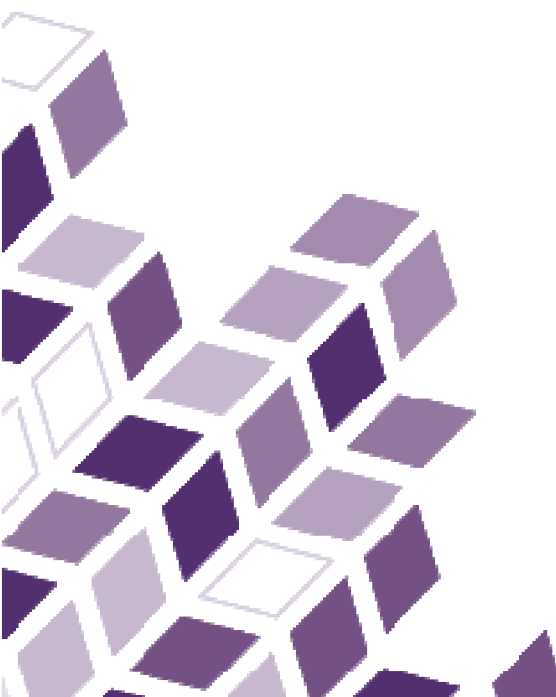


NOKUTS utredninger og analyser

Å rapportere kvalitet

En studie av rapporter til styret om
utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid for årene
2005, 2006 og 2007 i 18 institusjoner

Wenche Froestad og Jon Haakstad



	NOKUTs utredninger og analyse
Rapport	Å rapportere kvalitet En studie av rapporter til styret om utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid for årene 2005, 2006 og 2007 i 18 institusjoner.
Ansvarlige forfattere	Wenche Froestad og Jon Haakstad
Dato	7.12.2009

Forord

NOKUTs analyse- og utredningsrapporter har til formål å gi bidrag til økt kunnskap om forhold innenfor høyere utdanning og fagskoleutdanning som har betydning for kvaliteten i studiene. Vi håper at de kan gi nyttige ideer og stimulans til institusjonenes arbeid med å kvalitetssikre og videreutvikle sine studietilbud. Rapportene vil dels formidle analyser av informasjon som NOKUT innhenter gjennom sin evaluerings-, akkrediterings- og godkjenningsevirsomhet, dels også resultater fra særskilte undersøkende prosjekter som NOKUT foretar, ofte i samarbeid med eksterne.

Den foreliggende rapporten omhandler institusjonenes årlige rapport om kvalitet og kvalitetsarbeid i utdanningsvirksomheten, studert gjennom 56 rapporter fra 18 ulike institusjoner for perioden 2005 - 2007. Som øverste ledd i den informasjonskjeden som kvalitetssikringssystemene utgjør, og som styringsredskap for institusjonsstyrene, er disse rapportene svært sentrale dokumenter i institusjonenes kvalitetsarbeid. Intensjonen med studien er å presentere funn og refleksjoner omkring årlig kvalitetsrapportering på institusjonsnivået som kan bidra til videre tenking og tiltak i forhold til rapporteringens formål og funksjonalitet.

Oslo, 11. desember 2009



Terje Mørland
Direktør

Sammendrag.....	6
Innledning.....	8
1.1. Studie av årsrapporter om utdanningskvalitet - hva og hvorfor.....	8
1.2. Tilgrensende spørsmål.....	8
1.3. Utvalget.....	9
1.4. Prosess og metode.....	9
2. Rapportenes organisering, mål og format.....	11
2.1. Rapportenes omfang.....	11
2.2. Mål og innretning.....	11
2.3. Organisering av rapportene.....	11
2.4. Fremstillingsmåter.....	12
2.5. Utvikling av rapportene fra år til år.....	12
3. Kvalitet: Informasjonskilder og vurderingstema.....	14
3.1. Informasjonstilfanget.....	14
3.2. Tema for kvalitetsvurdering.....	15
4. Vurderinger av kvaliteten.....	18
4.1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsrapportering.....	18
4.2. Avdekke svikt og svakhet.....	18
4.3. Identifisere variasjoner i kvaliteten.....	19
4.4. Kvantitative indikatorer som uttrykk for kvalitet.....	20
4.5. ”Helhetlig og overordnet vurdering av studiekvaliteten”.....	21
5. Rapportene som styringsredskap.....	23
5.1. Årsaksvurderinger.....	23
5.2. Bruk av kunnskapen: Tiltak og deres virkninger.....	24
5.3. Oppsummert: Tjenlig styringsinformasjon?.....	24
6. Sluttrefleksjoner: Formål og nytte.....	26
6.1. Tydeligere målfokus?.....	26
6.2. ”Den ideelle fordring” eller ”mission impossible”?.....	27
Vedlegg 1: Å skrive gode årsrapporter - Møte med skriverne.....	29
Vedlegg 2: Spørreundersøkelse om de vitenskapelige ansattes forhold til årsrapportene.....	31

Sammendrag

Revisjonen av lov om universiteter og høyskoler i 2002 førte blant annet til et krav om at hver institusjon skal ha et godkjent kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten. I følge NOKUTs kriterier for evaluering og godkjenning av systemene (2003, gjeldende fra 1.1.2004.) – som bygger på loven og dens forskrift – forventes det at institusjonen årlig presenterer en overordnet rapport om utdanningskvaliteten for styret.

Et generelt formål med denne studien er å se på hva som er de viktigste kjennetegn og tendenser ved rapportene 3 – 5 år etter at kriteriene kom. Et mer spesielt formål har vært å studere i hvilken grad rapportene er ”analytiske”: I hvilken grad er de diskuterende og vurderende i forhold til utdanningskvaliteten ved egen institusjon, og innrettet mot videre utvikling og kvalitetsforbedring?

Det er store forskjeller mellom de ulike institusjonenes rapporter. De er svært ulike med hensyn til omfang og hvilke stoffområder de dekker. Noen institusjoner holder seg forholdsvis snevert til studiekvaliteten i akademisk forstand, mens andre gir større plass til en samlet oversikt over utdanningsfeltet og inkluderer f. eks. strategi og regional relevans for utdanningsvirksomheten. Ei interessant utvikling synes å være at noen institusjoner orienterer seg mot å samordne den årlige rapporteringa på utdanningskvalitet med den årlige virksomhetsrapporten til departementet. Studien berører noen fordeler og ulemper ved ei slik integrering av rapporteringsvirksomheten.

Det er også store forskjeller i hvordan institusjonene organiserer rapporten i hovedtema som de framstiller sine beskrivelser og vurderinger under. De fleste bruker likevel de kvalitetsområdene som er kjent fra tidligere utredninger, f. eks. ”inntakskvalitet”, ”undervisningskvalitet”, ”rammekvalitet” og ”resultatkvalitet”, gjerne i kombinasjon med andre kategorier som de selv har formulert. Læringsmiljøet vises gjennomgående stor oppmerksomhet i rapportene.

Det informasjonstilfanget som rapportene bygger på kan rimeligvis ikke i sin helhet leses direkte ut av rapporttekstene. De informasjonskildene som det oftest refereres til er nøkkeltall (DBH-tall, som ofte gjengis i rapportene), studentevalueringer, ulike utvalgsrapporter (f. eks. fra læringsmiljøutvalg og studieutvalg og lignende) og en del andre typer internt initierte undersøkelser og evalueringer, som programevalueringer.

Gjennomgangen viser at de fleste rapportene er konsentrert om *utfordringer og bekymringer* og forholder seg til disse på en *ad hoc* måte: Problemfelt av større omfang eller betydning som påvises og registreres i kvalitetssikringssystemet løftes opp til institusjonsrapporten og drøftes der, og det gjøres rede for hvordan tiltak iverksettes for å oppnå forbedring. I det hele tatt er de fleste rapportene gode på tiltaksorientering og på å redegjøre for hvordan kvalitetsarbeidet er anlagt. Avhengig av hvordan kvalitetssikringssystemet er innrettet, varierer likevel framstillingsmåten. Noen rapporter har hovedvekt på generelle drøftinger, mens andre er mer teknisk avviksorientert. Det overveiende fokuset på utfordringer eller avvik synes å føre til at det utvises liten oppmerksomhet rundt god eller forbilledlig kvalitet. Det er heller ingen av rapportene som har systematiske oversikter og vurderinger av den samlede tilbudsporteføljen.

Vurdering av *resultat* kvalitet som uttrykk for oppnåelse av produksjonsmål i utdanningsvirksomheten har stor plass i mange rapporter, ofte koblet mot en tilsvarende oppmerksomhet omkring rekruttering og inntakskvalitet. Mange av rapportene får dermed en dreining mot kvalitet forstått som (grunnlaget for) kvantitative resultater.

Det er også et gjennomgående trekk at de registrerte utfordringene oftest er av det en kan kalle ”ytre” karakter, altså mer tilhørende rammebetingelsene enn selve undervisninga og læringsprosessene. Mens de fysiske sidene ved læringsmiljøet og de utstyrsmessige sidene ved rammefaktorene for øvrig vies betydelig plass, er rapportene gjennomgående lite innrettet mot de faglige ressursfaktorene som institusjonene setter inn i utdanningstilbudene, dvs. om disse er tilstrekkelige når det gjelder kompetanseforhold, undervisnings- og veiledningstilbud, samt organiseringa av studietilbudene. Heller ikke undervisnings-, lærings- og vurderingsprosesser synliggjøres i form av vurderinger rundt didaktiske tilnærminger og undervisningskvalitet.

Ut fra et nytte- og formålsperspektiv drøfter rapportens siste del de nevnte observasjonene opp mot NOKUTs evalueringskriterium, som beskriver denne typen rapport med formuleringa ”ei helhetlig og overordnet vurdering av studiekvaliteten ved institusjonen”. De fleste rapportene gir god innsikt i institusjonens utdanningsvirksomhet og det kvalitetsarbeidet som utføres med utdanningene. Men sett i forhold til en streng forståelse av uttrykket ”helhetlig og overordnet vurdering” må så godt som alle rapportene anses å ha klare svakheter som ”analytiske” dokument. Kvalitetsvurderingene mangler gjennomgående dybde, og de munner heller ikke ut i ei overordnet vurdering av utdanningskvaliteten ved institusjonen. På den annen side kan det på denne bakgrunnen også stilles spørsmål om ikke kriteriets formulering, bokstavelig forstått, kan angi ei urealistisk målsetting for rapportering på institusjonsnivået.

Innledning

1.1. Studie av årsrapporter om utdanningskvalitet - hva og hvorfor

Ved starten av 2009 var det gått fem år siden ny lov og forskrift forutsatte at institusjoner som gir høgre utdanning skal ha et godkjent kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten. Kvalitetssikringssystemene evalueres og godkjennes av NOKUT minst hvert sjettede år, etter kriterier som NOKUT selv fastsetter. I løpet av 2009 var første syklus med evalueringer i samtlige institusjoner som gir høgre utdanning gjennomført, med noen få unntak.

Et sentralt kriterium i evalueringene av kvalitetssikringssystem og kvalitetsarbeid har vært¹ kriterium nr. 10: Ifølge dette kriteriet skal institusjonens system omfatte ”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.”

Årsrapporten har hittil vært et sentralt dokument ved NOKUTs evalueringer av kvalitetssikringssystem. Når vi fant grunn til å gjøre en nærmere studie av årsrapporteringa, var det nettopp fordi evalueringene viser at dette er et vanskelig punkt. Et generelt formål med studien er å se på hva som kjennetegner rapportene etter at institusjonene har fått 3 – 5 års erfaring med å framstille dem. Mer spesielt ønsket vi å studere i hvilken grad rapportene er ”analytiske”: Gjør de ”helhetlige og overordnede vurderinger av studiekvaliteten ved institusjonen” – og hva innebærer i så fall det? Hvordan forstår og forklarer rapportene årsaker til kvalitetstilstander, og hvilke følger får vurderingene i form av oppfølgende tiltak? Konkret ønsket vi å belyse følgende forhold:

1. Hvor like/ulike er rapportene i format, områder og tema?
2. Hvordan framstiller rapportene vurdering av utdanningskvalitet?
3. Hvordan, og i hvilken grad, vurderes årsaker til vurdert kvalitet?
4. Hvilken vekt legges det på tiltak og vurderinger av tiltakenes effekt?
5. Hvilke begrensninger og utfordringer har institusjonene når de utformer rapportene?
6. Hvilken nytte ser fagmiljøene i rapportering og rapporter om utdanningskvalitet?

