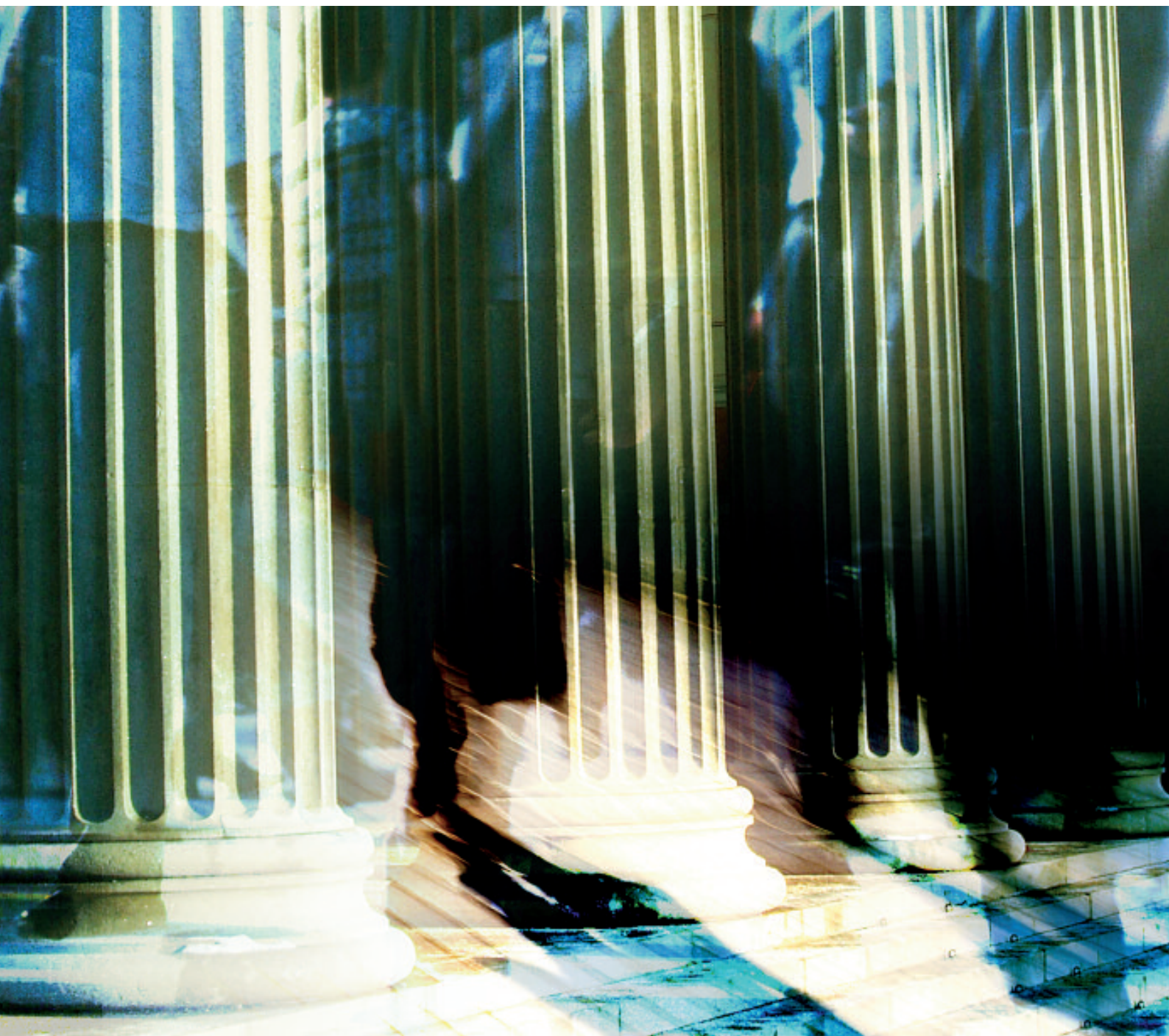


Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003–2006

Bjørn Stensaker



**Evaluering av Kvalitetsreformen
Delrapport 5**

**Kvalitet som forhandling:
NOKUT i norsk høyere utdanning 2003-2006**
Bjørn Stensaker

Forord

Da Kvalitetsreformen ble iverksatt, ble det samtidig vedtatt å gjennomføre en evaluering av den. Norges forskningsråd ga oppdraget med evalueringen til Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU STEP som et samarbeidsprosjekt. Evalueringen har pågått siden 2003 og skal ferdigstilles ved årsskiftet 2006-2007.

