortningen TQM (Total Quality Management) i de försök till anpassning till UoH som gjorts används förkortningen CQI (Continuous Quality Improvement - fortlöpande kvalitetsförbättring). Bland mer kända amerikanska universitet som

delvis försökt utnyttja sådana ansatser finns Carnegie Mellon, Cornell, Harvard och Michigan. (3) Hur resonerar företrädare för fortlöpande kvalitetsförbättring då man försöker komma fram till något slags definition av utbildningskvalitet? Följande är hämtat från två amerikanska artiklar (4) och ger en antydan om hur en anpassning till UoH kan se ut:

Den viktigaste utbildningsintressenten är studenten, som måste leva med den utbildning han/hon har genomgått under resten av sitt liv... Eftersom studenten har så stora personliga intressen att bevaka, måste han/hon stå främst i fokus då det gäller att försöka definiera vad det betyder att ha kvalitet i utbildningen.

Andra viktiga intressenter är (1) potentiella arbetsgivare, som måste lita på att studenten har kunnat skaffa en utbildning sådan att han/hon efter examen kan göra en värdefull insats på den kommande arbetsplatsen, och (2) samhället i stort, som står för en stor del av utbildningskostnaderna...

KVALITET i utbildning är det som gör lärandet till ett nöje och en glädje. Somliga matt på studentprestationer kan kanske ökas med hjälp av hot, genom konkurrens om betyg och stipendier, men den inre lusten till lärande blir skadad. Det krävs kvalitetserfarenheter för att skapa självständiga och oberoende studenter som kan lära på egen hand. Lärarna måste alltid vara beredda att engagera studenterna i en diskussion om vad som skapar en kvalitetserfarenhet. Dessa diskussioner får aldrig upphöra eftersom det som är ett nöje och en glädje för studenten förändras över tiden... Detta betyder inte att lärare skall abdikera för tillfälliga studentopinioner. Lärarna har en skyldighet att klart och tydligt utveckla sina argument till dess att man kan nå konsensus om vad som leder till lärandets glädje, så att man inte förväxlar detta med att bara ha kul under utbildningstiden.

Vad skall vi på Högskolan i Örebro mena med kvalitet? Det är inte säkert att vi kan finna en definition som kan accepteras och användas av alla - det är möjligt att olika definitioner måste användas inom olika institutioner och avdelningar. Dock måste var och en av oss ha konkreta mål som gör det möjligt att bedöma om de förändringar som görs över tiden också leder till kvalitetsförbättringar.

3. KVALITETSPLATTFORM

För att framgångsrikt kunna arbeta med systematisk kvalitetsförbättring behövs en bas som ger riktlinjer och verktyg för det dagliga och fortlöpande kvalitetsutvecklingsarbetet. Element till en sådan bas har diskuterats inom chefsgruppen, och denna innehåller bl a följande:

Process och system

Varje aktivitet inom högskolan antagning, kursplanering, föreläsning, handledning, examination, fakturahantering, posthantering, lokal vård osv- ses som en process. Alla de olika aktiviteter som bedrivs inom högskolan utgör av varandra beroende processer, vilka tillsammans bildar det system som utgör högskolan.

Processerna i detta system måste vägledas av den för systemet önskvärda riktningen, d v s kvaliteten hos en enskild process kan inte utvärderas isolerat utan hänsyn till de långsiktiga mål som formulerats för högskolan. Personal och studenter måste ha en god allmän kunskap om systemet och dess delar så att man klart förstår hur det egna arbetet länkas ihop med övrigas insatser.

Mål och nuläge

De långsiktiga målen (5) måste vara tydliga och allmänt accepterade av personal och studenter. De måste formuleras på ett sådant sätt att det blir möjligt att avgöra om vi i det dagliga arbetet är på väg åt rätt håll. Det är ledningens uppgift att i dialog med personal och studenter formulera dessa mål.

När ett systematiskt kvalitetsarbete påbörjas måste utgångspunkten - nuläget - vara klart beskriven. Detta innebar att åtminstone de viktigaste processerna och deras resultat måste

dokumenteras.

Kvalitetsförbättringar

Kvalitetsförbättringar kan åstadkommas på i huvudsak tre olika sätt:

- (i) genom radikalt ifrågasättande av en existerande process vilket leder till genomgripande förändring där den gamla processen ersätts med en helt ny eller elimineras,*
- (ii) genom fortlöpande förändringar i mindre steg där viktiga faktorerers betydelse för processresultaten analyseras och därefter ändras för att förbättra processen,*
- (iii) genom systemförändringar.*

Förutsättningar för framgångsrikt förbättringsarbete

Det är ute i den dagliga verksamheten på högskolan som man finner den djupaste kunskapen om hur existerande processer faktiskt ser ut. De som har de bästa förutsättningarna för att föreslå och genomföra kvalitetsförbättringar är därför de som arbetar med processen och de som är beroende av process resultaten - oftast studenter och kollegor. För att kvalitetsarbetet på högskolan skall kunna bli framgångsrikt måste ledningen därför lyssna aktivt på personalen och studenterna och undanröja eventuella hinder för arbetet med kvalitetsförbättringar.

De flesta processer berör flera personalgrupper vid högskolan och många studenter. För att allsidigt kunna belysa processproblem och analysera orsakerna krävs i allmänhet att man bildar arbetsgrupper som är allsidigt sammansatta. Initialt behöver dessa arbetsgrupper också utbildning i metodik för att arbeta med processbeskrivning och processanalys samt grundläggande förståelse för variation.

Framgångsrikt kvalitetsarbete som leder till bestående förbättringar kräver uthållighet över tiden. Återkommande brandkärsuttryckningar vid akuta problem har ingenting att göra med kvalitet - de utgör snarare tecken på bristande kvalitet.

Verksamheten måste organiseras på ett sådant sätt att personal och studenter får möjlighet att känna glädje i arbetet och att uppleva stolthet över de resultat som uppnås.

(1) En mer förödande kritik framfördes av en amerikansk andraårsstudent vid University of Texas at Austin: "Här handlar det inte om vad systemet kan göra för dig, utan om vad du kan göra för att få systemet att arbeta för dig. Man tvingas kämpa mot det."

(2) *Kvalitet och kunskapsprocess i högre utbildning* (Nya Doxa, 1993)

(3) Antalet amerikanska universitet som försöker utnyttja delar av dessa ansatser är ökande, särskilt sedan verkställande direktörerna för sex stora amerikanska företag (American Express, Ford, IBM, Motorola, Procter and Gamble och Xerox) 1991 skrev ett öppet brev i Harvard Business Review där de föreslog ett utvecklat samarbete mellan affärsvärlden och den akademiska världen. Detta samarbete skulle resultera i ett gemensamt ansvar för att lära, ge undervisning i och praktisera TQM. De föreslog att rektorer, dekaner och prefekter skulle delta i veckolånga sessioner vid vart och ett av de sex företagen för att studera olika sätt att 1) identifiera den kärna av kunskap som är specifik för TQM, 2) utveckla forskningsprogram i TQM och 3) utveckla förståelse och engagemang för TQM hos lärarna och forskarna vid universiteten. De sex företagen gjorde detta för första gången under 1992 - vart och ett tog emot omkring 100 akademiker vid sina sessioner. 1993 deltog sex andra företag i detta program. Dessutom har IBM

delat ut en miljon dollar till vart och ett av åtta colleges och universitet i USA för att dessa skall föra in TQM i sina studieplaner.

