

KARTLEGGING AV ERFARINGER MED BRUK AV KVALITETSSIKRINGSSYSTEM

Resultater fra et pilotprosjekt

Ove Edvard Hatlevik og Pål Bakken

Utredningsrapport 1 – 2008
Utrednings- og analyseenheten
NOKUT

Forord

Våren 2007 opprettet NOKUT en enhet for utredning og analyse (UA-enheten). Dette er NOKUT sin interne enhet for å utvikle forskningsbasert kunnskap om kvalitet i utdanninga. Enheten skal vurdere og analysere utviklingstrekk i sektoren, utforske aktuelle utviklingsveier innenfor kvalitetsarbeidet og kommunisere resultatene til aktuelle målgrupper internt, eksternt og til samfunnet generelt.

Høsten 2007 ble det bestemt at UA-enheten skulle gjennomføre en pilotstudie for å kartlegge hvilke erfaringer noen utvalgte institusjonene har gjort med innføring og bruk av kvalitetssikringssystem (KS).

Hovedfokus for denne rapporten er å synliggjøre og diskutere erfaringer med bruk av kvalitetssikringssystem fra institusjoner som har godkjente system og som har brukt disse systemene i flere år.

Disse spørsmålene har vært utgangspunkt for denne studien og rapporten: Hva kjennetegner bruk av kvalitetssikringssystem innen høyere utdanning? Hvilke erfaringer er gjort når det gjelder betydning av kvalitetssikringssystem for utdanningskvalitet, vurdering av kvalitetsoppnåelse og faglig ledelse? Hvordan kan NOKUTs kriterier til og metoder for evaluering av kvalitetssikringssystem videreutvikles?

En stor takk til alle som har bidratt: Per Hetland har deltatt i planlegging av prosjektet og bidratt med tekst. Gro Hanne Aas har gitt nyttig tilbakemelding på intervjuguide. Marianne Aavestad og Emil Trygve Hasle (masterstudenter i pedagogikk ved Universitetet i Oslo) har deltatt på datainnsamling ved en institusjon. Gro Hanne Aas, Gerhard Y. Amundsen og Kjetil Skogrand har bidratt med gjennomlesning og konstruktive innspill på tekst.



Oppsummering

På slutten av 2007 startet Enhet for utredning og analyse ved NOKUT en studie for å undersøke hvilke erfaringer som var gjort med bruk av kvalitetssikringssystem (KS) ved tre institusjoner for høyere utdanning. Et sentralt formål med denne studien var å analysere og diskutere hvordan kvalitetssikringssystem blir oppfattet og brukt av personer med ulike roller og funksjoner ved utdanningsinstitusjonene (studenter, faglig og administrativt ansatte og ledere). Sentrale problemformuleringer i denne studien er hvilken betydning KS har hatt for faglig ledelse og utdanningskvalitet.

Det ble gjennomført gruppeintervjuer for å kartlegge erfaringer med KS og for å avklare hva de involverte har lært fra flere års bruk. Det som fremkom i intervjuene tyder på at institusjonene har utarbeidet ulike systemer. Institusjonene har forskjellige erfaringer med hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av KS i daglig arbeid. Det er sentral ledelse og administrasjon som uttrykker høyest tilfredshet med KS, noe som kan forstås på bakgrunn av at KS bidrar til en informasjonsflyt om hvilke aktiviteter som foregår ved institusjonen. De lokale enhetene er ikke så positive, trolig fordi et KS krever ekstra arbeid i forhold til innrapportering og oppfølging. Men det er også flere fellestrekk når det gjelder hvilke vurdering og anbefalinger som fremkom gjennom samtalene med studenter, ansatte og ledelse. Alle institusjonene har et fokus på innsatskvalitet og de sier seg ganske fornøyd med organisering og gjennomføring av evalueringer. Resultater fra studien tyder på at ved innføring av KS blir det satt i gang prosesser knyttet til refleksjon og analyse av institusjonens sterke og svake sider. Men samtidig er et KS ganske ressurskrevende, blant annet fordi det innebærer gjennomføring av evalueringer, rapporteringer, analyser av resultater samt iverksetting og synliggjøring av tiltak.

I forhold til utdanningskvalitet, tyder erfaringene på at KS gir institusjonene mer systematikk rundt gjennomføring og oppfølging av studentevaluering, revisjon av studieplaner og studieprogrammer. Det bidrar til at de får et bedre grunnlag for å vurdere utdanningskvaliteten og iverksette tiltak for utvikling av utdanningskvalitet. Men samtidig er det ikke tilstrekkelig med strukturerte systemer fordi utdanningskvalitet avhenger også av hvordan arbeidet med planverk og undervisning gjennomføres.

Det fremgår at det er viktig å utvikle et system som fokuserer på sentrale tema (ut fra institusjonens virke), som har en oversiktlig struktur, som har et forenklet brukergrensesnitt og som alle brukerne har enkelt tilgang til (f.eks. nettbasert). Det er viktig at systemet er transparent når det gjelder oppbygging, hvordan analyser gjennomføres og hvordan beslutninger fattes. Det er også nødvendig å synliggjøre hvilke innsats som utføres i forbindelse med kvalitetssikring og hvilke tiltak som iverksettes på bakgrunn av informasjon som fremkommer gjennom KS.



Forord.....	2
Oppsummering.....	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Problemstilling for datainnsamling.....	5
1.3 Metode for datainnsamling	6
1.4 Avklaring av noen begreper i rapporten	7
1.5 Oppbygging	8
2 Kvalitet og kvalitetssikring	9
2.1 Kvalitet	9
2.2 Utdanningskvalitet.....	9
2.3 KS (kvalitetssikringsystem)	11
2.4 Kontrollens dilemma.....	12
3 Institusjonenes system for kvalitetssikring.....	15
3.1 Institusjon A.....	15
3.2 Institusjon B.....	16
3.3 Institusjon C.....	18
3.4 Oppsummering	19
4 Utdanningskvalitet, arbeidsdeling og kvalitetsoppnåelse.....	22
4.1 Studentevaluering	22
4.2 Studieplaner	24
4.3 Eksterne evalueringer av studieprogram.....	24
4.4 Arbeidsdeling.....	26
4.5 Kvalitetsoppnåelse	28
4.6 Oppsummering	29
5 Avsluttende drøfting.....	31
5.1 Erfaring med bruk av KS	31
5.2 Eksempel på suksessfaktorer ved bruk av KS	32
5.3 Noen dilemmaer ved innføring og bruk av KS	33
5.4 Videre kartlegging av erfaringer med KS	35
Litteraturliste.....	37
Vedlegg	40



1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I universitets- og høyskoleloven § 1-6 er det krav til alle institusjoner innen høgere utdanning (som har godkjente studier) om å ha et kvalitetssikringssystem (heretter forkortet **KS**). Formålet med et KS er å fremme kvalitetsutvikling og avdekke eventuell kvalitetssvikt i studiene. NOKUT (2006) har utviklet ti kriterier for evaluering av KS, og hver institusjons KS skal evalueres minst hvert sjette år. Den første syklusen startet i 2003 og fullføres i 2008. Evalueringen skal ha en anbefaling om systemet samlet sett er tilfredsstillende, og eventuelt påpeke hvor det er behov for videreutvikling av systemet.

Høsten 2007 startet Utrednings- og analyseenheten ved NOKUT et pilotprosjekt for å kartlegge hvordan noen utvalgte institusjoner oppfatter innføring og bruk av KS. Institusjonene i prosjektet ble valgt ut fordi de har flere års erfaring med kvalitetssikring og bruk av godkjente KS.

Hovedformålet med dette pilotprosjektet er å samle inn informasjon om hvilke erfaringer institusjonene har gjort seg med KS etter at slike ble lovpålagt. Vi ønsker å undersøke om de utvalgte institusjonene oppfatter at KS har hatt noen betydning for kvaliteten, og eventuelt hvilke forhold institusjonene vil trekke frem. Videre ønsker vi å drøfte om erfaringene fra institusjonene kan gi innspill til videreutvikling av NOKUTs kriterier og metoder for evaluering av KS i den neste syklusen som påbegynnes i 2009.

I denne rapporten vil vi også gi noen eksempler på gode erfaringer med bruk av KS. Dette var ikke med i den opprinnelige prosjektplanene, men vi har valgt å ta det med fordi institusjonene har gjort seg erfaringer gjennom flere års arbeid med KS.

Erfaringene fra pilotprosjektet vil forhåpentlig danne grunnlaget for fremtidige studier av kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høgere utdanning.

1.2 Problemstilling for datainnsamling

Prosjektet tar for seg oppfatninger hos noen utvalgte institusjoner, og det har to formål: For det første ønsker vi mer informasjon om *hvilken betydning innføring av KS* (kvalitetssikringssystem) har hatt for disse institusjonene. For det andre ønsker vi å innhente innspill fra institusjonen om hvordan NOKUT kan *videreutvikle og forbedre* sine evalueringskriterier og metode for evaluering av KS (kvalitetssikringssystem).

Vi tar utgangspunkt i følgende problemformuleringer:

- 1) *Hva kjennetegner KS innen høgere utdanning?*
- 2) *Hvilke erfaringer er gjort når det gjelder betydning av KS for faglig ledelse, utdanningskvalitet og kvalitetsoppnåelse?*
- 3) *Hvordan kan NOKUTs kriterier for og metoder for evaluering av KS videreutvikles?*



Den første problemformuleringen dreier seg å få frem beskrivelser av hvordan KS oppfattes av involverte personer. Det kan f.eks. være interessant å kartlegge hva som fungerer bra og mindre bra ved daglig bruk av et KS.

Den neste problemformuleringen omfatter både faglig ledelse, utdanningskvalitet og kvalitetsoppnåelse. Dette er en omfattende problemformulering som dekker flere relevante og interessante tema. Formuleringen faglig ledelse er valgt for å unngå at hovedfokus blir rettet mot administrative ledelse ved institusjonene. Med begrepet utdanningskvalitet prøver vi å rette undersøkelsen inn mot det som er et sentralt spørsmål, nemlig om KS klarer å bidra til å opprettholde og/eller videreutvikle kvalitet ved utdanning.

Den tredje problemformuleringen er knyttet opp mot NOKUTs evalueringskriterier. Det er gjort for å bidra til diskusjonen rundt hvilke erfaringer som finnes i forhold til dagens kriterier og praksis.

1.3 Metode for datainnsamling

Vi har valgt å undersøke oppfattet betydning med bruk av KS. Dette er også en metodisk tilnærming som f.eks. Danmarks Evalueringsinstitutt (EVA) har valgt ved at de konsentrerer seg om "et effektbegreb som betoner de oplevede effekter" (Danmarks Evalueringsinstitutt 2007:5, 2004:kapittel 3). De operasjonaliserer dette til å dreie seg om opplevelser på tre ulike nivåer: a) Kjennskap til evalueringene og b) evalueringenes bidrag til refleksjon og c) endringer som følge av evalueringene.

På den ene siden er vi opptatt av hvilke intenderte og uintenderte resultater som har kommet ut av KS når det for eksempel gjelder ledelse og kvalitetsoppnåelse. Men på den andre siden er det vanskelig å gjennomføre studier av hvordan "*a certain external initiative is causing experienced internal effects*" (Stensaker, 2007:60). Ved studier av årsak/virkning er det nødvendig med god dokumentasjon om situasjonen før intervensjon, mulighet for å isolere intervensjonen (dvs. at det ikke er andre forhold som har avgjørende betydning for det som skjer) og mulighet for å sammenligne med andre grupper.

Både ved evaluering av kvalitetsreformen (Stensaker, 2006) og ved evalueringen av NOKUT (Langfeldt, Harvey, Huisman, Westerhejden & Stensaker, 2008) studerer en opplevde effekter blant ledelse og ansatte i universitets- og høgskolesektoren. Ved evaluering av kvalitetsreformen fremkom det en oppfatning om at arbeidet med KS ikke hadde noen betydning for kvalitet ved norske institusjoner (Stensaker, 2006). Men dette arbeidet bygger på en spørreundersøkelse som både omfatter de som har hatt møter med NOKUT og de som ikke har vært i befattning med NOKUT. I evalueringen av NOKUT har Langfeldt m.fl. (2008) gitt spørreskjema kun til personer som har vært i befattning med NOKUT, og disse resultatene viser at universiteter og høgskoler (heretter forkortet UoH) oppfatter at evaluering av KS har betydning for enkelte sider ved kvalitet i utdanning.

Vi har valgt å besøke tre utdanningsinstitusjoner som er valgt ut fra følgende to kriterier, 1) utvalget skal dekke bredden i typen utdanningsinstitusjoner og 2) utvalget må ha høstet en del erfaringer med implementering og drift av KS. De tre utvalgte institusjonene fikk sine KS godkjent i 2004 eller 2005. Institusjonene er altså blant dem som, relativt sett, har lengst erfaring med kvalitetssikring i henhold til dagens regler.



Undersøkelsen bygger på tilgjengelig, allerede publisert dokumentasjon om KS og årsrapporter (om kvalitetsarbeid og utdanningskvalitet). Vi har også bedt institusjonene om å gi oss tilgang til andre relevante dokumenter som ikke er publisert, men institusjonene trengte ikke produsere nye dokumenter i forbindelse med prosjektet.

Undersøkelsen omfatter tre institusjoner (både universitet og høyskole). Vi velger å anonymisere institusjonene for å unngå inntrykk av at enkeltinstitusjoner rangeres i forhold til hverandre. Poenget med denne studien er a) å påpeke hvilke utfordringer institusjonene opplever at de har og b) å få frem eksempler på gode løsninger med kvalitetsarbeid.

For å belyse de aktuelle problemstillingene valgte vi å gjennomføre intervjuer/møter med studenter og ansatte som har ulike roller i forhold til et KS (for eksempel noen fra overordnet nivå og noen med et faglig/administrativt ansvar på institutt eller avdeling). På institusjon A hadde vi fire intervjuer med tolv personer (ledelse, nøkkelpersoner, undervisningsledere, lærere og studenter). Ved institusjon B hadde vi fire intervjuer med tolv personer (ledelse, undervisningsledere, lærere og studenter), og ved institusjon C hadde vi tre intervjuer med elleve personer (ledelse, undervisningsledere, lærere og studenter).

I forkant av besøk på institusjonene har vi blant annet gjennomgått NOKUTs evalueringsrapporter, institusjonenes nettbaserte beskrivelser av egne KS og institusjonenes årsrapporter.

1.4 Avklaring av noen begreper i rapporten

ESG

ESG blir brukt som en forkortelse for “the European Standards and Guidelines for Quality Assurance” (ENQA, 2005). Det er felles europeiske standarder og retningslinjer for kvalitetssikring både av utdanningsinstitusjoner og av eksterne evalueringsorganer. ESG ble vedtatt på ministermøte (om Bologna-prosessen) i Bergen (mai 2005).