Evalueringen bygger på et bredt datagrunnlag: casestudier ved utvalgte læresteder, dokumentanalyse, ulike statistiske datakilder, en survey blant det vitenskapelige personalet, en lederundersøkelse og en spørreskjemaundersøkelse blant studenter. I denne delrapporten utgjøres datagrunnlaget av ulike kilder, herunder formelle lover, forskrifter og retningslinjer, samt kildemateriale som er fremkommet som et resultat av NOKUTs virksomhet. Her har spesielt ulike evaluerings- og akkrediteringsrapporter utarbeidet av NOKUT vært sentrale kilder.

Rapporten er skrevet av Bjørn Stensaker ved NIFU STEP. Deler av denne delrapporten var grunnlaget for et foredrag med tittelen "Kvalitet som forhandling – institusjonell autonomi og statlig styring anno 2006", som ble holdt på NOKUT konferansen i Trondheim 3-4. mai 2006. En takk til Johan P. Olsen og Petter Aasen for gode kommentarer til en tidligere versjon av rapporten.

Oslo-Bergen oktober 2006

Svein Michelsen

Per Olaf Aamodt

Innhold

1	Innledning	7
2	NOKUT – historikk, rammer og mulige rolleforståelser.....	9
2.1	Historien om etableringen av et kvalitetssikringsorgan i Norge	9
2.2	Styring av kvalitet – tre perspektiver knyttet til NOKUTs rolle	12
3	Kvalitet i praksis.....	15
3.1	NOKUT som statlig styringsorgan?	15
3.2	NOKUT som akademias forsvarer?	16
3.3	NOKUT som mekler?	18
4	Norsk kvalitetssikring i et internasjonalt perspektiv	21
4.1	Internasjonale utviklingstrekk i forhold til kvalitetssikring	21
4.2	”Akkreditering på norsk” – om nasjonalt særpreg i forhold til internasjonal praksis.....	24
5	Konklusjon	27
5.1	Betydningen av NOKUT og et nytt nasjonalt system for kvalitetssikring.....	27
5.2	Ett system – mange målsettinger	28
	Litteratur	31

1 Innledning

Med Kvalitetsreformen så NOKUT, Norsk organ for kvalitet i høyere utdanning, dagens lys i 2003. Dette organet var en nyskapning – et direkte resultat av Kvalitetsreformen, og et konkret eksempel på styringstenkningen i etterkant av reformen. NOKUT er et organ med potensielt mye makt i norsk høyere utdanning. Det er først og fremst NOKUT som skal holde et skarpt øye med kvaliteten i sektoren i etterkant av Kvalitetsreformen, og passe på at standarder opprettholdes og videreutvikles.

De viktigste oppgavene til NOKUT er å:

- Akkreditere de studieprogram som lærestedene ikke har myndighet til å opprette på egen hånd
- Akkreditere læresteder (vurdere den faglige kvaliteten i forhold til ønsker om å bli universitet, vitenskaplig høyskole, etc.)
- Evaluere de kvalitetssystemer som lærestedene er pålagt å ha

Uten en godkjenning av NOKUT i forhold til punktene over kan konsekvensene være alvorlige for lærestedene. Uten akkreditering som universitet eller vitenskaplig høyskole kan eksempelvis ikke lærestedene opprette studieprogram på mastergradsnivå uten å søke NOKUT om en egen akkreditering for dette. Uten et godkjent kvalitetssystem kan eksempelvis lærestedene (uansett institusjonsstatus) ikke opprette nye studieprogrammer selv om de formelt har rett til dette i henhold til sin institusjonsstatus. Å bli bundet opp på denne måten er et stort handicap for læresteder som ønsker å utvikle sitt utdanningstilbud, og ta grep for å møte en sterkere konkurranse om studentene.

Denne delrapporten har som formål å studere hvordan NOKUT, og de metoder som dette organet bruker, fungerer i forhold til de politiske intensjonene med et nasjonalt system for kvalitetssikring. Samtidig gjøres det en avgrensning når det gjelder fokus. Studien er avgrenset til kvalitetsdimensjonen og hvordan kvalitet forsøkes styrt i etterkant av Kvalitetsreformen – selv om det kan anføres at etableringen av NOKUT også kan ha betydning for andre dimensjoner ved Kvalitetsreformen, eksempelvis i forhold til styring av høyere utdanning mer generelt og i forhold til finansieringen av sektoren¹.

