

Bjørn Stensaker og Peter Maassen

**Strategier og metoder for kvalitetsutvikling -
En drøfting av noen sentrale forslag og synspunkter
hos Mjøsutvalget**

NIFU skriftserie nr. 10/2001

NIFU – Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning
Hegdehaugsveien 31
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

Forord

Mjøsutvalget har skapt debatt i Norge med sitt brede perspektiv og mange forslag knyttet til utviklingen av norsk høyere utdanning og forskning. Utvalget hevder selv at kvalitet og kvalitetshensyn har vært en særlig viktig faktor i utvalgets arbeid, der de i flere kapitler kommenterer og fremmer ulike forslag som skal bidra til å heve kvaliteten i høyere utdanning. Noen av disse forslagene har skapt stor uenighet både om statusbeskrivelser, virkemidler og mulige effekter.

I dette notatet drøftes flere av Mjøsutvalgets forslag, og disse vurderes opp mot noen av de mest kritiske synspunkter som er reist i forhold til Mjøsutvalget, samt mot nyere empirisk basert forskning. Notatet er utarbeidet etter oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Notatet er skrevet av Bjørn Stensaker og Peter Maassen.

Oslo, mai 2001

Petter Aasen
Direktør

Ingvild Marheim Larsen
Seksjonsleder

Innhold

1	Innledning	7
2	Kvalitet i høyere utdanning – Mjøsutvalgets vurderinger og forslag.....	8
3	Synspunkter på Mjøsutvalget.....	10
4	Kvalitet i og evaluering av høyere utdanning – en drøfting	13
5	Konklusjon	18
	Litteratur	20

1 Innledning

Mjøsutvalget har skapt stor debatt i norsk høyere utdanning med sin meget omfattende og bredt anlagte innstilling. I rapporten som er lagt frem, argumenteres det for at kvalitet og kvalitetshensyn har vært særlig viktig for utvalget. Utvalget har selv brukt formuleringen ”fra regelorientering til kvalitetstyring” som en samlebetegnelse på forslag de har lagt frem (NOU 2000: 27). Kommentarene og synspunktene knyttet til utvalgets forslag har imidlertid vært langt fra entydige og positive. Dette er forståelig ut fra at utvalget selv har synliggjort sin uenighet gjennom de mange dissenser som er tatt i forhold til forslagene utvalget fremmer. Kritikere av Mjøsutvalget har imidlertid også anlagt en mer dyptgripende kritikk mot utvalget, der ikke bare virkemidlene og forslagene utvalget fremmer kritiseres, men også utvalgets virkelighetsforståelse og analyser av norsk høyere utdanning. Dette har skapt en usikkerhet om hva som er en ”riktig” beskrivelse av situasjonen, og ikke minst, om hensiktsmessigheten og de mulige effektene av de mange forslag som er fremmet.

I dette notatet skisseres hovedtrekkene i Mjøsutvalgets forslag som eksplisitt er knyttet til kvalitetsutvikling i norsk høyere utdanning, der disse relateres til noen av de mest kritiske røstene som har kommentert utvalgets forslag på dette punkt. Forhåpentligvis kan dette bidra til å skape mer klarhet rundt en debatt som til tider har vært svært fragmentert. Dette notatet vil i større grad legge vekt på den empiriske forskningen knyttet til kvalitetsproblematikken. Ikke minst vil notatet prøve å identifisere de områder hvor kvalitetsarbeidet kan forbedres, og hvor det synes å være behov for en øket innsats. For å bidra til en saklig debatt rundt disse problemstillingene, må imidlertid også premissene for de synspunkter som presenteres i dette notatet synliggjøres. Disse er som følger:

- Nasjonale evalueringssystem inngår som ett av flere styringsinstrument i høyere utdanning. Slike styringsinstrumenter må derfor relateres til sentrale politiske målsettinger for på den måten å sikre samsvar og retning på de tiltak som iverksettes slik at man bidrar til å sikre at målsettingene blir oppnådd.
- De sentrale politiske målsettingene som diskusjonen i dette notatet tar utgangspunkt i, er for det første ønsket om større grad av desentralisering og økt institusjonell autonomi i høyere utdanning. Dette har vært en viktig målsetting på hele 1990-tallet (St.meld. nr. 40 1990-91), og er også understreket av tittelen på Mjøsutvalgets innstilling ”Frihet med ansvar”. Den andre målsettingen som diskusjonen i dette notatet bygger på er ønsket om å bevare mangfoldet i norsk høyere utdanning. Flere hensyn smelter sammen rundt denne målsettingen: hensynet til regional forankring og de behov man har lokalt for vise typer av utdanning og forskning er en viktig verdi ved høyere utdanning. Samtidig ligger det i ønsket om mangfold også en erkjennelse av at ”alle ikke kan gjøre alt”, og at en viss grad av spesialisering og faglig fordyping er viktig både ut fra ressursmessige og faglige årsaker.

2 Kvalitet i høyere utdanning – Mjøsutvalgets vurderinger og forslag

En avgrensning av hva som kan sies å være forslag fra Mjøsutvalget som spesielt berører kvalitet i norsk høyere utdanning, er noe vanskelig ut fra den forståelsen som utvalget selv har lagt, hvor man hevder at kvalitet går som en rød tråd gjennom innstillingen. Samtidig gjør utvalget selv noen avgrensninger der noen av kapitlene i innstillingen spesielt tar opp problemstillinger knyttet direkte til dette temaet. I det følgende skal derfor spesiell oppmerksomhet gis til kapittel 7 ”Kvalitet og effektivitet i læringsmiljøet” og kapittel 15 ”Evaluerings og akkreditering i høyere utdanning”.

