

Risikobasert kvalitetssikring i høyere utdanning; interessant utvikling i Australia og England

Satsing på risikobasert tilnærming er nå et av de mest aktuelle utviklingstrekkene i internasjonal ekstern kvalitetssikring av høyere utdanning. Også måten NOKUT nå videreutvikler sitt tilsyn med eksisterende virksomhet på, er et eksempel på prinsippetts anvendelse. En av grunnene til at denne utviklinga kommer nå kan være behovet for å spare ressurser i krisetider (selv om ressursbesparelse ikke er noen *nødvendig* konsekvens). Den viktigste grunnen er nok likevel at prinsippet anses som metodisk fornuftig: Et mer målrettet tilsyn kan være ei naturlig utvikling i land der eksterne kvalitetssikringsregimer har fått virke i flere år. Det burde ikke være nødvendig å utsette alle institusjoner for nøyaktig den samme kontrollen, uavhengig av den kunnskapen som fra før foreligger om dem. Når risikobaserte opplegg anbefales, er det ut fra ei forestilling om at noen institusjoner, i kraft av dokumenterte karakteristika og historisk «track record», vil ha liten risiko for å mislykkes med å holde akseptabel standard i sine tilbud. Derfor bør man kunne føre et lettere tilsyn med disse. Hyppig framførte synspunkter fra institusjonene om at de påføres store belastninger av eksterne kvalitetssikringsprosesser er også en tungtveiende grunn, spesielt i land der institusjonene selv må betale for de samlede kostnadene ved evalueringene.

Risikobasert ekstern kvalitetssikring var tema i en sesjon på *European Quality Assurance Forum (EQAF)* i Tallinn i november 2012. I sesjonen ble det gitt to presentasjoner¹, henholdsvis av Dorte Kristoffersen, «commissioner» i det nye kvalitetssikringsorganet i Australia, og av Anthony McClaran, leder for *Quality Assurance Agency (QAA)* i Storbritannia. I både Australia og England innføres nå kvalitetssikring etter mer risikobaserte prinsipper. Australia er kommet lengst i prosessen, og er også det landet som drar dette prinsippet lengst i sin praksis.

Australia: Nytt nasjonalt kvalitetssikringsorgan og ny modell

Det nye organet ble operativt i januar 2011 under navnet *Tertiary Education Quality and Standards Agency (TEQSA)*. Det etterfølger *Australian Universities Quality Agency (AUQA)*. Endringene i det eksterne tilsynet gjelder ikke minst Australias 43 universiteter, som i volum dominerer den høyere utdanningssektoren. Disse vil ikke lenger ha institusjonell audit som fast og syklisk vurderingsform. Siden universitetene har fulle selvakkrediteringsrettigheter på programnivået, vil TEQSAs tilsyn i framtida begrense seg til en syklisk *registreringsprosess* på institusjonsnivået, utført minst hvert sjuende år.

Registreringsprosessen for et universitet starter med ei risikovurdering ut fra et omfattende sett av data. Risiko vurderes i *tre kategorier*: (1) risiko for at kvaliteten er for lav til at studentene kan nå læringsmålene, (2) risiko for at tilbudet forsvinner eller forringes pga. manglende ressurser og (3) risiko for at tilbudet bidrar negativt til Australias omdømme som leverandør av høyere utdanning. På

¹ Papers er ikke publisert. Innholdet i artikkelen baserer seg på presentasjonene på konferansen og på informasjon fra organenes hjemmesider.

grunnlag av risikovurderinga bestemmes TEQSAs intervensjoner overfor institusjonene etter to hovedprinsipper: (1) «Regelbestemt nødvendighet» betyr at kvalitetssikringsorganet i samsvar med nasjonal regulering alltid skal gjøre visse ting, men at inngripen ut over dette skal være på et så lavt nivå som mulig, vurdert ut fra det andre prinsippet om (2) «risikobasert og proporsjonal».