KS

Et KS er, som beskrevet i kapittel 1.1, en forkortelse for kvalitetssikringssystem. Det er et lovpålagt krav til alle institusjoner med godkjente studier innen høyere utdanning å ta i bruk et system for kvalitetssikring. Ut fra egen størrelse og faglig profil er det institusjonene selv som bestemmer uforming av KS – som er et middel for å ivareta for høg kvalitet i studietilbudene.

New Public Management

En sentral tanke innen New Public Management (heretter forkortet NPM) er at offentlig sektor kan ledes mer kostnadseffektivt gjennom satsning på markedsorientering og profesjonell ledelse. Det innebærer profesjonell ledelse som får stort rom for manøvrering gjennom kontroll og ansvar koblet sammen med ”innføring av kvantitative resultatindikatorer og effektivitetsmål” (Eriksen, 1999:95).

NOKUT

NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning) er et uavhengig, statlig organ som skal kontrollere og bidra til å utvikle kvaliteten på høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge. NOKUT (2006) har fastsatt ti kriterier for evaluering av KS (se vedlegg III).



1.5 Oppbygging

I kapittel 2 diskuteres noen sentrale begreper som kvalitet, utdanningskvalitet og KS. I kapittel 3 presenteres det hvilke erfaringer som er gjort med utvikling og bruk av KS på institusjonene. Det innebærer også tilbakemelding på hva som er sterke og svake sider ved eget KS. Kapittel 4 inneholder en diskusjon av hvilken betydning KS har hatt for utdanningskvalitet og faglig ledelse. Avslutningsvis blir det i kapittel 5 en konklusjon på problemstillingene og en diskusjon rundt dilemmaer ved KS.



2 Kvalitet og kvalitetssikring

I dette kapittelet tar vi for oss begreper som kvalitet, utdanningskvalitet og KS.

2.1 Kvalitet

Det finnes en rekke forskjellige tilnærminger for å definere og beskrive kjennetegn ved kvalitet (Newton, 2007). Harvey & Green (1993) mener at de fleste har en intuitiv forståelse av begrepet kvalitet, men det kan være vanskelig å artikulere ens egen forståelse av begrepet. På den ene siden kan det være bortkastet å definere kvalitet, fordi a) det er et begrep for beslutningstakere og b) fordi det er ullent og vanskelig. Men på den andre siden kan det være viktig å få frem ulike oppfatninger av begrepet for å a) undersøke hvilken betydning kvalitet har for hvem, b) vurdere begrepsforståelser opp mot hverandre og c) forstå innspill i debatten om kvalitet, kvalitetsutvikling og kvalitetssikring (Harvey & Green, 1993; Newton, 2007).

Kvalitet kan dreie seg om å vurdere en særegen egenskap eller beskaffenhet ved et produkt og/eller en prosess i forhold til en bestemt standard eller norm. Ved kvalitet som eksepsjonell knyttes vurderingen opp mot en bestemt standard for kvalitet på produktet (resultat eller utbytte). Men ved kvalitet som fullkommenhet dreier det seg om forhold ved prosessen, for eksempel kan fullkommenhet dreie seg om fravær av feil (D'Andrea, 2007). Newton (2007) er kritisk til kvalitet som noe eksepsjonelt eller fullkomment, fordi dette innebærer en form for elitistiske tilnærming til kvalitetsbegrepet. Stensaasen og Sletta (1991) mener at kvalitet går ut over det å opprettholde bestemte standarder, fordi det er også viktig at en organisasjon klarer å videreutvikle og forbedre standarder. Det er nødvendig å trekke inn variasjon i synspunkter hos den (bruker, kunde, etc.) som vurderer kvaliteten.

En kan vurdere kvalitet ut fra om noe er skikket for bruk eller ut fra hva en har igjen for å investere noe. Ved oppfatning av kvalitet som relevans (fitness for purpose) er det ikke lengre vurdering av om hvorvidt noe er fullkomment eller eksepsjonelt, men det dreier seg om hvorvidt et tilbud eller et produkt er tilpasset et bestemt formål. Kvalitet som kostnytte (value for money) innebærer en vurdering av hva vi får igjen i form av produkt eller tjeneste ut fra hva som er lagt inn (input, investert). Implisitt i de to siste kategoriene (relevans og kostnytte) ligger det en form for markedstenkning med kunder og produsenter.

Kvalitet kan også innebære en kontinuerlig forbedring av alle sider ved en aktivitet. Dette kan dreie seg om forbedring for å tilfredsstille en kunde/bruker (Stensaasen og Sletta, 1991). Men det er også mulig å definere kvalitet som en transformasjon hvor det ikke er fokus på kvalitet som *"a service for a customer but an ongoing process of transformation of the participant"* (Harvey & Green, 1993:24). Her er det ikke et kundeperspektiv, men det er en vurdering av kvalitet i forhold til det å forandre, forbedre og bemyndige deltakerne i høgre utdanning.

2.2 Utdanningskvalitet

Utdanningskvalitet kan innebære en vurdering av hvor gode egenskaper en utdanning har og/eller gir i forhold til en bestemt standard, norm, ide eller forventning. Men det dreier seg også om å skape en kultur for stadig forbedring av kvalitet på alle sider ved utdanningen, og å gi rom til prosesser som skaper utvikling og fornying i organisasjonen. I forbindelse med dette



er det interessant å diskutere hvilke forhold skal vektlegges og hvilke metoder som skal anvendes ved kartlegging og analyse av utdanningskvalitet.

”Kvalitet i utdanningssammenheng er et sammensatt begrepet. Det er derfor fruktbart å splitte det opp i ulike aspekter” (Norgesnettrådet, 1999:4). Ved diskusjon av kvalitet i utdanning (Hatlevik, 2001; Norgesnettrådet, 1999), er det faglig relevant å ta utgangspunkt i Studiekvalitetsutvalgets (1990) terminologi for studiekvalitet. De skiller mellom rammekvalitet (ressurser, strukturer, regler mv), inntakskvalitet (forkunnskaper og andre forutsetninger hos deltakerne), programkvalitet (knyttet til studietilbud, undervisning og kunnskapskontroll) og resultat-kvalitet (sluttprodukt i form av læringsresultater).

Stensaker og Karlsen (1996) velger å analysere en slik operasjonalisering gjennom en distinksjon mellom intern og ekstern kvalitet. De tre første elementene (ramme, inntak og program) dreier seg om intern kvalitet og det siste elementet (resultat) dreier seg om ytre kvalitet. Videre mener Stensaker og Karlsen (1996) at det er manglende momenter i Studieutvalgets begreper, og de velger å nyansere terminologien knyttet for kvalitet i utdanning ved å erstatte resultat med relevans og ved å tilføre begrepene styringskvalitet og undervisningskvalitet.

Da Norgesnettrådet skulle analysere elementer ved kvalitet i utdanning valgte de å kombinere Studiekvalitetsutvalgets terminologi sammen med momentene fra Stensaker og Karlsen (1996) – uten å fjerne kategorien relevans. Videre i denne rapporten anvender vi definisjonen av utdanningskvalitet fra Norgesnettrådet som skiller mellom inntakskvalitet, rammekvalitet, styringskvalitet, programkvalitet, undervisningskvalitet, resultat-kvalitet og relevans. Videre lar disse sju kategoriene seg bryte ned i mer presise og avgrensede indikatorer.

Det kan virke som disse sju kategoriene har forskjellig status og blir tillagt ulik vekt. Noen av kategoriene omfatter input-forhold (for eksempel inntaks- og rammekvalitet), andre kategorier dreier seg om forhold ved prosessen (for eksempel undervisning), mens de to siste kategoriene mer bærer preg av output-forhold (for eksempel resultat og relevans). Debatten om kvalitet i utdanning har blant annet vært preget av kritikk mot ensidig bruk av input-indikatorer for kvalitet og et ønske om større vektlegging av output-indikatorer (resultat og relevans) for kvalitet i høyere utdanning (jf målsetting med Bologna 2010).

Ulempen ved å operasjonalisere begrepet om utdanningskvalitet er at dette fragmenterer elementene ved utdanningen og ved institusjonene. Det kan være vanskelig å holde fokus på helheten ved institusjonens utdanningskvalitet, og det kan bli fristende å bruke kategorier som er enkelt tilgjengelig uavhengig av hvor nært de er koblet opp mot relasjonen mellom lærer, student, fagets egenart og metode.

Viktig å se nærmere på hvem som får mulighet til å vurdere kvaliteten i utdanningen. I NOKUTs kriterier for evaluering påpekes det at betydning av kvalitet ”slik den framtrer for studentene, slik den tilfredsstillende anerkjente faglige mål, og slik den gir utdanningene samfunnsmessig relevans i vid forstand” (NOKUT, 2006). Det tyder på at studenter, fagpersoner og interessenter utenfor institusjonen er signifikante andre for å vurdere kvalitet. Dette kan være en forklaring på hvorfor det kan komme forskjellige oppfatning av kvalitet ved et program eller ved en aktivitet fordi vurderingene vil være avhengig av hvem som vurderer.



2.3 KS (kvalitetssikringssystem)

Det er et krav til alle institusjoner som gir høgre utdanning at de skal ha ”*et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring*” (§ 1-6 i Lov om universiteter og høyskoler). Dette er ikke en norsk særordning, men dette kravet kan kobles opp mot Bologna-prosessen og de standarder som er utviklet for høgre utdanning i Europa (ENQA, 2005).

På bakgrunn av loven har Utdannings- og forskningsdepartementet (2005) formulert krav til kvalitetssystemene. Forskriften krever at UoH skal ha system for kvalitetssikringsarbeid ”*som sikrer kontinuerlige forbedringer, gir tilfredsstillende dokumentasjon av arbeidet og avdekker sviktende kvalitet*” (§ 2-1). Videre skal et KS ”*omfatte alle prosesser med betydning for studiekvalitet, fra informasjon overfor mulige søkere til avslutning av studiet*” *ibid*).

Formålet med KS er at de skal fremme kvalitetsutvikling og avdekke eventuell kvalitetssvikt i studiene. KS skal evalueres hvert sjette år, men det utelukker ikke at systemene må være i kontinuerlig utvikling og forbedring. I samråd med sektoren har NOKUT (2006) utarbeidet og fastsatt kriterier for evaluering av KS. UoH er forskjellige med hensyn til størrelse, beliggenhet, fagportefølje, faglig nivå og studentgrunnlag. Det er derfor lite hensiktsmessig å lage en mal som skal passe for alle institusjonene. I stedet har NOKUT (2006) fastsatt evalueringskriterier som krever at et KS relateres til institusjonenes mål, strategier, organisering, analyser, vurderinger, beslutninger, tiltak og rapportering (se nærmere beskrivelse i vedlegg 3).

Kvalitet er et begrep med en positiv ladning. Det kan være vanskelig å stille seg negativ til begrepet kvalitet, og det kan åpne for at kvalitetsbegrepet anvendes i kombinasjoner med andre begreper som kanskje ikke har samme positive konnotasjon (for eksempel system). Dette kan være et retorisk grep for ”å sukre pillen”, og det kan være vanskelig å argumentere mot begreper eller konsepter som inneholder benevnelsen kvalitet. Det er ikke slik at innføring av KS nødvendigvis gir bedre kvalitet, men et KS kan være et middel som institusjonen kan bruke for å kontrollere, sikre og videreutvikle kvalitet ved institusjonen.

Harvey (2008) mener f.eks. at ESG (ENQA, 2005) ikke dreier seg om kvalitet som det fremste eller som forandring, men at ESG innebærer en oppfatning av kvalitet som relevans i forhold til et formål (”fitness-for-purpose”), og da blir standarden satt i forhold til hvordan ESG fungerer ved institusjonenes (dvs. det organisatoriske som standard). I Harveys artikkel er det to innvendinger mot det kravet som stilles til kvalitetssystemer gjennom ESG. For det første blir kvalitet kun sett på som tilpasning til formål, og det mangler fokus på utvikling og forbedring. For det andre er standard knyttet opp mot det organisatorisk fremfor å være relatert til ”*academic outcomes, standards of competence, the standard of service provided to students*” (Harvey, 2008:80). Det blir en svakhet ved ESG at kvalitet ikke vurderes i forhold til kompetanse og akademisk resultat.

En av årsakene til at det har kommet krav om KS er at det har vært en endring i styring av norsk høgre utdanning (Michelsen og Aamodt, 2007). Det er i dag mindre sentralisert styring, og lagt opp til mer ansvar og autonomi for institusjonene. I en slik situasjon kan det være fristende for myndighetene å legge inn andre typer kontrollfunksjoner. Det ene er krav om interne KS for å legg press på institusjonene til selv å ta ansvar for og har redskaper til å gjennomføre intern sikring av kvalitet ved utdanningen. Det andre er bruk av ytre kontroll gjennom NOKUT som vurderer om systemene er på plass.



Viktig å huske at menneskene er kvalitetsstyringens fremste mål. Menneskene i organisasjonen må være fornøyde, og oppleve at de behandles med respekt. Alle må involveres, og at alle må føle at systemet tjener dem og behandler dem godt. Et kvalitetsstyringssystem som virker fremmedgjørende eller irriterende på enkelte aktørgrupper, vil ikke fungere. I høyere utdanning eller i fagskolesektoren er det kanskje særlig undervisningspersonellet som kan føle at systemet ikke tjener dem, og som kan føle at systemet ikke behandler dem med respekt. Merk også vekten på informasjon og involvering, noe som særlig er viktig i forhold til studentene og undervisningspersonalet på grunnplanet.

En innvending mot KS er at det ikke er utviklet av eller for utdanningsinstitusjoner. Røvik (1998) er opptatt av hvordan organisasjonsoppskrifter kommer utenfra og langvegsfra for å løse bestemte problemer eller utfordringer. Tekningen rundt kvalitet, kvalitetsutvikling og KS har røttene sine tilbake til kvalitet i japansk industriproduksjon (Bolman & Deal, 1998). Mange bransjer har utviklet og implementert systemer for kvalitetssikring, men like fullt skjer det feil og det oppstår mangler (for eksempel systemsvikt, menneskelig svikt eller at en unngår å bruke systemene). Sykehus har systemer for kvalitetssikring, men like fullt oppstår det feil og en antar at det er store mørketall. Innen luftfart har de i lengre tid brukt system og prosedyrer for kvalitetssikring, men likevel skjer det feil. En stor andel av feil innen luftfart er knyttet til menneskelig svikt: Owen (2001) anslår at 60 – 80 prosent av alle ulykker og nestenulykker er et resultat av menneskelige feil (avhengig av hvilke flygninger og tidsperioder som studeres). Dette er i tråd med anslag fra Graaf (1999), Orlady & Orlady (1999), Mjøs (2002) og Myhre (1996) om at henholdsvis 65 prosent, 71 prosent, 73 prosent og 75 prosent av ulykker innen luftfart er relatert til menneskelig svikt.