(4) Myron Tribus (fd chef för Center for Advanced Engineering Study vid MIT och f d vice VD för Xerox) i *Quality Management in Education* och *TQM in Schools of Business and Engineering*

(5) formuleras ofta som en vision vilken anger ett framtida önskvärt tillstånd som den stora majoriteten av dem som är verksamma vid högskolan finner värt att sträva mot.

Den lärande Högskolan

NU SÄTTER VI FULL FART FRAMÅT

Chefsgruppen svarar för att en vision med långsiktiga mål för Högskolan i Örebro och en policy för varje delområde presenteras för högskolestyrelsen under 1995. Parallellt utformar kvalitetsgruppen vårt kvalitetsprogram. Kvalitetsarbetet vid högskolan och vår självvärdering av detta arbete kommer att bedömas av externa utvärderare som utses av universitetskanslern. De fem pilotprojekten, som skall utvärdera vår metod för fortlöpande kvalitetsförbättring av processer vid Högskolan i Örebro, är nu igång. Urvalet av pilotprojekt, gruppbildningen och ansvarsfördelningen i grupperna har dock tagit något längre tid än beräknat, vilket jag beklagar. I det längre perspektivet innebär förseningen inga större problem, men den skulle kunna missuppfattas som ett uttryck för låg prioritet och detta vore skadligt. Därför är det i högsta grad angeläget att den reviderade tidplanen håller, nu när vi har det inledande arbetet bakom oss. Jag räknar alltså med god fart i pilotprojekten och hoppas på ett stimulerande arbete för alla deltagare.

HÄR ÄR PROJEKTEN SOM SKA VISA VÄGEN

Samtliga pilotprojekt som ska bli vägledande för högskolans kvalitetsarbete är nu utsedda. Kvalitetsgruppen har prioriterat fem förslag inom områdena kursvärdering, C-uppsatsskrivning, planerings- och utvecklingssamtal, kurslitteratur och telefonkontakter. Det är även klart vilka studenter, lärare, och övrig personal som börjar arbeta i projektgrupperna. Antalet inlämnade förslag visar vilken vilja det finns att utveckla, förnya och förbättra arbetet på högskolan. Ett urval har gjorts för att med fem pilotprojekt täcka in delar av områdena curriculum, pedagogiskt genomförande, examination och service/administration. Förslag som inte utsetts till pilotprojekt kommer att följas upp på respektive institution eller avdelning av berörd prefekt eller chef.

UTVÄRDERAR METODIKEN FÖR KVALITETSARBETE

Det primära syftet med pilotprojekten är att pröva och utvärdera en metodik för kvalitetsarbete som bygger på

- 1. insamling av fakta**
- 2. beskrivning av processen**
- 3. problemanalys**
- 4. förslag till förbättringar**
- 5. genomförande**
- 6. redovisning av resultatet**

För att göra det möjligt att bedöma metodikens användbarhet, ska varje projekt dokumenteras och redovisas fortlöpande, bland annat i kommande nummer av Prefekt. En av grundstenarna för framgångsrikt kvalitetsarbete är bred kunskap om existerande processer. Projektgrupperna består därför av såväl studenter och lärare som teknisk-administrativ personal. Varje projektgrupp kommer inledningsvis att precisera sitt uppdrag och utifrån det göra en projektplan.

PILOTPROJEKT 1: KURSVÄRDERING

Studenter och lärare framför kritik mot hur kursvärderingar genomförs och följs upp. Man anser från studenthåll att kursvärderingar genomförs i otillräcklig utsträckning och sällan ger någon effekt. Många lärare anser att konventionella kursvärderingar inte ger den information som behövs för effektiv kursförbättring.

Projektgrupp: Charlotta Karlsson, student, Lennart Sjölin, student, Ingeborg Rydin, lärare, Jan Greve, lärare, Christina Hagsten, studievägledare. **Projektledare:** Jan Greve.

Resursperson: Olle Häggbom.

- Kvalitetsarbete är egentligen ingen nyhet på högskolan, menar Jan Greve. Självklart har både studenter och lärare alla skäl i världen att ta till vara kursvärderingarna för att förbättra undervisningens kvalitet.

PILOTPROJEKT 2: C-UPPSATS

Gruppen ska studera orsakerna till att de självständiga arbetena på C-nivå om 10 poäng ofta tar betydligt längre tid all 10 veckor och försenar examen.

Projektgrupp: Ulrika Nilsson, student, Christer Karlsson, student, Sten Wistrand, bibliotekarie, Pia Nygards, studievägledare, Börje Karlsson, lärare, Lars Dalenius, lärare. **Projektledare:** Börje Karlsson. **Resursperson:** Bengt Swensson.

Närmast väntar en kort utbildning i kvalitetsarbete för Börje Karlsson, projektledare i C- uppsatsprojektet, och det 30-tal personer som kommer att arbeta i de olika grupperna.

PILOTPROJEKT 3: PLANERINGS OCH UTVECKLINGSSAMTAL

PoU-samtal genomförs i mycket varierande utsträckning vid högskolans institutioner och avdelningar. Samtalens kvalitet är relativt okänd liksom hur resultaten används.

Projekgrupp: Leif Widman, chef för Personal & Ekonomi, Tor Hammargren, proprefekt, Sigvard Axen, lärare, Rigmor Alf, personalhandläggare, Ann Johanson, intendent, Birgitta Lertséus, jämställdhetshandläggare. **Projektledare:** Birgitta Lertséus. **Resursperson:** Christer Lindman.

- När PoU-samtalen innehåller ett ömsesidigt givande och tagande blir de bra för högskolan. Därför bör vi anpassa PoU-samtalens innehåll och form så att de blir giltiga för både kvinnor och män. Det är ett exempel på kvalitetsförbättring, tycker Birgitta Lertséus.

PILOTPROJEKT 4: KURSLITTERATUR

För vissa kurser görs ibland litteraturbeställningar mycket sent. Det händer att beställningar kommer bort, eller att kurslitteratur i gällande kursplaner med kort varsel byts ut eller kursiveras. En av förutsättningarna för att uppnå god kvalitet i utbildningen är att relevant kurslitteratur finns att tillgå för alla studenter. För bokhandeln är det viktigt att inte behöva ligga med stora lager osåld litteratur i slutändan drabbar kostnaden studenterna.