Anslått risiko for negativt utfall bestemmer altså hvor omfattende kvalitetsgjennomgangen skal være: den skal være proporsjonal med den risikoprofilen som institusjonen har². Dette gir rom for fleksibilitet i tilsynet. Blant annet vil det bli tatt stilling til om eksterne ekspertkomiteer skal benyttes, og om det er nødvendig med institusjonsbesøk. Kvalitetsgjennomgangen avgjør hvor lenge den nye godkjente registreringa skal gjelde, med en øvre (normal) grense på sju år. For et universitet med god risikoprofil vil altså det normale være en gjennomgang hvert sjuende år, uten bruk av eksternt ekspertkomité og uten institusjonsbesøk. TEQSA vil likevel bruke eksterne eksperter til hjelp i arbeidet med risikovurderinger ut fra det kompilerte datautvalget og til å analysere resultatene av registreringsgjennomgangen. De vil også ha referansegrupper av eksperter for ulike fagområder. Gjennomgangen kan inneholde dialog og utredning, den kan resultere i pålegg om forbedringer, og den kan gi en kortere registreringsperiode enn sju år. Risikovurderinger som gjøres ut fra indikasjoner som oppstår mellom registreringene kan utløse tiltak utenom de tidsbestemte prosessene. For høyere utdanningsinstitusjoner som ikke er universiteter gjelder *programakkreditering*, som også skjer innenfor en syklus på sju år, og som i hovedsak følger de samme prinsippene for risikovurdering og fleksibilitet i tilsynsprosessene.

Oppsummert består det nye i dette systemet i at:

- Mye av tilsynsarbeidet flyttes fra institusjonsbesøk til arbeid med analyse av data i selve kvalitetssikringsorganet. Det brukes nasjonale data, og belastninga på institusjonene minskes.
- Bruken av sakkyndige reduseres kraftig, med annerledes oppgaver.
- Tilsynsvirksomheten blir mer fleksibel, med ulike typer intervensjoner overfor institusjonene, basert på like prinsipper og kriterier.
- Tilsynsvirksomheten er rendyrket. Hovedvekta ligger på å identifisere og «behandle» kvalitetsavvik, sett i forhold til nasjonale «threshold standards». Så langt det framgår av publiserte dokumenter, synes opplegget å gi lite rom for en utviklingsdimensjon.

I tillegg til kvalitetssikring etter disse prinsippene vil TEQSA gjennomføre atskilte *quality reviews* som skal ivareta utviklingsfunksjonen. Dette vil særlig være sektorvide temaevalueringer på sentrale eller kritiske kvalitetsområder. Universitetene forutsettes ellers selv å arbeide med kvalitetsutvikling ut fra egeninteresse. Til slutt må det nevnes at det nye systemet startet i 2012, slik at det foreløpig er sparsomt med erfaringer fra praksis.

England: Tilpassing til eksisterende metode

Når QAA (England)³ nærmer seg innføring av risikobasert kvalitetssikring, er det på en mer forsiktig måte. Forsiktig må denne framstillinga også være, siden saken ennå er under utredning og de nye

² Det utarbeides ikke publiserbare individuelle profiler for hver institusjon som kan gi grunnlag for rangerende sammenligninger. Vurderinga er «holistisk» ut fra et sett av parametere.

³ QAA har til dels ulike opplegg i de fire «nasjonene»: England, Skottland, Wales og Nord-Irland.

prinsippene ikke tenkes gjennomført før i august 2013. At endringene kommer er imidlertid sikkert, da alle involverte parter nå har forpliktet seg.

Det hører med til saken at QAA ganske nylig har gjort endringer i sitt opplegg for ekstern kvalitetssikring. I 2011 ble de tidligere *institutional audits* erstattet av *institutional reviews*, uten at endringene i praksis var svært omfattende. Prosessene forble i hovedsak de samme, men man forsøkte å imøtekomme noen erkjente behov:

- **Sterkere studentfokus:**

Det ble ryddet plass for flere roller for studenter i evalueringsprosessene.

- **Økt fleksibilitet og et klarere skille mellom kontroll og utvikling:**

Dette ble forsøkt oppnådd ved å dele evalueringene i to klarere atskilte deler: En del som fører til formelle bedømmelser og en annen del som ikke gjør det.

- I den første delen, som har et klart kontrollperspektiv, blir det gjort bedømmelser på tre områder: *standarder*, *kvalitet* og *kvalitetsutvikling*. Standarder bedømmes etter en todelt skala («imøtekommer QAAs standard» eller ikke), mens de to øvrige bedømmes etter en firedelt skala, der den laveste verdien er «imøtekommer ikke QAAs forventninger». Bedømmelsene kan ha konsekvenser, f. eks. i form av pålegg. Oppfølging overvåkes og vurderes av QAA etter tre år.
- Del to er ei mer detaljert vurdering av et spesifikt tematisk element, uten formell bedømmelse og med klar innretning mot diagnostikk og kvalitetsutvikling. Alle QAAs evalueringer i et gitt år har samme tema og danner til sammen grunnlag for en rapport med sektorvide konklusjoner og anbefalinger.