Røvik fremhever at forskjellige kvalitetskonsepter var en av de mest populære organisasjonsoppskriftene gjennom 1980- og 1990-tallet (ibid:254ff). Ewell (2007) mener at systematisering av akkreditering og revidering av kvalitet kan dateres til begynnelsen av 1980-tallet i USA og begynnelsen av 1990-tallet for Europa og Australasia. KS er en organisasjonsoppskrift som kan kobles opp mot vektlegging av NPM i norsk offentlig sektor. I det neste kapitlet går vi nærmere inn på de dilemma som oppstår i kjølvannet av NPM med vektlegging av audits og kontroll.

2.4 Kontrollens dilemma

Michael Power (1994, 1997) har publisert en rekke studier av det man kan kalle ”kontrollens dilemma”. Hans utgangspunkt er at mens løpende evaluering av den informasjon vi mottar er en naturlig del av det å være et rasjonelt individ trer den eksplisitte kontroll først inn i situasjoner preget av tvil, konflikt, mistillit eller risiko. Fordi kontroll har klare kostnader trer den dermed inn i dagliglivet først i saker preget av en viss usikkerhet. På den annen side vil kontroll alltid være avhengig av tillit hvis kontrollen skal være overkommelig. Power viser at på slutten av 1980-tallet og tidlig 1990-tallet dukker audit-begrepet¹ opp i stadig flere sammenhenger og det er denne ”eksplosjonen” som er hans tema. Audit må her forstås som et vidt begrep som dekker all aktivitet fra tradisjonell revisjon, inspeksjoner, undersøkelser, monitorering til ulike former for evalueringer og vurderinger. Det er nettopp den uklarheten rundt hva audit er som har gjort det mulig å bruke begrepet i stadig nye sammenhenger, eller med Powers ord, ”The ambiguity of auditing is not a *methodological* problem but a

¹ Vi har valgt å beholde begrepet audit både fordi Power bruker det i en inkluderende og bred betydning og fordi audit-begrepet i NOKUT brukes om evaluerende ettersyn med institusjonenes samlede kvalitetsarbeid.



substantive fact” (Power 1997:6). I stedet for å gi en veldig klar definisjon av audit presiserer Power at alle praksiser kan karakteriseres både ved programmatisk (normative) og teknologiske (operasjonelle) elementer. Når det gjelder audit som fenomen er den programmatisk delen knyttet til formålet med audit, mens den teknologiske delen er knyttet til de konkrete oppgavene og rutineene. Power argumenterer for at de programmatisk og teknologiske elementene i mange tilfeller bare er svakt sammenkoblet og at denne svake koblingen også kan forklare det praktikere ofte kaller ”forventningsgapet” – gapet mellom hva man faktisk får til innenfor en rimelig ressursbruk og hva omgivelsene forventer.

Framveksten av ulike audit aktiviteter innenfor offentlig sektor er knyttet til nye styringsformer: New Public Management (NPM) bygger på en tanke om ”*sosial fremgang gjennom økning av økonomisk produktivitet. ... ved hjelp av stadig mer sofistikerte teknologier for informasjonsbehandling og organisering*” (Eriksen, 1999:95). Det innebærer profesjonell ledelse som får stort rom for manøvrering gjennom kontroll og ansvar koblet sammen med innføring av markedsorientering og resultatmål. En innvendig mot NPM innen høyere utdanning er at dette har ikke effektivitet som overordnet mål, fordi målene er langt mer flertydige enn i privat sektor og målene kan vanskeligere tallfestes. En uintendert ulempe ved NPM kan være at det blir vanskelig å klargjøre mål, det kan bli konflikter mellom mål og det kan føre til et kontrollbyråkrati. Videre kan det offentlige i økende grad få en indirekte og mer veiledende rolle, og at ulike audit aktiviteter blir derfor viktige for å ivareta det offentliges kontrollbehov. Utfordringen for de mer teknologiske elementene ved audit-aktiviteten er å kunne trekke generelle konklusjoner på grunnlag av avgrensede undersøkelser.

Men klarer audits å fange opp den kompleksiteten som høyere utdanning er underlagt, og bidrar det til å sikre utdanningskvalitet i universitet og høyskoler? Audits vil i hovedsak dreie seg om å kontrollere enkelte målbare variabler. Formålet er å kontrollere en helhet med prosesser og strukturer som, i seg selv, ikke kan gripes eller forstås uten at det gjennomføres svært omfattende undersøkelser. Derfor velges enkelte operasjonaliserbare indikatorer som undersøkes. På denne måten fungerer audits som en form for stikkprøve. Her er det flere utfordringer: For det første er det et sentralt spørsmål hvorvidt de kontrollerbare indikatorene gir et bilde av helheten. For det andre er det et spørsmål om hvorvidt aktør-rasjonalitet hos den kontrollerte part kunne utløse ikke-intenderte tilpasninger. Med andre ord: Velger aktørene suboptimale løsninger, fordi insentivene er knyttet til de målbare indikatorene? Her er vi tilbake til innvendingene mot at NPM kan føre til målkonflikter og utvikling av kontrollapparat.

Utviklingen har gått i retning av kontroll av kontrollsystemene, i stedet for kontroll av primæraktiviteten. Konsekvensene av audit virksomheten er komplekse og inkluderer konsekvenser på det operasjonelle nivået, men også både intenderte og ikke-intenderte konsekvenser på systemnivå blant annet fordi audit virksomheten i seg selv kan endre insentivsystemer og andre sentrale forhold i institusjonene. Dette er et sentralt argument for at også audit virksomheten må evalueres. Audit virksomheten kan med andre ord også analyseres på et mer overordnet samfunnsnivå fordi den berører sentrale spørsmål som demokrati, makt, kontroll, tillit og risikohåndtering. Overført til temaet, som er KS og kvalitet i høyere utdanning, reiser Powers mer generelle kritikk noen grunnleggende spørsmål: 1) i hvilken grad har KS blitt altomfattende løsninger på behovet for administrativ kontroll?, 2) i hvilken grad former KS ikke bare de institusjoner som systemene skal ivareta, men også den konteksten institusjonene inngår i?, 3) i hvilken grad fremmer eller hemmer KS dialog i utviklingen av kvalitet?, 4) er det slik at KS først blir ”synlige” når kvaliteten svikter?, 5) i



hvilken grad er KS konservative i den forstand at de repræsenterer kunnskapssystemer som i liten grad tar høgde for det nye og ikke-planlagte?



3 Institusjonenes system for kvalitetssikring

I dette kapittelet presenteres hvordan institusjonenes KS er blitt utviklet, og hvordan dagens KS er koblet opp mot ledelse av institusjonen. Videre gis en beskrivelse av hva som fungerer bra og mindre bra ved daglig bruk av KSet.

3.1 Institusjon A

Opprinnelig startet arbeidet for å utvikle kvalitetssikringssystem (KS) ved institusjon A som en sentralstyrt prosess, men det viste seg å være vanskelig å få legitimitet for denne løsningen i organisasjonen. Prosessen ble derfor stoppet opp, og i stedet valgte ledelsen å få med både ansatte og studenter i arbeidet med å utvikle KS. På denne måten ble det gitt mulighet for medvirkning, og gjennom intervjuene kom det frem at ansatte og studenter var fornøyde med at de fikk delta på møter, i diskusjoner og være med å påvirke. Det fantes en del erfaringer i institusjonen som det var verdt å bygge videre på og formulere inn i dagens KS. Men en del av disse lokale rutinene og tiltakene var personavhengig, slik at de var sårbare for om folk sluttet.

I intervjuene blir det sagt at selv om fagmiljøene alltid har vært opptatt av kvalitet (f eks bruk av fagfeller til kvalitetssikring av undervisningsopplegg), så var det en del motstand mot utvikling av KS. På slutten av utviklingsarbeidet grep ledelsen inn for å samle trådene og for å gjøre prioriteringer når det gjelder utforming og beskrivelse.

Systemet er todelt, bestående av 1) overordnede dokumenter (prinsippdokument, styrende dokumenter (planer, strategier og lignende) og organisasjonskart) og 2) et omfattende prosesshierarki, der alle prosesser som kan påvirke studiekvaliteten ved institusjonen skal beskrives. I dagens KS er det en del felles for alle avdelinger, men det aksepteres også at det er forskjeller mellom avdelinger og studiesteder. Ved avdelingene har en mulighet for at eventuelle problem løses nærmest mulig der problemet oppstår. En fordel her er at problemet kan løses umiddelbart, men det fører ikke alltid til at informasjon om avvik og tiltak rapporteres videre. Systemet inneholder en beskrivelse av begrepsbruk i KSet, fordi en ønsker å utvikle et felles språk i organisasjonen. Men det er noe uklart hvordan begrepene anvendes på det enkelte nivå og enhet² (avdeling og/eller institutt).

Institusjonen har tre ulike typer systematiske studentevalueringer. Det er a) en studentevaluering av undervisning/utdanning på fag- og studienivå, b) en årlig studentevaluering av studiekvalitet og c) en studentevaluering av læringsmiljøet som gjennomføres hvert annet år.

Et annet tema i intervjuene var kjennetegn ved institusjonens KS og dets kobling opp mot ledelse. Ledelsen har vært opptatt av å forankre KS både i ledelsen og nedover i organisasjonen. Ved institusjonen er det utarbeidet målsettinger for KS, og beskrivelser av hvordan kvalitetsarbeidet skal utføres. Institusjonen forutsetter at kvalitetsløyfen (planlegge, gjennomføre, vurdere og forbedre) er utgangspunkt for all virksomhet som er knyttet opp mot

² Begrepet enhet kan omfatte både avdeling og institutt, slik at det ikke blir så tydelig hvilke institusjonstyper det dreier seg om.



kvalitetsarbeid. En legger også opp til en arbeidsdeling mellom ulike nivå og funksjoner ved institusjonen. Sentral ledelse, dekan på avdeling, studieleder og støttefunksjoner trekkes eksplisitt frem i forbindelse med arbeidsdeling. Ved oppstart av KS var det en stor felles samling der alle nøkkelpersoner (både ansatte og studenter) ble samlet. Videre har det vært en rekke presentasjoner av KS ute i enhetene.

Alle fikk spørsmål om hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av dagens KS. Ledelsen mener at de administrative delene (f.eks. studieadministrative rutiner, tidsfrister og krav til studieprogram/emnebeskrivelser) i KSet langt på vei er på plass. Det er kommet beskrivelser av rutiner for ledelse og støtte. En fordel med formulering av rutiner er at selv om en person er borte, så er det mulig for andre personer å gå inn.

Ledelsen er fornøyd med at alt om rutiner er beskrevet og at de har fordelt arbeidsoppgaver (mellom ledelse og støttefunksjoner). I forhold til rutinebeskrivelser på administrative forhold, så stiller ledelsen likevel spørsmålet om bruken av systemet så langt kanskje er litt for topptungt.

Ledelsen mener at det nettbaserte KSet fungerer bra, og det brukes av de som trenger det. Blant annet trekker ledelsen frem nettressursen "Beste praksis" som en måte å dele gode erfaringer både mellom ansatte og mellom avdelinger. Men blant avdelingsledere og lærere er det tvil om ansatte går inn i KSet for å bruke "Beste praksis" for å finne gode løsninger for undervisning eller for håndtering av avvik. De mener at en kan bli flinkere til å bruke KS, men at det oppleves som ressurskrevende med bruk av og rapportering gjennom systemet.

De intervjuede fikk spørsmål om hvordan de oppfattet NOKUTs evalueringskriterier. Det var kun ledelsen som ga tilbakemelding på dette spørsmålet. Ledelsen er ikke fornøyd med punkt 10 i NOKUTs evalueringskriterier om at systemet omfatter "en årlig rapport om kvalitetsarbeid til institusjonenes styre" (se vedlegg III). De oppfatter at dette punktet krever at de lager en egen rapport om KSet i tillegg til den allmenne årsrapport for institusjonen. Det blir vanskelig å få tilstrekkelig oppmerksomhet rundt resultatene fra kvalitetsrapporten sammenlignet med den allmenne årsrapporten. Dessuten foretas endringer i budsjett og lignende på bakgrunn av den allmenne årsrapporten, og det blir vanskelig å få gjennomslag for endringer ut fra funn i kvalitetsrapporten. De mener at årsrapporten om kvalitetsarbeid burde vært en integrert del i det eksisterende system og rapportering.

Institusjon har følgende råd når det gjelder utvikling og bruk av KS: For det første er det viktig å bygge videre på det som allerede har og som er forankret i avdelingene og hos de ansatte. Det er med på å gi medvirkning til ansatte og studenter. Videre må systemet ha en forankring både i forhold til ledelse og i forhold til de ansatte. Dessuten trenger en å gjøre systemet så enkelt så mulig slik at det er kommuniserbart i forhold til ansatte og studenter på en oversiktlig måte. Det er også viktig å synliggjøre avviksanalyse og oppfølging av tiltak for å løse de avvik som er identifisert.

3.2 Institusjon B

Både sentral ledelse og instituttledelse forteller at sentrale krav hadde stor betydning for organisering og gjennomføring av arbeidet med å utvikle et KS. På grunn av tidspress ble dette en toppstyrt prosess, men både studienemnd, instituttledere og studenter var med i prosessen.



Institusjonen brukte studenters evaluering av undervisning og hadde undervisningsutvalg også før et KS ble etablert. Men tidligere var studenters evaluering av undervisning mer sporadisk og uorganisert. Det var heller ikke etablert prosesser for å aggregere informasjon fra ulike fag/emner og det var heller ikke rutiner for hvordan en skulle behandle avvik som fremkom gjennom studentevalueringene. Gjennom intervju med ledelse, instituttledere, lærere og studenter kom det frem at det har vært en overgang fra enkelttiltak til etablering av et system med regler, prosedyrer, tidsfrister, prosessbeskrivelser, arbeidsdeling, styringssløyfer og rapportering. Det innebærer for eksempel at en har gått fra individuelt eierskap av emner til et felles eierskap av emner.

Institusjonen har åtte kvalitetsområder som inngår i tre tema for kvalitet hvor det samles inn og analyseres indikatorer. Det dreier seg om inntakskvalitet, innsatskvalitet (styring, utdanning, akademiske ressurser, læringsmiljø, forskerutdanning og internasjonalisering) og resultat-kvalitet.