1.2. Tilgrensende spørsmål

Spørsmålene 5) og 6) ovenfor gjelder forhold som ligger utenfor selve rapportene. Som støtte og bakgrunn for våre observasjoner og vurderinger ønsket vi å undersøke omkring to forhold som har betydning for at rapportene skal fungere som gode verktøy i institusjonen. Det gjelder for det første de betingelsene som de produseres under: Hvilken tilgjengelig informasjon kan de bygge på, og hvordan er arbeidet med framstilling av rapportene organisert og gjennomført? Til å hjelpe oss med å svare på dette inviterte vi ”skrivere” ved de 18 institusjonene til et møte for å utveksle synspunkter. Ei oppsummering av de synspunktene som kom fram i dette møtet ligger som vedlegg til rapporten (*Vedlegg 1*).

For det andre ønsket vi å få et inntrykk av hvordan de vitenskapelig ansatte er involvert og

¹ Kriteriene ble revidert i 2008 foran oppstart av andre syklus i 2009. De har nå en noe annen form og nummerering. Også kriteriet om årlig rapportering er endret, men ikke substansielt. (Der det tidligere sto ”helhetlig og overordnet vurdering”, står det nå kun ”helhetlig”. Der institusjonene tidligere ble forventet å ha en årlig kvalitetsrapport, forventes de nå å gjøre vurderingene i en ”årlig kvalitetsrapport eller tilsvarende”.)

engasjert i dokumentasjonsarbeidet. Det er de vitenskapelig ansatte som møter studentene på nært hold i deres læringsprosess. Dermed er det også de som står nærmest til både å påvirke og vurdere utdanningskvaliteten. Likevel hører en ofte påstander om at fagmiljøene er ”frakoblet” fra det systematiske kvalitetsarbeidet, noe som – i den grad det er tilfelle – svekker dette arbeidets nytteverdi og legitimitet. Vi laget derfor en liten elektronisk spørreundersøkelse til et utvalg vitenskapelig ansatte ved de institusjonene som omfattes av prosjektet (minus 1, som ikke ønsket skjema sendt til sine ansatte) for å få en antydning om holdninger til dette spørsmålet blant vitenskapelig ansatte. Oppsummering av resultatene fra spørreundersøkelsen er også vedlegg til denne rapporten. (*Vedlegg 2*)

1.3. Utvalget

Studien tar for seg de årlige kvalitetsrapportene fra 18 institusjoner for årene 2005 – 2007, til sammen 54 rapporter. Dette utgjør totalt en stor og variert tekstmasse og inneholder et vell av informasjon om kvalitet og kvalitetsarbeid som denne studien ikke kan yte rettferdighet.

I utvelgelsen av institusjoner som er med i undersøkelsen tok vi hensyn til følgende forhold: (a) Institusjonene må ha hatt et godkjent kvalitetssikringssystem i en del år, slik at de alle har rapporter for årene 2005 – 07. (b) Utvalget må noenlunde representativt avspeile institusjonelle ulikheter og faglig bredde i sektoren. I studien inngår ulike institusjonskategorier, offentlige og private institusjoner og institusjoner av svært ulik størrelse.

1.4. Prosess og metode

Studien ble planlagt høsten 2008, da også nødvendige kontakter med institusjonene ble tatt. Spørreundersøkelse, heldagsmøte med ”skriverne” og nærlesing av kvalitetsrapportene foregikk i januar – mars 2008, mens en første analyse av det foreliggende materialet ble foretatt i april, tidsnok til at vi kunne presentere hovedfunnene på NOKUT-konferansen i Bergen i begynnelsen av mai.

Rapportanalysen er basert på en systematisk gjennomgang av samtlige rapporter ut fra et sett faste spørsmåls- eller problemstillinger. Disse problemstillingene grupperer seg rundt noen hovedtema som gjenspeiles i hvordan den videre framstillinga i denne rapporten er oppdelt i hovedavsnitt. Årsrapporten som *styringsredskap i kvalitetsarbeidet* har stått sentralt i gjennomgangen av rapportene. Innledningsvis så vi generelt på en del ytre likheter og ulikheter – hvordan rapportene varierer med hensyn til omfang, struktur og innhold. Deretter er rapportene sammenlignet ut fra det vi vil kalle ”analytisk nivå”, dvs. i hvilken grad de refererer til systematisk innsamlet og analysert informasjon, og i hvilken grad de selv framstår som analytisk differensierende i forhold til utdanningskvaliteten ved institusjonen. Så følger vurderinger av hvordan kvalitetsfenomener årsaksforklares, hvordan rapportene er tiltaks- og handlingsorientert, og i hvilken grad resultater og effekter av tiltakene vurderes og følges opp. Til slutt gjøres det forsøk på noen avsluttende og overordnede vurderinger.

Et par presiseringer til slutt: Denne studien er ikke noen *evaluering* av de studerte årsrapportene. Derfor gis det heller ingen referanser til konkrete institusjoner eller rapporter. Siden hensikten er å gi innspill til videre arbeid med å utvikle rapporteringsformatene, er

fokus mer på de problematiske sidene ved rapportene, slik vi ser det, enn på alt det som er godt og fyllestgjørende. Våre refleksjoner over de observasjonene vi har gjort og de utfordringene som vi ser står for vår regning, og inviterer til diskusjon og motsigelse.

2. Rapportenes organisering, mål og format

2.1. Rapportenes omfang

De undersøkte rapportene er svært ulike med hensyn til omfang. De varierer fra 6 til over 100 sider. Det er en tendens til at jo større institusjonen er, jo mer omfangsrik er rapporten, noe som kan reflektere ulikheter i de ressurser som institusjoner av ulik størrelse kan avsette til dette arbeidet. Sannsynligvis er det også slik at store institusjoner må forholde seg til et større og mer sammensatt bilde når det gjelder utdanningskvaliteten, og at en derfor synes at mer informasjon må med i beskrivelsene. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at ”mest er best”. En av de største institusjonene skiller seg ut ved at den har en svært kort og stringent rapport, med referanser til underliggende rapporter for større grad av detaljering.

2.2. Mål og innretning

Rapportene tar preg av hvilke mål institusjonene setter seg for rapporteringa. Her går det viktigste skillet mellom det vi kan kalle ”snever” og ”utvidet” rapportering: Noen institusjoner avgrensar saksfeltet til studiekvaliteten i streng (”faglig”) forstand, mens andre institusjoner har et bredere perspektiv og beskriver aktivitet og vurderinger på hele utdanningsfeltet, inkludert porteføljestrategi og regional relevans. Særlig en av institusjonene går langt i denne retninga og kaller like godt rapporten ei årlig utdanningsmelding.

En annen interessant variasjon er hvordan institusjonene innretter seg når det gjelder forholdet mellom kvalitetsrapport og årsrapportering til Kunnskapsdepartementet. Flere av målene i departementets rapportmal gir føringer for ei rapportering som også er aktuell i årsrapporten for kvalitetsarbeidet. Det er bare rapportene til en av institusjonene som helt gjennomført integrerer måloppnåelse etter egne kvalitetsmål med resultatoppnåelse i forhold Kunnskapsdepartementets mål, men diskusjonen med ”skriverne” viste at dette er ei problemstilling som er aktuell for flere. Integrering av rapportene kan hindre dobbeltarbeid, og det kan også bidra til å synliggjøre sammenhenger. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å blande rapportering for ei intern målgruppe (kvalitetsrapporten) med ekstern rapportering til departementet. Det vil eksistere en fare for at kvalitetsarbeidet og kvalitetsvurderingene blir utydelige eller forsvinner ved en integrert rapporteringsform, eller at visse kvalitetsaspekter får lite oppmerksomhet.

Hensikten med årsrapporten som et aktivt styringsredskap trer ellers klart fram i så godt som alle rapportene. Uansett innretning for øvrig, er samtlige rapporter mer eller mindre orientert langs en mål-, virkemiddel- og måloppnåelsesakse.

2.3. Organisering av rapportene

De aller fleste institusjonene organiserer rapportene tematisk etter ”kvalitetsområder”. Det vanligste er å bruke den tradisjonelle inndelinga fra Studiekvalitetsutvalget (1990) som Norgesnetttrådet (1999) bygde vidare på, der utdanningskvaliteten oppdeles i ulike kvalitetsaspekter, med inntakskvalitet, innsatskvalitet og resultat-kvalitet som kjernebegreper.

Begrepene fra disse utredningene synes å være solid innarbeidet innenfor høgre utdanning.

Men det er også flere av institusjonene som organiserer stoffet under andre områdebegreper, ofte i samspill med noen av de mer tradisjonelle begrepene. Dette kan reflektere at institusjonen har lagt til grunn egne prioriteringer og tenkesett når det gjelder profil og kvalitetsforståelse. Vi finner for eksempel kategorier som ”forskningsbasert undervisning”, ”rammebetingelser og læringsmiljø”, ”rekruttering, frafall og gjennomstrømming” og ”relevans for yrkesfeltet”. Noen få av rapportene organiserer stoffet i en slags matrise. En av institusjonene opererer med organiserte skiller mellom utdanningsnivåene bachelor, master og phd på tvers av de vanlige kvalitetsaspektene og kan på den måten oppnå ei mer finmasket ordning av stoffet.

Institusjonens enheter (avdelinger/fakulteter) vises gjennomgående lite i rapportene. Et par institusjoner organiserte stoffet delvis etter organisatoriske enheter i 2005-rapporten, men forlot senere dette oppsettet. Noen rapporter viser direkte til underliggende rapporter på avdelingsnivå, mens andre igjen refererer noen problemstillinger som har spesiell referanse til enkeltenheter. Andre igjen drøfter generelt hva som er problematisk i informasjonsutvekslinga fra enhet til institusjonsnivået.

2.4. Fremstillingsmåter

Måten informasjon er registrert og tolket på i rapportene varierer også en god del. Selv om alle institusjonene baserer seg på både kvantitativ og kvalitativ informasjon, varierer forholdet mellom disse og bruken av dem. De fleste institusjonene har tyngden i framstillinga på de kvalitative vurderingene, understøttet av statistikk og tabeller i varierende grad. Andre legger større vekt på kvantitative oversikter og noen få av institusjonene går nokså langt i å basere seg på bedømmelsesskalaer for alle valgte områder og prosesser i sitt KS-system. Rapportene får dermed form etter dette. De viser målinger av ”score” som uttrykk for kvalitetsoppnåelse på de ulike områdene og registrerer avvik når tilfredsstillende resultat ikke oppnås. Disse rapportene viser en fordel ved en slik rapporteringsmåte, da de oftest er tydelige på hvilke prosesser eller forhold som bør forbedres, slik at veien fra vurdering til tiltak og ansvarsplassering blir kortere. Men en ser også at dersom avviksrapporteringa blir for dominerende, er det en fare for at det bildet som tegnes blir mer negativt enn det forholdene ved institusjonen egentlig tilsier, siden de i mindre grad får fram de gode praksisene og andre positive trekk. Dessuten sier disse rapportene som regel lite om årsaksforhold, og da vet en også mindre om hvordan videre utvikling best kan skje, ut over ”reparering” av selve avviket. På den annen side ser en for de mer kvalitativt baserte rapportene en gjennomgående fare for at de kan bli så overordnet og generelle i sine beskrivelser og vurderinger at det går ut over presisjonen når det gjelder å lokalisere interessante kvalitetsfenomener. Dermed kan de også bli lite forpliktende når det gjelder tiltak.