Projektgrupp: Madeleine Danielsson, student, Pekka Johansson, student, Ulla Winroth, lärare, Lena Molin, lärare, Vanja Leonardsson, sekreterare **Projektledare:** Vakant. **Resursperson:** Åke Holmén.

PILOTPROJEKT 5: TELEFONKONTAKTER

Den första kontakten med högskolan sker ofta per telefon. Telefonkulturen är många gånger högskolans ansikte utåt. Det har från flera håll framförts synpunkter på telefontillgängligheten inom högskolan. Det finns därför skäl att se över om och hur åtkomligheten på telefon kan förbättras.

Projekgrupp: Jenny Inholm, student, Majvor Liss, student, Åke Pettersson, avdelningen för campusfrågor, Anita Axelsson, telefonist, Ulf Höglind, lärare, Elisabeth Boudrie, sekreterare. **Projektledare:** Åke Pettersson. **Resursperson:** Åke Holmén.

- Vår uppgift är att se över och pröva möjligheterna att skapa en bättre telefonkultur på högskolan, säger Åke Pettersson, projektledare och en av förslagsställarna bakom pilotprojektet.

Gruppens resursperson är tänkt att fungera som diskussionspartner och handledare när gruppen så behöver. Projektet ska vara avslutade senast den sista april 1995.

Notat 3/96



Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning

**Nasjonal evaluering av høyere utdanning:
Bakgrunn, effekter og fremtidig organisering**

Rita Karlsen
Bjørn Stensaker

Forord

Dette notatet tar sikte på å gi en foreløpig oversikt over pilotprosjektet "Nasjonal evaluering av høyere utdanning" som avsluttes i løpet av 1996. Notatet er delt i tre: Første del omhandler prosjektets målsetting, prosess og omfang. Andre del skisserer de effekter prosjektet foreløpig har hatt ved å oppsummere de rapporter institusjonene selv har sendt inn til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Tredje del antyder en mulig fremtidig organisering av denne type aktivitet, basert på erfaringer man har høstet gjennom prosjektperioden.

DEL I	PROSJEKTETS MÅLSETTING, PROSESS OG OMFANG	3
	Pilotprosjektets målsettinger	3
	Prosessens videre forløp	3
	Pilotprosjektets omfang og kostnader	5
DEL II	PROSJEKTETS EFFEKTER	6
	Ressurs- og stillingsendring	7
	Kobling til ordinært plan- og styringsarbeid	7
	Endringer i organisasjonskultur og samarbeidsklima	8
	Andre tiltak og utviklingsprosjekt	10
	Evaluering og Norgesnett	11
	Forbedring i metoder og organisering	11
	Erfaringer med evaluering generelt	12
	Konklusjon	12
DEL III	FREMTIDIG ORGANISERING	13
	Ulik grad av systematikk	13
	Utgangspunkt for modellene	14
	Modell 1 : "Kvalitetskontroll-modellen"	16
	Modell 2: "Kvalitetsutviklings-modellen"	17
	Modell 3: "Behovs-modellen" (modell 1 + 2)	18
	Vurdering av de tre modellene	19
LITTERATUR	20

DEL I PROSJEKTETS MÅLSETTING, PROSESS OG OMFANG

Pilotprosjektets målsettinger

Initiativet til de nasjonale evalueringer kan tilbakeføres til St.meld. Nr. 40 (1990-91) som etterlyste at institusjonene på det daværende tidspunkt (1990), gjerne i samarbeid, utarbeidet egne evalueringsopplegg og vurderingsrutiner.

Stortingsmeldingen understreket at dette var et ansvar som institusjonene hadde, men det ble påpekt at det var et behov for en nasjonal støtteaktivitet til slike lokale initiativ. De nasjonale evalueringene skulle altså komme *i tillegg* og være en *støtte* for tiltak som blir ivarettatt på institusjonsnivå. Det ble også understreket fra departementets side at departementet ikke vurderte seg selv som sentral bruker av evalueringresultatene.

Målet for de nasjonale evalueringene var å *“å få kvalifiserte vurderinger av hva som særpreger de utdanningstilbudene som gis, sterke og svake sider ved disse i en nasjonal og internasjonal kontekst og ikke gi forenklete rangordninger av institusjonene. Vurderingene bør munne ut i en beskrivelse av tiltak som kan gjennomføres for å bedre utdanningstilbud og læringsmiljø”* (St. Meld. Nr. 40 1990-91:57). Stortingsmeldingen understreket videre at *“en av hensiktene må være å utvikle et metodeapparat som også kan utnyttes av andre fagmiljøer”* (op.cit). Opplegget for evalueringene, dvs. at det skal være en selvevaluering, samt en ekstern evaluering, og at NIFU (tidligere NAVFs utredningsinstitutt skulle ha ansvaret for å administrere og lede virksomheten, samt innhente erfaringer fra prosjektet, ble også skissert i meldingen (Jordell 1992).

Prosessens videre forløp

Ut fra det utgangspunkt som ble lagt Stortingsmeldingen satte NIFU i gang evalueringsarbeidet med planlegging høsten 1991. Evaluering av det første fagområdet, økonomisk administrativ utdanning, startet i 1992. I en rapport utarbeidet i 1992 ble forløpet og prosessen for evalueringen av økonomisk-administrativ utdanning skissert (Jordell 1992). Opplegget herfra dannet utgangspunktet for alle senere evalueringer. Noe forenklet kan opplegget for evalueringene fremstilles som følgende:

1. Oppstartskonferanse for evalueringen. Her møtes representanter for institusjonene som skal evalueres, evaluatorene, samt representanter for NIFU

og departementet. Hensikten med konferansen er å informere om prosessen, gi institusjonene retningslinjer for hvordan selvevalueringene skal utføres, samt diskutere og presisere det kriteriegrunnlag den enkelte disiplinevaluering skal ta utgangspunkt i. En liste over generelle momenter, som blir tilpasset det enkelte fagområde, er grunnlaget for disse diskusjonene.

2. Den påfølgende selvevalueringen er institusjonenes eget ansvar. Hensikten med denne prosessen er både å stimulere til interesse for kvalitetsarbeid lokalt, som å utarbeide en rapport som skal danne utgangspunktet for den eksterne evalueringen. I en egen rapport (Karlsen og Stensaker 1993) har NIFU systematisert og vurdert erfaringene med selvevalueringer, og antydte nærmere hvordan slike evalueringer bør utføres (erfaringsgrunnlaget for denne rapporten ble hentet fra øk.adm evalueringen).
3. I en egen konferanse for de eksterne evaluatorene får de eksterne evaluatorene "opplæring" i hvordan evalueringsarbeidet bør/skal foregå. Dette skjer ved hjelp av andre evaluatorene, og på grunnlag av de systematiserte erfaringer NIFU sitter med. En egen rapport om hvordan eksterne evalueringer foregår og hvordan en slik prosess kan/bør utformes er også utarbeidet, med utgangspunkt i erfaringer fra øk.adm (Stensaker og Karlsen 1994).
4. De eksterne evaluatorene utfører sine besøk på institusjonene (etter å ha studert institusjonenes selvevalueringssrapporter) og utarbeider sine rapporter. Rapportene oversendes departementet (som trykker dem) og NIFU (som sender dem ut til alle institusjoner som har deltatt i evalueringen).