Gjennom studentevalueringer er det mulig å få vurderinger av enkeltlærere, emner og studieprogram. Evaluering av studieprogram³ innebærer at en bruker internasjonale komiteer for å vurdere alle sider ved studieprogrammet, for eksempel ser komiteene på planverk, evalueringer og har møter med avtakere i arbeidslivet. Det gjennomføres evalueringer av hvordan studentene opplever ulike sider ved undervisning, veiledning og studiemiljø.

KS er forankret i den sentrale ledelsen blant annet ved resultater fra studentevalueringer tas opp i styringsdialog mellom rektor og instituttledelse. Det er instituttledelsens ansvar å følge opp emner og studieprogram, slik at de kan ta hensyn til resultater som fremkommer gjennom gjennomgang og evalueringer - for eksempel ved oppfølging av studenttilfredshet med forelesere gjennom samtaler mellom instituttledere og aktuelle lærere. Ledere fra instituttene forteller at de har mulighet for å foreslå eller komme med tiltak for å sikre kvaliteten ved utdanningen. Instituttene mener at det er faggruppene internt på instituttet som er ansvarlige for leveranse av undervisning, slik at det er her de faglige diskusjonene foregår og hvor ansvaret ligger.

Undervisningsledelsen mener at KSet nå blir oppfattet av alle og at det er en mer samkjørt stab. Det er også blitt større bevissthet om hvem som har ansvar for hva. Samtidig viser intervjuene at det er fokus på forskjellige sider ved KSet og at det er ulik begrepsbruk hos de forskjellige gruppene som er intervjuet. Det kan tyde på at det systemet oppleves ulikt avhengig av hvor en sitter i organisasjonen og hvilke arbeidsoppgaver og myndighet en har.

Et sentralt tema i intervjuene var hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av dagens KS. KSet gir ledelsen (både sentral og lokal) oversikt og legitimitet til å foreslå tiltak og gjøre endringer. Bruk av den eksterne evalueringskomiteer er et viktig element for å få en kritisk gjennomgang av studieprogram. Studentevalueringene gjør det mulig for institusjonen å avdekke hvilke emner som får en lav vurdering fra studentene. Det er da opp til instituttledere å ha møter med aktuelle lærere, for å finne ut hva som kan være bakgrunn for den tilbakemeldingen som studentene gir og for å komme med tiltak. Studentevalueringer er gjort over flere år, slik at institusjon B nå kan sammenligne dagens resultater med tidligere funn. Det kan være interessant med data fra tidsstudier både for lærere og andre, fordi da kan en se

³ Dette er organisert ganske likt NOKUTs evalueringer



utvikling og endring. Lærerne mener at en får kartlagt hvordan institusjonen gjør ting, og man får på plass tiltak for å forbedre og man måler om det dermed også har skjedd en forbedring i ettertid. Det er en stor utfordring å sette i gang passende tiltak for å behandle de avvikene som er funnet. Det er viktig med synliggjøring av tiltak på bakgrunn av de avvik som er funnet gjennom bruk av KSet.

Alle gruppene ble bedt om å komme med innspill til departementets forskrift. Det var ledergruppen som hadde innspill her. Det mener at NOKUTs kriterier bør formuleres i et enkelt språk og at evalueringskriteriene bør knyttes opp mot målbare indikatorer. På den måten mener ledelsen at NOKUT kan fremme beste praksiser.

I løpet av intervjuene ba vi ledelsen, undervisningsledere, lærere og studenter om å gi noen råd til andre ved utvikling og bruk av KS. For det første ble det fremhevet å ha en sentral og dyktig ressurs som kan drive prosessen med KS og knytte det opp mot de sykliske planleggings-, rapporterings- og beslutningsprosesser i institusjonen. For det andre er det nødvendig å velge ut områder som er viktige for institusjonen og som blir oppfattet av ansatte og studenter som relevante. For det tredje er det et krav om at systemet klarer å avdekke og rapportere om avvik slik at en kan sette i gang prosessen med å analysere bakgrunn for avvik og komme med tiltak/oppfølging. For det fjerde kom det frem hvor viktig det er å ha en stadig videreutvikling av et funksjonelt og enkelt system. Institusjonen har startet en prosess med å revidere dagens KS, og det har blant annet ført til fokus på noen færre tema og indikatorer.

3.3 Institusjon C

Gjennom intervjuene med ledelse, nøkkelpersoner og instituttledere kom det frem at institusjonen hadde mange relevante tiltak og rutiner også før innføring av KS, men at det tidligere arbeidet med kvalitetssikring var mer sporadisk og ikke så helhetlig og strukturert.

Den første versjonen av KS (godkjent av NOKUT i 2004) ble ansett å være for byråkratisk, og institusjonen var heller ikke helt fornøyd med den elektroniske plattformen som var valgt. En intern gjennomgang førte til at institusjonen i 2006 fikk på plass en annen plattform for administrasjon og bruk av KS.

Dagens KS er felles for alle enheter ved institusjonen. Det er forankret i den sentrale ledelsen. Ledelsen og administrasjonen mener at det har vært viktig å utvikle et felles KS som er likt for alle deler av institusjonens understruktur, og ikke et system for enkeltdeler ved institusjonen. Administrasjonen forteller at de har forsøkt å etablere et felles begrepsapparat, men det er ikke uproblematisk fordi fagmiljøene bruker forskjellige begreper i sitt daglige virke.

Det er tatt i bruk en nettbasert plattform hvor lærere og studenter kan gå inn og lese all informasjon om KS prosesser og evalueringsrapporter. Ledelse og administrasjon mener at det nye systemet er mer oversiktlig og lettere å finne fram i enn det første systemet. Selv om det er et oversiktlig system, så mener lærere og student at det fortsatt er behov for forenkling.

KS er i fokus ved ledermøter og ved styring av institusjonen. Det er fire overordnede kvalitetsbegreper som blir trukket fram i planarbeidet. Det dreier seg om programkvalitet,



studiekvalitet, læringsmiljøkvalitet og styringskvalitet. Disse begrepene er koblet opp mot studentrekruttering, faglige aktiviteter og økonomistyring/drift som er tre hovedprosesser for institusjonen.

KS er også et tema i møter og omstillingsseminar. Det legger opp til at det skal være en rekke møter og møtepunkter mellom studenter/lærere, lærere/administrasjon og faglig ledelse/administrasjon. Hensikten med dette er at det skal sikre kobling mellom vitenskapelig/administrasjon og mellom høyskole/studenter. For avdelingene kan det bli omfattende krav til møter, og det gjelder spesielt for personer som har mange roller (lærere, leder, etc). Avdelingene har også erfaring med at det kan være vanskelig å motivere studenter (for eksempel studenter på siste året) til å delta på møter siden de kanskje ikke ser umiddelbare resultater eller siden de skal avslutte studiene.

Representantene fra institusjonen fikk spørsmål om hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av dagens KS. Ved avdelingene er de positive til systematikken (hva som skal skje, når det skal og av hvem) fordi den gir god oversikt og det blir ikke så tilfeldig. Administrasjonen mener at KSet har gitt en mer helhetlig og systematisk tenkning. Det gir institusjonen mer forutsigbarhet enn det gjorde før. Det blir snakket om KS og at det blir en type selvjustis i alle miljø ved at det ikke er lov å sluntre unna. En oversikt viser at ca 85 % av lærerne gjennomfører studentevalueringer og avholder møter med studentene sine. Institusjonene opplever at dette er et akseptabelt resultat i forhold til forventet aktivitet.

Ledelsen fremhever at det er en ting er å ha rutinebeskrivelser, men en annen ting er å faktisk bruke disse beskrivelsene aktivt. Institusjonen mener at de har en kultur for å ha fokus på kvalitetsarbeid, og at dette ikke bare er på papiret. Fra avdelingene påpekes det at det kan være vanskelig å se at rapportering utløser avviksanalyser og iverksetting av relevante tiltak. Det kan både være fordi det tar lang tid å få gjort endringer (for eksempel endring i studieplaner en gang i året), men det kan også være vanskelig å vite hvor en avviksmelding befinner seg i systemet (dvs. hvor en bestemt melding ligger i prosessen).

I møtene ble de intervjuede bedt om å komme med innspill til departementets forskrift. I to av gruppene kom det frem at en var rimelig fornøyd med dem. Men samtidig påpekte de at NOKUT bør analysere kvalitet, vise frem eksempler på 'best practice' og holde seminarer for sektoren. Det etterlyses også en sammenligning av NOKUTs kriteriene opp mot ISO-standard. I den forbindelse etterlyses kriterier for avvikshåndtering som del av NOKUTs evalueringskriterier.

Samlet sett ga de tre gruppene fra institusjon C følgende råd når det gjelder utvikling og bruk av KS. For det første fremheves det at KS må være helhetlig, systematisk og sterkt ledelsesforankret. For det andre er det nødvendig å utvikle en kultur med fokus på KS og hvor en benytter seg av de mange møtepunktene som finnes for KS-arbeidet. For det tredje er det nødvendig å sette av tid og ressurser til motivering og opplæring av brukere på alle nivå.

3.4 Oppsummering

Institusjonens arbeid med å videreutvikle dagens KS har vært et gjennomgående tema i alle intervjuene. Felles for de tre institusjonene er at det også før kravet om KS var et fokus på hvordan utvikle god kvalitet ved utdanningen. Det har dreid seg om samarbeid mellom kollegaer og det har vært gjennomført evalueringer av studenters tilfredshet. Før kravet om



KS har kvalitetsarbeidet vært forholdsvis fritt og uorganisert, men ved krav om KS i høyere utdanning har det blitt et press om planlegging, struktur og dokumentasjon av institusjonens arbeid med kvalitet i utdanning. Et kjennetegn ved denne prosessen er at det har skjedd en overgang fra enkelttiltak til etablering av et system med regler, prosedyrer, arbeidsdeling og rapportering. Før var det personlige og personavhengige prosesser, men nå har det skjedd en formalisering og byråkratisering.

Ut fra møtene virker det som arbeidet med KS er innarbeidet som en del av institusjonens ledelse. I intervjuene fremkommer det å være noen forskjeller ved hvordan institusjonene organiserer evalueringer, møter og rapporteringer. Men likevel er det et gjennomgående funn at KS har en forankring i sentral ledelse. Det er vitenskapelig ansatte som har sentrale administrative funksjoner i sentral ledelse og på institutter. Det viser seg at disse funksjonene har viktige roller og nøkkelpunkter i institusjonens KS. Dette er i tråd med Stensaker (2006:27) og Dysthe, Raaheim, Lima og Bygstad (2006:52), som gjennom evalueringen av kvalitetsreformen, mener å finne en sterkere profesjonalisering og byråkratisering av kvalitetsarbeidet. Dysthe, Raaheim & Lima (2005) og Dysthe m.fl. (2006) beskriver hvordan de vitenskapelig ansatte opplever en tidsklemme ved at *”de nå skal innfri økte krav til både undervisning og forskning”* (ibid:52). Denne ’tidsklemma’ kan ikke tilskrives endringer i moduler og studieplaner, fordi flere institusjoner har *økt arbeidsbelastningen betydelig ved å opprette en lang rekke nye fagtilbud, uten å øke antallet faglig tilsatte, og den situasjonen kan bare løses ved intern prioritering* (Dysthe m.fl., 2006:56).

Samtidig er KS et verktøy for administrasjonen til å samle inn, analysere og foreslå tiltak på bakgrunn av en rekke indikatorer som er beskrevet i KS (f eks opptakspoeng, evalueringer, gjennomstrømming, strykpersent). Michelsen & Aamodt (2007) påpeker at byråkratisering kan skape et tungrodd system med ekstraarbeid og ansvarsfraskrivelse. Det kan argumenteres for at institusjoner kan oppnå en forenkling ved å unngå sentralisering/systematisering av kvalitetsarbeid, men da kan arbeidet bli preget av tilfeldigheter. Fordelen med en systematisering av kvalitetssikring kan være at institusjonen sikres gode rutiner og en forhindrer at kvalitetssikring er overlatt til tilfeldigheter og enkeltpersoners interesse.

Institusjonene har utarbeidet ulike systemer. De har litt forskjellige erfaringer med hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av KS i daglig arbeid. Men likevel er det noen fellestrekk. Alle institusjonene har et fokus på innsatskvaliteten og de sier seg ganske fornøyd med organisering og gjennomføring av evalueringer. Videre fremkommer det å være forholdsvis ressurskrevende å utvikle og bruke et KS. Det tar mye tid å gjennomføre evaluering, lage rapportering, gjøre analyser av resultater, iverksette tiltak og synliggjøre tiltak. Institusjonene rapporterer om mindre ressursbruk knyttet til inntakskvalitet og resultat kvalitet sammenlignet med innsatskvalitet. En forklaring på dette er kanskje at det er krevende å iverksette tiltak i forhold til inntakskvalitet og det kan være vanskelig å ha gode indikatorer på resultat kvalitet. Gjennom Bologna-prosessen arbeides det for tiden med utvikling av et kvalifikasjonsrammeverk med fokus på læringsutbytte, og her er utfordringene blant annet knyttet til å få stabile og pålitelige indikatorer (Aamodt, Prøitz, Hovdehaugen og Stensaker, 2007).

Det var forholdsvis lite respons på spørsmål om hvordan institusjonen oppfatter NOKUTs evalueringskriterier for den første syklus. Dette er tre institusjoner som har fått sine system godkjent og som blir regnet for å ha gode og anerkjente systemer – og som dermed kanskje har akseptert tankegangen som ligger til grunn for KS og evalueringer av KS. Det er ikke utenkelig at vi ville fått andre tilbakemeldinger på NOKUTs evalueringskriterier ved å snakke



med institusjoner som ikke har fått godkjent sine systemer. Det var primært den sentrale ledelsen som hadde innspill på disse kriteriene, og det kan være en indikasjon på at det primært er ledelsen som har et aktivt forhold til kriteriene. Vanskelig å finne noen felles tilbakemelding på tvers av institusjonene (problemer med egen rapport for KS, tungvint formulering av kriterier, større fokus på avvikshåndtering, avklaring i forhold til ISO-standard og behov for å få frem eksempler på beste praksis). I evalueringen av NOKUT trekker også Langfeldt m.fl. (2008) frem behovet for å forenkle både formulering, innhold i og prosedyrer ved evaluering. På den andre siden er norske utdanningsinstitusjoner forskjellige når det gjelder størrelse, utdanningstilbud, fagtype, studentgrupper og faglig nivå. Det kan være interessant å utrede om det er mulig å presentere løsninger på utforming og bruk av KS som passer alle norske institusjoner innen høyere utdanning.

