

Essay fra kontrolltårnet: Kvalitet i kvalitetsreformens tid¹

Av Jon Haakstad

Kvalitetsretorikk og tilsynsfilosofi

De trenger seg på for tida, kvalitetsordene: ”kvalitetsreform”, ”kvalitetsutvalg”, ”kvalitetsvurdering”, ”kvalitetssikring”, ”kvalitetssikringssystem”. Innenfor høgre utdanning snakket man tidligere om kvalitet enten som noe man tok mer eller mindre for gitt, eller også ut fra en forståelse at utdanningskvalitet er en vanskelig sammenfattbar eller målbar størrelse. Man foretok evalueringer, men forholdsvis sjelden og usystematisk, og ellers rådde kollektive og individuelle oppfatninger om hva som var godt, bra eller mindre bra. ”Kvalitetssikring” var et begrep fra en annen verden, der bedømmelsene helst var dikotomiske, dvs. at enten var ”kvaliteten” til stede eller så var den det ikke. Slik bedømmer man helst prosesser og produkter av mer mekanisk og fysisk art, og spesielt på områder der alvorlig kvalitetsbrist kan medføre skade for medarbeidere/brukere/konsumenter. Nå ser vi at utdanningens verden oversvømmes av industriens logikk og vokabular.

Denne utviklinga har som kjent flere årsaker. Noen vil si at det er fordi at også utdanning er blitt ”industrialisert” gjennom stordrift, og at den derfor må sikres systematisk. Andre vil finne den viktigste årsaken i politisk styringsabdikasjon til fordel for nyliberalistisk markedslogikk, der institusjonene er blitt friere aktører når det gjelder å kvalifisere seg selv og levere utdanning i et marked. I et slikt åpent landskap melder det seg lett et behov for et ”utdanningstilsyn”. I alt dette har den angelsaksiske verden gått foran i ord og gjerning: Her snakket man tidlig om så vel stordrift som autonomi og konkurranse, og mens man i USA hadde sin *accreditation*, innførte England *quality assurance* lenge før noen akademiker i Norge tok ordet ”kvalitetssikring” i sin munn. Men nå har også vi alt dette. Det som kanskje forbauser mest i denne situasjonen, er at de skarpe motsetningene mellom det eksterne kvalitetsregimet og fagmiljøene som en fikk i Storbritannia, foreløpig bare har vært synlig i enkeltvises sidespark her til lands.

Forhåpentlig skyldes dette i noen grad at det norske systemet er mer fornuftig anlagt og dimensjonert, men det har kanskje mest sammenheng med at kvalitetsreformen brakte så mange vidtgående forslag om endringer at sektorens reaksjoner måtte prioriteres. Det ble mest fokus på reformens ressursside, og på dens inngrep i det indre demokratiet i institusjonene. Men i følge gjengs styringslogikk er det en klar sammenheng mellom utvidet institusjonell autonomi, økt bruk av økonomiske insentiver, sterkere intern styring og de nye formene for kvalitetssikring. Ytre fristilling skaper nye krav om *både* eksternt tilsyn og økt disiplinering innad i institusjonene. Tradisjonen for desentralisert – eller svak - styring ble derfor utfordret. Det varierer nok en del hvor merkbare disse tendensene ennå er for den enkelte, men fagmiljøenes (og den enkelte fagtilsattes) herredømme over egen aktivitet blir stadig mer omsluttet av strategiske rammer og satsinger på den ene sida, og kontroll- og dokumentasjonskrav på den andre. Når maktfordelinga slik forskyver seg mot institusjonenes ledelse både ovenfra og nedenfra, og når et ytre tilsynstrykk kan brukes til å legitimere sentraliserende tiltak i institusjonene, innebærer dette en fare for byråkratisert styring og kontroll av fagmiljøene som kanskje ikke *nødvendigvis* leder til kvalitetsutvikling.

Den tiltakende kvalitetsretorikken har sin plass i dette bildet, ikke minst som legitimering av reformene. I første hand skapes retorikken av reformatorene selv, det vil si de politiske og

¹ Artikkel til UNIPED nr. 2/2005

utredende aktører som har vært drivende krefter bak kvalitetsreformen, og som argumenterer for dens nødvendighet. Dernest er det knapt til å unngå at den holdes oppe av NOKUT, gitt organets oppgaver. Men også institusjonene selv blir drevet av kreftenes spill til syngende med på den samme melodien. Dels for å svare på det økte eksterne trykket, og dels for å gi det inntrykket av høy kvalitet i utdanningstilbudene som er nødvendig for å trekke studenter til dem. Ingen institusjon kan lenger lene seg tilbake i forvissning om sikker rekruttering til en tilbudsportefølje som er fastlagt en gang for alle.