Generelt fremmer Mjøsutvalget et syn på kvalitet som en relativ størrelse, der det hersker uenighet om hva som er en god definisjon av begrepet, og der utvalget ser dette som naturlig ut fra de mange aktørene som alle har forskjellige interesser knyttet til hva som konstituerer ”god kvalitet”. Utvalget legger seg på en linje der man ikke trekker opp et skarpt skille mellom f.eks. effektivitetshensyn og kvalitetshensyn i en mer akademisk forstand – med andre ord at det ikke nødvendigvis eksisterer et motsetningsforhold mellom disse formålene (se for øvrig Skodvin og Aamodt om hvordan effektivitetsbegrepet har vært brukt i norsk høyere utdanningspolitikk). Utvalget viser også til at det ikke er slik at det nødvendigvis eksisterer en kausal sammenheng mellom ressurser og kvalitet, der man noen ganger kan oppleve at institusjoner og studier som opplever ressursmangel, samtidig kan opprettholde god kvalitet. Samtidig understreker utvalget at det går en grense for hva man kan få til med begrensede ressurser, og at det derfor generelt er nødvendig med en ressurstilførsel til høyere utdanning fordi antall studenter har økt dramatisk gjennom 1990-tallet.

I forbindelse med utvalgets arbeid, ble det også foretatt en egen studie av kvalitetsarbeidet ved norske læresteder, der sentrale konklusjoner er at selv om studiekvalitetsbegrepet har fått gjennomslag ved institusjonene, synes studiekvalitetsarbeidet å være mer fragmentert, der det er vanskelig å finne en felles kvalitetsforståelse og kvalitetspraksis hos institusjonene (Handal, Lycke og Hatlevik 1999). Dette er et positivt funn ut fra målsettinger om at institusjonene skal dyrke sitt særpreg og styrker, og at man følgelig må legge opp kvalitetsarbeidet deretter. Noen fellestrekk ved det arbeid institusjonene har nedlagt finnes imidlertid: flere infrastrukturiltak er implementert, herunder strategiske planer for studiekvalitet, pedagogisk kvalifisering av lærere, etablering av egne enheter med ansvar for studiekvalitetsarbeidet etc.

I mindre positiv retning kan det anføres at man på institusjonsnivå sjelden synes å ta et overordnet ansvar for studiekvaliteten ved institusjonen, at ressursene til denne type arbeid synes å være ufullstendige, samt at motivasjonen og holdningene til studiekvalitetsarbeid har et stort potensiale for forbedring. Dette er funn som støtter opp under andre studier knyttet til studiekvalitetsarbeid i norsk høyere utdanning (Karlsen & Stensaker 1993,

Smeby 1995, Stensaker 1996, Stensaker 2000). Beskrivelsene av status knyttet til hva som skjer på dette området i høyere utdanning, synes derfor å være meget solid forankret.

Med dette som utgangspunkt fremmer Mjøsutvalget flere forslag til tiltak. Noen av de mest sentrale er (hentet fra kapittel 7 og 15):

- At hovedansvaret for kvalitetsutvikling ved universiteter og høyskoler bør ligge i den enkelte institusjon
- At det bør etableres egne faglige enheter for kvalitetsarbeid ved den enkelte institusjone, såkalte Teaching Resource Centers
- At ordningene med nasjonale rammeplaner og departementenes fastsettelse av fag og emner bør vurderes på nytt i lys av institusjonenes eget ansvar for kvaliteten
- At man bør vurdere å innføre såkalte lærerporteføljer for å synliggjøre faglig innsats på undervisningssiden
- At det bør innføres systemer som skaper større grad av gjensidig forpliktelse i læringsprosessen mellom lærer og student
- At det bør etableres en bedre sammenheng mellom læringsformer og evaluering med større vekt på fortløpende tilbakemelding i løpet av studiet
- At midler som frigjøres ved at gradsstrukturen kortes ned med ett år, skal tilbakeføres til kvalitetsfremmende arbeid ved institusjonene
- At det etableres et eget senter for evaluering og akkreditering som skal være uavhengig av departement og utdanningsinstitusjonene med oppgaver knyttet til å: 1) Foreta evalueringer av utdanninger og høyere utdanningsinstitusjoner i Norge, 2) Akkreditere institusjoner som ønsker rett til å tilby offentlig godkjente utdanninger, 3) Akkreditere utdanninger, både av lavere og høyere grad, samt doktorgrad, 4) Vurdere om utdanningsinstitusjonene fyller betingelsene til visse institusjonsbetegnelser (f.eks å kalle seg universitet), 5) Utarbeide generelle krav til bredde og fordypning i utdanningstilbud og yrkesutdanninger, 6) Presisere regler for godskrivning og overførbarhet av utdanning. Senteret kan på et selvstendig grunnlag akkreditere, gi beskjed om mangler ved utdanningstilbud og underkjenne utdanningstilbud ved institusjonene ut fra faglige vurderinger av kvaliteten i utdanningene
- At Norgesnettrådets rolle vurderes i lys av etableringen av det over nevnte senteret.

3 Synspunkter på Mjøsutvalget

De nevnte forslag fra Mjøsutvalget har som tidligere nevnt bidratt til en tidvis opphetet debatt. I dette avsnittet oppsummeres synspunktene fra noen av de mest sentrale aktørene i denne debatten, herunder synspunkter fra den utvalgsoppnevnte kritiker, Rune Slagstad, organisasjonsforskeren Johan P. Olsen, samt høringsuttalelser fra henholdsvis Norgesnettrådet og Universitets- og høyskolerådet.