2.5. Utvikling av rapportene fra år til år

Ca. halvparten av institusjonene har endret og utviklet sine opplegg for rapporteringa merkbart i løpet av perioden 2005 – 2007. Blant den andre halvparten finner vi mindre justeringer og utbedringer hos de fleste. For manges vedkommende ser en ei generell utvikling fra det ene året til det andre, mens noen institusjoner har tatt en fullstendig revisjon

som fører til et helt nytt opplegg. Utviklinga går ellers i ulike retninger. Mens noen institusjoner forkorter og fokuserer rapportene sine mer, bygger andre dem ut til å bli mer omfattende dokument. Det er vanskelig å se noen generell tendens i hvordan institusjonene utvikler rapportene sine, men det er tydelig at de fleste har arbeidet med dette.

3. Kvalitet: Informasjonskilder og vurderingstema

3.1. Informasjonstilfanget

En studie av rapportene kan ikke alene si noe eksakt om hvilket informasjonstilfang de bygger på, og heller ikke noe om hvor god og fyldig denne informasjonen har vært. Gjennomgangen nedenfor viser derfor til hva rapportene eksplisitt nevner eller viser til som grunnlagsinformasjon for rapportteksten.

Nøkkeltall

Alle rapportene har med nøkkeltall for en del sentrale områder. Det gjelder særlig tall for søkning og rekruttering, frafall, gjennomstrømming og stryk. Noen går lenger og gir også karakteroversikter som uttrykk for resultat kvalitet, mens det er svært liten forekomst av nøkkeltall eller indikatorer (eller henvisninger til slike) som kan si noe om innsatsfaktorene. Dette er ikke helt uventet, siden det heller ikke registreres slike indikatorer sentralt til DBH² i særlig grad. Vurdering av innsatsfaktorer overlates, i den grad det forekommer, til mer generelle kvalitative beskrivelser. Det er ellers store forskjeller i hvor detaljert tallmateriale som presenteres. (Se også nedenfor 4.4 *Kvantitative indikatorer som uttrykk for kvalitet.*)

Studentevalueringer

Den andre typen informasjon som går igjen i samtlige rapporter, er oppsummeringer av, eller referanse til studentevalueringer av studietilbudene og øvrige forhold som har betydning for disse. For de aller fleste rapportene er dette en av de viktigste referansene til kunnskap om kvalitetsforhold i læringsprosessene. Ca. en fjerdedel av rapportene bruker betegnelsen ”studenttilfredshet” som målepunkt i forbindelse med studentevalueringene. Det gjelder særlig de prosess- og avviksorienterte rapportene, der lav studenttilfredshet på et gitt punkt blir registrert som et avvik, som deretter skal lukkes gjennom tiltak. Studentevalueringenes bruker- og tilfredshetsperspektiv problematiseres vanligvis ikke som kilde til forståelse av kvalitetsforhold og sammenholdes kun unntaksvis med andre systematiske observasjoner.

Lærernes vurderinger

Akkurat som det utføres systematiske studentevalueringer, vil systematiske vurderinger fra vitenskapelig ansatte være en aktuell informasjonskilde, ikke minst for å kommentere og utfylle resultatene fra studentevalueringene. Men det er et gjennomgående trekk ved rapportene at fagmiljøenes stemme er vanskelig å høre i denne sammenhengen, og det framgår som regel heller ikke hvordan fagmiljøene har gitt systematiske bidrag til den samlede informasjonen som institusjonsrapporten bygger på. Dette betyr ikke nødvendigvis at de som underviser har liten innflytelse på de vurderingene som kommer fram i rapportene, men tydeligere referanse til fagmiljøenes vurderinger kunne ofte ha gitt balanse og utdyping til det som kommer fram i studentenes vurderinger.

Utvalg

Andre frekvente informasjonskilder er rapporter fra ulike utvalg, som læringsmiljøutvalg, studieutvalg, programutvalg og lignende. Denne informasjonen får gjerne en tydelig plass i årsrapportene. De fleste tilfeller av ad hoc-referanser til særskilt erkjente problem eller

² Database for høgere utdanning

svakheter som ledelsen ved institusjonen eller en enhet har grepet spesielt tak i, har utgangspunkt i informasjon fra et utvalg.

Systematisk bruk av fag- eller programevalueringer

Flere av institusjonene, og i noen tilfeller enkeltavdelinger, har innført opplegg for syklisk evaluering av alle programmer, oftest med ekstern medvirkning. Andre institusjoner viser ikke til slike faste evalueringsopplegg ut over de årlige kvalitetssikringsrutinene. Referanser til rutinemessige fag-/programevalueringer, der de finnes, kommer tydelig fram i rapportene.

Bruk av benchmark?

En mulig kilde til informasjon om kvaliteten som vi så systematisk etter i rapportene, er i hvilken grad institusjonene viser til noen former for benchmark-lignende prosesser for å gjøre direkte og konkrete sammenligninger av kvaliteten, enten internt (mellom ulike tilbud ved institusjonen) eller eksternt (opp mot tilsvarende fag, tilbud eller områder ved andre institusjoner). Imidlertid så vi få eksempler på at årsrapportene refererte til slike prosesser. Flere institusjoner gjør interne sammenligninger mellom utdanningsprogrammer, og da spesielt i form av kvantitative data eller "score-systemer" for utvalgte parametere for kvalitet, og noen få viser til sammenligninger med internasjonalt nivå på utvalgte felter. Men det var ingen referanser til bruk av benchmarking som metode.

Organisering av informasjonen

Det er i studentenes læringssituasjon at utdanningskvaliteten manifesterer seg. En må derfor anta at institusjonsrapportene i betydelig grad hviler på informasjon som er innhentet i studietilbudene og aggregert derfra. For de større institusjonene vil dette helst skje via ulike organisatoriske enheter under institusjonsnivået. Men siden de fleste rapportene er organisert slik at de *ikke* lar de underliggende enhetene komme tydelig fram som referansekloder eller analysenivåer, blir det heller ikke mange referanser til "aggregerte vurderinger" for organisatoriske enheter eller andre områder i porteføljen. Med henvisning til mange rapportskriveres tilbakemeldinger (se vedlegg 1) er det grunn til å anta at dette er et vanskelig punkt. "Skriverne" viser til problemer med å sammenstille og analysere de rapportene/den informasjonen som kommer "nedenfra". Det kan ha å gjøre med minst to forhold: At informasjonen fra studietilbudene er ufullstendig og usystematisk – og derfor vanskelig å sammenholde og sammenligne, eller at ulike delsystemer i avdelinger/fakulteter gjør aggregering vanskelig i praksis.

3.2. Tema for kvalitetsvurdering

I prinsippet er det ei nærmest uendelig rekke forhold som på en eller annen måte påvirker kvaliteten, og i de 54 rapportene ser en også en stor bredde av tema som behandles. Noen er likevel mer typiske enn andre:

Produksjonsmål som kvalitetsmål

Det er helt gjennomgående at rapportene legger stor vekt på kvalitetsaspektene inntaks- og resultat-kvalitet. Flere institusjoner opererer i sine rapporter med klare mål for rekruttering, kandidatproduksjon og begrenning av frafall som sentrale kvalitetsindikatorer, og vurderer resultater opp mot målene. Når det gjelder rekruttering og inntakskvalitet, er hovedinntrykket at disse faktorene settes mer i sammenheng med kandidat- og studiepoengproduksjon enn med et behov for å registrere studentenes studieforutsetninger for læringsformål. Det ser en av hvordan det i mange rapporter følger vurderinger og analyser i forhold til å opprettholde eller forbedre studentrekrutteringa, og hvordan rekruttering kobles mot kandidatproduksjon. Med

dagens insentivsystem er selvsagt produksjonen av studiepoeng og kandidater av største viktighet for institusjonene, og det er heller ikke tvil om at det er stor sammenheng mellom utdanningskvaliteten og hvordan institusjonene lykkes med rekruttering og uteksaminering. Men de to er ikke identiske. Når det fokuseres så sterkt på kvantitativ måloppnåelse, får framstillinga ei dreining mot forhold som sier mindre om kvaliteten i undervisnings- og læringsprosessene. Begrepet ”resultatkvalitet”, som *kunne* bety ”læringsutbytte”, blir mer eller mindre synonymt med gjennomstrømmingseffektiviteten, uten at denne problematiseres i forhold til læringsutbytte og nivå.

Læringsmiljøet

Også læringsmiljøet og infrastrukturen rundt studiene får relativt stor oppmerksomhet i de fleste rapportene. Det er litt interessant i forhold til det faktum at infrastruktur og andre ytre rammeforhold sjelden har blitt problematisert i særlig grad i eksterne evalueringer og akkrediteringer som NOKUT har foretatt. For eksempel er det ikke gitt en eneste merknad på dette området i NOKUTs rapporter (til sammen 15) om rett til tildeling av doktorgrad. Når slike forhold likevel har stor plass i interne kvalitetsrapporter, kan det ha en sammenheng med at en her ofte snakker om konkrete forhold som er lette å beskrive og gripe tak i, og med at studentevalueringer og rapporter fra læringsmiljøutvalg og studietvalg har en sentral plass i informasjonstilfanget for rapportene. Nå er det heller ikke de helt grunnleggende mangler ved rammeforholdene som gjennomgående problematiseres, men heller enkeltstående svikt på visse områder, ofte i det fysiske miljøet eller i forhold som har med service (inkludert faglig veiledning) og informasjon til studentene å gjøre. Psykososialt læringsmiljø er det nærmest ingen referanser til i det hele tatt, hvis en ikke regner med temafelt som likestilling og integrering av minoritetsstudenter.

”Kvalitetsområder”

De kvalitetstema som gjøres til gjenstand for systematisk vurdering reflekterer ellers de valg om organisering av rapporten som det er gjort rede for ovenfor (2.3). Som nevnt følger de fleste institusjonene den tradisjonelle oppdelinga i ”kvalitetsaspekter” som en kjenner fra Studiekvalitetsutvalgets og Norgesnettrådets utredninger. Det betyr at en gjerne får vurderinger på temaene ”inntakskvalitet”, ”programkvalitet”, ”undervisningskvalitet”, ”rammekvalitet”, ”resultatkvalitet”, ”relevans” og ”styringskvalitet”, eller på noen av disse. Flere av institusjonene opererer med egne tema, gjerne i kombinasjon med noen av de nevnte tradisjonelle. Eksempler på slike er ”læringsressurs”, ”fagressurs”, ”etikk og miljø”, ”porteføljestrategi” og ”internasjonalisering”, og viser tidligere nevnte prioriteringer i institusjonens kvalitetsarbeid.

Overordnede kvalitetsutfordringer

Noen rapporter viser til særskilte, overordnede problem eller utfordringer som blir løftet fram og vurdert i forhold til samlet tilbudsportefølje. Eksempler på slike tema er vurdering av yrkesrelevans og/eller regional relevans i porteføljen, av hvordan minoritetsstudenter ivaretas, av hvordan studieprogrammene har indre sammenheng, osv. Når slike tema tas opp, tyder det på at institusjonen har et gjennomtenkt forhold til hvilke overordnede kvalitetskrav en ønsker å satse på i samtlige studietilbud, eller at en har et grunnlag for å kunne identifisere noen gjennomgående svakheter eller utfordringer. Det er likevel et mindretall av rapportene som har noenlunde dyptgående drøftinger av slike overordnede forhold.

Kvalitetssikringssystemet

Så godt som alle rapportene har relativt fyldig informasjon om selve kvalitetssikringssystemet, inkludert gjengivelse av målsettinger og visjoner med

kvalitetsarbeidet. Langt de fleste rapportene refererer tydelig til vurderinger av hvordan systemet fungerer og gjør rede for tiltak for å forbedre det.