Hvor troverdig er egentlig det kvalitetssnakket man nå hører, enten det kommer fra det nasjonale nivået eller fra institusjonene? Like troverdig som politiske erklæringer? Like troverdig som glansede brosjyrer og årsmeldinger? Kan NOKUT på sitt indirekte vis bidra til at kvalitetsreformen holder hva navnet lover? Når alt kommer til alt, finnes det få klare *bevis* for at ytre kvalitetssikringsregimer fører til reell kvalitetsutvikling. For institusjonene kan kvalitetsretorikken virke i retning av å underminere troverdighet: For det første: Er det ikke blitt slik nå at ordet "kvalitet" devalueres litt hver gang det uttales? For det andre: Åpenhetssamfunnet, med sin iboende tendens til sensasjonalisme i media, har medvirket til å skape en ny mistillit til utdanningsmiljøene. Fra å være relativt skjermede "glassboller" (eller elfenbenstårn), omfattes de nå alt oftere av kriserapporter om kvalitetssvikt. Motsetninga mellom krisebeskrivelser og kvalitetsretorikk bidrar til ytterligere å underminere så vel språkbruken som tilliten.

Det er all grunn til å bevare skepsisen. Og det er all grunn til å gripe de nye virkemidlene. Om det høres paradoksalt ut, kan det minnes om at *verken* tomme rutiner og tomme fraser på den ene sida, *eller* sløv innstilling til å vite og gjøre noe på den andre, er spesielt utviklingsfremmende. I dagens debatt om realfagskrise og kvalitet i skolen refereres det stundom til G. P. Snow's "two worlds"-begrep, der den naturfaglige og den humanistiske kunnskapsorienteringa står uforstående overfor hverandre. Introduksjonen av systematisk kvalitetssikringslogikk i høgre utdanning kan også ses på som et møte mellom to verdener. Men kan den ene – brukt med vett og forstand – være til hjelp for den andre?

Det ytre perspektivet: En ny tvil

Synet på kvalitet og behovet for nye grep i kvalitetsarbeidet vil sannsynligvis variere etter om synsvinkelen er utenfra eller innenfra. Det er ikke tvil om at det ytre perspektivet er preget av svekket tillit i forhold til situasjonen for bare ti år siden. Dels er dette tapet av tillit et generelt fenomen, dels har det sin årsak i faktiske endringer som har vederfartes sektoren de siste par desenniene. Det mest interessante er nok at den *generelle* mistilliten har økt. Her spiller den internasjonale utviklinga sterkt inn. Den såkalte Bologna-prosessen tar blant annet sikte på å lette mobiliteten for grader og kvalifikasjoner over landegrensene i Europa, og ministrene har skrevet under på at formell kvalitetssikring av de enkelte landenes utdanning er ei av de viktigste forutsetningene for at dette kan skje. "Mistilliten" her er altså *mellom* landene, men den fører til virkemidler i de enkelte land som griper inn i tillitsforholdet mellom utdanning og samfunn.

Men generelt tap av tillit er også en følge av et allment klimaskifte i politikk og samfunnsdebatt. Altruistiske og samfunnsdydige forsikringer kjøpes ikke like lett som før. "Alle" tros å ha instrumentelle motiver og subjektive agendaer. Skjermede (les: offentlige) virksomheter sovner og "leverer" for lite. Snillisme har fått lov til å bre seg. Den medisinen som foreskrives er ei blanding av konkurranse, kontroll og gjennomlysning, og et medfølgende dokumentasjonsbyråkrati. Dette råker *akademia* like hardt som all annen virksomhet med tungt innslag av offentlig finansiering. Ja, det råker kanskje enda hardere her, fordi det

samtidig utfordrer utdanningsverdenes selvbylde som flittig arbeidende og svakt lønnet falang i det godes tjeneste, drevet av sin faglige interesse. Og fordi jo dette i all hovedsak er sant, er tap av tillit desto hardere å svelge! Men det hjelper like lite. Høgre utdanning avmystifiseres gradvis, akkurat slik gymnasene en gang ble avmystifisert. Det forskes i dag mer i andre miljøer. Høgre utdanning er blitt så alminnelig at rundt halvparten av årskullene nå får første hands erfaring på området, og media og utallige kunnskapsbaserte virksomheter sørger for at kunnskap spres og fordeles på helt nye måter. Det er ikke like lett som før for academia å si at ”vi har kunnskapen” (Det er blitt vanskelig å si ordet ”intellektuell” uten et snev av ironi!), og det stilles mer kritiske spørsmål om hvordan kunnskap *formidles*. Vi ser klare tendenser til at skoledebatten – alltid intens i dette landet – gradvis utvides til å omfatte høyskoler og universiteter. *Splendid isolation* holder ikke lenger. Gjennomlysning blir uunngåelig.