Slagstad (2000) omtaler i liten grad kvalitetstiltak i høyere utdanning direkte, men anlegger et systemperspektiv på sin kritikk av Mjøsutvalgets innstilling. Dette perspektivet går i korthet ut på at universiteter er en vesentlig institusjon i et demokratisk fundert samfunn, ikke minst i forhold til å drive samfunnskritikk og samfunnsanalyse. Forsøk på å ”dra universitetet inn” i samfunnet som en slags ”økonomisk dynamo” og serviceinstitusjon, slik bl a pedagogen Arild Tjeldvoll (1997) har hatt til orde for, blir av Slagstad avvist som historieløst, og et løsningsforslag som ikke baseres på ideen om universitetet som ”forsvarere av nytten av unyttig kunnskap” (Slagstad 2000: 473). Hvis, som Slagstad fremholder, høyere utdanning baseres på en ”markedslogikk” vil dette føre til større grad av likhet mellom institusjoner og fag. Dette mener Slagstad er uheldig, og foreslår heller at man i Norge satser sterkere på en stor grad av differensiering mellom institusjonene, at man konsentrerer ressursene i større grad, og at universitetene her bør være i en særstilling. Slagstad er på dette punkt helt på linje med det tidligere Hernesutvalget og St.meld. nr 40 (1990-91). I forhold til målet om differensiering i høyere utdanning er imidlertid Slagstad her også helt på linje med Mjøsutvalget (se f eks 2000: 26), men der han hevder at utvalget ikke har tatt inn over seg tendensen til akademisk drift som finnes i høyskolene, der resultatet kan blir en ”halvakademisering av hele det høyere utdanningssystem: høyskolene akademiseres, og universitetene gymnasifiseres” (Slagstad 2000: 482). Basert på disse utsagnene, er det derfor grunnlag for å anta at Slagstad også vil være kritisk overfor et evaluerings- og kvalitetssikringssystem som bidrar til en standardisering på bekostning av lokal utvikling og institusjonell differensiering.

Olsen (2000) fremfører en lignende kritikk av Mjøsutvalgets reformforslag, dog uten at den er like eksplisitt historisk begrunnet. Olsen har i stedet en større fokus på de organisatoriske grep Mjøsutvalget gjør, der han stiller spørsmål knyttet til hvorvidt grepene som foreslås er hensiktsmessige i forhold til de problemer man forsøker å løse, og der han også stiller spørsmål ved om problemdefineringen er relevant. Ikke minst henviser Olsen til at Mjøsutvalget bruker analyser OECD har gjort av norsk høyere utdanning der: ”utvalget er inspirert av utviklingen i OECD-land som har endret måten de styrer høgere utdanningsinstitusjonene på....(men der det likevel ikke finnes) et faglig grunnlag for flertallets omgivelsesdeterminisme: at økt konkurranse med nødvendighet krever en bestemt organisasjons- og styringsform” (Olsen 2000: 12-13).

I forhold til kvalitetsproblematikken diskuterer Olsen spesielt en utvikling i retning av mer ekstern kvalitetskontroll og opprettelsen av et eget senter for evaluering og akkreditering (Olsen 2000: 6). Blant de kritiske spørsmål som knyttes til denne opprettelsen er hvorvidt dette vil hemme eller fremme nyskapning? Olsen synes også å være kritisk til det man kan kalle en ”eksternalisering av kvaliteten” hvor visse former for evaluerings- og akkrediteringssystemer kan innebære at kvalitetsstandardene settes av personer utenfor høyere utdanning og utenfor nasjonal innflytelse. Olsen er også spørrende til hvorvidt sterke utenlandske miljøer vil være interessert i slikt evalueringsarbeid (Olsen 2000: 9).

Både Universitets- og høyskolerådet (UHR) (2000) og Norgesnettrådet (2000) fremmer synspunkter knyttet til Mjøsutvalgets forslag på kvalitets- og evalueringsfeltet. Universitets- og høyskolerådet argumenterer for å etablere et uavhengig organ som får ansvar for fagevaluering og institusjonsakkreditering, men er avvisende til at samme organ samtidig skal utarbeide generelle krav til innhold i akademiske grader, samt at man argumenterer for at nasjonale rammeplaner som styringsinstrument i høyere utdanning reduseres. Rådet tar generelt til orde for at mange av de tilpasninger som høyere utdanning bør gjøre, kan foretas uten å gjennomføre mer dyptgripende reformer, der bl a utvidede fullmakter fra departementet og liberal holdning til forsøksordninger kan gi institusjonene mulighet for raske tilpasninger (UHR 2000: 4). Rådet kan derfor sies å gjøre seg til talsmann for en mer skrittvis reformtakt i norsk høyere utdanning.

Norgesnettrådet (NNR) er departementets rådgivende organ i saker som gjelder den langsiktige utviklingen av høyere utdanning i Norge, og har også ansvaret for å trekke opp retningslinjer for kvalitetssikring innenfor høyere utdanning. I sin høringsuttalelse til Mjøsutvalget slutter NNR (2000: 2) seg til Mjøsutvalgets forslag om at ”den enkelte institusjon må få frihet til, men også ansvar for å drive kvalitetsutvikling”, og at det bør opprettes et uavhengig organ med hovedoppgave å evaluere og akkreditere høgre utdanning i Norge, der man understreker at organet må ”ha en uavhengig stilling, slik at det kan planlegge og gjennomføre sine oppgaver på faglig grunnlag og uten instruksjon fra myndighetene” (NNR 2000: 7-8). For å sikre denne uavhengigheten, anbefaler NNR at det uavhengige organets stilling hjemles i lov. Utsagnet kan tolkes som en kritikk av den rolle NNR i dag er gitt i norsk høyere utdanning, og da spesielt at forholdet mellom NNR og myndighetene bør endres i retning av større grad av uavhengighet for Rådet. I høringsuttalelsen fra NNR fremkommer imidlertid en viss ambivalens i hvilke oppgaver man mener et uavhengig evaluerings- og akkrediteringsorgan skal ha, der både akkrediteringsoppgaver og veiledning for å utvikle institusjonene skal foregå i samme organ uten at dette problematiseres noe nærmere.