I følge NOKUTs evalueringskriterium for den årlige kvalitetsrapporten kan det forventes rapporter som, i tillegg til at de gjør vurderinger av kvaliteten, ”gir oversikt over opplegg og tiltak i kvalitetsarbeidet”. De fleste rapportene er forholdsvis fyldige og klare på dette punktet. De beskriver som regel hvilke kvalitetsrelaterte prosesser som er gjennomført i henhold til systemets rutiner i løpet av det gjeldende året, som for eksempel interne evalueringer, rapporter fra læringsmiljøutvalg og andre relevante utvalg, andre typer undersøkelser, som kandidat- eller brukerundersøkelser, eventuelle særskilte tiltak som er iverksatt, samt hvordan informasjonen er behandlet i relevante utvalg og styrever. Det er ofte fokus på ”hva vi har gjort på området” og ”hva vi planlegger å gjøre”, men det framgår ikke alltid like tydelig hvilke vurderinger og begrunnelser som ligger til grunn for disse tiltakene, eller hvilke konkrete resultater en oppnår.

4. Vurderinger av kvaliteten

4.1. Kvalitetsvurdering og kvalitetsrapportering

Institusjonene står overfor store utfordringer i arbeidet med å vurdere kvalitet. Når de bygger opp et system for kvalitetssikring og -utvikling, må det gjøres en rekke overveielser. Det dreier seg ikke bare om valg av slike vurderingstema som til sammen kan si mest om kvaliteten, men like mye om metode: Kan kvalitet på et gitt temaområde ”måles”? Hvordan ser en at kvaliteten er for svak? Ser en det ved å ha definerte grenseverdier for avvik (og hvordan settes eventuelt disse?), ved utslag på andre indikatorer, eller ved kvalitativ, faglig bedømmelse? Hvordan får en fram eksempler på særlig høy kvalitet? Hvem er legitime bedømmere av kvaliteten? Kan det gjøres rimelige sammenligninger mellom ulike enheter og fagtilbud? Spørsmålsrekka kan gjøres lengre.

Men kvalitetssikringssystemet er én ting; institusjonens årlige *kvalitetsrapport* er noe annet. Som siste og øverste ledd i et komplekst informasjonssystem, er den kun en liten del av hele systemet, og den kan ikke være for omfattende om den også skal være et oversiktlig og nyttig dokument for styret. Så selv om et kvalitetssikringssystem gir detaljerte og nyanserte kvalitetsbedømmelser, er det ikke gitt hvor detaljert og nyansert dette bør framstilles i institusjonens årlige rapport. Når vi nedenfor refererer observasjoner om kvalitetsvurderinger, er det altså viktig å ha i mente at det *ikke* er kvalitetssikringssystemets kapasitet for nyanserte vurderinger vi beskriver, men hvilke typer vurderinger som framkommer i rapportene på institusjonsnivået.

I denne korte gjennomgangen ser vi først på hvordan institusjonene presenterer sikring mot sviktende kvalitet og identifikasjon av kvalitetsvariasjoner ut over minstekravene (med formål om kvalitetsutvikling). Deretter ser vi på hvordan institusjonene gjør kvalitetsvurderinger på det overordnede, institusjonelle nivået.

4.2. Avdekke svikt og svakhet

I følge departementets forskrift skal institusjonenes kvalitetssikringssystem kunne ”avdekke sviktende kvalitet”. Som nevnt ovenfor, kan ikke denne studien si noe om i hvilken grad systemene gjør dette, men det framgår som regel ikke av rapportene hvordan systemet er innrettet for å sikre mot svikt. Vi ser da også at eventuelle tilfeller av identifisert svikt (i alvorlig forstand) ikke nevnes i rapportene i det hele tatt. Dette kan forklares på tre måter: Det kan være slik at kvaliteten i studietilbudene ved de 18 deltakende institusjonene var gjennomgående helt tilfredsstillende i disse tre åra. Eller det kan være slik at det var tilfeller av svikt i enkelttilbud ved en eller flere av institusjonene, men at kvalitetssikringssystemet ikke fanget dette opp. (Hvilket vi altså ikke har noe grunnlag for å vurdere.) Eller det kan være slik at en eller flere institusjoner virkelig registrerte svikt, men unnlot å synliggjøre dette i årsrapporten. Det er kanskje det siste alternativet som er mest interessant i denne sammenhengen. For vi kan tenke oss minst to gode grunner for å unnlate å vise til enkelttilfeller av alvorlig svikt. For det første kan man forstå at en institusjon vegrer seg for å framstå offentlig med et studietilbud ”svikter”. Det kan tenkes å ha ødeleggende virkning for institusjonen, utover det alvor som saklig sett ligger i det isolerte tilfellet. For det andre er det et spørsmål om årsrapporten, med sitt overordnede perspektiv, i det hele tatt er stedet for så

detaljert informasjon. Men spørsmålet er også om ikke styret på en eller annen måte må ha informasjon om eventuell svikt.

Vi ser også at mindre alvorlige svakheter – i betydningen områder som har kvalitetsproblem og som bør støttes/styrkes – kommer relativt lite fram. Svakheter som det pekes på, er gjerne generelle, overordnede områder, sjelden identifisert som tilbud eller fagområde i porteføljen. Eksempler på slike generelle, ikke-lokaliserte svakheter gis på områder som for eksempel praksisorganisering, fusk eller informasjon til studentene. I ett enkelt tilfelle vises det til kvalitetsproblemer ved flere bachelorprogram innenfor et bredt område. Dette eksempelet er nærmest enestående nærgående når det gjelder å lokalisere kvalitetsutfordringer i porteføljen. Et par andre institusjoner er forholdsvis konkrete på dette punktet ved at de viser til identifiserte studietilbud der svakheter har blitt påvist, og da vurdert ut fra lav score i studentenes evaluering og/eller dårlig sluttresultat. I et tilfelle blir et enkeltstudium med kvalitetsproblem identifisert uten at problemet spesifiseres nærmere. Men det vanligste ved disse tilfellene er at de refererer til mindre avvik som ”lukkes”, og at kvaliteten i porteføljen ellers ikke problematiseres.

4.3. Identifisere variasjoner i kvaliteten

Påvisninger eller indikeringer av variasjoner i kvaliteten – både positive og negative – kan danne grunnlag for beslutninger om forbedringstiltak. Spesielt de *gode* eksemplene kan gi ideer til utvikling i de tilbudene som sliter med kvaliteten. I hvilken grad kommer det fram slike påvisninger eller vurderinger av kvalitetsvariasjoner i institusjonsrapportene?

En god del av institusjonene viser i sine rapporter til kvalitetsvariasjoner i porteføljen. Oftest er dette basert på nøkkeltaloversikter eller den typen ”score-system” som nevnes i avsnittet foran. Flertallet av rapportene viser imidlertid ikke til slike variasjoner. Der variasjoner vises og drøftes uten direkte støtte i kvantitative indikatorer, er de gjennomgående ikke formulert som helhetlige vurderinger av studietilbud eller organisatoriske enheter, men mer som påvisning av særskilte svakheter eller problemer som drar ned kvaliteten, enten dette er på tvers av porteføljen eller som en isolert detalj i et enkelt tilbud. Framheving av spesielt gode eller vellykkede studietilbud er det svært få henvisninger til, med unntak av antatte resultater av gode tiltak som er iverksatt i kvalitetsarbeidet.

Rapportene viser også få resultater fra mer omfattende fag- eller programevalueringer, der institusjonen har brukt slike. To institusjoner er unntaket her, da det gis fyldig informasjon om både resultater fra evalueringene og tiltak som de har ført til. En må kunne regne med at sykliske program- eller fagevalueringer, internt initiert men med ekstern medvirking, er vanlige virkemidler i det interne kvalitetsarbeidet, og at de vil gi fyldige og nyanserte vurderinger av kvalitet i tilbudene. Men de fleste årsrapportene reflekterer foreløpig lite av denne informasjonen. Kanskje det kan være hensiktsmessig for den enkelte institusjonen å innføre et sett faste, sentrale parametere i slike fag- og programevalueringer, slik at resultater i noen grad kan sammenlignes og vurderes på tvers? Eller er det slik at kvalitetsvariasjoner som framkommer ved bruk av programevalueringer ikke er naturlig stoff for årsrapporten, men får sin dokumentasjon og behandling ”lenger ned” i systemet? Flere av de rapportene som ikke gjør kvalitative sammenligninger, viser til at slike finnes på lavere nivå i systemet, f. eks. i kvalitetsrapporter på avdelingsnivå.

Det er på ingen måte gitt hvordan slike sammenlignende vurderinger bør fordele seg mellom institusjonsrapporten og rapporter på lavere nivåer; hovedsaken er at de gjøres og vises i det samlede systemet. En retningslinje kan være å spørre seg om hvilken informasjon *styret* trenger for å gjøre de vurderinger og vedtak som *de* er ment å gjøre. Vårt inntrykk er nok at rapportene stort sett – og ideelt sett – gjerne kunne ha vært noe mer informative og ”skarpe” hva gjelder kvalitetsvurderinger, inkludert framheving av de gode eksemplene.

4.4. Kvantitative indikatorer som uttrykk for kvalitet

Alle rapportene legger vekt på nøkkeltall og de fleste av dem har også fyldige presentasjoner av viktige tall med i selve rapporten. Det vanlige er at interessante trekk ved tallene blir kommentert og analysert, og slik kommer det også fram en del variasjoner mellom organisatoriske enheter og i noen grad mellom studietilbud. Men det er store ulikheter mellom institusjonene når det gjelder i hvor omfattende grad det refereres til et statistisk grunnlag, og i hvilken grad dette kommenteres eller problematiseres videre, f. eks. ved at det holdes opp mot andre typer registreringer eller vurderinger. Som nevnt foran, opererer noen institusjoner med resultatmål i form av oppnåelse av visse kvantitative størrelser og registrerer oppnåelse eller avvik i forhold til målene. I noen rapporter framkommer en annen type kvantitative indikatorer ved at også prosesser gis definerte kvantitative uttrykk for kvalitet (”score”). Der tallene er et hovedgrunnlag for kvalitetsvurderinger, identifiserer systemet avvik (dvs. svake tall) som forbedringsområder. Vi ser noen eksempler på at slike trekkes fram i årsrapportene.

Det er alltid begrenset hva kvantitative indikatorer kan si om kvaliteten. Det er jo også derfor de betegnes som ”indikatorer”. Men utsagnskraften i tallene er øker eller minsker, avhengig av hvor godt indikatorene er kalibrert i forhold til den virksomheten som skal vurderes. På dette feltet kan en nok ønske seg ei videreutvikling for de fleste institusjonenes vedkommende, eller gjerne for sektoren som helhet. De tallene en ser i rapportene gjelder i første rekke *inntaksverdier* (søking, opptak, og i noen rapporter også karakternivåer for opptak) og *resultatverdier* (gjennomstrømming, strykpresenter, og igjen, i noen av rapportene, også karakternivåer). Resultatindikatorerne er avgjort relevant informasjon for vurdering av utdanningskvaliteten, og noen av rapportene gjør også vurderinger der inntakskvalitet og resultat kvalitet ses i sammenheng. Men mens resultatindikatorerne gir presis måling av ”ytre” resultatoppnåelse, er det som kjent mange feilkilder som gjør direkte slutninger herfra og til studiekvaliteten problematiske.

Institusjonene kunne nok ha nytte av registreringer som er mer sofistikerte og som dekker flere områder enn de en har i dag. For eksempel er det ingen av rapportene som refererer til tallmessige registreringer av forekomst, frekvens eller verdier for prosesser som inngår i selve læringsarbeidet, eller til målinger av innsatsfaktorer som institusjonen setter inn i prosessene. Dette kan oppleves som et savn, da det ellers er en vanlig framgangsmåte ved ulike typer vurderinger at resultater ses i sammenheng med innsatsbruken. Og siden de tallene en opererer med stort sett er DBH-tall, ser en relativt få eksempler på tall fra lavere nivå enn avdeling/fakultet. Også dette begrenser muligheten for treffsikre indikasjoner gjennom tallene, siden det i siste instans er kvaliteten på det enkelte studietilbud som skal sikres og utvikles. Ikke kvaliteten i gjennomsnittlig eller ”abstrakt” forstand.