Hvilke er de faktiske endringene som skulle gi grunnlag for økt skepsis? Grovt sett (med ei viss overlapping) kan de deles inn i to hovedgrupper: Radikalt bredere rekruttering til høgre utdanning og økt konkurranse om studenter og midler. Av disse har masseproblematikken hittil fått mest oppmerksomhet. Utbredelsen av høgre utdanning til større grupper fører for det første til at rekrutteringsnivået (eller inntakskvaliteten, målt som ”skoleflinkhet”) endrer seg i gjennomsnitt for studentkullene. Samtidig endrer også studentkulturen seg og blir mer ”skolelik” og preget av instrumentell motivasjon, mens institusjonene får nye utfordringer med rådgivning og infrastruktur for større studenttall. Spekteret av institusjoner med utvidede faglige fullmakter blir også bredere, i og med inkluderinga av privat høgre utdanning i det nye akkrediteringsopplegget. I forlengelsen av ”massefaktoren” ligger de nye måtene å levere utdanning på, som går langt i å møte studentene på *deres* premisser: desentraliserte undervisningsopplegg og fjernundervisning med ulik grad av elektronisk formidling og kontakt. Godt eller mindre godt: Det er uansett legitimt å spørre hvordan nivå og kvalitet opprettholdes med så mange dyptgående endringer.

Det ligger en smule ironi i dette, for dagens skepsis utenfra har en parallell i en tidligere skepsis innenfra som ikke høres like klart lenger: Argumentet om kvalitetssenkning ble framført med styrke da universitetsmiljøene var negative til spredning av ”deres” grunn- og mellomfag til høyskolene fra ca. 1980. Fokus var da riktignok på forskning, kompetanse og fagmiljø til forskjell fra dagens bekymringer omkring inntaksnivå og formidling. Fagtilbudene og fagkompetansen ble for tynne, og for bredt smurt utover, ble det hevdet. Hva med det nå?

Også den skjerpede konkurransen kan tenkes å virke negativt inn på flere måter. Ikke bare legges det i dag mye ressurser i markedsføring av institusjonene som studiested, men det gjøres ofte med vekt på ikke-faglige (infrastrukturelle og miljømessige) faktorer. Disse faktorene blir da relativt viktigere i det samlede kvalitetsbildet. Institusjonene trekker til seg studenter med ei profilering som sidestiller tradisjonell faglig læring og kompetanse med opplevelser, sosial trivsel, personlig dannelse og læring på campus (kafeteriaen som like viktig læringsarena som auditoriet). Slik forsøker en å treffe en ungdomskultur som er mindre ”lydig” enn tidligere og som spesielt verdsetter valgfrihet. Her kan det oppstå dobbeltkommunikasjon og spenninger i forhold til mer tradisjonelle kompetanser som søkes realisert gjennom utdanningstilbudene. Resultatet kan bli en uheldig uklarhet omkring forventninger og krav, eller i verste fall ei nedtoning av krav.

Også for den sterke knoppskytinga av tilbud innenfor nye fag og fagområder ligger den nye konkurransesituasjonen til grunn. Høgre utdanning brer seg til stadig nye felt med en dynamikk der høyskolenes *academic drift* motsvares av hva vi kan kalle en ny *vocational drift* i så vel universiteter som høyskoler. Flere og flere faglige områder kommer inn under høgre

utdanning, og det oppstår stadig nye ”kreative” kompetanseområder og nisjer innenfor og på tvers av etablerte fag. Slike faglige nyorienteringer og nyskapinger genererer ny kunnskap og åpner for nye former for kunnskapsanvendelse, men fører også til større usikkerhet rundt spørsmålet om hvordan alle disse tilbudene er fundert i tilfredsstillende lærestoff, forskning og en vitenskapelig tradisjon.