Gjennomgangen over antyder at det faktisk ikke er så stor uenighet om en del sentrale mål for høyere utdanning; herunder målet om fortsatt stor autonomi for utdanningsinstitusjonene og målet om å bidra til å utvikle styrker og særtrekk hos den enkelte institusjon. Det synes derfor som om det er gjennom *bruken av virkemidler og behovet for (radikal) endring* at forskjellene synliggjøres. Dette understrekes også av Olsen (2000: 13)

når han hevder at mens ”(Mjøs)innstillingen har mange honnørord til den akademiske selvstyrestradisjonen, så er flertallets forslag først og fremst preget av den internasjonale reformsbølgens oppfatning av universitetet som service-bedrift og samfunnet som markeds plass”.

Dette fører oss frem til følgende overordnede problemstilling: Gitt målsettingene om at norsk høyere utdanning fortsatt skal ha en stor grad av institusjonell autonomi, samt være differensiert, der særegenheter og spesielle kvaliteter ved institusjonene, fag og studietilbudet bør beholdes og utvikles, hvilke virkemidler er mest hensiktsmessige for å nå dette målet? Denne generelle problemstillingen kan igjen utledes i flere underordnede spørsmål knyttet til Mjøsutvalgets forslag og kritikken av disse:

- Hva er mest hensiktsmessig i forhold til målet om å utvikle kvalitet i høyere utdanning: En strategi basert på økt institusjonell autonomi eller en strategi basert på statlig styring?
- Hvor hensiktsmessig er å det å opprette et uavhengig senter for evaluering og akkreditering i forhold til andre måter å organisere dette ansvaret på?
- Hvor hensiktsmessige er de evaluerings- og kvalitetsutviklingsmetoder Mjøsutvalget foreslår i forhold til målsettingen om utvikling og differensiering i høyere utdanning?

Disse spørsmålene drøftes nærmere i neste avsnitt.

4 Kvalitet i og evaluering av høyere utdanning – en drøfting

Som nevnt i kapittel 2, synes virkelighetsbeskrivelsen som Mjøsutvalget gir av norsk høyere utdanning å være høyst realistisk. Forskning viser også at det eksisterer et behov for økt institusjonelt ansvar for kvaliteten på det utdanningstilbud som tilbys i høyere utdanning. Videre har motivasjonen og holdningene knyttet til dette arbeidet et potensiale for forbedring, samt at kvalitetsarbeidet som foregår ved utdanningsinstitusjonene i dag synes fragmentert, der få helhetlige grep gjøres på institusjonsnivå (Karlsen & Stensaker 1993, Smeby 1995, Stensaker 1996, Stensaker 1998, Handal, Lycke og Hatlevik 1999, Stensaker 2000). Det er mulig å tenke seg mange og svært forskjellige løsninger på denne situasjonen. Dette notatet har imidlertid som premisser at et nasjonalt evalueringssystem både skal bevare og stimulere til økt institusjonell autonomi, men også videreutvikle særpreget og mangfoldet i norsk høyere utdanning (se innledningen). Diskusjonen videre er basert på disse premissene.

Mjøsutvalget kan med rette kritiseres for å ha en lite vurderende drøfting av hensiktsmessigheten av de tiltak utvalget foreslår. Ikke minst er kritikken relevant mht forslagene om et uavhengig organ for evaluering og akkreditering, og metoden som det argumenteres for, nemlig akkreditering. Som nevnt av Olsen (2000) er begge disse elementene også identifiserbare i en internasjonal kontekst, der han antyder at forslaget om et uavhengig evalueringsorgan nærmest foreslås fordi OECD har påpekt at Norge, som et av få land, synes å mangle dette. Når Mjøsutvalget ikke klarer å begrunne forslaget på annen måte en at det er viktig å sikre uavhengigheten til departementet og utdanningsinstitusjonene, er det da også nærliggende å betegne forslaget som et motefenomen. Slagstad (2000: 434) kan på sin side begrunne vurderingen av Mjøsutvalget som ”monotont atlantisk” ut fra forslagene om å utvikle et norsk akkrediteringssystem (noe man i USA har hatt i en årrekke). Her er det imidlertid på sin plass å peke på at forslaget om akkreditering kanskje heller er begrunnet ut fra den vekt internasjonal studentutveksling etter hvert har fått i Europa, samt de politiske intensjonene i Bolognaerklæringen om et ”felles” utdanningsmarked i denne regionen.

Hvis man først skal diskutere hvilken strategi som er mest hensiktsmessig for å fremme kvalitet: økt institusjonell autonomi eller sterk statlig styring, viser forskning ganske entydig at den første tilnærmingen gir et langt større eierskap og en mer forpliktende reformprosess enn den sistnevnte strategien (Frederiks, Westerheijden & Weusthof 1994, Elton 1995, Dill 1996, Stensaker 1997, Stensaker 1999). Samtidig viser også forskningen at det her ikke er snakk om at institusjonell autonomi og statlig styring er to uforenelige størrelser. I et utdanningssystem med staten som sentral aktør, vil man alltid oppleve at utfordringen er å balansere behovet for sentralisering og desentralisering, utviklings- og kontrollhensyn i slike prosesser (Saarinen 1995, Thune 1996, Brennan 1997).

Erfaringer fra øvrige Nordiske land viser også at det sentrale spørsmål knyttet til opprettelsen av et senter for evaluering og akkreditering *ikke* er den eventuelle uavhengigheten til et slikt organ, men hvilke konkrete oppgaver det skal ha og hvilken rolle det skal spille i utdanningssystemet (Smeby & Stensaker 1999).