Å utvikle nye og mer raffinerte registreringer vil være krevende for institusjonene, og verdien av å gjøre det må veies av mot hva det koster i tid og andre ressurser. Det bør kanskje heller ikke være en oppgave for den enkelte institusjonen, siden vi her snakker om indikatorer som

ingen (?) foreløpig registrerer på. NOKUT har lenge hatt en intensjon om å initiere et arbeid på tvers i sektoren med sikte på å utvikle et sett registreringsparametere for mer kvalitetsindikerende data enn det en har i dag, uten at det foreløpig er blitt noe av. Om det skal settes noe inn på å få i gang et slikt arbeid, må det (også) være fordi institusjonene ser seg tjent med det.

4.5. "Helhetlig og overordnet vurdering av studiekvaliteten"

Vi vender her tilbake til evalueringskriteriets formulering om "helhetlig og overordnet vurdering av studiekvaliteten" i institusjonsrapporten. Om en skal vurdere ut fra et slikt kriterium, forutsetter det en oppfatning av hvordan formuleringa bør forstås. Her finnes ingen autoritative referanser, men som ei mulig tolking antyder vi at "helhetlig" innebærer at årsrapporten ser hele utdanningsporteføljen under ett og anvender et bredt og sammensatt kvalitetsbegrep, mens "overordnet" impliserer at det hovedsakelig er fenomener, tendenser og tilstander av en viss betydning eller "størrelse" som omtales i rapporten. Disse kan være kategorisert på mange ulike måter: Det kan for eksempel være positive eller negative utslag som stikker dypt på et begrenset område, eller det kan være tydelige trekk og tendenser over et bredere område. Utslagene kan være mellom studietilbudene eller mellom ulike "kvalitetsaspekter", på tvers av porteføljen. Formuleringa kan også forstås som at den stiller forventninger om at det på dette grunnlaget gjøres ei vurdering av gjennomgående kvalitetsnivå i institusjonens studietilbud.

Vurdering i denne forstand er ikke noen enkel oppgave, verken med hensyn til fastlegging av "målbar" standard, vurderinger i forhold til denne eller viderebehandling av informasjonen fram til institusjonsrapporten. Et mulig utgangspunkt kan være at gjeldende akkrediteringsstandarder legges til grunn og kanskje presiseres videre for institusjonens egen regning, og at det på dette grunnlaget gjøres ei vurdering, som dokumenteres skriftlig, for hvert enkelt studietilbud. I tillegg bør rapporteringa fra kvalitetssikringssystemet gi tilfredsstillende informasjon om det totale læringsmiljøet og viktige utviklingsbehov for de ulike fagmiljøene ved institusjonen. Det blir da oppgaven for kvalitetssikringssystemet – som system for behandling og transport av informasjon – å "aggregere" eller "destillere" informasjonen til å vise de mest betydningsfulle "kvalitetsfenomenene" (eller tendensene) i institusjonsrapporten, gjerne med støtte i kvantitative indikatorer. Ei slik innretning på den årlige rapporteringa vil sikre at systemet gir informasjon om i hvilken grad de ulike studietilbudene faktisk er i tråd med minimumsstandarden, samt gi grunnlag for årlige diskusjoner om sentrale utviklingsbehov i utdanningene og fagmiljøene. Dette er sikkert bare en av flere mulige måter å tenke seg "helhetlige kvalitetsvurderinger" på.

Rapportene synes imidlertid å vise at den forventninga som evalueringskriteriet antyder (i vår tolkning ovenfor), er vanskelig å innfri. Kanskje den er urimelig? Vi finner referanser i flere rapporter til operasjonaliserte prosesser for vurdering etter standard, men det er likevel ingen rapporter som fullgodt gir systematiske "overordnede" kvalitetsvurderinger på institusjonsnivået. Uten at vi *vet* det, kan det synes som at det er overføringa av informasjonen til det øverste nivået som er problemet. Da blir det også problematisk å trekke slutninger om generelt kvalitetsnivå. I flere av rapportene framkommer det noen gjennomgående variasjoner gjennom nøkkeltaloversikter, uten at disse alene kan bære byrden av å representere ei samlet kvalitetsvurdering. De mest avviksorienterte rapportene gir også brede oversikter over utdanningsfeltet, men blir fattigere på analyser av variasjon over et større kvalitetsspektrum og på forklaringer. De fleste rapportene viser ellers til erkjente utfordringer eller

problemområder på studiumsovergripende nivå, slik disse oftest er rapportert fra ulike utvalg som forholder seg utdanningsvirksomheten. Det kan for eksempel ha å gjøre med praksisopplæring, integrering av minoritetsstudenter, laboratorieforhold, biblioteket eller IT, indre sammenheng i program eller problematisk frafallsprosent. Som tidligere nevnt, tyder slike tematiseringer på ei gjennomtenkt og helhetlig tilnærming til kvalitetsarbeidet og de sannsynliggjør at forbedringer gjennomføres på bred front. Det er likevel et spørsmål om rapportene dermed kan sies å ha en ”helhetlig” tilnæringsmåte. Rapportene kan være rike på informasjon; utfordringer identifiseres og adresseres, men som leser (eller tenkt styrerepresentant) er det som regel vanskelig å få noe grep om hvor institusjonen kvalitetsmessig står som utdanningstilbyder.

5. Rapportene som styringsredskap

En kvalitetsrapport er et dokument som legges fram for institusjonsstyret som grunnlag for styrets utøvelse av overordnet ansvar for utdanningsvirksomheten. Dermed er det institusjonsstyrene selv som i siste instans som avgjør hvor godt egnet rapportene er som styringsredskap, og vi har ikke hatt informasjon om hvordan de studerte rapportene er blitt mottatt og behandlet. Når vi i denne studien prøver å vurdere dette spørsmålet ”utenfra”, er vi åpne for at målestokken kan variere etter hva institusjoner og styrer anser som hensiktsmessige og realistiske målsettinger.

Ovenfor har vi tatt for oss hvordan rapportene uttrykker *vurderinger* av kvaliteten. Vi har sett at de fleste rapportene forholder seg konstruktivt til kvalitet på valgte områder, men likevel stort sett uten få fram et dokumentert ”helhetlig og overordnet” bilde, i den grad det har vært ambisjonen. Dette får også konsekvenser for de påfølgende ledd i handlingskjeden, da kvalitetsvurderingene er grunnlaget for så vel drøfting av årsaker som valg av tiltak.

5.1. Årsaksvurderinger

Vi registrerer da også at områder for årsaksdrøftinger følger de områdene der de viktigste kvalitetsvurderingene er gjort. Også årsaksdrøftingene oppstår dermed noe spredt og ”selektivt” i rapporttekstene. I det hele tatt er det ingen rapporter som utmerker seg ved å ha inngående årsaksdrøftinger, noe som reflekterer de relativt lite differensierende vurderingene av kvaliteten, men som også kan skyldes at årsaksanalyser er krevende – og har sine begrensninger, da mange registrerte fenomener kan ha komplekse årsaksforhold.

En stor del av de årsaksantydninger som en finner i materialet fordeler seg på to hovedtyper: Det dreier seg enten om enkeltstående fenomener (isolerte tilfeller som er registrert og innmeldt), der rapporten også gir ei vurdering av årsaken til fenomenet og hva som eventuelt bør gjøres i sakens anledning. Eller det dreier seg om et bredt område i de kvantitative målingene (f eks rekruttering, gjennomstrømming, frafallprosent, osv.), der institusjonen ikke er fornøyd med resultatene. Spesielt i disse tilfellene er det en tendens til å nevne årsaker som er komplekse, og som dels ligger utenfor institusjonens påvirkningsområde, for eksempel demografiske trekk i forhold til rekruttering, eller svak inntakskvalitet i forhold til resultat kvalitet. En finner også noen referanser til svak arbeidsinnsats fra studentene og til problemer med læringsmiljøet.

I tillegg til slike tydelige vurderinger av årsaker finnes det mange eksempler på spredte årsaksantakelser som er integrert i drøftinger av enkeltforhold, uten at disse løftes fram eller vektlegges. For flere typer registrerte fenomener vil også årsakene ligge så klart i dagen at de ikke behøver å underkastes noen drøfting.

Når det i rapportene finnes få referanser til det en anser som særskilt *høy* kvalitet, er det også som forventet at en ikke finner årsaksdrøftinger eller årsaksangivelser som forklarer hvorfor noe lykkes spesielt godt. Det er også verd å merke seg at en heller ikke finner eksempler på at kompetanseforhold eller sider ved undervisning eller veiledning angis som årsak til svak eller høy kvalitet.

Sannsynligvis er det slik at det gis tydeligere og grundigere årsaksvurderinger på underliggende nivå i institusjonens rapporteringskjede, nærmere der hvor de enkelte fenomenene inntreffer. Institusjonsrapportene har stort sett ikke referanser til slike årsaksdrøftinger på underliggende nivå. Dersom årsaksdrøftinger er mer eller mindre fraværende, blir dette en svakhet ved rapporten som styringsredskap, da tiltak og styringsgrep gjerne retter seg mot (antatte) årsaker.

5.2. *Bruk av kunnskapen: Tiltak og deres virkninger*

De fleste rapportene vier relativt stor plass til å beskrive hvordan kvalitetssikringssystemet fungerer og hva dette har resultert i av praktisk kvalitetsarbeid i det gjeldende året. Som en del av dette har nesten alle rapportene klare referanser til tiltak, både slike som er iverksatt i løpet av rapporteringsåret og slike som en foreslår iverksatt for kommende år på grunn av identifiserte forhold. Sett i forhold til det grunnlaget som foreligger når det gjelder kvalitets- og årsaksvurderinger, framstår institusjonene stort sett som handlingsrettede og forbedringsorienterte gjennom kvalitetsrapportene.

Vi finner både slike tiltak som går på å ”lukke” konkrete avvik som er registrert og mer langsiktige tiltak. Sistnevnte kan enten ta sikte på demme opp for en gjennomgående utfordring (f.eks. rekruttering) eller de kan ha sammenheng med særskilt satsing (”kvalitetsprofil”, f.eks. relatert til profesjonsutdanning). Dessuten har en god del av de tiltakene som refereres direkte med utviklinga av kvalitetssikringssystemet å gjøre.

De store institusjonene har gjennomgående de fylldigste referansene til tiltak, selv om en av dem viser til at tiltak hovedsakelig vedtas og synliggjøres på avdelingsnivået.

Noe mer ujevnt er det dersom en ser etter i hvilken grad tiltak som iverksettes i et år følges opp med effektvurdering og eventuelt justering i rapporter de neste årene. I rapportene til ca halvparten av institusjonene er denne tiltakskjeden godt synlig, mens den for noen institusjoner er helt fraværende.

5.3. *Oppsummert: Tjenlig styringsinformasjon?*

Med de betydelige variasjonene institusjonene mellom i minne, ser vi at rapportene stort sett er ”analytiske” og styringsorienterte i den grad målet er å behandle de mer ytre sidene ved utdanningskvaliteten, dvs. registrere og adressere kvalitetsutfordringer som har med læringsmiljø og andre rammebetingelser å gjøre. Forholdsvis mange av de sakene som kommer fram i rapportene er av praktisk eller administrativ art og vedrører forutsetninger og tilrettelegginger mer enn selve læringsprosessene. Når det gjelder drøfting av læringsmiljøet, er det merkbart at psykososiale forhold sjelden berøres.