Totalt er tidsrammen for en slik prosess rundt 18 måneder. Siden de nasjonale evalueringer er et pilotprosjekt hvor en del av hensikten er å utvikle et metodeapparat og gode evalueringssprosedyrer, justeres evalueringene, i samarbeid med institusjonene og med de eksterne evaluatorene, etter hvert som nye erfaringer gjøres. Eksempler på justeringer som er gjort underveis er innskjerping og (delvis) standardisering av det kvantitative datagrunnlaget som institusjonene skal samle inn og analysere, større vektlegging på det ansvaret institusjonen har for at evalueringssprosessen holder tidsskjemaet (f.eks eget brev til ledelsen der de gjøres direkte ansvarlig for overholdelsen av tidsfrister), endringer i organiseringen av selvevalueringene (f.eks krav om opprettelse av prosjektgruppe), innskjerping av kravene til at de eksterne evaluatorene (f.eks at det skal fremmes konkrete tiltak). Evalueringene har avdekket at mange forutsetninger for en vellykket evaluering

ikke bestandig er tilstede på institusjonene (se nærmere omtale om dette under prosjektets effekter - del II).

Pilotprosjektets omfang og kostnader

Tabell 1 gir en total oversikt over antall institusjoner og evaluatorene (eksterne sakkyndige) som har deltatt i evalueringsarbeidet:

Tabell 1 Antall institusjoner og evaluatorene involvert i nasjonal evaluering

	Øk.adm	Sosiologi	Ing	Matte	Musikk	Totalt
Institusjoner ¹	47	7	24	24	13	115
Evaluatorene	25	4	16	13	8	66

Fagområdet som det gjenstår å avslutte i løpet av 1996 er musikk. I 1994-95 påtok NIFU seg også ansvaret for administrasjonen og gjennomføringen av det såkalte EU-prosjektet, som hadde til hensikt å utvikle et metodeapparat for evaluering av høyere utdanning i en større europeisk kontekst (noe arbeid forløper også i 1996 med oppfølgingsarbeid i den såkalte Advisory Group). For de tre disiplinene som er ferdigstilt fordeler kostnadene seg slik²:

Tabell 2 Nøkkeltall (oppgitt i 1000 kr) for øk.adm, sosiologi og ingeniørevalueringene³

	Øk.adm	Sosiologi	Ingeniør
Driftsutgifter	2.795	832	1.650
Administrasjon/noe dokumentasjon og formidling	1.323	257	578
Kostnader pr. institusjon	88	156	93

Tabell 2 viser at i de tre evalueringene som er ferdigstilt (økonomisk administrativ

¹ Antall miljøer innen hver institusjon som har deltatt i evalueringene er høyere enn 115 fordi en evaluering ofte kan involvere mer enn ett fagmiljø på en institusjon. Dette ble særlig tydelig etter reorganiseringen av høyskolene i 1994.

² Regnskapet over evalueringen i matematikk er ikke ferdigstilt.

³ Kostnader som har påløpt til selvevaluering på den enkelte institusjon er ikke medregnet.

utdanning, sosiologiutdanningen og ingeniørutdanningen) ble de omtrentlige kostnadene pr institusjon henholdsvis 88.000 kr, 156.000 kr og 93.000 kr.

Driftsutgiftene i forbindelse med evalueringene er stort sett knyttet opp til honorarer og reiseutgifter for de eksterne evaluatorene. Kostnadene i forbindelse med administrasjon/noe dokumentasjon og formidling er utgiftene knyttet til NIFUs arbeid på prosjektet. En vesentlig forskjell mellom nasjonale evalueringer i Norge og f.eks Danmark er størrelsen på honoraret til de sakkyndige. I Danmark gis et symbolsk honorar til sakkyndige på ca. 7.000 dkr, mens vi i Norge opererer med et honorar på kr. 40.000 pr sakkyndige (grunnlaget for beregningen er et omfang på ca 1,5 mnd.verk i daværende lønnstrinn 26). Honorarforskjellen skyldes at det i Norge gis liten bistand til de sakkyndige, mens det i Danmark gis betydelig bistand (f.eks er det ansatte ved Evalueringscenteret som skriver rapportene).

I Norge er institusjonenes tidsbruk i forbindelse med evalueringsarbeidet registrert i evalueringen av økonomisk-administrativ utdanning: Hver institusjon som hadde etablert en prosjektgruppe for selvevalueringen brukte i snitt 221 timer. De institusjoner som ikke hadde en prosjektgruppe tilnyttet prosjektet brukte mindre tid, i snitt 119 timer. Imidlertid var det store variasjoner mellom institusjonene (se Karlsen og Stensaker 1993). Kostnadene for prosjektet blir altså høyere hvis institusjonenes arbeid inkluderes i regnskapet.

DEL II PROSJEKTETS EFFEKTER

Denne delen av notatet bygger hovedsakelig på institusjonenes tilbakerapportering til departementet høsten 1995, Karlsen & Stensaker (1993), Stensaker & Karlsen (1994), samt Stensaker (1996).

For å si noe om prosjektets effekter må målsettingene konkretiseres. Som nevnt tidligere, kan målsettingene deles i to: For det første er pilotprosjektet en reell evaluering der formålet har vært å forbedre utdanningstilbud og læringsmiljø, f.eks gjennom selvutvikling på institusjonsnivå. For det andre skal pilotprosjektet systematisere de erfaringer evalueringene bidrar til å opparbeide, samt forbedre metoder og organisering av denne virksomheten (metaevaluering). Våre erfaringer tilsier at forbedringer i utdanningstilbud og læringsmiljø kan illustreres gjennom fire deffeffer (jfr. Stensaker 1996): Ressurs og stillingsendring, kobling til ordinært plan- og styringsarbeid, endringer i organisasjonskultur og samarbeidsklima, samt andre tiltak og utviklingsprosjekt.

Ressurs- og stillingsendring

Mange miljøer hevder at kvalitetsutvikling nødvendigvis må innebære omfordeling av ressurser, tilføring av ressurser, eller endringer i stillingsstruktur e.l. Følgende tiltak er rapportert inn fra forskjellige institusjoner (institusjoner nevnt i parentes er trukket frem som eksempler):

Ressurser

- Som en konsekvens av evalueringen fikk instituttet tildelt 50.000,- kroner som faglig stimulering for å følge opp de foreslåtte tiltak. Det poengteres at disse "honoreringsmidlene" har gitt vellykkede resultater (NTNU).
- Avsatt 100.000 kroner til handlingsplan for studiekvalitet (Høgskolen i Finnmark).
- Nyttet til omfordeling av ressurser internt (eks. Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Gjøvik).
- Utskiftning av utstyr (eks. Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Sør-Trøndelag).
- Avsetter ressurser til oppfølgingsarbeid som målbevisst, organisert arbeid med kvalitetsutvikling (eks. Høgskolen i Buskerud).