Når det gjelder råd for utvikling og bruk av KS, dreier det seg om forenkling av system, opplæring av brukere, fokus på hva som er sentralt for institusjonen og formidling av resultater (tiltak). Det virker å være en utfordring når det gjelder å gi god nok opplæring til brukerne av KS og når det gjelder å dele kunnskap på tvers av enheter og arbeidsdeling.

Erfaringene tyder på at det kan være krevende å finne balansen mellom et system som fanger opp avvik og samtidig ikke er for komplisert i praksis.



4 Utdanningskvalitet, arbeidsdeling og kvalitetsoppnåelse

I dette kapittelet tar vi for oss hvilke erfaringer institusjonene har gjort seg med KS i forhold til utdanningskvalitet. Studentevalueringer, evaluering av studieprogram og utvikling av studieplaner blir trukket frem som eksempler på hvordan utdanningskvalitet inngår i KS. Videre forsøker vi å beskrive hva som kjennetegner arbeidsdelingen i forbindelse med utdanningskvalitet og KS. Det dreier seg om å belyse hvem innføring av KS har hatt betydning for. Avslutningsvis forsøker vi å ta for oss om KS har betydning for å kvalitetsoppnåelse og det å vurdere kvalitetsoppnåelse ved institusjonene.

4.1 Studentevaluering

Et tema for samtalene var hvilke erfaringer de intervjuede ansatte og studenter hadde med KS i forhold til utdanningskvalitet. I den forbindelse trakk de fleste gruppene frem studentevaluering som et element i arbeidet med utdanningskvalitet. Det er forskjeller når det gjelder hvordan de tre institusjonene har organisert studentevaluering av enkeltemner med påfølgende analyse og rapport. Dette gjøres fra sentralt hold ved den ene institusjon, mens ved de to andre institusjonene er det lærer som ansvar for emneevaluering (gjennomføring, analyse og tiltak). I det første tilfellet blir det utarbeidet en felles rapport hvor det er mulig å sammenligne emner med hverandre, og hvor det er mulig å sammenligne årets evalueringer med resultater fra tidligere år. Ved de to andre institusjonene er det lærer som har ansvar for å rapportere. Men det er ikke alle lærere som gjennomfører evaluering, og det er heller ikke alle som rapporterer videre hva som har kommet ut av evalueringene. Da kan det være vanskelig for ledelsen å vite hva som foregår ute i undervisningsrom. Nå trenger det ikke være nødvendig med informasjon fra emner og studieprogram hvor undervisning og veiledning holder god kvalitet, men det er viktig at ledelsen får informasjon fra emner og studieprogram hvor kvalitet ikke er god nok. Her kan studentene mobilisere tillitsmannsapparatet og involvere ledelsen hvis deres tilbakemeldinger ikke fører frem, men det er ikke alle studenter som vet om denne muligheten.

Det viser seg å være ulikheter mellom de tre institusjonene når det gjelder hvem som har ansvaret for å gjennomføre studentevaluering av studieprogram. Dette gjøres sentralt ved to av institusjonene, mens ved den tredje institusjonen er det et årlig møte (for hvert studieprogram) for evaluering av det aktuelle studieprogram. Ved alle tre institusjonene utarbeides det en kvalitetsrapport for å synliggjøre overfor studenter og andre hva som har kommet frem gjennom evalueringene. Men det er primært i det første tilfellet det kan gjøres en sammenligning mellom studieprogram og i forhold til resultater fra tidligere år.

Det er eksempler på bruk av både anonyme og ikke-anonyme studentevalueringer. Ved ikke-anonyme studentevalueringer kan en legge opp til dialog mellom lærer og student, men her kan det være vanskelig å komme med direkte kritikk til læreren (fordi lærer gir undervisning, veiledning og deltar i karaktersetting). Ved anonyme evalueringer trenger ikke studentene tenke gjennom eventuelle negative sanksjoner ved å gi tilbakemelding. Men bivirkninger av anonyme studentevaluering som gjennomføres etter eksamen er at det kommer del krasse og personlige kommentarer om lærere og at det ikke er mulig for lærerne å gå i dialog⁴ med

⁴ Lærer kan ha muligheter for å starte dialog rundt anonyme tilbakemeldinger, men da føres dialogen med klassen eller kullet og ikke med enkeltstudenter



studentene. Felles for institusjonene er at det er vanskelig å få alle studentene til å delta i evalueringer (gjelder både ved anonyme og ikke-anonyme evalueringer). Når en mangler informasjon om hva som kjennetegner de som ikke svarer på spørreskjema eller deltar på evalueringsmøter, vil det hefte usikkerhet ved hvor representative tilbakemeldingene er. Ved lav svarprosent på spørreundersøkelser vil det alltid være en fare for at de mest kritiske er overrepresentert.

Studentevalueringer er ikke tilstrekkelig for å vurdere kvalitet på utdanning. Det er også viktig å analysere hva som ligger bak de kommentarene eller det tallmateriale en har fått. Det er eksempler på at lærere får særdeles god tilbakemelding i et kurs og negativ tilbakemelding i et annet kurs. Det kan være forhold utenfor lærerens kontroll som har betydning for tilbakemeldingen, f eks størrelsen på studentgruppen, ressurser til emnet eller hvilke språk de gjennomføres på. Videre kan vanskelighetsgrad på emne eller eksamensoppgave spille en rolle for studentenes tilbakemeldinger. En lærer påpeker at ved å gjøre emnet litt vanskeligere, kan det bli mer negativ kritikk mot emnet. Det er derfor viktig å forsøke å forstå hva som er årsakene til tilbakemeldinger på bestemte emner eller program.

Ved desentralisert evaluering av emner er det læreren som skal analysere og vurdere årsaker til at studenter er fornøyd eller misfornøyd med et emne. Selv om det er laget et system for å bidra til at en samler inn og analyserer avvik, er det læreren selv som bestemmer over denne prosessen. Det som skjer i og etter møte mellom lærere og studenter kan være er lite gjennomiktig (f eks for andre lærere, andre studenter, ledere og støttefunksjoner). Gjennom en sentralisert evaluering er det ledelsen i samarbeid med lærer som følger opp og forsøker å finne årsaker til studentens oppfatninger, diskutere problemforståelse, finne aktuelle utviklingsveier og komme med tiltak for å møte studentenes tilbakemeldinger. Felles for både sentralisert og desentralisert evaluering er at det er tids- og ressurskrevende å gjøre grundige vurderinger og komme med tiltak.

Ved innføring av KS blir det et sterkere fokus på og klarere rammer for gjennomføring og oppfølging av studentevalueringer. Det er ulik oppfatning av om det er systematisk sammenheng mellom innspill fra evaluering og iverksetting av tiltak. Det kan være vanskelig å gjøre noe med lærere som får dårlig tilbakemelding og som ikke er villig til å gjøre noe med det. Studentene etterlyser tiltak basert på emneevalueringer, og de kommer med eksempler på både at det gjøres noe (f eks bytte av foreleser ved høy strykprosent eller tilbud om ekstra undervisning) og at det ikke gjøres noe på tross av dårlige tilbakemeldinger. Det er viktig å komme med en oppfølging av de resultatene som fremkommer ved evaluering av lærer eller ved evaluering av studieprogram. Et sterkt fokus på evalueringer sammen med manglende synliggjøring av konkrete tiltak kan være en forklaring på at det er en viss evalueringstretthet blant studentene (se også Froestad, 2007). Det tar tid å gjøre endringer, fordi dette gjøres på bestemte tidspunkt i forhold til emne- og studieplaner. Trolig skjer det endringer som studentene ikke ser, fordi studentene har gått videre på andre emner eller studieprogram, når endringene blir iverksatt. Det er på mange måter et dilemma at studentene er de som vet hvor skoen trykker, men samtidig er studentene en flyktig og ikke-permanent del av utdanningssystemet.



4.2 Studieplaner

Studieplaner inneholder beskrivelser av hva et bestemt studium skal inneholde og hva det skal gi studentene som følger studiet. Studieplaner er et tema som nevnes i forbindelse med spørsmålet om hvilken betydning KS har for utdanningskvalitet. Tidligere har det vært store forskjeller i planene, men nå har en begynt å jobbe systematisk med studieplaner. Det har skjedd en styrking av planverk og planers status, f.eks. er studieplaner og emneplaner bindende for de studentene som har kommet inn. Men selv om studieplaner er styrende, så kan det være en viss variasjon i planer mellom enheter (institutt og avdelinger).

Det periodiske arbeidet med studieplaner innebærer ofte et samarbeid mellom administrasjon, faglig ledelse og lærere. Studieplaner blir diskutert innenfor lærergrupper, men det hender også at administrasjonen blir tatt med på diskusjon (f.eks. i forhold til omfang og andre formelle krav). Felles for institusjonene er at de har KS som inneholder prosedyrer for saksbehandling når det gjelder studieprogram, emneplaner, pensumslister, etc. Det blir en byråkratisering av prosesser som tidligere hadde mulighet for mer fleksible løsninger. Blant annet blir det trukket frem at det er tidskrevende å gjøre endringer og at det kan være vanskelig å gjøre tilpasninger undervegs (hvis det ikke er åpnet for dette i studieplanene).

Hvilken betydning har KS i forhold til studieplaner? Det fremkommer at arbeidet med studieplaner gir mer struktur i forhold til form og tid. Det kommer også frem i intervjuene at KS har gitt mer fokus på utdanningskvalitet, spesielt viser det seg i mye bedre planverk (emnebeskrivelser, studieplaner og studieprogramutvikling). På tvers av alle tre institusjonene er det enighet om at KS hatt positiv betydning for å utvikle kvalitet på studieplaner.

Goodlad (1979) har en forståelse av læreplanen på ulike nivåer: ideenes læreplan, den formelle læreplanen, den oppfattede læreplanen, den iverksatte læreplanen, og den erfarte læreplanen (Engelsen, 1999: 26). På samme måte er det ulike nivåer ved læreplanene avhengig av hvem som jobber med disse. Den oppfattede studieplanen er slik fagmiljøet og lærerne oppfatter og iversetter planen. Mens den erfarte studieplan blir slik som studentene oppfatter den gjennom sitt møte med fag- og administrativt miljø. Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig å se på beskrivelsene i læreplanen. For å vite mer om hvordan en læreplan fungerer er det behov for nærmere kartlegginger (f.eks. gjennom brukerundersøkelser eller gjennom eksterne evalueringer).

4.3 Eksterne evalueringer av studieprogram

Med studieprogram menes en gitt samling emner som studenter kan tas opp til og få studierett på. Et studieprogram kjennetegnes ved at det ikke er nødvendig å søke nytt opptak for å ta nye emner innenfor studieprogrammet. Studieprogrammer kan både være vitnemålsgivende og ikke-vitnemålsgivende (NSD DBH⁵).

Et studieprogram dreier seg om mer enn studieplaner. Studieprogram er hvordan en studieplan er iverksatt, hvordan den gjennomføres og hvilke resultater den gir overfor studenter og avtakere.

⁵ http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/dokumentasjon/fremhenting.cfm?emne_id=5&tabell_id=347&emne_navn=Studietilbud



Institusjonene har erfaringer med evaluering og akkrediteringer utført av eksterne komiteer. Hvert eneste år arrangerer to av institusjonene – på eget initiativ og for egen kostnad – evalueringer av utvalgte studieprogram ved å bruke komiteer med eksterne eksperter. Disse komiteene ser på planverk, evalueringer og har møter med avtakere i arbeidslivet. Dermed får institusjonen innspill fra nåværende og kommende arbeidsgivere om hva de forventer at ferdigutdannende studentene skal kunne. Sentral ledelse er fornøyd med dette arbeidet, og de antar at evaluering av studieprogram har betydning for å videreutvikle kvaliteten både ved studieplaner og ved studieprogrammene. På denne måten blir studieprogrammene vurdert i forhold til målsettinger, sammensetting av emner, pensum, relevans, etc.

Den ene institusjonen har ekspertgrupper med internasjonale deltakere slik at de får inn et internasjonalt/komparativt perspektiv. Det er ressurskrevende å gjennomføre og følge opp resultatene fra evalueringene. Men institusjonen velger å fortsette å gjøre det fordi de får gode analyser og nyttige tilbakemeldinger fra komiteene.

Det fremkommer gjennom intervjuene at de som legger inn ekstern evaluering av studieprogram som del av KS, opplever at de får interessante innspill fra eksperter på fagområdet.



4.4 Arbeidsdeling

I forbindelse med innføring av KS kan det være relevant å stille spørsmålet ”for hvem har KS betydning?”. Gjennom en nærmere diskusjon av arbeidsdeling kan det være mulig å få frem hvilken betydning KS har for ulike grupper.

Dagens KS gir den sentrale ledelsen ved institusjonen en systematisk oversikt over hva som gjøres ved institusjonen f eks gjennom rapporter fra institutt/avdeling, gjennom indikatorer og gjennom møter. Det gir også den sentrale ledelsen informasjon om hva som ikke går som planlagt og hvem som eventuelt ”melder seg ut”. I en evalueringsrapport av kvalitetsreformen fremhever Michelsen og Aamodt at sentral ledelse ved institusjonene ”*opplever økt handlingsrom etter reformen, og det utvikler seg tydeligere ansvarsforhold og en klarere ledelsesstruktur*” (2006, s. 10). Videre finner Langfeldt m.fl. (2008) gjennom evaluering av NOKUT at ledelsen er mest positive til KS.

Sentral ledelse har fått en infrastruktur for styring fordi KS inneholder beskrivelser av prosedyrer og rutiner for arbeidsfordeling, tidsfrister, innsamling av informasjon, analyser, rapporter og iverksetting av tiltak. Likevel er det eksempler fra institusjonene at ledelsen gjennom desentralisering (f eks av emneevalueringer), kan gi fra seg kontroll over hva som skjer med enkeltemner ute i undervisningsrommene.

Det er ledelsen som har et hovedansvar for å utvikle og drifte KS, men det er et felles prosjekt. Eksempler viser en arbeidsdeling ved at noen fra fagsiden er prosjekteier og noen fra administrasjonen er prosjektleder for KS. Samtidig har det skjedd en kompetanseheving av administrasjonen ved at de har mulighet for å spesialisere seg i forhold til enkeltoppgaver. Ved tilsetting av administrativt personale har institusjonen også gått mer aktivt ut for å kreve høy kompetanse. Det blir mer samarbeid mellom vitenskapelige og administrative grupper. Dette gir rom for utveksling av erfaringer med systemet mellom disse gruppene, og det muliggjør en form for samarbeid om KS. Michelsen og Aamodt understreker også at ”*administrative og faglige ansatte etablerer nye (elektroniske) arenaer for samarbeid*” (2006, s. 29). Alle tre institusjonene har nettbaserte plattformer for administrasjon og bruk av KS.