Diskusjonen omkring den nye konkurransesituasjonen har likevel dreid seg nest om faren for nivåsenking som følge av nye insentiver. Institusjonene har nå en økonomisk interesse av at studentene greier å fullføre sine studier på normert tid, og kan derfor (og på grunn av nevnte momenter som kan true nivået) bli fristet til å senke kravene. Foreløpig er denne diskusjonen kun basert på antagelser. Og kanskje er det ikke så helt galt om nivået senkes en anelse? Når en legger til rette for at en så stor del av årskullene skal ta høyere utdanning, er det ikke urimelig at det også skjer ei tilpassing av innholdet. Bør ikke det kraftig økte studenttallet i toppen av utdanningspyramiden (mastergrad eller lignende og doktorgrad) få noe innvirkning på det enda mye ”bredere” nivået under? Det som helt sikkert er uheldig, er om utdanninger tviholder på ”faglig nivå” – med konstante strykeprosenten omkring 40! Samtidig har vi nå flere indikasjoner på at et aktivt kvalitetsarbeid kan redusere antallet stryk drastisk uten at nivåkravene senkes.

Det indre perspektivet

Sjølsagt er ikke det indre perspektivet synlig for en som står på utsida. Forhåpentlig gir tidligere innsidestatus og hyppig kontakt med sektoren visse holdepunkter, så det gjøres likevel her et forsøk på å referere summarisk noen holdninger til utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid som synes vanlige blant dem som står midt oppe i det konkrete arbeidet.

I utgangspunktet må en gå ut fra at det indre perspektivet i noen grad motiverer til å problematisere det relative tapet av tillit som er antydnet ovenfor. Men la det først være sagt at den systematiske tilnærminga til kvalitetsarbeid som lovrevisjonen av 2002 legger opp til, langt på vei synes å være akseptert – om den ikke alltid er ønsket varmt velkommen. Holdninga i mange fagmiljøer er nok ennå forholdsvis skeptisk til nytten av all denne kvalitetssikringa, men en ser det ytre perspektivet, og en tar inn over seg at høyere utdanning ikke kan unndra seg det eksterne blikket som all offentlig virksomhet i dag utsettes for. La gå at det i denne tidlige fasen gjerne er ledersjiktet i institusjonene som er involvert og taler på vegne av sektoren, men også for fagmiljøene vil legitimiteten i tilsynet være styrket ved at det i stor grad er fagmiljøenes egne folk som i siste instans foretar bedømmelsene.

Det fins gode holdepunkter for imøtegå ”tillitstapet” og føle skepsis til de nye kravene om kvalitetsarbeid og systematisk evaluering. Det kan vises til ”kvalitetssikringsbølgen” som motefenomen, og hvordan denne i stor grad er drevet av internasjonale krefter, uten hensyn til at Norge er et lite land med tradisjon for homogenitet og gjennomsluktige nasjonale fagmiljøer, og med kultur for åpenhet og ”ærlighet” i disse spørsmålene. Det er heller ikke urimelig at det føles en viss uvilje mot den formelle dokumentasjonskulturen som innføres og det byråkratiet som uvergelig følger med. For det er unektelig slik, at den eksterne evalueringsmetoden som er valgt i Norge flytter system og byråkrati fra evalueringsorganet og inn i institusjonene. Videre er det ikke gitt at de eksterne evalueringene vil være sensitive nok til å oppfange de virkelige kvalitetsvariasjonene og sette i gang gode utviklingsprosesser. Kanskje er mange tvilende til om en så ”global” tilnæringsmåte som institusjonsevaluering med utgangspunkt i institusjonens kvalitetssikringssystem kan oppfange tilstand og behov i svært ulike fag. Utvidet bruk av kvantitative indikatorer, som riktig nok ikke er eksternt spesifisert, kan neppe unngås og kan føre til en mekanistisk (og illusorisk) ”måling” av kvalitet.

Samtidig kan det pekes på de mekanismene for kvalitetssikring som alltid har vært der, som for eksempel kompetansekrav og tilsettingsprosedyrer (selv om et annet viktig instrument, ekstern sensur, langt på vei har falt bort som kvalitetsgaranti). Andre sider ved kvalitetsreformen vil sørge for at kravene til studentene gjennomgående skjerpes (heller enn svekkes!) og at oppfølging av den enkelte blir intensivert. Det kan hevdes at aldri har FoU-virkksomheten vært bredere og mer omfattende enn nå, mens elektroniske hjelpemidler utvider og bedrer repertoaret av læringsformer. Økt samfunns- og yrkeskontakt gjør utdanningstilbudene bedre når det gjelder relevans, mens den skjerpede konkurransen mellom institusjonene tvinger fram større kreativitet (i positiv forstand) og kvalitetsbevissthet.