Stillinger

- Instituttet har merket seg en økende interesse for ledige stillinger, noe de tillegger som en konsekvens av evalueringen ved den offentlige omtalen denne har fått i faglige fora (eks. NTNU).
- Tilført nye stillinger til det evaluerte faget (eks. Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Sør-Trøndelag).
- Økt fokus på å øke antall doktorander (eks. Høgskolen i Vestfold).

Kobling til ordinært plan- og styringsarbeid

Kvalitetsarbeid er en prosess som det er viktig å integrere i institusjonenes ordinære virksomhet. Å koble oppfølging av evalueringene til ordinært plan- og styringsarbeid kan derfor sees på som et viktig resultat av virksomheten. Følgende type aktiviteter kan skisseres:

Integrert i planarbeid

- I forhold til strategiplanen har instituttet listet opp de temaområder de ønsker å profilere seg innen (eks. Høgskolen i Bergen).
- Arbeidet nedfelt i plan- og målstyringsdokumenter (strategiplan og årsplan) (eks. UiO, Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Bodø, Høgskolen i Buskerud, Høgskolen i Finnmark, Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Stavanger, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Østfold, Rogaland Markedshøyskole, Varehandelens høyskole).
- Retningsgivende i omorganiseringsarbeid (eks. NMH, Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Lillehammer).
- Medført til endring i personalpolitikken (eks. Høgskolen i Bergen).
- Endret opptaksprofil og strategiformuleringer (eks. Høgskolen i Buskerud, Høgskolen i Østfold, Varehandelens høyskole).
- Medførte til økt internasjonalisering, f.eks. med engasjement i ERASMUS. (eks. Høgskolen i Molde, Høgskolen i Telemark).

Studieplanrevisjon

- Revisjon av studieplanen for hovedfaget (opplegget for hovedoppgaven og den felles teoriundervisningen) og dr.polit studiet (større forskningstynge, blant annet ved at ett av kursene i forskningsmetode ble byttet ut). I tillegg ble ett nytt kurs etablert (NTNU).
- Undervisningsopplegg og studieplaner gjennomgått på nytt (eks. UiTø, Høgskolen i Agder, Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Buskerud, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Sogn og Fjordane, Høgskolen i Stavanger, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Østfold, Høgskolen i Ålesund, Varehandelens høyskole).

Endringer i organisasjonskultur og samarbeidsklime

Studiekvalitetsutvalget fremholdt i sin utredning at et viktig element for å høyne kvaliteten innen høyere utdanning var å få i stand en "kulturendring" - der høyere bevissthet rundt denne type arbeid er en viktig effekt. Mange institusjoner rapporterer om denne type effekter:

Kulturendring

- Et mer generelt resultat er at mange av institusjonene melder om at evalueringen førte til at partene ble tvunget til å skjerpe bevisshetsnivået i forhold til eget studie. Dette bl.a. fordi en måtte beskrive fortrinn og problemer i forhold til en nasjonal evaluering (eks. UiTø, Høgskolen i Bergen, Høgskolen i Buskerud, Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Vestfold, Høgskolen i Ålesund).
- For et land med liten tradisjon for å bedrive evalueringer er en av de effekter som understrekes mest av institusjonene at man har "lært" å evaluere. Man har økt kunnskapen om hvordan slike prosesser kan organiseres, styres, og ikke minst gjennomføres (Høgskolen i Agder, Høgskolen i Telemark, se også Karlsen & Stensaker 1993).
- I en intervjurunde som er utført i januar 1996 fremhever mange institutt- og avdelingsledere at evalueringsvirksomheten har gitt dem anledning til å etablere rutiner som burde vært innført gjennom virksomhetsplanleggingen, men som ikke har vært gjennomført (Høgskolen i Molde, NLH, se også Stensaker 1996).

Etablert kontaktnett

- Enkeltmedlemmer i staben har fortsatt kontakt med medlemmer av den eksterne komiteen, også i forhold til konkrete samarbeidsprosjekter (eks. NTNU, Høgskolen i Agder, Rogaland Markedshøyskole).
- Kontakt med andre institusjoner som arbeider med like prosjekt (eks. UiTø med Høgskolen i Telemark om prosjekt-basert læring/PBL).
- Metoder for økt studentkontakt (eks. Høgskolen i Oslo).
- Evalueringen brukt for å konsolidere eget fagmiljø, knytte kontakt med fagfeller på andre institusjoner (eks. Høgskolen i Ålesund, Varehandelens høyskole, se også Stensaker 1996).

Avholdt seminarer/konferanser

Ved flere av institusjonene har det vært avholdt seminarer eller konferanser i forbindelse med evalueringsarbeidet som betegnes som vellykkede for den videre prosessen. Disse konferansene varierer både i omfang og tema, noen eksempler er:

- Ved sosiologisk institutt ved NTNU rapporteres om vellykket seminar for staben som har ført til prosesser som bringer faget videre.
- På NTNU ble det også avholdt kurs for nytilsatte seminarledere (hovedsakelig hovedfagsstudenter).
- Ved høghskolen i Sogn og Fjordane ble det avholdt konferanser for økt kontakt med det lokale næringsliv.

Andre tiltak og utviklingsprosjekt

Enkelte tiltak og effekter faller ikke under oppdelingen over. Likevel er dette resultater som er viktige å synliggjøre:

Konkret oppfølging

- Nedsatt arbeidsgruppe som skal utarbeide strategi for videre oppfølging av evalueringene (eks. UiTø).
- Planlegger å iverksette brukerundersøkelse (eks. NLH).

Bedring i statistikk og kvantitativt datamateriale

- Svært mange institusjoner fremhever at man oppdaget at statistikkgrunnlaget for egen virksomhet er for dårlig. Dette gjelder både mht systematisering av de data som finnes, så vel som standardisering og oppfølging på instituttnivå (eks. UiTØ, Høghskolen i Molde, Høghskolen i Vestfold, se også Karlsen og Stensaker 1993).

Som vist over er effektene av evalueringsarbeidet sprikende. Evalueringene har medført endringer både når det gjelder struktur, ressurser, personellutvikling, faglig innhold, og kultur. Det er derfor ikke mulig å identifisere en "typisk" tendens fra evalueringsarbeidet. At effektene er såpass spredte henger bl.a sammen med at institusjonene og disiplinene har ulike definisjoner av hva som bidrar til kvalitetsutvikling, ulike behov med hensyn hva som trengs å kvalitetsutvikles, samt at det er forskjellig om og i hvilken grad evalueringene kobles til annen aktivitet i utdanningssektoren.