En nylig utført evaluering av det danske Evalueringscenteret (nå, Danmarks Evalueringsinstitutt) viser tydelig at den fremste verdien av å etablere et slikt uavhengig senter er den økende grad av profesjonalitet man utvikler knyttet til evalueringsmetoder og institusjonsutvikling (Askling, Nordskov Nielsen & Stensaker 1998). At både det tidligere Evalueringscenteret og det nåværende Danmarks Evalueringsinstitutt har sin virksomhet hjemlet i egen lov, kan selvfølgelig ha stor betydning i forhold til den legitimitet dette organet har overfor utdanningsinstitusjonene, men er ikke det mest sentrale poenget i denne forbindelse.

Hvis man oppretter et organ i Norge med akkreditering som hovedformål vil dette i praksis innebære at det er kontrollformålene som settes i høysetet. På mange måter har man i mange år hatt et slikt akkrediteringssystem i Norge, hvor myndighetene bestemmer institusjonsstatus, hvilke utdanningsprogrammer som kan tilbys, og hvilke akademiske titler som kan utstedes. Dette er en rolle departementet selv har påtatt seg, ofte i tett samarbeid med det tidligere universitetsrådet som har bistått med utredninger og faglige vurderinger. Avgjørelsen om et utdanningstilbud har blitt ”akkreditert” eller ikke, har departementet så tatt på bakgrunn av de rådene det har mottatt. Prosessen har imidlertid vært noe formelt uklar. Dette har spesielt vært tilfelle i forhold til å godkjenne private utdanningstilbud innen høyere utdanning, en prosess som i tillegg ofte tatt svært lang tid. Behovet er derfor tilstede for å revidere systemet slik det fungerer i dag.

Det bør også nevnes at selv om Mjøsutvalget tar til orde for å skille faglige fra mer politiske beslutninger, viser all erfaring at dette i praksis er svært vanskelig. I Sverige ble for noen få år siden universitetsstatus gitt til en institusjon på tvers av faglige råd. I Norge ble Universitetet i Tromsø i sin tid opprettet til tross for heftige protester fra akademiske miljøer i Oslo og Bergen. For tiden er vi vitne til den samme type drakamp om hvilke av de nåværende statlige høgskolene som er ”kvalifisert” til å inneha en universitetsstatus, der Stortinget vil ha det siste ordet. Det finnes intet felles og entydig sett av ”faglige kriterier” for hva som konstituerer et universitet. Politisk er det derfor meget vanskelig å ”desentralisere” systemavgjørelser knyttet til utformingen av høyere utdanning til et akkrediteringsorgan.

Et ”akkrediteringssystem” er først og fremst et virkemiddel som brukes i mer deregulerte utdanningsmarkeder som i USA og i det tidligere Øst-Europa, hvor myndighetene trenger et virkemiddel for å inaspisere og kontrollere antallet utdanningstilbydere og de utdanningsprogrammer disse har. Studier av slike systemer viser at akkreditering er en evalueringsform som i praksis vektlegger minstestandarder for kvalitet, og at man følgelig kan få institusjonelle ”tilpasninger” til disse som igjen bidrar til å senke

kvalitetsstandardene, og som i tillegg kan bidra til å standardisere og fjerne særpreg ved de utdanningsinstitusjoner og studieprogrammer som blir akkreditert (Dill et al 1996, Brennan et al 1997, Amaral 1998). Dette er imidlertid effekter som ikke synes å være ønskelige, verken hos Mjøsutvalget eller dets kritikere. *Metoden* som Mjøsutvalget foreskriver for å heve kvaliteten på norsk høyere utdanning synes derfor ikke relevant i forhold til målsettingen.

Riktignok kan man stille, som Mjøsutvalget også gjør, spørsmål om ikke økende grad av internasjonalisering og nye, kommersielle, tilbydere av utdanning på det norske utdanningsmarkedet, vil tvinge frem et slikt akkrediteringssystem? Dette kan være en mulig utvikling på sikt. Samtidig kan behovet for å kontrollere tvilsomme tilbydere også gjøres på andre måter. Man kan f.eks. tenke seg å ta i bruk av lisensiering for å operere på det norske markedet, at man har restriksjoner knyttet til hvilke studier norske studenter kan få utdanningsstøtte til, samt at myndighetene avgjør hvilke (typer) institusjoner som får rettigheter til å bruke visse typer akademiske grader etc.

Utviklingen internasjonalt er uansett kommet så kort på dette feltet at eventuelle ambisjoner om å etablere et nasjonalt akkrediteringsopplegg som skal tilpasses ”internasjonale standarder” ikke er mulig. Det finnes rett og slett ingen standarder å forholde seg til (bortsett fra i enkelte profesjonsutdanninger som f.eks. ”business studies” (jfr den nylig gjennomførte akkrediteringsprosessen ved Handelshøyskolen BI), og noen få nasjonale opplegg som er i utformingsfasen (for eksempel i Nederland).

Viktigere enn å fokusere på en problemstilling som angår et fåtall av studentene i norsk høyere utdanning, og som er et forholdsvis marginalt problem, er å sørge for å etablere virkemidler som kan håndtere de umiddelbare problemene som eksisterer på kvalitetsiden hos de allerede etablerte institusjonene i høyere utdanning. Situasjonen her synes som nevnt ofte å være kjennetegnet av et fragmentert og lite integrert kvalitetsarbeid, mangel på et tydelig institusjonelt ansvar, behovet for en kulturendring og en sterkere motivasjon og insentivstruktur for å arbeide med kvalitet i høyere utdanning.