Michelsen og Aamodt (2006) fremhever at ved gjennomgang av KS viser at ”*mange prosesser sammenkoples i langt sterkere grad enn tidligere*” (2006, s. 29). Et fellestrekk fra møtene med ledelse på institutter og avdelinger er at KS fremstår som et nyttig redskap for å koordinere aktiviteter i forhold til institusjonens tidsfrister og prosedyrer. Ledelsen på underordnet nivå (institutt eller avdelinger) har ansvar for gjennomgå og følge opp studieprogram og emner. Det kan være krevende å bruke KS for ledere som har mange roller og funksjoner på enheter hvor det er mange og små fagmiljøer. I slike situasjoner kan KS gi økt arbeidsbelastning gjennom møter, gjennomgang av informasjon og produksjon av rapporter.

KS har prosedyrer for saksbehandling av studieprogram, emneplaner, pensumslister, undervisningsplan og evaluering. Lærerne kan ikke lenger gjøre som de vil med enkeltemner, fordi emne knyttes tettere opp mot studieplaner og studieprogram. I intervjuene er det flere som påpeker at det har vært en overgang fra selvstendig eierskap av emner til at emner blir fellesprosjekt for ansatte ved enhetene. Samtidig viser studier at lærere bruker mer tid til undervisning, veiledning og oppfølging av studenter. Det ser ut til å være en arbeidsdeling på



enhetene (institutt/avdelinger) ved at undervisningsleder har et overordnet ansvar, mens de enkelte lærerne kommer inn og bidrar med forelesninger, etc.

Ved sentralstyrt evaluering av emner blir tilbakemelding på lærere og oppfølging av lærere synlig for studenter, lærere, administrasjon og ledelse. Men når lærer selv har ansvar for å gjennomføre evaluering og ha oppfølging av egne emner, er det opp til lærerne å løse de problemene som fremkommer. Selv om de skal rapportere videre om egne emner og egen undervisning, så er en avhengig av at dette gjøres for å få innsikt hva som skjer med undervisningen. Lærerne må forholde seg til studentenes tilbakemelding, f.eks. kan studentene ved enkelte institusjoner påklage lærers eventuelle manglende oppfølging videre i systemet.

Studenten har rettigheter i KS, og de har mulighet for deltakelse og å komme med innspill til institusjonen. Studentene får muligheter til å gi tilbakemelding på emner, studieplaner, læringsmiljø og andre sider ved studiekvalitet. De er med i en rekke utvalg (f.eks. LMU og studiekvalitetsutvalg), men likevel etterlyser de tiltak på bakgrunn av rapporter og evalueringer. Siden det hvert eneste år kan være nye studenter ved institusjonene er det behov for å gi studenter og klassekontakter tilstrekkelig informasjon om systemet og hvilke rettigheter de har. Det er også eksempler på at klassekontakter mener at de ikke har fått nødvendig informasjonen sine studentrettigheter i forbindelse med bruk av KS.

Hvem er det som får sentrale posisjoner når det gjelder å drifte, lede og utvikle institusjonens KS? Michelsen og Aamodt (2006) mener at vi har fått administrative systemer som skyver fagpersonalet ut av prosessen med kvalitetssikring. Det er vanskelig å si noe eksakt om omfanget av "utskyving av fagpersonalet", fordi vi ikke vet sikkert hvor stor del av fagpersonalet som tidligere var aktivt med i kvalitetssikringsarbeidet. Men omfanget av "utskyving av fagpersonalet" henger sammen med hvor sentralisert og desentralisert ansvaret for emner er. En sentralisering av studieprogram, studieplaner og emner innebærer ikke at administrasjonen overtar, fordi det er faglig ledelse (ved institutt og avdelinger) som får et ansvar for oppfølging av emner. Administrasjon får en sentral plass, men ikke nødvendigvis økt ansvar og myndighet overfor det faglige.

Når det gjelder arbeidsdeling så indikerer intervjuene at innføring av KS har hatt positiv betydning for ledelse, studenter og administrasjon. Endring av posisjoner og arbeidsfordeling kan ha betydning for kvalitetssikring ved at 1) kvalitetsarbeidet i større grad blir knyttet opp mot administrasjon enn fag og 2) kvalitetsarbeidet profesjonaliseres i egne stillinger. På den ene siden kan profesjonalisering gi et større fokus på administrasjon av kvalitetssystemet framfor å arbeide med utvikling av studiekvalitet fra et faglig hold. På den andre siden kan profesjonalisering bidra til spesialisering og økt kompetanse hos de som leder og utvikler institusjonens KS. Det kan gi god og pålitelig informasjon til faglig ledelse.

Det har uten tvil skjedd en endring i forholdet mellom administrasjon og fagtilsatte i kjølvannet av Kvalitetsreformen som i høyeste grad berører det pedagogiske arbeidet, også i fortsettelsen. Det administrative sjiktet har fått en sterkere rolle enn før når det gjelder undervisning, og vi ser en ny type sammenveving av fag og administrasjon. (Dysthe, Raaheim, Lima og Bygstad, 2006:58).

Både i denne studien og evaluering av kvalitetsreformen (Dysthe, m.fl., 2006; Stensaker, 2006) fremkommer det at innføring og bruk av KS gir en endring av arbeidsdeling ved institusjonene. Det blir mer administrasjon, byråkrati og spesialisering, men hvilken betydning har dette for utdanningskvaliteten ved institusjonene?



Det kan hende at KS har svekket enkeltlærernes faglig kontroll med undervisning, men det fremkommer også at fagmiljøene og enhetene har fått større ansvar for studieprogram og emner. Det kan også hende at innføring av KS styrker administrasjonen gjennom eierskap til prosesser, men samtidig har alle disse tre institusjonene faglig ledelse hvor det er vitenskapelig ansatte som har det overordnede ansvar for faget. Det kan se ut som vitenskapelig ansatte får flere karriereveier (undervisning, forskning og ledelse) ettersom prosessene i institusjonene blir stadig mer komplekse og omfattende.

4.5 Kvalitetsoppnåelse

”People who study quality say that *good people working according to good processes accomplish more than good people working with poor ones*. Processes reflect the way people organize their work and the kinds for data they use to inform decisions. Good processes represent a necessary condition for high quality. It’s true, of course that good processes are not sufficient. Sufficiency also requires the right resources”

(Massey, 2003:165 in Rosa & Amaral, 2006: 181) .

Det er grunn for å anta at innføring og bruk av systemer verken er en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for kvalitet i utdanning. Det er ikke mulig å strukturere seg frem til god kvalitet hvis man mangler kompetente lærere, lærevillige studenter og gode læringsressurser (både bygninger, utstyr og infrastruktur som bibliotek, it-tjenester, etc.). Flere av de som er ansvarlige for undervisning på enhetene påpeker at det kan bli for mye fokus på kvalitetssikring slik at en glemmer kvalitet. Det er mange forhold (ut over KS) som har betydning for kvalitet, f eks budsjett (til utstyr, lab og lærere), studentinnsats og hvilke handlingsrommet som enheten og/eller studieprogrammet har.

I evalueringen av NOKUT har Langfeldt m.fl. (2008) distribuert spørreskjema til personer som har vært i befatning med NOKUT, og analyse av svarene viser at flere innen UoH mener at evaluerings- og godkjenningprosesser har positiv betydning. For eksempel blir igangsetting av selvevalueringprosesser trukket frem som positivt både i evalueringen av kvalitetsreformen (Stensaker, 2006) og i evalueringen av NOKUT (Langfeldt m.fl., 2008).

Det er ikke slik at KS har betydning for kvalitet per se. Men gjennom møtene med disse tre institusjonene kom det frem at KS kan ha positiv betydning for kvaliteten på utvalgte områder hvor det finnes gode indikatorer, hvor det gjennomføres analyser for å trenge bak indikatorene og hvor det er mulighet for å gjøre nødvendige endringer.

Videre gir KS en struktur som gjør det mulig å vurdere kvalitetsoppnåelse og kvalitetsutvikling. Arbeidet med KS gjør det mulig å utvikle og ha en systematisk analyse av endringer over tid og mellom emner. Flere institusjoner utvikler og bruker indikatorer på ulike sider ved kvalitet (f eks inntakskvalitet, innsatskvalitet, program- og undervisningskvalitet, rammekvalitet, læringsmiljøkvalitet og resultat-kvalitet). Hvis vi går nærmere inn på de begrepene som er oppramset i forrige setning, så ser vi at begrepene i større eller mindre grad vil være overlappende.



4.6 Oppsummering

Vi har intervjuet ledere, lærere og studenter ved tre institusjoner innen høgere utdanning. Alle tre institusjonene drev med en eller annen form for studentevaluering før kvalitetsreformen, men tidligere var studenters evaluering av undervisning mer sporadisk og uorganisert. Da var det ikke etablert prosesser for å aggregere informasjon fra ulike fag/emner og det var heller ikke rutiner for hvordan en skulle behandle avvik som fremkom gjennom evalueringene. Intervjuene kan indikere at innføring og bruk av KS har bidratt til mer systematikk rundt studentevalueringer og til å bruke studentevalueringer på ulike nivå (f eks i forhold til emne, studieprogram og institusjon).

KS kan gi studenter og andre mulighet for å komme med innspill til evalueringer og gjennom møter i ulike fora. Men det tar tid å gjøre endringer, fordi dette gjøres på bestemte tidspunkt i forhold til emne- og studieplaner (f eks endring i studieplaner en gang i året). Det kan være vanskelig for studenter og andre å se at det skjer noe på bakgrunn av innspill og rapportering. Derfor er det viktig å synliggjøre at det skjer endringer.

KS gir studentene mulighet for å gi tilbakemelding på lærere, emner, studieplaner og læringsmiljø. I tillegg til at KS gir studentene innsikt i planer og prosesser, har studentene mulighet for å komme med innspill gjennom evalueringer og gjennom møter i ulike fora. På den måten gir KS studentene rettigheter overfor lærer og institusjon, men det viser seg å være rettigheter de intervjuede studenter ikke klarer å benytte seg av. Studentene – vi har snakket med – opplever også at de ikke ser umiddelbart resultat av sine innspill og forslag til endringer, fordi saksgang skal følge bestemte prosedyrer.

Det har skjedd en styrking av planverk og planers status, fordi f eks studieplaner og emneplaner er bindende for de studentene som har kommet inn. Dette er i overensstemmelse med det Langfeldt m.fl. (2008) påpeker i evalueringen av NOKUT. Studieplaner og emneplaner skal bidra til at fagmiljøet og enheter skal klarer å realisere det en ønsker. Det er ikke nok å lese beskrivelsene av planverket for å vite om og hvordan de fungerer. F eks er det viktig for utvikling av kvalitet ved studieplaner at de vurderes både av studenter, administrasjon, lærere og eksterne eksperter på området.

Det er to av institusjonene som gjennomfører ekstern evaluering av studieprogram. Her trekkes frem (fra sentral ledelse og instituttledelse) at ekstern evaluering av studieprogram også har betydning for å videreutvikle kvaliteten ved studieplaner. Både periodiske gjennomganger av studieplaner, ekstern evaluering og studentevalueringer kan føre til endringer i studieplaner.

KS bidrar til å gi rammer for en arbeidsdeling mellom sentral ledelse, ledere på enheter (avdelinger/institutt), lærere og støttefunksjoner. KS gir den sentrale ledelsen oversikt og tilgang på informasjon om status for diverse emner, program og kull. KS bidrar også til at administrasjonen får oversikt over oppgaver, prosesser og tidsfrister. Det gir en profesjonalisering av administratorene, og behov for å ansette personer med bedre kvalifikasjoner enn tidligere.

Det er ledelsen ved enhetene som har oversikt over oppgaver, prosesser og tidsfrister. Det blir omfattende arbeidsoppgaver og ansvar for ledelsen ved enheter i forhold til ansvar for



studieplaner, kull og emner (dvs. alt som skjer på enheten). De må gjennomføre møter og forholde seg til rapporter om utdanningskvalitet.

I forhold til lærerne, synliggjør KSet prosedyrer for saksbehandling når det gjelder programplaner, emneplaner, pensumslister, undervisningsplan, etc. Lærere kan ikke lenger fatte beslutninger om disse forholdene og sette det i verk selv. Nå er det krav om en bestemt saksbehandling eller at beslutninger skal fattes i bestemte fora. Det som tidligere kunne bli gjennomført rimelig umiddelbart, må nå følge de tidsfrister som gjelder – noe som kan føre til følelse av at det er et tregt system. Det gjør at det også blir krav om at lærere må endre seg eller flytte fra emner, noe som kan være vanskelig å gjennomføre (pga regler for personalpolitikk og pga kostnader ved frikjøp fra undervisning).

Innføring og bruk av KS gjør det mulig å vurdere kvalitetsoppnåelse på det som er UoH sine utvalgte områder. Det kan også bli mulig å sammenligne resultater ved å følge lærere over flere semester eller i forhold til forskjellige emner.



5 Avsluttende drøfting

Dette kapittelet inneholder en konkludering i forhold til rapportens problemstillinger basert på funnene i undersøkelsen. Videre er det gjennomgang av eksempler på gode erfaringer med KS i institusjonene og diskusjon av noen dilemmaer ved KS. Avslutningsvis er det noen tanker rundt veien videre med forskning på og analyser av erfaringer med KS.

5.1 Erfaring med bruk av KS

Her kommer et forsøk på å trekke noen konklusjoner i forhold til hver enkelt problemstilling (se kapittel 1.2) ut fra den informasjon som prosjektet har frembrakt.

Hva kjennetegner KS innen høgere utdanning?

Institusjonene har utarbeidet KS slik at de er tilpasset deres behov og egenart. I arbeidet med å utvikle KS har institusjonene bygget videre på tidligere erfaringer med kvalitetsarbeid (f eks intern revisjon av planverk og studentevaluering). Innføring og bruk av KS har bidratt til et system og en infrastruktur for koordinering og kontroll av utvalgte aktiviteter (dvs det som legges inn i KS) ved UoH. Det dreier seg om nettbaserte systemer hvor ulike funksjoner og nivåer har tilgang. På mange måter fremstår KS som et verktøy for å samle inn informasjon og rapportere om utvalgte aktiviteter (og indikatorer) slik at UoH kan iverksette målrettede tiltak.