På samme måte er det et flertall av rapportene som informerer og drøfter grundig omkring forhold som gjelder institusjonens oppfyllelse av produksjonsmålsettinger i utdanningsvirksomheten. Med tanke på at denne kvalitetsindikatoren, viktig som den utvilsomt er for institusjonene, gir et usikkert og ufullstendig bilde av utdanningskvaliteten, kan det antydes at den oppmerksomheten den får i flere av rapportene er uforholdsmessig stor.

Mange av rapportene blir dermed dreid mot det vi ovenfor har referert til som ”produksjonsmål som kvalitet”.

De aller fleste rapportene forholder seg relativt lite kritisk reflekterende til kvalitetsspørsmål i dypere forstand. De går heller ikke langt når det gjelder å vise variasjoner i kvaliteten gjennom tilbudsporteføljen. Rapportene gir gjennomgående et inntrykk av uproblematisk (eller *uproblematisert*) kvalitet ved institusjonen, med unntak av spesifikt registrerte utfordringer eller problemer.

På tross av betydelige variasjoner vil vi beskrive de fleste rapportene som problem-, årsaks- og tiltaksorienterte. I den forstand er de stort sett analytiske og oppfyller viktige krav til funksjonalitet som styringsredskap. Svakheterne viser seg i den nevnte ”skjevhet” i forholdet mellom ”ytre” og ”indre” kvalitetsaspekter, reflektert i et tilsvarende forhold mellom ”ytre” og ”indre” sider ved læringsmiljøet: Verken kvalitetsvurderinger, årsaksanalyse eller valg av tiltak berører utdanningstilbudene som læringsprosesser eller sosiale samhandlingsprosesser i særlig grad.

6. Sluttrefleksjoner: Formål og nytte

6.1. Tydeligere målfokus?

I siste instans må diskusjoner om institusjonenes årsrapporter om kvalitet ta utgangspunkt i hva som er, eller bør være, *formålet* med rapporteringa: Hvordan de kan være til nytte, og hva som er et realistisk ambisjonsnivå. Formålet kan styres dels av NOKUTs evalueringskriterium, men kriteriet gir ingen førende retningslinjer for hvordan formålet skal realiseres. Dermed overlates de fleste valg til institusjonenes egen forståelse av hva som er en tjenlig hensikt og metode. Her har institusjonene oppfattet et betydelig handlingsrom, hvilket de studerte rapportenes forskjellighet demonstrerer. *Vår* hensikt med denne studien var å undersøke omkring det vi kaller ”analytisk nivå” i rapportene, med utgangspunkt i en forholdsvis bokstavelig fortolkning av evalueringskriteriet. Våre sluttrefleksjoner vil dreie seg om hvorvidt dette er et konstruktivt utgangspunkt, nettopp med henblikk på hensikt og nytte.

Hva kan sies om formål? Ut over å gi informasjon til styret om prosesser og resultater i kvalitetsarbeidet, kan det tenkes flere typer formål for rapporten, med ulike målgrupper. Her nevner vi fire aktuelle målgrupper, som kan gi til dels ulike konsekvenser for rapportens innhold og utforming: En kan skrive rapporten for ”verden”, dvs. potensielle søkere og andre interessenter og interesserte utenfor institusjonen (omdømme- og promoteringsformål). Videre kan en skrive for NOKUT, siden det er NOKUT som har satt ”kravet” om rapport og vil bruke den i evaluering av institusjonen (forsvars- og redegjøringsformål). For det tredje kan en skrive for departementet, som bevilgende og regulerende myndighet (redegjørings- og posisjonsstrategisk formål, ref. diskusjonen foran om ”integrert rapport”). Endelig kan en skrive for seg selv, for å uttrykke en forståelse av egen institusjon, slik den framkommer gjennom kvalitetssikringssystemet. Det er nok et trekk ved mange av rapportene at de har de fleste av disse formål og adressater for øye, og at dette kan gå ut over fokus og tydelighet. Rapportene har en tendens til å bli mer brede og ”administrative” enn diskursive.

Det kan være naturlig for institusjonene at de har alle disse formålene og målgruppene i tankene når rapporten utformes. Rapporten er et offentlig dokument som leses langt ut over institusjonens grenser. Den leses også av departementet, ikke minst som underlagsinformasjon for etatsstyringsdialoger. Og den leses av NOKUT som et av de viktigste dokumentene ved evalueringer av kvalitetssikringssystem. I den forbindelse er det av interesse at samtlige av de studerte rapportene er framlagt i institusjoner som har fått sitt kvalitetssikringssystem godkjent av NOKUT. Det kan tale for at det langt på vei er sakkyndig aksept for de nivåene og innretningene som vi ser de ulike rapportene.

På den annen side er det legitimt å spørre om ikke disse rapportene, som øverste ledd i institusjonens kvalitetssikringssystem, på en mer synlig og direkte måte bør følge opp det underliggende kvalitetssikringssystemets sikring og vurderinger av studiekvaliteten, og at de dermed bør være relativt drøftende og kritiske i formen. I det ”norske systemet” for kvalitetssikring erstatter jo årsrapportene de selvevalueringene som institusjonene må presentere i de fleste andre land, med den konsekvensen at forbedringssløyfa fra de norske årsrapportene går mer direkte tilbake til institusjonene selv enn via pålegg og oppfølging fra det eksterne evalueringsorganet. Dette blir et argument for at rapportene må anses som dokument som skrives for institusjonen selv – uten for mange utenforliggende hensyn. Jo mer

hensynet til eksterne målgrupper tones ned, jo mer vil rapportene kunne bli fokuserte, drøftende og selvkritiske arbeidsredskap, rettet utelukkende mot forbedring av utdanningskvaliteten.

6.2. "Den ideelle fordring" eller "mission impossible"?

Utfordringa i forbindelse med å skape mer kvalitetsfokuserte rapporter synes hovedsakelig å ligge i det vi ovenfor har referert til som "dypere og mer helhetlige" kvalitetsvurderinger, og i det å kunne gjøre visse sammenligninger over hele porteføljen på dette grunnlaget. For å oppnå økt dybde kreves det i sin tur at et sterkere søkelys må rettes mot studietilbudene *som læringstilbud og læringsprosess*, som vel må oppfattes som kjerneområdet innenfor begrepet utdanningskvalitet. To opplagte motforestillinger må da diskuteres: Er det å stille slike forventninger om dybde og fokusering realistisk, når bredden er så stor, dvs. når det dreier seg om en hel institusjons portefølje av studietilbud? Og er det rimelig å forvente at institusjonen skal ønske å eksponere seg så åpent som dette kan innebære?

Våge og ville?

For å ta det siste først: Større åpenhet omkring egne svakheter og tydeligere konkretisering av disse er sensitivt. Utad kan det stå om hele institusjonen og dens omdømme. Innad står det om de hensyn en må ta for å unngå utilbørlig eksponering av personer og fagmiljø. Institusjonene selv har sikkert de beste forutsetningene for å finne måter å forholde seg til problemet på, og vi antyder bare her noen tilnærminger som virker opplagte: For det første kan en legge vekt på å skrive rapporten i en drøftende og "forstående" stil, der en framfor alt tydeliggjør at problemer har gode forklaringer, og at kvalitetssammenligningene er relative *innad* på institusjonen, og ikke i forhold til andre institusjoner. En omtalt "svakhet" kan med andre ord være svak kun i forhold til et høyt generelt nivå, og i et dynamisk kvalitetsarbeid er den like fullt et naturlig objekt for utvikling og forbedring. En slik tone i rapporten vil forsterkes hvis det også legges vekt på å vise til gode eksempler. Videre kan det være fornuftig å søke å definere objekter for vurdering (hele tilbud; program; fagområder) som er av en slik størrelse at en oppnår anonymisering og rimelig ansvarsdeling, spesielt i en rapport på institusjonsnivået. Endelig kan en vurdere om det ikke ville være hensiktsmessig å gi kvalitetsrapporten lav profil ut mot omverden, med vekt på at den er et arbeidsdokument for institusjonen, ikke et promoteringsdokument. Offentlig dokument, ja vel, men ikke mer enn det kreves. Graden av sensitivitet rundt selvkritiske rapporter kan for øvrig overvurderes. Fra NOKUTs og andres virksomhet finnes det nok av eksempler på at f. eks. selvevalueringer har vært forholdsvis selvkritiske og utleverende, uten at institusjonen har fått annet enn ros for dette.

Men også kunne?

Det viktigste spørsmålet er likevel om analytiske årsrapporter i den forstand vi diskuterer her er et realistisk mål. Man må i tilfelle ta utgangspunkt i at en institusjons kvalitetssikringssystem inneholder prosesser der involverte studenter, lærere og studie-/programledere, osv. (av og til også eksterne) vurderer studietilbudene. En kan dermed gå ut fra at de dybdevurderingene som en eventuelt ikke finner i institusjonsrapportene, finner sted og dokumenteres på lavere nivå i institusjonene. Den informasjonen som genereres her – nært læringssituasjonen – utgjør et stort tilfang som institusjonsrapporten kan bygge på (i tillegg til nøkkeltall, utvalgsrapporter, osv.). Utfordringene er likevel betydelige. En av dem er å sikre at det lages gode, poengterte vurderingsbeskrivelser på grunnplanet etter retningslinjer som gjør dem rimelig sammenlignbare; en annen er å få fram de essensielle trekkene ved denne

informasjonen til ”høyere” nivåer (institutt, avdeling, institusjon) på en meningsfull måte. Vanskene kan ligge i at mye av informasjonen omkring læringsprosessene vil være kvalitativ, og at informasjonsbehandlingen dermed blir mer krevende: Validiteten blir usikker, da ulike kilder/medvirkende kan ha ulik oppfatning av samme fenomen, og ulike fagmiljøer kan ha ulike framstillingsmåter for samme type fenomen. På den annen side er det neppe slik at ”alt skal med”. I aggregeringsprosessen oppover i en stor institusjon (som i praksis vil bestå i kvalitative analyseprosesser på ulike trinn) må en forestille seg at detaljer og enkeltfenomener skrelles vekk ved at de er adressert og ”kvittert ut” på lavere trinn, og at det på institusjonsnivået er de essensielle, framstående trekkene som står igjen. Rapporten kan sikkert fortsatt være kort og poengtert, og gjerne med like mye plass viet til gode praksiser og løsninger. ”De gode eksemplene” vil alltid være kontekstrelaterte, og derfor ikke alltid direkte overførbare til andre tilbud eller fag, men sterkere fokus på gode løsninger kan likevel tenkes å gi læring og stimuli innad i institusjonen.

Uansett reiser dette visse krav til kvalitetssikringssystemet, som må forankres sterkt på studietilbudsnivået og dessuten ha gode fora og kanaler for behandling og transport av essensiell kvalitetsinformasjon fra grunnplanet og oppover. En akseptabel motforestilling kan være at dette også låser institusjonens frihet til å innrette kvalitetssikringssystemet i utilbørlig grad. Det forekommer likevel å være en forutsetning for å oppnå helhetlige og sammenlignbare kvalitetsvurderinger at den informasjonen som ligger til grunn for vurderinger på institusjonsnivået er *den samme* (i sammenstilt, destillert og analysert form), som den som finnes på studienivået. Sannsynligvis krever det at en kjerne i rapporter på alle nivåer består i at de forholder seg analyserende til noen typer problemstillinger og kategorier som er grunnleggende de samme. (I tillegg kan det selvfølgelig komme til andre momenter og problemstillinger fra andre kilder.) En slik kjerne med konsistent viderebehandling av det samme informasjonsgrunnlaget gjennom hele rapportkjeden kan være egnet til å (a) sikre grunnlaget for de overordnede vurderingene som gjøres i institusjonsrapporten, (b) fremme en kultur med diskusjon av kvalitetsspørsmål gjennom hele institusjonen, (c) muliggjøre en analyserende og sammenlignende behandling av stoffet, og (d) bidra til å oppnå slik dybde i framstillinga at rapporten overskrider tilbakeskuende rapportering og blir til et foroverskuende redskap for videreutvikling av kvaliteten i studiene.