Når man skal vurdere hvilke virkemidler som er hensiktsmessige i en slik sammenheng, kan et utgangspunkt være å se tilbake på de satsningene som har vært gjort på dette feltet på 1990-tallet. Ikke minst er dette et naturlig utgangspunkt fordi Studiekvalitetsutvalget (1990) bl.a. pekte på noenlunde de samme problemene i norsk høyere utdanning allerede for 10 år siden. I St.meld. nr 40 (1990-91: 54-55) ble f.eks. ansvaret for kvalitetsarbeidet også lagt til de høyere utdanningsinstitusjonene, der man uttrykte at departementet ville følge nøye med om institusjonene tok sitt ansvar på dette feltet. Sett i lys av at status i dag stort sett synes å være de samme som for ti år siden, er dette indikasjoner på at internt eierskap og styring med dette feltet ikke er nok. Man trenger også et visst eksternt press (Dill et al 1996, Thune 1996).

Spørsmålet blir derfor hvordan et slikt press skal utøves. Man kan f.eks. tenke seg at departementet fortsatt skal påse at institusjonene skal ta sitt ansvar på dette feltet, men man bør kanskje samtidig spørre hvorfor det er grunn til å anta at departementet vil følge mer med i fremtiden enn hva som synes å ha vært tilfelle frem til nå? Det er uten tvil flere årsaker til at departementet i liten grad synes å ha utført tilsyn med kvalitetsarbeidet på de ti årene som har gått. Stort arbeidspress, liten fagkompetanse på kvalitetssystemer og evaluering, samt et stort reformansvar er noen mulige årsaker. Det er imidlertid liten grunn til å anta at departementets potensiale på dette feltet vil øke radikalt i tiden som kommer.

Den viktigste årsaken til at man bør opprette et eget senter som skal arbeide med evaluering og kvalitetsspørsmål er derfor ikke uavhengigheten til departementet, men de muligheter som ligger i å fokusere mer på de konkrete arbeidsoppgavene som en øket satsing på kvalitet innebærer. En egen organisasjon ville her synliggjøre og institusjonalisere satsningen på kvalitet, være en ressurs og en kritisk partner til utdanningsinstitusjonene i deres arbeid på dette feltet, samt sikre langsiktighet og kunnskapsformidling på kvalitetsfeltet.

Ulempene ved å etablere et senter er at slike enheter ofte tenderer til å bli permanente organisasjoner som kan bidra til å øke utdanningsbyråkratiet generelt, og som fortsetter å utøve en spesiell form for evalueringer kanskje også etter at hensiktsmessigheten og effektiviteten av disse over tid avtar. For å håndtere slike problemer, må metodene og oppgavene til et slikt senter i fokus. Ikke minst bør metodene nøye tilpasses de problemstillinger de skal håndtere, der metoden justeres over tid i forhold til de konkrete målsettinger som ønskes oppnådd. Selv om metodene kontinuerlig bør justeres er det imidlertid likevel mulig å skissere noen kriterier for hva slike evalueringsmetoder bør vektlegge (Stensaker 1998). De evalueringsformer som senteret eventuelt iverksetter, bør knyttes til institusjonenes egne planer og systemer for kvalitetsutvikling, men samtidig bidra til å kritisk utfordre og videreutvikle disse. Skal utvikling på dette feltet finne sted, må institusjonenes egne initiativ prøves mot andre oppfatninger i en åpen og konstruktiv dialog: Hvis f.eks. en institusjon påstår at man har et "kvalitetssystem" – bør dette vurderes opp mot eksterne oppfatninger og meninger om hva som konstituerer et "kvalitetssystem". Det sentrale bør ikke være å prøve å "inspisere" eller innholdsmessig "måle" kvalitetsnivået (som man ofte har ambisjoner om gjennom en akkrediteringsprosess, gjerne ut fra en pre-definert og tenkt "nasjonal standard" med tvilsomme metodiske forutsetninger)(se også Bauer & Kogan 1995), men heller å granske hvorvidt institusjonenes innsats har betydning og innvirkning på de utdanningene som tilbys. Kan slik innsats og resultater fra denne dokumenteres, vil dette i tillegg kunne skape høy grad av troverdighet eksternt.

For å stimulere til et institusjonelt ansvar for kvalitetsarbeidet bør evalueringene også rettes mot hva ledelsen har bidratt til på dette feltet, deres involvering og initiativ, deres langsiktige oppfølging og holdning til kvalitetsarbeidet (se for øvrig også Banta et al 1993). Som det tidligere er dokumentert ved studier av nasjonale evalueringer av høyere

utdanning i Norge, kan et alternativt fokus på fag- og grunnenhetene (institutter og avdelinger) nok være verdifullt for de grunnenhetene som berøres av slike prosesser, men vil være prosesser som ofte dekobler den institusjonelle ledelsen fra kvalitetsutviklingsprosessene (Karlsen & Stensaker 1993, Stensaker 1996). Et viktig poeng er i tillegg at man på grunnenhetsnivå ofte er avhengig av institusjonell støtte for å gjennomføre visse endringer, f.eks. knyttet til ressursfordeling, statistikkutarbeidelse, aksept for organisatoriske endringer, nye studietilbud etc. Dette er selvfølgelig vanskelig hvis den institusjonelle ledelsen ikke er involvert i arbeidet.

Videre bør man i tillegg ha et sterkt fokus på organiseringen rundt utdanningen. All utdanning blir til i et organisasjonsmessig rammeverk. Selv om enkeltindivider er viktige, blir utdanningen til i et samspill mellom mange personer og over lang tid. Dessverre har man lenge sett indikasjoner på at de organisasjonsmessige rammene ikke alltid fungerer ved mange læresteder: Eksempelvis har undervisning ofte en tendens til å bli "privatisert", kursutvikling legges til enkeltpersoner, og det faglige felleskapet aktiviseres ikke (Handal, Lycke og Hatlevik 1999). Men skal kvaliteten utvikles, må organisasjonen utvikle strukturer og rutiner som støtter opp under en slik kollektiv innsats, og et eksternt evalueringsopplegg stimulere til dette.