Men det er noen forhold ved denne typen systemer som er verdt å kommentere. For det første kan det være problematisk hvis systemene blir for store og omfattende. Da aggregerer de mye informasjon som kan være tidskrevende å administrere og bruke. Et viktig kjennetegn ved et KS er ikke at systemet omfatter alt som skjer, men at det klarer å fange opp de tilfellene hvor kvaliteten ikke er god nok. For det andre kan et system som virker intuitivt for noen, virke utilnærmelig for andre. Det er derfor viktig å gi innføring og opplæring slik at både ansatte og studenter forstår hvordan de skal bruke systemet og utnytte de mulighetene systemet skaper.

Hvilke erfaringer er gjort når det gjelder betydning av KS for faglig ledelse?

Det er interessant å undersøke hvem som får sentrale posisjoner når det gjelder å drifte, lede og utvikle institusjonens KS (Stensaker 2006:10). Det er sentral ledelse og administrasjon som uttrykker høyest tilfredshet med KS, og det kan skyldes at KS bidrar til at de får informasjon om og kontroll med aktiviteter som foregår ved institusjonen. Ledelsen ved enhetene er ikke så positive, fordi KS krever ekstra arbeid og ressursbruk. Det kan være at de er kritiske til systemet som et instrument for forbedring og utvikling.

Men resultatene fra undersøkelsen viser at når faglig ledelse er involvert både på sentralt nivå og på enhetsnivå, da bidrar det til å sikre at faglig ledelse får ansvar og medbestemmelse i prosesser som foregår ved institusjonen (innbefattet arbeidet med KS).

Hvilke erfaringer er gjort når det gjelder betydning av KS for utdanningskvalitet?

Jethro Newton (2000) er opptatt av følgende dilemma ved KS: ”Feeding the Beast or Improving Quality?” (ibid:153). Han stiller spørsmål ved om arbeidet med sikring og overvåking av kvalitet bidrar til en rituell evaluering eller om det bidrar til å videreutvikle



kvalitet. Erfaringene fra institusjonene tyder på at KS gir UoH mer systematikk rundt gjennomføring og oppfølging av studentevaluering, revisjon av studieplaner og studieprogrammer. Det gir seg utslag i at det blir et bedre grunnlag for å vurdere utdanningskvaliteten og iverksette tiltak for utvikling av utdanningskvalitet. Men struktur er ikke tilstrekkelig, fordi det avhenger også av hvordan arbeidet med planverk og undervisning gjennomføres. For eksempel kan en desentralisert studentevaluering gi lukkede informasjonssløyfer og mindre informasjon sammenlignet med hva som er tilfellet for en sentralisert studentevaluering.

Hvilke erfaringer er gjort når det gjelder betydning av KS for kvalitetsoppnåelse?

Resultater fra studien tyder på at ved innføring av KS blir det satt i gang prosesser knyttet til refleksjon og analyse av institusjonens sterke og svake sider. Dette blir løftet frem som viktig ved disse tre institusjonene, og dette poenget understrekes også i andre rapporter (Langfeldt m.fl., 2008). Et system kan virke disiplinerende i seg selv, fordi aktørene vet at de vil bli vurdert gjennom systemet.

Det viser seg også at bruk av indikatorer kan være nyttig i forhold til operasjonalisering og standardisering av kartlegginger, men det påpekes også nødvendigheten av å forstå hva som ligger til grunn for et bestemt resultat (målt gjennom en indikator). KS kan ha betydning for oppnåelse av kvalitet, når det innebærer datainnsamling, analyse og tiltak. Det er mulig å ha systematisk oppfølging av evaluering (studenter, kollegaer og eksterne).

Hvordan kan NOKUTs kriterier til og metoder for evaluering av KS videreutvikles?

Forslag om språklig forenkling av kriterier, ha med moment om avvikshåndtering (indikatorer på manglende kvalitet), mer fokus på forbedring (for eksempel beste praksis) og å unngå kriterier som gir unødvendig arbeid for institusjonene (for eksempel uklarhet rundt NOKUTs 10. kriterium for evaluering om årlig kvalitetsrapport). Videre etterlyses det en avklaring av innholdet i NOKUTs kriterier i forhold til ISO-standardisering.

5.2 Eksempel på suksessfaktorer ved bruk av KS

Målet med KS må være å etablere en forbedringskultur, der løpende innsats for å forbedre utdanningskvaliteten er en sentral del av institusjonens virke. Et system for kvalitetsarbeid legger rammene for en slik innsats gjennom formelle prosedyrer, og det kan sikre at arbeidet ikke drukner eller nedprioriteres. KS kan skape oppmerksomhet og en viss selvjustis/disiplinering fordi det ligger et element av systemtvang – som gjør det vanskeligere å lukke øynene for krevende utfordringer. Dessuten skaper et KS systematikk slik at det blir mindre avhengig av den enkeltes interesse og vilje. Gjennom systemet vil avvik bli synliggjort, noe som skaper en forventning om forbedring som kan virke ansporende på de som foretar relevante tiltak.

Videre vil vi gi noen eksempler på gode erfaringer som institusjonene har hatt i forbindelse med bruk av KS. Nå er det ikke uproblematisk å overføre suksesshistorier på tvers av institusjoner eller fagområder, og det er ikke gitt at det finnes løsninger som kan fungere som standarder over alt. Det er derfor viktig å vurdere om og eventuelt hvordan disse eksemplene kan overføres eller tilpasses til andre fag og/eller institusjoner.

Forankring



Det er viktig at systemet er forankret både hos ledelse, hos ansatte og hos studenter. Det er med på å gi medvirkning til ansatte og studenter, men samtidig er det nødvendig at det er en sentral oppgave hos ledelsen å drive prosessen med utvikling, iverksetting og bruk av KS.

Enkelhet

Det er viktig at KS har et omfang og en detaljeringsgrad som gjør at det er realiserbart å gjennomføre med de ressursene som finnes. Institusjonen kan forsøke å gjøre KS så enkelt som mulig slik at det er oversiktlig for alle impliserte parter, og med enkel tilgang for ledelse, administrasjon, lærer og studenter. En nettbasert løsning kan forenkle tilgang til KS og gjøre det enklere å ha et system som er oppdatert.

Opplæring av alle brukerne

Det er viktig at institusjonen setter av den tid og de ressurser som er nødvendig for å gi opplæring av brukere på alle nivå. Det er behov for å få frem en kultur med fokus på og interesse for KS.

Sentrale tema i KS

Det er en stor fordel at KS er knyttet opp mot kjernevirksomheten, slik at KS har fokus på det som oppfattes av både ansatte og studenter som relevante og sentrale tema ved institusjonen.

Analyse av informasjon og kartlegge avvik

Institusjonene trenger kapasitet og kompetanse til å behandle og analysere innsamlet informasjon. Det er viktig at KS inneholder prosesser og prosedyrer for å avdekke utfordringer og avvik så raskt som mulig. Det kan gjøres gjennom syklisk revisjon av planverk, ved at en henter inn vurdering fra eksperter og ved å kartlegge studentenes vurderinger av emner og studieprogram.

Gjennomføring og synliggjøring av endringer

Det er viktig å komme med tiltak i forhold til avvikene. I den forbindelse er det nødvendig at disse tiltakene blir synliggjort for ansatte og studenter for å vise at systemet virker og for å motivere for videre bruk av systemet.

5.3 Noen dilemmaer ved innføring og bruk av KS

”Vi må arbeide edruelig og ikke la kontrollmanien og byråkratiet ta overhånd. Det er ingen enkelt, ei heller noen selvsagt oppgave å utvikle systemer der utbytte står i forhold til innsatsen. Å designe et system som ser fint ut på papiret er ikke så vanskelig. Men å etablere en forbedringskultur som ikke bare blir et strategisk nødvendig bluff, det er straks noe annet.”
(Lauvås 2004:8)

Flere trekker frem dilemma mellom styring og kontroll (Lauvås, 2003; Langfeldt m.fl., 2008; Power, 1997; Stensaker, 2006a). Innføring av KS gir ikke noen garanti for god kvalitet, og i følge Power (1994, 1997) er det heller ikke slik at audit avslører alle feil i regnskaper, etc. Både ved den amerikanske Enron-saken og ved den norske Finance Credit-saken var det slik at det oppstod misligheter og avvik på tross av revisjon og kontroll.

Michelsen & Aamodt (2007) mener å finne en sterkere profesjonalisering og byråkratisering av kvalitetsarbeidet, noe som kan skape et tungrodd system med ekstraarbeid og



ansvarsfraskrivelse. Det kan argumenteres for at institusjoner kan oppnå en forenkling ved å unngå systematisering/sentralisering av kvalitetsarbeid, men da kan det bli tilfeldig hva som skjer og når det skjer. Fordelen med en systematisering av kvalitetssikring kan være at institusjonen sikres gode rutiner og en forhindrer at kvalitetssikring er overlatt til tilfeldigheter og enkeltpersoners interesse.

Ulempen med KS er at det går inn i et bredere mønster av byråkratisering innenfor utdanningsinstitusjonene (Stensaker, 2006). For det første kan det bli mindre tid til forskning og utarbeiding av faglige undervisningsopplegg – to elementer som nettopp er sentrale for å oppnå kvalitet i utdanningene (Dysthe m.fl., 2006). For det andre garanterer ikke eksistensen av et system at dette faktisk bidrar til en forbedringskultur i praksis. Det er en fare for at systemet eksisterer for sin egen del – evaluering og produksjon av rapporter blir rituelle, mekaniske og byråkratisk prosedyrer der form er viktigere enn innhold (Dahler-Larsen, 2001; Newton, 2000). I så tilfelle blir KS en ”tidstyv” som strammer tidsklemmen for de ansatte (Dysthe m.fl., 2006) på bekostning av ledig kapasitet til forskning og undervisning.

Innføring av ”nye rutiner, evalueringsformer og prosedyrer” (Michelsen & Aamodt, s. 49) kan innebære en ekstra belastning på toppen av det som er gjort tidligere, og det kan føre til et evalueringstrykk med fare for påfølgende evalueringstretthet/-slitasje. På den andre siden kan systematisering av kvalitetsarbeidet bidra til bevisstgjøring av egen praksis og refleksjon rundt mulighet for forbedring. Gjennom arbeidet med å utvikle eksplisitte prosedyrer (formalisering) kan en få bevisstgjort de ansatte om hva en ønsker og hva en trenger å gjøre med kvalitetssikring. Like fullt er det viktig å avklare om det foregår dobbelt arbeid ved institusjonene ved at gamle rutiner lever side om side av nye prosedyrer.

Det er også verdt å understreke at det kan være stor avstand mellom de tanker en har om hvordan et KS bør fungere og hvordan KS oppleves av studenter og ansatte på institusjonene. Masterstudentene Aasvestad og Hasle (2008) diskuterer om ikke forståelse av KS vil være variere i forhold til hvilke nivå en befinner seg på. De trekker frem at tanker om hvordan KS bør fungere og se ut er eksempel på *ideenes* nivå. Deretter er det de *formelle* kravene til KS som lovgiver har formulert. Videre er det NOKUTs 10 kriterier som omfatter hva en evaluering skal vektlegge. Den oppfattede KS er slik institusjonen *oppfatter* disse kriteriene, og deretter iverksetter KS. Det *erfarte* KS er slik systemet blir oppfattet av brukere fra forskjellige posisjoner og nivå.

Alle UoH skal gjennomføre studentevaluering, men kan vi stole på tilbakemeldinger fra studenter? På den ene siden er det enkelte erfaringer med at studenter legger vekt på forskjellig forhold ved studentevalueringer. Disse ulikhetene trenger ikke fremkomme fordi studenter er uenige, men de kan oppstå fordi det er forskjeller mellom fag og kontekster. Når en gjennomfører studentevalueringer må en også vurdere grad av desentralisering, anonymisering og bestemme hvordan en skal komme frem til tiltak vedrørende innspill. Ikke-anonymisering gjør det vanskelig å ta opp sensitive eller ømtålige spørsmål med lærer, mens anonyme evalueringer kan avføde usaklige innspill og kommentarer. Uansett, så er det nødvendig å analysere tilbakemeldingen slik at en kan fatte og synliggjøre de tiltakene som er påkrevd.

Kvalitet er mer enn KS og lignende systemer. Institusjonene har et stadig behov for dyktige lærere, motiverte studenter og tilgang på infrastruktur som undervisningsrom, laboratorier, utstyr og innsats. Det er viktig at institusjonene legger til rette for en stadig og gradvis utvikling av undervisning og utdanning. Undervisning er en pågående dynamisk relasjon



mellom studenter og institusjon hvor faglærer har en betydelig rolle. Stensaker (2006) mener at for sterkt fokus på oppfølging, styring og standardisering kan bidra til at maktutøvelse fra den institusjonelle lederen blir dominerende på bekostning av den lokale autonomien internt ved lærestedene.

Utfordringen blir altså: hvordan designe et system som bidrar til at aktørene på ulike nivåer faktisk streber etter løpende forbedringer av kvalitet i praksis? Systemet er ikke målet i seg selv – men å sikre at det pågår en løpende refleksjon omkring hva som kan gjøres bedre – der man stadig leter etter svake sider ved egen praksis og søker å sette inn tiltak for å forbedre disse.

5.4 Videre kartlegging av erfaringer med KS

Denne rapporten har tatt utgangspunkt i erfaringer fra tre institusjoner som har hatt KS i flere år, fikk godkjent KS på første forsøk og har en stadig videreutvikling av KS. Det gjør at de tre institusjonene ikke er representative for alle norske UoH. Det kan være interessant å sammenligne og drøfte deres erfaringer i forhold til hvordan andre institusjoner oppfatter KS.

Det er ikke nok å ha et KS på papiret (eller på en elektronisk plattform). Det sentrale er hvordan KS brukes i daglig arbeid på ulike nivå og hos ulike funksjoner. I den forbindelse kan det være verdifullt å se nærmere på implementering av KS og opplæring av brukere. De færreste systemer (inkludert KS) er intuitive å anvende, og trolig vil det være nyttig med en viss opplæring eller støtte ved først gangs bruk av KS.

Videre kan det være interessant å følge bruk og utvikling av KS over tid i en eller flere UoH. Dette fordi det kan bidra til å få frem hvilke endringer som foregår i institusjonene, og hvilke forhold som har betydning for en eventuell utvikling. Det vil være interessant å analysere hvordan KS oppfattes på forskjellige måter fra slik det er formulert på planstadiet til hvordan KS oppfattes gjennom realisering.

I løpet av første fase har NOKUT gjennomført evalueringer av KS ved flere institusjoner innen høgere utdanning. Froestad (2007) har gjort en systematisering av hvilke evalueringskriterier komiteene mener at institusjonene må arbeide videre med. Det kan være interessant å videreføre denne systematiseringen slik at den dekker alle evalueringsrapporter i første fase.