En forsøker samtidig å forbedre to andre områder: Det ene er å sikre at institusjonenes informasjon om studietilbudene er tydelig, objektiv og korrekt. Dette blir nå gjort til gjenstand for vurderingspanelenes bedømmelse. Det andre er å redusere institusjonenes belastninger i forbindelse med ekstern kvalitetssikring, blant annet ved ei generell nedkorting av institusjonsbesøkene.

Grunnlaget for de endringene i retning av risikobaserte prosesser som nå er på trappene finnes i den offentlige utredninga *Students at the Heart of the System* (2011), som ble drøftet og konsultert om utover i 2011 og 2012. En sentral passasje i utredninga lyder:

Alle tilbydere må fortsatt inkluderes i et felles rammeverk for kvalitetssikring. Men vi bør undersøke ulike muligheter der hyppighet av – og kanskje behovet for – ei fullskala terminfestet evaluering vil avhenge av ei objektiv vurdering av et knippe data, registrert kontinuerlig, men uten å belaste institusjonene.⁴

(Kap. 3, paragraf 19)

Dette kommenterte QAA i et styredokument i mars 2012:

I prinsippet ønsker vi ei endring i retning av risikobasert kvalitetssikring velkommen, slik at vi målretter ressurser og effekter dit de trengs mest. Vi mener at våre institusjonsevalueringer kan tilpasses slik at de tar opp i seg ei slik tilnærming, så lenge prinsippet om likebehandling består, dvs. at hver institusjon fortsatt blir eksternt evaluert mot et felles kvalitetsrammeverk, selv om det skulle skje mindre hyppig enn i dag.

(...)

Det er imidlertid av avgjørende betydning at det nye systemet, når en nå skal fokusere på risiko og potensielle problemer, ikke mister av syne den krafta som ligger i kvalitetssikringas mulighet til å utvikle og forbedre høyere

⁴ Oversettelse ved artikkelforfatteren.

utdanning og studentenes utbytte. (...) Vi ønsker velkommen et regulerende rammeverk som gir større oppmerksomhet til verdien av utvikling og forbedring i arbeidet med å beskytte studentenes interesser.⁵

QAA ser for seg følgende retningsendringer, etter konsultasjoner med sektoren og *Higher Education Funding Council England (HEFCE)*:

- Varierende hyppighet, metode og/eller dybde i institusjonsevalueringene, avhengig av institusjonenes "track record".
- Etablering av en mer robust prosess for å utløse utenomsykliske undersøkelser ved QAA, spesielt ved bekymringsmeldinger og store endringer ved institusjoner.
- Styrking av utviklingsdimensjonen i institusjonsevalueringene.

Selv om det er QAA som vil måtte utarbeide det nye opplegget, er det ikke de som styrer selve reformprosessen. Det gjør HEFCE, som er tilsynsorgan for QAA. I november 2012 oversendte HEFCE et skriv til QAA som oppsummerer HEFCEs styrevedtak på grunnlag av konsultasjonene, og som gir QAA i oppdrag å implementere "ei revidert tilnærming". Det meste her reflekterer det som QAA selv har gitt uttrykk for. Man bør:

- Holde fast ved et system som omfatter alle institusjoner, med terminfestede evalueringer innenfor en seksårsryklus, men der institusjoner etter visse indikasjoner også bør evalueres etter fire år. Opplegget med sakkyndige komiteer og institusjonsbesøk endres ikke.
- Redusere unødvendige belastninger for institusjonene gjennom et mer målrettet tilsyn
- Redusere belastninger også ved at alle "på stedet"-undersøkelser som vedrører en institusjon skjer samlet gjennom ett institusjonsbesøk
- Redusere belastninger ved å avvikle systemet med ettersyn av institusjonenes oppfølging av evalueringer etter tre år
- Skreddersy evalueringa ved den enkelte institusjon ut fra individuelle forhold, basert på risikovurdering
- Variere intensitet i tilsynet, basert risikovurdering
- Styrke bruk og koordinasjon av eksisterende data, som grunnlag for risikovurderinger
- Styrke involvering av studenter og vektlegging av utvikling som en kjernedimensjon
- Styrke beredskapen for å registrere og handtere indikasjoner og meldinger som gir grunn for bekymring.