Generelt bør evalueringsmetoden også tilpasses målsettingene om å få til kulturendring og en sterkere motivasjon for å drive kvalitetsarbeid med lærestedene (jfr. Stensaker 1998). At man ved lærestedene skal drive kvalitets- og evalueringsarbeid bare fordi myndigheter eller andre ønsker det, vil raskt kunne få preg av tvang og økt byråkratisering. Det er neppe det beste utgangspunkt for å fremme motivasjon og innsats lokalt. Faren er at hvis kun det eksterne nytteaspektet vektlegges, vil dette kunne ødelegge selvmotivasjonen. Hvis kun nytteaspektet vektlegges, vil en konsekvens kunne være at kvaliteten "eksternaliseres" - man åpner opp for at defineringen av kvalitet i høyere utdanning kun skjer utenfra, og at man på lærestedene ender som passive respondenter til kravene fra omverden.

Skal særpreget i høyere utdanning bevares, synes det derfor påkrevet at innsatsen på dette feltet har lokale berøringspunkt og lokal forankring. Slike behov varierer selvfølgelig, men det er nærliggende å peke på ett forhold mange læresteder har felles. Studerer man utviklingen i offentlig sektor på 1980- og 90-tallet, finner man at det i hele denne perioden har vært offisiell politikk å overføre myndighet og ansvar fra sentralt hold til de utøvende organer. Dette gjelder også for høyere utdanning, der lærestedene har fått større råderett over tildelte midler og i større grad enn før selv bestemmer stillingsstruktur og personalpolitikk (jfr. Bleiklie 1996). Økt autonomi kan nok være en velkommen utvikling ved lærestedene, men det krever at de tar et større ansvar for egen virksomhet. Dette betyr at lærestedene må utvikle mekanismer for å mestre den økte autonomien. Arbeid med kvalitet og systematisk bruk av evalueringer kan være et mulig hjelpemiddel til en slik mestring.

5 Konklusjon

Følgende konklusjoner kan trekkes på grunnlag av diskusjonen:

- Hvis det fortsatt skal være institusjonene selv som har ansvaret for kvalitetsutvikling i høyere utdanning, er en naturlig konsekvens at institusjonene også må ha ansvaret for å utvikle rutiner, prosedyrer og systemer som de mener sikrer og utvikler kvaliteten på utdanningstilbudet, og at man må etablere eksterne evalueringsformer som har fokus på det arbeidet institusjonene nedlegger på feltet. En slik strategi har vist seg å være effektiv i forhold til å få til lokalt eierskap og involvering i slike utviklingsprosesser. Samtidig synes det klart at institusjonene også trenger en sterkere ekstern oppfølging for at dette arbeidet skal bli høyere prioritert. Arbeidet som institusjonene nedlegger må ”valideres” av eksterne aktører for å skape troverdighet og legitimitet.
- En slik ekstern oppfølging kan gjøres av både departement og av et uavhengig organ. Sentrale argumenter for at dette arbeidet bør ligge til et eget organ er at departementet i liten grad har vist seg egnet til å følge opp institusjonene i løpet av det siste tiåret, og at et eget organ vil sikre økt profesjonalitet, metodisk soliditet og hensiktsmessighet, og en større langsiktighet i dette arbeidet. For å sikre at iverksatte evalueringsformer ikke ”stivner”, bør metoder og evalueringsformer kontinuerlig utvikles i henhold til de behov man har institusjonelt og nasjonalt.
- Eksterne evalueringer kan gjennomføres som (kontrollbaserte) akkrediteringer eller som evalueringer med et utviklingsformål. Det første vil imidlertid være en metode og et opplegg som tar fokus bort fra politiske målsettinger om institusjonell utvikling og økt grad av differensiering ved norske utdanningsinstitusjoner og studietilbud. Metoden synes meget lite relevant for norske forhold. Evalueringer med et utviklingsformål og med et spesielt fokus på institusjonenes overordnede ansvar for kvalitetsarbeidet synes å være en mer relevant metode i forhold til de problemer som empirisk basert forskning viser at de eksisterende norske institusjoner har når det gjelder sitt kvalitetsarbeid.
- Utviklingen tilsier at en eller annen systematisk form for ”godkjenningsordning” for nye utdanningstilbydere må utvikles på sikt. Hvis akkreditering ønskes introdusert i Norge som en metode for å evaluere all høyere utdanning, bør imidlertid dette være en akkrediteringsprosess som tilgodeser institusjonell og faglig utvikling – hensyn som akkrediteringsprosesser ikke tradisjonelt ikke har prioritert høyt.

- Institusjonene kan også oppfordres til å eksperimentere med ulike måter å tenke og praktisere kvalitetsutvikling fordi det ikke finnes en ”beste måte” å organisere dette arbeidet på. Samtidig kan politiske målsettinger som institusjonell differensiering adresseres hvis man fra eksternt hold arbeider for å sikre at allerede utarbeidede planer på dette feltet blir fulgt opp på institusjonene. Dette kunne være en viktig oppgave for et eventuelt evalueringsorgan. En sentral målsetting med dette arbeidet kan i tillegg være å påse at institusjonelt særpreg bevares så lenge dette ikke bidrar til kvalitetssenkning.
- Samtidig må systemansvaret vektlegges. En potensiell ulempe ved å utvikle et ”selv-regulerende” kvalitetssystem for høyere utdanning, er at universiteter og høyskoler blir for internt og ”individuell” orienterte, der det ikke eksisterer virkemidler og prosedyrer for å utvikle systemet som helhet. Selv om ethvert system for å sikre og utvikle kvalitet i norsk høyere utdanning bør tilgodese institusjonell autonomi og institusjonelt ansvar, må man ved siden av dette systemet etablere instrumenter for å gripe inn i og stimulere til fornyelse og utvikling av ulike studietilbud, spørsmål knyttet til institusjonssamarbeid, regional utvikling, internasjonalisering etc.