På grunn av at evalueringene var initiert av departementet i en tid som av institusjonene oppfattes som turbulent kan man derfor også identifisere enkelte "uintenderte" effekter av evalueringsarbeidet:

Evaluering og Norgesnett/andre strukturprosesser

- Mange institusjoner/disipliner har antatt at departementet har "skjulte" motiver med evalueringsarbeidet. Frykten for å eventuelt miste studietilbud, ikke få tildelt ønskede funksjoner i Norgesnett er noen av motivene. Slike institusjoner har også prioritert evalueringene høyt og har brukt dem aktivt for å synliggjøre seg selv eksternt. Mange av disse institusjonene kan fremvise resultater fra evalueringene (Karlsen & Stensaker 1993, Stensaker & Karlsen 1994, Stensaker 1996).
- Institusjonene har også i enkelte tilfeller koblet evalueringsarbeidet til andre prosesser som har foregått enten på institusjonen eller i sektoren. For økonomisk administrativ utdanning var det f.eks kobling til Gjærumutvalget sitt arbeid, mens det i de andre utdanningene har vært Norgesnett som har vært sentralt. Dette kan selvfølgelig ha bidratt til å flytte på "evalueringenes fokus", men siden kvalitetsforbedringsarbeid kan ha mange uttrykk behøver ikke en slik forskyvning nødvendigvis å være negativ. Tvert imot kan kobling til andre prosesser gjøre at evalueringsarbeidet får høyere prioritering hos de den angår (Karlsen & Stensaker 1993, Stensaker & Karlsen 1994, Stensaker 1996).

En annen viktig del av pilotprosjektet består i å systematisere de erfaringer evalueringene bidrar til å opparbeide, samt forbedre metoder og organisering av denne virksomheten (metaevaluering). Selv om denne erfaringsinnhenting ikke er avsluttet kan et foreløpig bilde tegnes slik:

Forbedring av metoder og organisering

Siden evalueringene har et formativt formål har endringer i metode og organisering skjedd kontinuerlig i evalueringsperioden. Det som NIFU opplever som essensielt er at:

- Institusjonsledelsen får tildelt et klarere ansvar for virksomheten, selv om prosessen er organisert som en disiplinevaluering.
- Evalueringsarbeidet på institusjonene må følges av ressurser til frikjøp av

personell/arbeidsinnsats.

- Statistikkinnsamling og bearbeiding systematiseres og standardiseres i sterkere grad enn det gjøres i dag.
- Kostnadene i forbindelse med eksterne evaluatører kan kuttes betraktelig mht honorarer.
- Det opprettes en styrings- eller prosjektgruppe for den enkelte evaluering hvor representanter for ulike interesser er representert.
- Det etableres rutiner/tiltak for å få opinionen interessert i evalueringsarbeidet, for derigjennom å skape et sterkere ytre press.
- Formålet med virksomheten presiseres ytterligere.

Erfaringer med evaluering generelt

- Svært mange norske utdanningsinstitusjoner har gjennom det nasjonale pilotprosjektet fått sine første erfaringer med evaluering som metode (Karlsen og Stensaker 1993). Den metode og de rutiner som evalueringene er bygd på er fullt mulig å tilpasse alle typer utdanningsinstitusjoner/disipliner, og fungerer godt i en norsk kontekst (European Report 1995). Dette tilsier at evalueringsprosedyrene er universelle, dvs at de kan brukes uansett nasjonal kontekst og akademisk kultur.
- Evalueringsarbeid må ha konsekvenser for de miljøer som deltar. Disse konsekvensene må utformes slik at de bidrar til interesse for evaluerings- og kvalitetssikringsarbeid. Konsekvenser må utformes på forhånd slik at dette ikke forårsaker mistanker om "hidden agendas" underveis og i etterkant.
- De erfaringer som er gjort er av en slik art at de kan brukes mer designmessig i forhold til utforming av fremtidige (styrings- og evaluerings)modeller.

Konklusjon

Man skal alltid være forsiktig med å skissere for bastante konklusjoner mht konkrete resultater av en evaluering: Det er bl.a vanskelig å vite om det er evalueringene eller andre forhold som har ført til visse typer endringer og tiltak, samt at man også bør ha en viss skepsis til den rapportering som skjer fra institusjonene til departementet.

I forhold til de målsettinger som St.meld. Nr. 40 (1990-91) skisserte for prosjektet er det vår klare oppfatning at de nasjonale evalueringer absolutt har bidratt til å sette studiekvalitet på dagsorden. Man har etablert en langt større bevissthet rundt arbeid med evaluering og studiekvalitet, man har satt i gang en lang rekke tiltak som kan bidra til lokal kvalitetsheving/sikring, samt at de miljøer som har deltatt har "lært å evaluere". Prosjektets resultater kan således sies å være i tråd med målsettingene.

Likevel bør det advares mot overdrevet optimisme med hensyn til effekter. For det **første** er det flere representanter fra institusjonene som etterlyser en skikkelig *oppfølging* av prosjektet. Hvis slik oppfølging ikke skjer, er det svært mange som antyder at denne type virksomhet lett vil få et symbolsk preg, eventuelt at engasjementet ikke vil være så stort fordi "evalueringen ikke får konsekvenser". For det **andre** er pilotprosjektet en evaluering av disipliner, ikke av institusjoner. Det *institusjonelle ansvaret* for denne virksomheten må tydeliggjøres, og ledelsen ansvarliggjøres. Mye av den erfaring som nå er gjort lokalt er nemlig på institutt- og avdelingsnivå, og ikke nedfelt på institusjonsnivå. Det er god grunn til å etterlyse et sterkere institusjonelt ansvar for denne type arbeid. For det **tredje** eksisterer det fremdeles miljøer hvor evaluering og kvalitetssikring har lav *prioritering*. Årsakene kan være alt fra faglig uenighet, personstridigheter, strukturproblemer til liten tiltro til evalueringer/evalueringmetoder. Slike miljøer må følges opp for at kvalitetssikring og -utvikling skal bli prioritert.

DEL III FREMTIDIG ORGANISERING

Denne delen av notatet bygger på tidligere nevnte publikasjoner fra NIFU, European Report fra EU-prosjektet, en rapport som er utarbeidet for Nordisk Ministerråd der ulike skandinaviske lands organisering av og erfaringer med evaluering er beskrevet (Smeby 1996), samt en rapport (under arbeid) som på grunnlag av ulike vinklinger på utdanning (organisering av undervisning, ulike mål på kvalitet og relevans ift arbeidslivet) ser på kvalitetsarbeid i høyere utdanning (Karlsen & Stensaker 1996).