Noen spørsmål til slutt

Prinsippet om risikobasert kvalitetssikring er på frammarsj og vil sannsynligvis få innpass i flere lands systemer etter hvert. Men det er ennå ingen som har dokumenterte erfaringer med prinsippet anvendelse i praksis over tid, så det er for tidlig å vurdere virkninger. Mye vil nok avhenge av hvor "radikalt" prinsippet anvendes. I mellomtida får vi nøye oss med noen kritiske spørsmål. For eksempel:

- *Blir det for reduksjonistisk – og dermed mindre treffsikkert enn antatt?*
Bedømmelser vil i større grad bli utført i og av kvalitetssikringsorganet selv, basert på kompilerte data om den enkelte institusjonen, og uten bruk av ekspertkomiteer som besøker

⁵ Ibid.

institusjonen. Vil man i slike "avstandsbedømmelser" kunne kompensere for mangelen på dialog? Og vil man kunne benytte og analysere data som reflekterer kvalitet etter et tilstrekkelig bredt spektrum av indikatorer? Det kritiske spørsmålet kan være om man kommer nær nok læringsarbeidet i studieprogrammene og resultatene av dette. Siden evalueringene (i Australia og England) retter seg mot institusjonsnivået, kan en da forvente at kartlegginger og vurderinger vil rette seg mer mot institusjonskarakteristika og metaforhold (som grunnlag for tillit eller mistillit) enn mot faktiske kvalitetsvariasjoner mellom institusjonens ulike program? Ser vi en mulighet (risiko!) for at indikatorene blir "fordomsfullt" innrettet slik at renommerte forskningsuniversiteter nærmest er "sikret" lett passasje?

- *Blir det ressursbesparende?*

Ressursbesparelse er et av hovedsiktemålene med risikobasert kvalitetssikring. Mange institusjoner vil få en "lighter touch", institusjonsbesøk begrenses, og det samme skal bruken av eksterne sakkyndige. Men hvor vanskelig vil det være å oppnå *både* treffsikkerhet og ressursbesparelse? Ressursbesparelse forutsetter visse grenser for arbeidets grundighet, og at terskler for intervensjon ikke er for lave; dessuten avhenger det av det fra før etablerte aktivitetsnivået. Hvor omfattende datagrunnlag vil man utarbeide? Hvor grundig skal utrednings- og analysearbeidet rundt institusjonell risiko være? (Eller blir det mest "brannslukking"?) Betyr prinsippet om intervensjon mellom de terminfestede evalueringene at en faktisk må drive et mer omfattende og kontinuerlig overvåkingsarbeid? Og må man da påregne et antall saker med inngrep overfor institusjoner som en ikke vil få etter det "gamle" systemet?

- *Hva med utviklingsdimensjonen?*

Vi kan lese ut fra QAAs "bekymringer" i forbindelse med endringene i England at man måtte ha forsikringer om at det nye prinsippet ikke går ut over utviklingsorienteringa i KS-arbeidet. Derfor beholder man også ordningene med institusjonsbesøk og eksterne sakkyndige komiteer. I Australias tilfelle kan det være større grunn til skepsis. Her gjøres det sykliske tilsynet – i samsvar med risikovurderingers "natur" – til et rent avviksorientert instrument: Ved hjelp av datagrunnlaget og analysene av dette finner en fram til institusjoner/områder med risiko for negative avvik fra nasjonale kvalitetsstandarder, enten det skjer ut fra en historisk bedømmelse eller ut fra dataanalyse. Kan de planlagte *quality reviews* (eller tilsvarende tematiske evalueringer) oppveie for dette? Eller kanskje ekstern kvalitetssikring helst burde slutte å bry seg med institusjonenes utvikling av kvalitet ut over standardkravene, fordi dette er noe de klarer best selv?

Risikostyring startet i næringslivet og bredte seg til offentlig forvaltning. Nå er det i høyeste grad på moten. Spørsmålet er om prinsippet er "fit for purpose", som vi gjerne sier, i forbindelse med kvalitetsbedømmelser av utdanning. Ut fra hensyn til forbedring og utvikling har det lite å by på og må her i alle fall suppleres av andre angrepsmåter. Prinsippet synes best egnet til planlegging og styring mot oppnåelse av entydig definerte og målbare mål, der svarene helst er binære enten/eller. Selv om dette kan synes å samsvare godt med akkrediteringens «ja eller nei», er det likevel slik at også akkrediteringer styres etter generelle, åpne kriterier som krever fortolkning ut fra komplekse parametere (Tilsvarende: Når har risikofenomenet egentlig inntrådt?). Vil vi

oppleve at risikoangivelser innenfor høyere utdanning enten blir banale (uinteressante og relativt konsekvensløse) eller overforenklete sett opp i mot sammensatte og varierende resultatbilder? Når prinsippet nå omsettes i praksis i noen land, vil vi kunne få svar på noen av disse spørsmålene.

Artikkelen er skrevet av Jon Haakstad