Realistisk ambisjonsnivå

En diskusjon om årsrapportenes formål og nytte må ta opp denne problemstillinga: Hva er hensikten med kvalitetsrapportering hvis en ikke baserer den på et ”dypt” kvalitetsbilde, også på institusjonsnivået, og hvis en heller ikke gjør sammenligninger? Den eneste offisielle” referansen som utdyper forventninger til årsrapporten ligger jo i evalueringskriteriets formulering om at den skal ”gi en helhetlig og overordnet vurdering” av studiekvaliteten. Denne studien antyder at det er få institusjoner som i dag utvikler årsrapporter som følger en steng tolkning av evalueringskriteriets formulering. Den overveiende tendensen er at rapportene er mer årlige beskrivelser og vurderinger av *kvalitetsarbeidet* enn av studiekvaliteten. Kanskje er det rimelig og fornuftig at det er slik, sett i lys av de utfordringene som institusjonene står overfor hvis de skal framstille rapporter som tar kriteriets formulering bokstavelig. Men hvilken nytte og hensikt tjener da rapportene, ut over å være lydige svar på et krav? Det synes i hvert fall å være all grunn til å diskutere sjangeren ”årlig kvalitetsrapport” videre, inkludert det evalueringskriteriet som foreskriver den. En slik diskusjon kan også omfatte spørsmålet om denne typen kvalitetsvurdering på institusjonsnivået ville være mer givende hvis den ble gjennomført med for eksempel tre års mellomrom, i stedet for årlig.

Vedlegg 1: Å skrive gode årsrapporter - Møte med skrIVERne

En institusjons årlige rapport om utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid omfatter institusjonens samlede innsats på området og produksjonen av rapporten involverer mange ansatte og studenter. Likevel er det gjerne en – eller noen få – som har et hovedansvar for å sammenstille den informasjonen den bygger på og å skrive ut rapporten i dens konkrete form. Deres tanker omkring egen oppgave kan gi ideer og inspirasjon over institusjonsgrensene, og ikke minst kan de gi innsikt i hva som er de vanskeligste hindringene og utfordringene i arbeidet med å gjøre rapportene så informative og nyttige som mulig. NOKUT inviterte derfor slike nøkkelpersoner fra institusjonene til et møte i Oslo i februar 2009. Det var god respons fra institusjonene; nesten alle møtte opp, og noen med to personer. Det følgende foregir på ingen måte å være en uttømmende oppsummering av de synspunktene som kom fram i møtet, men identifiserer noen hovedtema i diskusjonene og gjengir noen hovedinntrykk som festet seg hos NOKUTs prosjektansvarlige. Beskrivelser og vurderinger står altså for vår regning.

1. Prosessen: Informasjonsgrunnlag, informasjonsinnhenting og analyse

De fleste institusjonsrapportene framstilles på grunnlag av underliggende rapporter fra institusjonens enheter. Unntakene er noen helt små institusjoner og noen få som har vært tilbakeholdne med å pålegge enhetene rapporteringsplikt. I alle tilfeller brukes det også hos alle institusjonene en del sentralt innhentet og bearbeidet informasjon – for det meste kvantitative data. Data fra Stud. data og DBH brukes mye i rapportene.

Ulik rapportering fra enhetene.

Et gjennomgående synspunkt hos skrIVERne var at det ofte er vanskelig å sammenstille informasjon fra underliggende enheter, når enhetene har stor frihet til å rapportere på den måten de selv velger. Fra enhetene kommer det da rapporter med ulike formater, med ulike datasett, som tar opp ulike tema og som i ulik grad foretar analyse av eget materiale. Som en uttrykte det: ”Noen skriver 20 sider vag prosa, mens noen skriver 3 sider og har sine klare målepunkter.” For framstillinga av institusjonsrapportene som analyseredskap vil det opplagt være en fordel om kvalitetssikringssystemet sikrer en noenlunde standardisert rapportering fra hele institusjonen, i det minste for noen sentrale forhold, men det er tydelig at mange institusjoner vegrer seg mot å pålegge enhetene dette.

Sentral informasjonsinnhenting

Noen institusjoner har mer sentraliserte opplegg og baserer seg på innhenting av informasjonen i én stor, sentralstyrt prosess. Her kan en merke seg ulikheter i grundigheten dette blir gjort med: Fra et systematisk arbeid som løper i et årshjul og involverer svært mange mennesker til mer *ad hoc*-pregede øvelser forut for framstilling av institusjonsrapporten. Noen av disse samkjører også informasjonsinnhenting til kvalitetsrapporten med arbeidet med årsrapport til departementet. Integrering og rasjonalisering av rapporteringssystemer er jo generelt å anbefale, men det er også grunn til å advare mot at kvalitetsinformasjonen kan bli for utydelig – og kanskje mindre prioritert – når den innhentes og behandles i samme prosess som all annen informasjon til departementet.

Manglende kvalitetsindikerende data på lavere nivå

Det var enighet blant skrIVERne om at arbeidet med å utarbeide analytiske institusjonsrapporter hadde vært enklere om en hadde hatt tilgang til bedre og mer detaljerte kvantitative indikatorer på emne-, program- og/eller enhetsnivå. Slik det ofte er nå, blir de vurderingene av *utdanningskvaliteten* som kommer nedenfra i systemet impresjonistiske eller svært generelle. Derimot kommer det fram mye mer informasjon om *kvalitetsarbeidet* og de tiltak og aktiviteter som iverksettes.

Engasjement og deltakelse blant studenter og ansatte

En hovedkilde til kvalitetsrelatert informasjon i alle institusjonene er studentenes evalueringer av institusjon og studietilbud. Mange av skrIVERne mente at deres institusjon har gode systemer for studentevalueringer og at disse gir god og relevant informasjon. Utfordringa ligger gjerne i *reliabiliteten*, i og med at svarprosenten ofte er lav. Papirbaserte systemer blir uhåndterlige og er stort sett forlatt, men svarprosenten faller ofte ved overgang til elektroniske spørreskjemaer. Likevel ikke ved alle institusjoner: En ser variasjoner fra over 50 % oppslutning til bare 10- 20 %. Det eksperimenteres en del med andre formater, som loggskrivning og systematiske gruppeintervjuer. De som benytter seg av referansegrupper for kontinuerlig vurdering (et klart mindretall) melder stort sett om tilfredshet med ordningen. Vurderingene i slike grupper går gjerne dypere i materien og det kan være lettere å finne tiltak og omsette disse i praksis.

Det kom også fram at det kan være vanskelig å innhente nok relevant informasjon fra faglærerne. Et

velfungerende kvalitetssikringssystem forutsetter egentlig at lærernes vurdering av utdanningstilbudet og måten det realiseres på kommer med. Det kan virke som at lærernes ”selvevaluering” av egne emner og programmer ikke er like innarbeidet i systemene som studentevalueringene, som jo ble spesifikt framhevet som obligatoriske alt i den første forskriften fra departementet. Det antydes at lærernes eget kvalitetsutviklingsarbeid ofte ligger utenfor systemet.

Analyse

Skrivernes muligheter for å få fram en analytisk rapport er helt avhengig av det materialet som kvalitetssikringssystemet skaffer til veie. Skriverne uttrykte en del frustrasjon om sine betingelser for å skrive analytiske kvalitetsrapporter. Det kreves enten at det foreligger et systematisk formatert grunnmateriale som muliggjør analyserende sammenligninger i den sentrale kvalitetsenheten ved institusjonen, eller at de underliggende enhetene selv foretar analyser på sitt nivå etter et noenlunde sammenlignbart format, slik at disse lokale analysene kan aggregeres og vurderes på institusjonsnivået. I følge skriverne har de fleste institusjonene ennå noen vei å gå før en kan si seg fornøyd med hvordan dette fungerer. Som nevnt ovenfor, er det heller ujevnt med analyse i det materialet som kommer inn fra enhetene, og når en også stort sett mangler kvalitetsindikatorer for selve læringsprosessene på emne- og programnivå, sier det seg selv at det blir vanskelig å være svært konkret i kvalitetsanalysene på institusjonsnivået. Mange av skriverne savnet flere klare målepunkter for utdanningsvirksomheten som går ut over de mer produksjonsrelaterte tallene for søkning, opptak, frafall, osv. Noen av institusjonene har likevel gode systemer for registrering av avvik fra satte standarder eller formulerte mål, og kan innarbeide kommentarer i forhold til dette.

2. Produktet: Skrivernes egen vurdering

Framstilling og kvalitetssikring av rapporten

På grunnlag av den innhentede informasjonen produseres rapporten gjerne av en person eller et lite team i sentraladministrasjonen. Det meldes likevel om ganske stor variasjon mht hvor mange som er involvert i å gi skriftlige bidrag. De fleste av institusjonene har feedback-sløyfer til et første rapportutkast som kan innvirke på den endelige framstillinga. Felles for de fleste er det at rektorat, dekanater, direktør og de mest nærliggende utvalg (programutvalg/utdanningsutvalg, studentutvalg/-parlament) uttaler seg om utkast. Noen har prosesser med midtveisrapportering og halvårsrapporter. Det er et klart inntrykk at rapportene, som i siste instans behandles av styret, har god legitimitet i institusjonen.

Produktet

Her gjengis noen kommentarer fra skriverne selv om hvordan de ser på det produktet de leverer fra seg.

Det kom for det første fram at institusjonene har noe ulike formål med rapportene, og at de må vurderes i forhold til dette. Rapportene varierer mellom å være strengt relatert til utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid og bredere, mer omfattende dokument som tar opp strategier, målsettinger, profiler og kvantitativ måloppnåelse for institusjonens samlede arbeid på utdanningsfeltet.

Skriverne hadde noe ulikt syn på egen rapport når det gjelder åpenhet og selvkritisk innstilling. Flere mente de produserer åpne og ærlige rapporter, men at informasjonstilgangen kan begrense muligheten til å identifisere systematiske problem og svakheter. Åpenhet og selvkritikk er likevel sensitive tema i forhold til rapporter som legges ut offentlig – i et klima av innbyrdes konkurranse om nye studenter mellom institusjonene. Fristelsen for å skrive rapporter i ”årsmeldingsstil”, det noen refererte til som ”glansa rapporter”, er klart til stede.

En slags konklusjon som hørtes fra flere av skriverne er at de vurderer institusjonsrapportene som gode og nyttige dokument. De er rimelig fornøyd med, ja endog stolt over, det arbeidet de utfører og det produktet det resulterer i, men de uttrykker også at det er et stykke vei å gå før betingelsene for å produsere optimale rapporter er til stede.

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse om de vitenskapelige ansattes forhold til årsrapportene

1. De spurte

Spørreundersøkelsen ble gjennomført som en stikkprøve på de vitenskapelig ansattes holdning til de nye rapporteringskravene som fulgte med pålagt innføring av kvalitetssikringssystem, og spesielt den årlige rapporten for hele institusjonen. En ønsket blant annet å etterprøve en oppfatning som ofte framsettes (f. eks. også i evalueringen av Kvalitetsreformen) at de vitenskapelig ansatte i stor grad er frakoblet fra – og derfor også likegyldige eller negative til – det systematiske kvalitetsarbeidet og de rapporteringsrutinene som følger med.

Spørreundersøkelsen gikk til om lag 20 vitenskapelig ansatte ved hver av de 18 institusjonene (minus en) som er med i denne studien, til sammen 360 personer. Utvalget var ikke gjort etter strenge krav til representativitet, men likevel slik at de spurte kom fra et bredt spektrum fagmiljøer. Innenfor hvert valgte fagmiljø ble enkeltpersoner valgt ut alfabetisk. 53 % av de spurte svarte på undersøkelsen, noe som må regnes som en nokså høy svarprosent for denne typen surveys. Det er likevel et lite utvalg, og ikke representativt etter strenge retningslinjer. Undersøkelsens reliabilitet må ses i lys av det.