Ulik grad av systematikk

En fremtidig organisering av evalueringsvirksomheten kan prinsipielt variere som følger:

Tabell 3 Valgmuligheter mht fremtidig organisering av evalueringer

	Lav grad av systematikk	Høy grad av systematikk
Lokal forankring og bruk (Org.utvikling/læring)	A	B
Sentral forankring og bruk (Kontroll/styring)	C	D

Evalueringsmodeller kan ha ulik grad av **systematikk** innebygd. Med høy grad av systematikk menes her at evalueringer foregår rutinemessig, at datainnsamling og bearbeiding standardiseres, samt at formålene med evalueringene er konstante over tid. Evalueringsmodeller kan også variere med hensyn til **lokal eller sentral forankring og bruk**. Med sentral forankring og bruk menes her at det er sentrale utdanningsmyndigheter (eller andre tilsvarende aktører) som er de fremste brukerne av evalueringsresultatene, samt at evalueringene utføres etter et sentralt initiativ. En sentral forankring vil ofte ha et anstrøk av kontroll/styring. Plasserer vi Norge inn i denne tabellen kan det nasjonale pilotprosjektet sies å passe inn et sted mellom rute A og B. Variasjonen i grad av standardiseringen fremkommer ved at evalueringen er sentralt initiert og har en felles metode, men samtidig har både institusjonene og evaluatorene relativ stor grad av frihet.

Ofte vil kvalitetssystemer prøve å kombinere/balansere ulike hensyn mot hverandre. Sammenligner vi oss med andre europeiske land, vil f.eks det engelske og svenske auditsystemet kunne plasseres i rute D, mens de nasjonale disiplinerevalueringer som også gjennomføres i disse landene kan plasseres i rute A for Sveriges del og i rute C for England. Finland befinner seg et sted mellom rute A og C, og Danmark mellom D og B. En fremtidig organisering av evalueringsevirsomheten kan imidlertid også variere etter hvilke forutsetninger man legger til grunn.

Utgangspunkt for modellene

Alle de modeller som er beskrevet i det etterfølgende har derfor følgende utgangspunkt:

- Institusjonene er pr dags dato ikke kommet langt nok i arbeidet med å etablere egne evalueringrutiner og kvalitetssikringssystemer (jfr. institusjonsrapporter til departementet). Svært mange representanter for institusjonene som har deltatt i de nasjonale evalueringene etterlyser et fortsatt nasjonalt initiativ på

feltet. Å stimulere til et fortsatt lokalt arbeid med kvalitetsutvikling er derfor viktig.

- Institusjonene har fremdeles hovedansvaret for å drive med evaluering og kvalitetssikring lokalt (Jfr. St.meld Nr. 40 1990-91).
- Departementet trenger mer kvalitativ informasjon om institusjonenes virksomhet for å utfylle informasjon fra f.eks DBH. Skal de årlige styringsdialogene mellom departement og institusjoner fungere trengs det både kvantitativ og kvalitativ informasjon. Nasjonale evalueringer kan bidra til å skaffe slik kvalitativ informasjon, og departementet bør derfor definere seg som bruker av evalueringsresultater.
- Departementet trenger også kvalitativ informasjon som utgangspunkt for å fatte mer generelle beslutninger på sine styringsområder (jfr. St.meld. Nr. 40 1990-91:52) f.eks når det gjelder institusjonsmønster, samt faglig innhold, tildeling av grader og fordeling av fag (funksjoner i Norgesnettet). Nasjonale evalueringer kan bidra til å skaffe slik informasjon.
- Evalueringer koster penger. Det er derfor viktig å øke anvendelsen av evalueringene for å redusere kostnadene forbundet med denne type aktivitet.
- Evalueringer er tids- og ressurskrevende. Virksomheten bør derfor legges til en egen organisasjonsenhet/uavhengig virksomhet. At virksomheten legges til et "uavhengig" organ understrekes både av erfaringene fra det europeiske pilotprosjektet (European Report 1995), men også av andre observatører (jfr. f.eks Van Vught & Westerheijden 1993). Det bør vurderes om ikke disse aktivitetene kan legges til et eventuelt Råd for høyere utdanning.

I forhold til eksisterende praksis når det gjelder de nasjonale evalueringene anser vi altså både institusjonene og departementet som viktige brukere av evalueringsresultater, der departementet er en langt viktigere bruker enn hva som formelt er fremkommet pr i dag. Vårt forslag til modeller for fremtidig evalueringer i høyere utdanning, er knyttet opp til det vi mener er realistisk å få gjennomført i Norge. Erfaringene med de nasjonale evalueringer tilsier at fremtidig modeller imidlertid ikke må bryte med den eksisterende "overordnede" kulturen i høyere utdanning (høy grad av autonomi og selvråderett), dvs at evalueringen må ta utgangspunkt i den kultur og virkelighet som eksisterer på utdannings-

institusjonene. Evalueringer som ikke har nødvendig legitimitet vil ikke bli nyttet på institusjonene, læringseffekten vil bli lik null, og det vil være sløsing med tid og ressurser. Det er også lite sannsynlig at prosedyrer som i for stor grad er knyttet opp til effektivitet og kontroll får gjennomslag på institusjonene (jfr. Christensen 1991).

Med dette som utgangspunkt kan følgende modeller skisseres:

Modell 1 : "Kvalitetskontroll-modellen"

Formål:

Stimulere lokalt kvalitetssikringsarbeid, departementet er sentral bruker av resultatene ved kvalitetskontroll.

Beskrivelse av modellen:

Institusjonene foretar selvevalueringer. Det utføres en ekstern "metaevaluering" av hvorvidt det eksisterer kvalitetssikringssystem og evalueringsrutiner på den enkelte institusjon.

Evalueringsobjekt:

Institusjoner/Fakulteter/Institutter/Avdelinger.

Kjennetegn ved modellen:

Høy grad av systematisering (alle institusjoner må gjennomgå den samme "kontrollen". Det kan vurderes om det også må foreligge kriterier for hva som er utgjør "minstestandard" på kvalitetssikringen). Det er høy grad av sentral forankring og bruk.

Fordeler med modellen:

Modellen har forholdsvis små sentrale driftsutgifter. Dette avhenger derimot av om "metaevalueringen" skal foretas av fagpersoner eller av personer som har "inspeksjon" som oppgave. Modellen bidrar til å etablere et sterkt ytre press på institusjonene, slik at egenvurdering og rapportering vil bli gjennomført. I tillegg vil modellen ansvarliggjøre ledelsen på ulike nivåer.

Ulemper med modellen:

Bortsett fra at departementet ville vite hvilke institusjoner som har etablert kvalitetssikringssystemer eller ikke, er informasjonstilgangen og dybden begrenset. Modellen har få elementer av institusjonslæring/organisasjonsutvikling/kopiering (informasjon og læring fra andre) innebygget.

Modell 2: "Kvalitetsutviklings-modellen"

Formål:

Stimulere lokalt kvalitetssikringsarbeid, departementet er sentral bruker av resultatene.