Gjennom møtene med institusjonene er det kommet signaler om at NOKUT må være mer utviklingsrettet. Det kan f.eks. gjøres ved at NOKUT samler inn og vurderer eksempler på beste praksis for å bidra til kunnskapsdeling og – utvikling blant institusjonene. Men det er studier av høgere utdanning som viser at det forskjell mellom fagene når det gjelder hva som trekkes frem som kjennetegn ved læringsmiljø og læringsutbytte (Entwistle, 2003). Det er grunn for å anta at f.eks. størrelsen på studiested (antall studenter og geografisk spredning), fagområder (naturfag, humaniora, etc), nivå (både i forhold til inntaksnivå og BA/MA/PhD) og kultur (historikk, vaner, etc) vil ha betydning overføring av gode erfaringer (beste praksis) fra en institusjon til en annen institusjon. Det vil da være nyttig å kartlegge og diskutere hvordan NOKUT kan systematisere erfaringer ("lessons learned") fra forskjellige institusjoner. Uansett må det være den enkelte institusjons ansvar å designe et KS som er tilpasset egne behov.



Kvalitetsforbedring er ikke noe som kan påtvinges eller iverksettes utenfra. System og kontroll kan hindre selvtilfredshet og tvinge frem endringer der aktørene av bekvemmelighetshensyn unnlater å gripe fatt i svakheter ved egen praksis. Men system og kontroll kan også bidra til unødvendig ekstraarbeid med ørkesløs rapportering uten noe praktisk formål. KS har som mål å stimulere til positiv endring – og systemene må designes med dette formålet for øye.



Litteraturliste

- Bolman, L.G. & Deal, T.E. (1998). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. 2. utgave. Oslo: ad Notam Gyldendal
- D'Andrea, V. (2007). Making the Search for Quality a Meaningful Exercise. Presentation at The 17th Networkconference in University Pedagogics (Høgskolen i Lillehammer) 25. October 2007 (http://konferanser.hil.no/konferanser/17_netterverkskonferansen_i_universitets_og_hoegskolepedagogikk)
- Dahler-Larsen, P. (2001). *Den Rituelle Refleksjon – om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Danmarks Evalueringsinstitut (2004) *Effektundersøgelse*. Danmarks Evalueringsinstitut
- Danmarks Evalueringsinstitut (2007) *Effekter av evaluering – effektundersøgelse 2007*. Danmarks Evalueringsinstitut
- Dysthe, O., Raaheim, A., I. Lima og A. Bygstad (2006). *Undervisnings- og vurderingsformer. Pedagogiske konsekvenser av Kvalitetsreformen*. Evaluering av Kvalitetsreformen. Delrapport 7. Oslo: Norges forskningsråd
- Engelsen, B.U. (1999). *Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner – hva, hvordan, hvorfor*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS
- ENQA (2005). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. ENQA report (<http://www.enqa.eu/files/BergenReport210205.pdf>)
- Entwistle, N. (2003). *Concepts and Conceptual Frameworks Underpinning the ETL project*. Occasional Report 3, Edinburgh: ETL Project (Universities of Edinburgh, Coventry and Durham) (<http://www.etl.tla.ed.ac.uk/project.html>).
- Eriksen, E.O. (1999). *Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget
- Ewell, P. (2007). The 'Quality Game': External review and institutional reaction over three decades in the United States. I D.F. Westerheijden, B. Stensaker og M.J. Rosa (red.). *Quality Assurance in Higher Education. Trends in Regulation, Translation and Transformation*, (s. 119-153). Higher Education Dynamics, Volume 20, Dordrecht: Springer
- Froestad, W. (2007) *Sakkyndige råd. Anbefaling av områder for videre utvikling og råd om institusjonenes kvalitetsarbeid*. Oslo: NOKUT



- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company
- Hatlevik, I. (2001): *Studiekvalitet i mastergradene: Studenters erfaringer fra forsøk med masterstudier*. Oslo: NIFU, (Rapport 1/2001).
- Harvey, L. og Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, Vol.18, No.1 (pp. 9-34).
- Harvey, L. (2008). Using the European Standards and Guidelines: Some concluding remarks. I A. Beso, L. Bollaert, B. Curvale, H. T. Jensen, L. Harvey, E. Helle, B. Maguire, A. Mikkola og A. Surssock (red.). *Implementing and Using Quality Assurance: Strategy and Practice. A selection of papers from the 2nd European Auality Assurance Forum*, (s. 80-85). Brussel: European University Association
- Langfeldt, L., Harvey, L., Huisman, J. Westerheijden, D. og Stensaker, B. (2008). *Evaluation of NOKUT – The Norwegian Agency for Quality in Education*. Report 2: NOKUT's national role. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research.
- Lauvås, P. (2004). *Quality begins at home? Internal and external roles in Quality Assurance*. Innlegg ved NOKUT- konferansen, Stavanger, 5.-6. mai, 2004 (<http://www.nokut.no/sw2208.asp>)
- Karlsen, R. & Stensaker, B. (red.) (1996): *Kvalitet i høyere utdanning: Teori, empiri og praksis*. Oslo: NIFU, (Rapport 1/96).
- Lov om universiteter og høyskoler (2005). Kunnskapsdepartementet. (<http://www.lovdatab.no/all/hl-20050401-015.html>)
- Meyer, J. og Land, R. (2003). *Threshold Concepts and Troublesome Knowledge: Linkages to Ways of Thinking and Practising within the Disciplines*. Occasional Report 4, Edinburgh: ETL Project (Universities of Edinburgh, Coventry and Durham) (<http://www.etl.tla.ed.ac.uk/project.html>).
- Michelsen, S. og Aamodt, P. O. (2007). *Evaluering av Kvalitetsreformen*. Sluttrapport. Oslo: Norges forskningsråd
- Newton, J. (2000). Feeding the Beast or Improving Quality?: academics perceptions of quality assurance and quality monitoring. *Quality in Higher Education*, Vol.6, No.2 (pp. 153-163).
- Newton, J. (2007). What is quality. I L. Bollaert, S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, H. T. Jensen, J. Komljenović, A. Orphanides og A. Surssock (red.). *Embedding Quality Culture in Higher Education. A selection of papers from the 1st European Auality Assurance Forum*, (s. 14-20). Brussel: European University Association



- NOKUT (2006). Kriterier for evaluering av universiteter og høyskoleers kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomhet. Vedtatt 5. mai 2003, revidert 25. januar 2006. Oslo: NOKUT.
- Norgesnettrådet (1999): "Basert på det fremste..."? om evaluering, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av norsk høgre utdanning. Oslo: Norgesnettrådets Rapporter (2/1999).
- NSD (2008). *Studieprogram*. Bergen: NSD
(http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/dokumentasjon/fremhenting.cfm?emne_id=5&tabell_id=347&emne_navn=Studietilbud)
- Power, M. (1994), *The Audit Explosion*, Demos, London
- Power, M. (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press, Oxford
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskifte*. Bergen: Fagbokforlaget
- Stensaasen, S. og Sletta, O. (1991). *Gruppeprosesser: læring og samarbeid i grupper*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget
- Stensaker, B. (2006). *Kvalitet som forhandling. NOKUT i norsk høyere utdanning 2003 – 2006*. Evaluering av Kvalitetsreformen. Delrapport 6. Oslo: Norges forskningsråd
- Stensaker, B. (2007). Impact of quality processes. I L. Bollaert, S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H. T. Jensen, J. Komljenovic, A. Orphanides & A. Surssock (eds.) *Embedding Quality culture in Higher Education* (pp. 59-62). Brussels: EUA
- Studiekvalitetsutvalget (1990): *Studiekvalitet*. Innstilling fra Studiekvalitetsutvalget avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 9. juli 1990.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005). *Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler*. Fastsatt 8. september 2005.
(<http://www.lovdata.no/for/sf/kd/kd-20050908-1040.html>)
- Aamodt, P.O., Prøitz, T.S., Hovedhaugen, E. og Stensaker, B. (2007). *Læringsutbytte i høyere utdanning. En drøfting av definisjoner, utviklingstrekk og måleproblemer*. Rapport 40. Oslo: Nifu Step
- Aasvestad, M. og Hasle, E. (2008). *Kvalitetssikringssystemets konsekvenser – kvalitet for hvem?* Praksisoppgave i pedagogikk, UiO.



Vedlegg

Vedlegg I. Prosjektbeskrivelse (s. 51)

Vedlegg II. Tema for møter med institusjonene (s. 52)

Vedlegg III. Evalueringskriterier for KS (s. 52)

Vedlegg I. Prosjektbeskrivelse

Prosjekt om opplevd betydning av innføring av system for kvalitetssikring

NOKUT, ved Utrednings- og analyseenheten, starter et prosjekt for å kartlegge og analysere hvordan universitet og høyskoler oppfatter innføring av kvalitetssikringssystem. Prosjektet har to formål: For det første ønsker vi mer informasjon om **hvilken betydning innføring av kvalitetssikringssystem** har hatt for institusjonene. For det andre ønsker vi å **videreutvikle og forbedre** NOKUTs evalueringskriterier og metode for evaluering av kvalitetssikringssystem. Vi tar utgangspunkt i følgende problemformuleringer:

Hvilken betydning har innføring av kvalitetssikringssystem hatt for utdanningskvalitet, institusjonsledelse (styring) og oppfølging av samfunnsoppdrag?

Hvordan mener institusjonene at NOKUTs kriterier for evaluering av kvalitetssikringssystem og NOKUTs prosesser ved evaluering kan videreutvikles?

Hva mener institusjonene om kravene i departementets forskrift og ESG-standardene?

Prosjektet innebærer en kartlegging av hvordan fire institusjoner oppfatter innføring og bruk av kvalitetssikringssystem. De fire institusjonene i prosjektet er valgt ut fordi de har lang erfaring med kvalitetssikring og utvikling av system for kvalitetssikring. Deltagelse i prosjektet er frivillig, og ved å delta i prosjektet kan institusjonene diskutere egne erfaringer og gi tilbakemelding på hvordan de oppfatter NOKUTs prosesser.

Deltakelse i prosjektet innebærer følgende:

- a) Undersøkelsen bygger på tilgjengelig, allerede publisert dokumentasjon om kvalitetssikringssystem og årsrapporter (om kvalitetsarbeid og utdanningskvalitet). Hvis det finnes andre relevante dokumenter som ikke er publisert, så ber vi om å få tilgang til disse. Institusjonene trenger ikke produsere nye dokumenter i forbindelse med prosjektet.
- b) Institusjonene gir NOKUT mulighet til å ha intervjuer/møter med ansatte som har ulike roller i forhold til kvalitetssikringssystemet (f eks noen fra overordnet nivå og noen med et faglig/administrativt ansvar på fakultet eller institutt eller avdeling).

Det vil bli laget en felles rapport fra dette prosjektet, og institusjonene får anledning til å gi tilbakemeldinger på utkastet til rapport, slik at faktiske feil og misforståelser kan bli rettet opp. Det vil bli gitt anledning til å kommentere på hele rapporten. Rapporten skal **fokusere på fellestrekk**, uten å nevne hvilke av institusjonene som evt skiller seg fra de andre.



Rapporten vil bli offentlig tilgjengelig (som alt annet ved NOKUT). Den vil bli distribuert internt i NOKUT, og bidra til å gi bakgrunnskunnskap i forbindelse med utvikling av egen metode og kriterier. Den skal ikke være et grunnlag for senere akkrediteringsprosjekter.

NOKUT tar sikte på å arrangere et avsluttende halvdags-seminar, der de 4 deltagende institusjonene inviteres. Seminaret vil bestå av presentasjon av funnene i rapporten, og med mulighet for spørsmål og diskusjon. Hensikten med seminaret er blant annet at institusjonene kan få noe nyttig fra undersøkelsen og gjennom den påfølgende diskusjonen.

Informasjon fra institusjonene vil brukes i arbeidet med å videreutvikle og forbedre NOKUTs kriterier og metoder. På bakgrunn av erfaringer fra dette prosjektet kan det bli designet en mer omfattende studie som retter seg mot alle universiteter og høyskoler som ønsker å delta.

Vedlegg II. Tema for møter med institusjonene

Om kvalitetssikringssystem (KS):

Kjennetegn ved institusjonens nåværende kvalitetssikringssystem, og kobling av KS opp mot institusjonens styringssystemer og ledelsesstrategi.

Utvikling av dagens KS.

Om hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av KS i daglig arbeid.

KS sin betydning for faglig ledelse.

KS sin betydning for utdanningskvalitet.

KS sin betydning for samfunnsoppdraget (utover forskning og utdanning).

KS sin betydning for å vurdere kvalitetsoppnåelse.

KS i forhold til departementets kriterier, ESG og NOKUTs metoder.

Sentrale kriterier og metoder ved evaluering av et KS.

Om departementets forskrift og ESG-standarder.

Vedlegg III. NOKUTs kriterier for evaluering av kvalitetssikringssystem

Fastsatt av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen 5. mai 2003 med hjemmel i Utdannings- og forskningsdepartementets forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler.

Kvalitetssikringssystemet skal omfatte hele institusjonen og gjelder de delene av virksomheten som er relatert til studiekvalitet og det totale læringsmiljøet, for alle studietilbud som institusjonen har ansvaret for, internt og eksternt. Ved evaluering av kvalitetssikringssystemet vil det bli lagt vekt på at systemet omfatter:

1. klargjøring av hvordan arbeidet med studiekvalitet inngår som en del av institusjonens strategiske arbeid
2. institusjonens definerte mål for kvalitetsarbeidet



3. forankring av kvalitetsarbeidet i ledelsen på alle nivå i organisasjonen
4. organisering av kvalitetsarbeidet i rutiner og tiltak som sikrer bred medvirkning, med definerte ansvarsforhold og myndighetsfordeling for de ulike ledd i arbeidet
5. innhenting og behandling av data og informasjon fra evalueringer som er nødvendig for å gi tilfredsstillende vurderinger av kvaliteten i alle studieenheter, og akkumulert på overordnede nivå i institusjonen
6. analyse av informasjonen og vurdering av måloppnåelse i kvalitetsarbeidet
7. bruk av resultatene fra kvalitetsarbeidet som grunnlag for beslutninger og tiltak, med sikte på å sikre og videreutvikle studiekvaliteten
8. klargjøring av hvordan kvalitetsarbeidet bidrar til ressursstyring og prioriteringer ved institusjonen (menneskelig ressurser, infrastruktur, service)
9. studentenes aktive medvirkning i kvalitetsarbeidet og fokus på det totale læringsmiljøet
10. en årlig rapport om kvalitetsarbeidet til institusjonens styre, som gir en helhetlig og overordnet vurdering av studiekvaliteten ved institusjonen og oversikt over opplegg og tiltak i kvalitetsarbeidet