Litteratur

- Amaral, A. M. S. C. (1998) The US Accreditation system and the CRE´quality audits – a comparative study. *Quality Assurance in Education*, 6, pp. 184-196.
- Asking, B. Norskov Nielsen, L. & Stensaker, B. (1998) *Mellom fag og politikk. En granskning av Evalueringscenteret og det danske evalueringssystemet for høyere utdanning*. Undervisningsministeriet, København.
- Banta, T.W. m. fl. (1993) *Making a Difference: Outcomes of a Decade of Assessment in Higher Education*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Barnett, R. (1992) *Improving Higher Education. Total Quality Care*. Open University Press, Buckingham.
- Bauer, M. og M. Kogan (1995) *Evaluation Systems in the UK and Sweden: Successes and Difficulties*. Paper presentert på La Sapienza Conference on Evaluating Universities, 26-27 september, Roma.
- Bleiklie, I (1996) *Kunnskap og makt. Norsk høyere utdanning i endring*. Tano-Aschehoug. Oslo.
- Brennan, J. (1997) *Institutional Experiences of Quality Assessment in Higher Education*. OECD/IMHE, Paris.
- Brennan, J., P. de Vries og R. Williams (1997) *Standards and Quality in Higher Education*. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Dill, D.D. (1996) Academic Planning and Organizational Design: Lessons from Leading American Universities. *Higher Education Quarterly*, 50, pp. 35-53.
- Dill, D.D., M.F. Massy, P.R Williams og C.M. Cook (1996) *Reforming the US System of Academic Quality Assurance: The Relationship Between External and Internal Accountability*. Seminar on Evaluation of Higher Education, 26. juni, Turku.
- Elton, L. (1995) *Managing Teaching and Learning in Universities*. Paper presentert på EAIR konferansen i Zürich, 27-30. august 1995
- Frederiks, M., D. F. Westerheijden og P. Weusthof (1994) Effects of Quality Assessment in Dutch Higher Education. *European Journal of Education*, 29, pp. 181-99.
- Handal, G., Lycke, K. H., & Hatlevik, I. (1999) *Studiekvalitet i praksis*. Universitetet i Oslo, pedagogisk forskningsinstitutt.
- Karlsen, R. og B. Stensaker (1993) *Å organisere kvalitet? En studie av selvevalueringsprosessen i økonomisk-administrativ utdanning*. NAVFs utredningsinstitutt rapport 9/93, Oslo.
- Mjøsutvalget (2000) *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. NOU 2000: 14, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo.

- NNR (2000) *NOU 2000 Frihet med ansvar – om høgre utdanning. Høringsuttalelse*. Norgesnettrådet, 2.10.00, Oslo.
- Olsen, J. P. (2000) *Organisering og styring av universiteter. En kommentar til Mjøsutvalgets innstilling*. ARENA working paper nr. 20/2000, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Saarinen, T. (1995) systematic higher education assessment and departmental impacts: translating the effort to meet the need. *Quality in Higher Education*, 1, pp. 223-234.
- Skodvin, O-J. & Aamodt, P. O. (2001) *Effektivitetsbegrepet i norsk høyere utdanning. Hvordan er begrepet brukt i norsk høyere utdanningspolitikk?* NIFU skriftserie 7/2001, Oslo.
- Slagstad, R. (2000) *Kunnskapens hus i det norske system*. Vedlegg til Mjøsutvalget (se over).
- Smeby, J. C. (1995) *Kvalitetsforbedringstiltak ved universiteter og høyskoler*. Notat. NAVFs utredningsinstitutt, Oslo.
- Smeby, J. C. & Stensaker, B. (1999) national quality assessment systems in the Nordic countries: developing a balance between external and internal needs? *Higher Education Policy*, 12, pp. 3-14.
- St.meld. Nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke*. Oslo.
- Stensaker, B. og R. Karlsen (1994) *Å vurdere kvalitet?* Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning rapport 10/94, Oslo.
- Stensaker, B. (1996) *Organisasjonsutvikling og ledelse: Bruk og effekter av evalueringer på universiteter og høyskoler*. NIFU-rapport 8/96, Oslo.
- Stensaker, B. (1997) From Accountability to Opportunity. The role of quality assessments in Norway. *Quality in Higher Education*, 3, pp. 277-284.
- Stensaker, B. (1998) *Evaluering av studie- og læringsmiljø. En veiledning for administrativt personale ved universiteter og høyskoler*. Cappelen akademisk forlag, Oslo.
- Stensaker, B. (1999) External Quality Auditing in Sweden: Are departments affected? *Higher Education Quarterly*, 53, pp. 353-368.
- Stensaker, B. (2000) *Høyere utdanning i endring. Dokumentasjon og drøfting av kvalitetsutviklingstiltak ved seks norske universiteter og høyskoler 1989 – 1999*. NIFU, rapport 6/2000, Oslo.
- Studiekvalitetsutvalget (1990) *Studiekvalitet*. F-2900, Utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo.
- Thune, C. (1996) The Alliance of Accountability and Improvement: the Danish Experience. *Quality in Higher Education*, 2, pp. 21-32.
- Tjeldvoll, A. (1997) *A Service university in Scandinavia?* Universitetet i Oslo, Pedagogisk forskningsinstitutt.

UHR (2000) *Mjøsutvalgets innstilling. Høringsuttalelse.*

www.uhr.no/sentraledokument/saerutskrifter/mjos/htm