Beskrivelse av modellen:

Institusjonene foretar selvevalueringer. Det utføres en ekstern evaluering etter hovedlinjene for de nasjonale evalueringene. Denne evalueringen utføres av fagfeller. Disse skriver to typer rapporter: En rapport går til de miljøer som er blitt evaluert. En samlet rapport går til departementet (denne kan f.eks skrives av lederne for evalueringskomiteene i fellesskap).

Evalueringsobjekt:

Disipliner/Fagområder.

Kjennetegn ved modellen:

Noe mindre grad av systematisering (disipliner/fagområder må ikke nødvendigvis evalueres på samme måte/særtrekk ved den enkelte disiplin må aksepteres). Det kan vurderes om det må foreligge kriterier for hva som er utgjør "minstestandard" på en gitt utdanning. Fordi det produseres to typer rapporter er forankringen delt mellom lokalt og sentralt hold.

Fordeler med modellen:

Informasjonstilgangen og dybden er god. Tilbakemeldingen fra de eksterne evaluatorene skal inneholde konkrete forslag. At de eksterne evaluatorene skal skrive en egen rapport til departementet kan øke relevansen. Modellen har også elementer av institusjonslæring/kopiering (informasjon og læring fra andre) innebygd. Modellen vil i tillegg bidra til å etablere et ytre press på institusjonene.

Ulemper med modellen:

Modellen har større driftsutgifter enn "kvalitetskontroll-modellen". Dette avhenger derimot av omfanget på de evalueringer skal foretas (svært omfattende evalueringer koster totalt mer, men gir billigere evalueringer pr institusjon - jfr. forskjellen i kostnader som fremkommer mellom ulike fagområder). Å utarbeide to forskjellige typer av rapporter er noe som bl.a. gjøres ved akkrediteringsprosesser i USA, men dette medfører også at prosessen kan dra mer ut i tid. Modellen ansvarliggjør i utgangspunktet ikke topp- og mellomledelsen fordi det er disiplinen/fagområdet som er i fokus.

Modell 3: "Behovs-modellen" (modell 1 + 2)

Formål:

Stimulere lokalt kvalitetssikringsarbeid, departementet er sentral bruker av resultatene.

Beskrivelse av modellen:

Institusjonene foretar selvevalueringer. Det kan utføres både institusjons- og disiplin/fagevalueringer, etter et på forhånd definert oppsett. F.eks. kan meta- og disiplinvalueringer gjennomføres parallelt, eller man kan tenke seg at det gjennomføres metaevalueringer hvert år (som en del av rapporteringen til departementet) og disiplinvalueringer hvert andre år etc. En kombinasjon av modell 1 og 2 forutsetter en større organisasjonsmessig enhet enn for modellene enkeltvis (det er mulig å splitte den organisasjonsmessige innsatsen). Samtidig kan denne organisasjonsmessige kapasiteten også utnyttes til andre arbeidsoppgaver som f.eks. "akkrediteringer"/NKU-funksjoner etc.

Evalueringsobjekt:

Institusjoner/Fakulteter/Institutter/Avdelinger/Disipliner/Fagområder.

Kjennetegn ved modellen:

Systematisering vil avhenge av formålet (veksling mellom disiplin/metaevalueringer. Det kan vurderes hvorvidt det bør etableres "minstestandarder" for metaevalueringer). Modellen kan tilpasses spesielt både etter institusjonenes og departementets behov.

Fordeler med modellen:

Informasjonstilgangen og dybden er god. Modellen bidrar til både et ytre og indre press på institusjonene. Graden av læring på institusjonsnivå kan variere etter hvilken evalueringsvariant som utføres. Man kombinerer ansvarliggjøring av ledelsen, med en evaluering av faglig innhold.

Ulemper med modellen:

Modellen får høyere driftsutgifter fordi personalbehovet er større.

Vurdering av de tre modellene

De tre modellene som er skissert antyder også variasjoner i ambisjonsnivå. Modell 3 er i realiteten den variant som brukes både i England og i Sverige. I England utføres riktignok meta- (audit) og innholdsevalueringene av to ulike organisasjoner. I Sverige er begge prosesser Högskoleverkets ansvar. Det burde ikke være noe problem i at samme organisasjon utfører begge typer prosesser så lenge forutsetningene og konsekvensene for begge typer prosesser er kjent og akseptert av institusjonene (man bør f.eks være varsomme med å koble evalueringene tett opp til budsjetttildelinger o.l.)(jfr. Smeby 1996). En slik "evalueringsorganisasjon" bør imidlertid ha en forholdsvis uavhengig status for å kunne oppnå en slik aksept (jf. European report 1995). Modell 1 kan på mange måter betraktes som en minstevariant av et nasjonalt system. Ulempen er at graden av institusjons- og organisasjonslæring er fraværende, noe som kan føre til prosesser med et sterkt symbolpolitisk innhold (eksistensen av papirsystemer). Departementet får også lite informasjon ut av et slikt system. Modell 2 er en videreføring av de nasjonale evalueringene, med en overbygning og spesiell rapportering til departementet som nytt element. Dette sikrer departementet relevant informasjon, men modellen vil ha liten grad av forankring hos institusjonenes ledelse (hvis da ikke et spesielt grep gjøres for å initiere dette).

NIFU vil ut fra de tre modellene antyde at modell 3 kanskje er den beste på det nåværende tidspunkt. Kostnadene ved modellen er større, men en utbygd organisasjon på dette feltet kan også tilføre departementet annen relevant styringsinformasjon, som departementet pr dato ikke har tilgang til (NKU-funksjoner, faglig vurdering av knutepunktfunksjoner etc.). En slik modell ville også kunne bidra til å skille "faglige" og "politiske" vurderinger.

Litteratur:

European Report (1995) European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education, Socrates Programme, Directorate for Education, Training and Youth. Commission of the European Communities. Brussel.

Jordell, Karl-Øyvind (1992) Nasjonal evaluering av økonomisk-administrativ utdanning. Premisser og prosess, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 3/92, Oslo.

Karlsen, Rita & Bjørn Stensaker (1993) Å organisere kvalitet?, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 9/93, Oslo.

Karlsen, Rita & Bjørn Stensaker red. (1996) Kvalitet i høyere utdanning: Teori, empiri og praksis. NIFU-rapport 1/96, Oslo.

Smeby, Jens-Christian ed. (1996) Evaluation of Higher Education in the Nordic Countries, Nordisk Ministerråd, Nord 1996: 6, Copenhagen.

Stensaker, Bjørn & Rita Karlsen; "Å vurdere kvalitet?", Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Rapport 10/94, Oslo.

Stensaker, Bjørn (1996) Organisasjonsutvikling og ledelse: Om bruk og effekter evalueringer på universiteter og høyskoler. NIFU-rapport (under arbeid), Oslo.

St.Meld.Nr. 40 (1990-91) Fra visjon til virke - om høgre utdanning. Oslo.

Van Vught, Frans & D. Westerheijden (1993) Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education. Methods and Mechanisms. Commission of the European Communities. Brussels.