Blant de som svarte på undersøkelsen finner en om lag den samme aldersmessige sammensetningen som en ser i institusjonene totalt, f. eks. at 47 % er over 55 år. Respondentene fordeler seg videre slik at 55 % har ”førstestilling” (14 % er professorer), mens det er 40 % lektorer og 5 % lærere eller tilsvarende. 22,2 % har stilling ved universitet, 26,4 % ved vitenskapelig høyskole, 40,3 % ved statlig høyskole og 11,1 ved privat høyskole.

2. De vitenskapelige ansattes kjennskap til institusjonens årsrapport

Hvis undersøkelsen skulle støttet oppfatningen om at de vitenskapelig ansatte er lite deltakende og orientert i det systematiske rapporteringsarbeidet, ville en forvente at relativt få hadde særlig kjennskap til institusjonens årsrapport(er). Siden dette er en rapport på institusjonsnivået, ville vi undersøke om den oppleves som fjern og lite relevant i forhold til den enkelte undervisers faglige arbeid. Av de som svarte er det likevel bare 21 % som sier at de *ikke* hadde kjennskap til institusjonens årsrapport, mens det var 36 % som hadde sett eller lest en årsrapport. Det var en klar tendens til at kjennskapen økte med alder og stillingskategori, og det ser ikke ut til at kjennskapen er mindre ved store institusjoner, noe en kanskje skulle tro pga ”avstand” fra egen virksomhet til institusjonsnivået.

3. De vitenskapelige ansattes involvering i rapportering om utdanningskvaliteten på lavere nivå (f. eks. fagtilbud, program, seksjon, fakultet, osv.)

Dette spørsmålet gjaldt altså om de vitenskapelige ansatte er involvert i rapportering på et nivå som er mye nærmere egen faglig virksomhet enn institusjonsrapporten. Det ideelle resultatet burde være at absolutt alle svarte at de har vært involvert i slikt arbeid, i det minste ved å ha gitt muntlig innspill fra egen undervisning til diskusjonen om hva som bør rapporteres fra de fagtilbudene en er engasjert i. Svarene delte seg imidlertid midt i to: Det var 50 % som opplyste at de hadde ”gitt bidrag” (muntlig eller skriftlig) til rapportering på lavt nivå, mens altså den andre halvdel svarte negativt på spørsmålet. 36 % opplyste at de hadde gitt ”skriftlig bidrag”. Svarene på dette spørsmålet antyder muligens mindre om faglærernes *engasjement* i kvalitetsarbeid enn om i hvilken grad systematisk rapportering er implementert i dybden i institusjonene som en eksplisitt oppgave. Det kan også være slik at faglærere har gitt bidrag til rapporten uten å ha oppfattet at det var det de gjorde. Som i spørsmålet om kjennskap til institusjonsrapporten, steg også grad av involvering med alder og stillingskategori.

4. De vitenskapelige ansattes opplevelse av belastning ved kvalitetsrapportering

Et påstand som ofte har blitt framsatt i forbindelse med innføringa av kvalitetssikringssystemer i institusjonene er at dette mest medfører økt rapporteringsarbeid og stjeler ytterligere tid (i tillegg til annet administrativt arbeid) fra forsknings- og undervisningsoppgavene. For å få et inntrykk av hvordan de vitenskapelig ansatte vurderer den tidsmessige belastninga, ble de spurt om å velge mellom fire typer svar: ”Slett ikke belastende”, ”Akseptabelt”, ”I overkant belastende” og ”Alt for belastende”.

64,4 % samlet seg om kategorien ”Akseptabelt”, mens det var 19 % som alt i alt ga uttrykk for at belastningen er for stor. Herav utgjorde gruppen som fant rapporteringsaktiviteten ”alt for belastende” bare 2,3 %.

Også i spørsmålet om belastning finner vi at graden av akseptens (av belastning) stiger helt jevnt med *alder*. Om en ser samlet på de som er over 55 år, ligger disse klart over gjennomsnittet for alle som svarte, mens gruppen over 64 år (riktignok relativt få i antall) viser 100 % akseptens. En interessant observasjon er likevel at ytterkategorien ”Slett ikke belastende” viser en mye jevnere aldersmessig profil, og faktisk slik at prosenttallet her er høyest for den *ynge* gruppen (under 35 år) - med 37,5 %.

Derimot finner en ikke utslag for stillingskategori, institusjonstype eller fagtilhørighet. Respondentenes vurderinger av belastningen ved å rapportere i kvalitetssikringssystemet fordeler seg jevnt på de ulike stillingskategorier, institusjonstyper og fagtyper.

5. De vitenskapelige ansattes opplevelse av nytte ved kvalitetsrapportering

Det avgjørende spørsmålet i forbindelse med rapporteringsordningene er likevel om de alt i alt er *nyttige*. Jo større nytteverdi en ordning har, desto større ”pris” er den også verd i form av innsats eller belastning. I undersøkelsen ble det stilt flere spørsmål som gjaldt opplevelsen av nytte:

- a) Synes du at ordningen med rapport *på institusjonsnivået* om studiekvalitet og kvalitetsarbeid er nyttig?
- b) Anser du en ordning med årlig rapport *på studietilbuds- eller fagseksjonsnivået* om studiekvalitet og kvalitetsarbeid som nyttig?
- c) Hvis du har gjort deg kjent med din institusjons siste kvalitetsrapport: I hvilken grad synes du at rapporten er relevant i forhold til din egen undervisningsvirksomhet?

Spørsmålene a) og b) skulle besvares ved valg på en firedelt skala, fra ”Svært nyttig” og ”Kan være nyttig” på den ene sida til ”Tviler på verdien” og ”Ikke nyttig” på den andre. Det første en kan merke seg, er at et klart flertall gir svar som ligger på den ”positive” sida i skalaen, dvs. uttrykker at rapporteringsrutinene er eller kan være nyttige. For institusjonsrapporten gir 77 % av de som svarte et ”positivt” svar, og for rapportering på lavere nivå er det 83 % som gjør det.

For det andre framgår det at det svares ”forsiktig” på spørsmålene: Midtkategoriene ”Kan være nyttig” og ”Tviler på verdien” samler 82,6 % av de svarende når det gjelder institusjonsrapporten og 80,1 % for rapporter på lavere nivå. På begge spørsmålene svarer rundt 17 % at ordningene er svært nyttige, mens de som avviser ordningene som unyttige utgjør kun 1 – 2 %.

Undersøkelsen gir ingen holdepunkter for å anta at vurderinga av nytten ved de nye rapporteringsrutinene for kvalitetsarbeidet i institusjonene er forskjellig ved de ulike institusjonstypene. Det kommer heller ikke fram signifikante forskjeller i vurdering av nytte i forhold til ulike aldersgrupper eller ulik fagtilhørighet.

Det tredje spørsmålet gjaldt de spurtes opplevelse av i hvilken grad den siste institusjonsrapporten for egen institusjon har relevans for eget undervisningsarbeid. Her var det også mulig å svare at en ikke har tilstrekkelig kjennskap til rapporten til å kunne uttrykke noen oppfatning. En kan først merke seg at 60 % av utvalget faktisk gir en vurdering av rapportens relevans, og dermed må forutsettes å ha kjennskap til rapporten. Imidlertid samsvarer dette tallet dårlig med det som ble svart om ”kjennskap til rapporten” foran i undersøkelsen, der bare 36 % hadde ”sett eller lest” en institusjonsrapport (se pkt. 2 foran). Kanskje kan dette forklares med at en del av

de spurte faktisk satte seg inn i rapporten i forbindelse med at de svarte på spørreundersøkelsen, men det er også mulig at svakheter ved selve spørreformatet (Questback) og ved vår formulering av svarkategorier har virket villedende.

Svarene varierer *ikke* signifikant med institusjonstype: Både ved universiteter (store institusjoner; stor grad av "fjernhet") og ved private høyskoler (flestep små institusjoner; større "nærhet") er det ca. 43 % som svarer at de ikke kjenner rapporten tilstrekkelig til å foreta vurdering.

Når en trekker fra de som ikke kjenner rapporten, fordeler resten av svarene seg med 60 % på "Noen relevans" og 30 % på "Liten relevans". 8,5 % mener at rapporten har "Stor relevans", mens 1,5 % svarer "Irrelevant".

I et siste spørsmål ble de vitenskapelig ansatte spurt om hvordan de tror fagmiljøene ved egen institusjon stort sett vurderer nytteverdien ved en årlig institusjonsrapport om studiekvalitet og kvalitetsarbeid. Hensikten med spørsmålet var å undersøke om en finner noen diskrepans mellom hvordan utvalget faktisk svarer på spørsmålet om nytte og de *forestillingene* de har om miljøets holdning til nytte. Slik diskrepans fant en i noen grad. Når en ser bort fra dem som ikke har noe inntrykk, tror 58,8 % at fagmiljøene ser rapporten som "Litt nyttig", som samsvarer godt med 60 % for "Kan være nyttig" i utvalgets egen vurdering av nytte. Men det var også slik at mens 17 % av de svarende selv anser institusjonsrapporteringa som "svært nyttig", er det bare 8 % som tror at fagmiljøene stort sett har samme vurdering. Tilsvarende er det 22 % som selv tviler på eller avviser nytteverdien, mens det er 33,5 % som tror at fagmiljøene stort sett anser rapporteringa som lite nyttig eller unyttig.

6. Noen konklusjoner

Konklusjoner må trekkes med forsiktighet fra en undersøkelse med så relativt lite antall spurte. Undersøkelsen gir likevel noen interessante antydninger:

- Etter fem år med krav om kvalitetssikringssystem i institusjonene er systemenes ordninger med rapportering i stor grad "oppfattet" og akseptert blant de vitenskapelig tilsatte i institusjonene, og i omtrent samme grad i de ulike institusjonstypene og fagmiljøene.
- De vitenskapelig tilsatte medvirker i rapporteringsarbeidet i betydelig grad, kanskje mer enn mange ville vente på nåværende tidspunkt.
- Det er heller ikke noe i svarene som antyder betydelig motstand mot rapporteringsordningene, og undersøkelsen understøtter heller ikke eventuelle oppfatninger om at de belaster de vitenskapelig tilsatte i utilbørlig grad.
- På den annen side kommer det heller ikke fram noen spesiell entusiasme for ordningene. Når det gjelder involvering og nytte ligger den store majoriteten av svarene i midtkategoriene, som uttrykker forbeholden støtte eller tvil. Relativt få respondenter uttrykker sterk tilslutning eller engasjement.
- En mulig feilkilde til et for positivt bilde kan ligge i forholdet mellom de som svarte på forespørselen og de som ikke gjorde det. Selv om en svarprosent på 53 er nokså høy for en slik undersøkelse, er det ikke urimelig å anta at det var relativt flere blant 47 % som ikke svarte som har en negativ eller indifferent holdning til årsrapportering om utdanningskvalitet.
- Det er i rapporteringa på tilbuds- eller seksjonsnivået at de fagtilsattes medvirkning forventes å slå sterkest inn. Et velfungerende kvalitetssikringssystem forutsetter nærmest at alle som underviser er med og gir bidrag til rapporteringa på dette nivået. Dette er ennå ikke tilfelle, og undersøkelsen antyder dermed at det er noe i teorien om de vitenskapelig tilsatte er "frakoblet" fra systemene. Men den viser også at det er relativt mange som deltar og finner det nyttig, slik at forestillinga om "frakobling" blir for ensidig negativ. Her ligger også nøkkelen til økt deltakelse og entusiasme: Først når engasjement og deltakelse blir sterkt og omfattende på dette nivået, kan en vente at undervisernes engasjement øker også når det gjelder det samlede kvalitetsarbeidet og det rapportmessige uttrykket det får i institusjonene.