Oppsummert:

Denne lille artikkelen kunne nå ha fått sin avslutning med en gjennomgang av dagens krav og system, og en argumentasjon for hvor balansert og viselig det hele er blitt innrettet. Det får den ikke. I stedet kun noen utvalgte poenger ut fra det faktum at kravene er som de er:

Det er liten grunn til å tape tilliten til norsk høgre utdanning. Om det er spørsmål om jevn og sikker kvalitet, ligger vi sannsynligvis bra an internasjonalt, og de positive utviklingstrekkene er minst like synlige som de negative. For å holde på tilliten må imidlertid institusjonene dokumentere kvalitet og kvalitetsarbeid på en mer systematisk måte enn før, samtidig som det eksterne kvalitetsorganet i praksis *viser* tillit ved å bruke en åpen og utviklingsfremmende metodikk, der det ikke er poenget å ”avsløre” og blottstille de som kommer svakere ut.

Kvalitet og kvalitetsutvikling er institusjonenes eget ansvar og anliggende. Det begrunner samtidig hvorfor system og byråkrati ligger på institusjonene, og ikke i det eksterne organet. Den eksterne kvalitetssikringa er kun sekundær i forhold til den interne, men den har til oppgave å se til at den interne virkelig finner sted, og at tilliten derfor kan vedvare. Ut over dette bør de eksterne evalueringene være til hjelp og inspirasjon for institusjonene.

Tiltagende byråkrati kan være et problem og ei utfordring. Noe av dette er uunngåelig, for det som løfter allment kvalitetsarbeid til å bli et kvalitetssystem, er enkelt sagt tre ting: dokumentasjon, analyse/syntese og informasjonstransport. Uten et minimum av lagring og rapportering av dokumentasjon går dette ikke. Men det kan også være ei målsetting å redusere det som lagres og rapporteres til poengterte essenser! Lange, gjentatte beskrivelser av det sedvanlige har liten bruksverdi.

Hva er det kvalitetssikringa skal sikre? Ikke institusjonen som sådan. Heller ikke visse arenaer eller rutiner og andre handlinger i og for seg. Det gjelder derfor å ikke stirre seg blind på kvalitetssikringssystemet som system. Det som skal sikres og utvikles, er de enkelte (altså *hvert enkelt*) studietilbud. Om ikke dette skjer, er selv det flotteste system forfeilet. Selv om et kvalitetssikringssystem også må være forankret i ledelse og styring, er det helt avgjørende at en tenker ”nært og bredt” i kvalitetsarbeidet. Når dokumentasjonen i utgangspunktet skal gjelde det enkelte tilbud, og det er også de enkelte fagmiljøene som er de nærmeste til å vurdere tiltak og forbedringsstrategier.

Inntrykket hittil er at det er de fagtilsatte som viser mest skepsis eller likegyldighet til innføringa av kvalitetssikringssystem og eksterne evalueringer. Det er ingen unaturlig reaksjon, hvis en tenker at systemet i hovedsak er der for å kontrollere *dem*. Men ikke minst i lys av ovenfor nevnte tendens til maktforskyving mot institusjonenes ledelsesnivå, er det viktig at kvalitetssikringssystemet ikke bare blir ”administrasjonens greie”. Fagmiljøene bør

derfor engasjere seg og gripe muligheten til å gjøre systemet til sitt eget. Et kvalitetsarbeid med forankring i fagtilbudene/fagmiljøene sikrer bred deltakelse og arbeidsdeling. Dermed kan også byråkratiproblemet ”opløses” i utallige mindre belastende bestanddeler. Ved at systemets rutiner integreres som en naturlig del av selve det faglige arbeidet, forplikter det alle, men drar også alle med i vurderingene. Slik kan systemet – i stedet for å bli et pålagt åk – stimulere til utviklingsorientert aktivitet.

Kulturen i høgre utdanning har tradisjonelt hegnet om prinsippet om faglig ledelse. Mye av striden omkring årets revisjon av UH-loven dreier seg jo nettopp om dette. Men i virkeligheten kan det ofte være vanskelig å få øye på det spesifikke faglige i de fagliges ledelse. Det blir gjerne mest strategisk og administrativ ledelse, uten spesifikke faglige virkemidler. Avhengig av hva institusjonen gjør det til, *kan* det nye kvalitetssikringssystemet bli nok et redskap for sterkere administrativt lederskap (*management*). Men det poenget en bør merke seg, er at det faktisk også gir en unik mulighet til å gi begrepet ”faglig ledelse” (*leadership*) økt meningsinnhold!