Studien har to utgangspunkt som danner grunnlaget for analysene (se kapittel 2): For det første legges det vekt på å fange opp de historiske føringer som danner grunnlaget for etableringen av NOKUT. Kvalitet og kvalitetsarbeid har en lengre historie i norsk høyere utdanning, og det kan antas at den tradisjonelle tenkningen rundt kvalitet også kan ha betydning for hvordan et nytt organ vil kunne fungere, herunder ikke minst de kulturelle og

¹ Det henvises her til pågående studier av dette ved Rokkansenteret og ved NIFU STEP som et ledd i evalueringen av Kvalitetsreformen.

organisatoriske føringer som allerede kan ha vært lagt på feltet. For det andre legges det vekt på å identifisere de formelle rammene rundt etableringen av et uavhengig kvalitetsorgan, der de prinsipielle målsettingene med denne etableringen er utgangspunkt for en vurdering av hvordan intensjoner har blitt iverksatt i praksis. Skal vi analysere hvordan kvalitet tenkes styrt i sektoren må vi forstå hvilken plass NOKUT har i den nye styringskjeden i høyere utdanning. NOKUT er gitt en rolle å spille i det rommet som eksisterer mellom Kunnskapsdepartementet og utdanningsinstitusjonene, og å studere hvordan dette organet fungerer i denne styringskjeden er derfor en viktig del av evalueringen av reformen.

De sentrale spørsmål som søkes besvart i denne delrapporten er derfor:

- betydningen NOKUT har hatt når det gjelder styring av kvalitet
- hva slags rolle NOKUT spiller i forhold til departement og til institusjonene
- om ambisjonene om NOKUT som uavhengig fagorgan i norsk høyere utdanning, er i ferd med å bli oppfylt.

For å besvare disse spørsmålene er imidlertid ”kvalitetssikringen på norsk” også vurdert i forhold til europeiske utviklingstrekk. Siden vi kun har ett system for kvalitetssikring i Norge, er det nødvendig å kunne sammenligne dette med lignende systemer i andre land, for derigjennom å vise til eventuelle særpreg, styrker og svakheter.

Delrapporten tar utgangspunkt i ulike datakilder. En sentral datakilde har ikke minst vært de formelle dokumenter som har blitt utformet i forbindelse med Kvalitetsreformen, herunder både NOU 2000: 14 og St.Meld. nr 27 (2000-2001). Samtidig har det i forlengelsen av disse sentrale dokumentene også blitt utformet forskrifter og lovverk som er svært relevante for en nærstudie av hvordan kvalitet styres i Norge i 2006, herunder hvilke frihetsgrader, rettigheter og plikter like aktører har i etterkant av Kvalitetsreformen. I tillegg til den dokumentanalyse som er foretatt, brukes også andre skriftlige kilder. NOKUTs egne dokumenter og rapporter, samt data fra ulike institusjonsbesøk som har vært gjennomført blant fagansatte ved lærestedene, er også trukket inn. I den komparative delen tas det i hovedsak utgangspunkt i en nylig gjennomført studie av europeiske kvalitetssikringssystem hvor Norge også deltok (Schwartz & Westerheijden 2004).

2 NOKUT – historikk, rammer og mulige rolleforståelser

2.1 Historien om etableringen av et kvalitetssikringsorgan i Norge

I dette avsnittet skal vi se nærmere på bakgrunnen for etableringen av NOKUT, og den historie som dette organet faktisk har på tross av sin korte levetid. I forlengelsen av den historiske gjennomgåelsen, utvikles så tre perspektiver som danner utgangspunktet for analysene og drøftingene i notatet (punkt 2.2).

Selv om NOKUT er en nyskaping i norsk høyere utdanning, kan historien til organet føres tilbake til høyskolereformen som ble gjennomført i 1994. Høyskolereformen innebar en større reorganisering av den daværende regionale høyskolesektoren i Norge, der 98 slike læresteder ble sammenslått og omformet til statlige høyskoler. Av de utdanninger som ble berørt av denne prosessen var profesjonsstudier innen helse- og sosialfag, ingeniørutdanninger og lærerutdanninger sentrale. Reorganiseringen i høyskolesektoren førte imidlertid til at de nasjonale sakkyndige råd som tidligere hadde eksistert i forbindelse med profesjonsutdanningene ved høyskolene ble fratatt vesentlige arbeidsoppgaver (dette inkluderte bl a Ingeniørutdanningsrådet, Rådet for høgskoleutdanning i helse- og sosialfag, Statens lærerkurs, Fellestjenesten, og etter hvert også Lærerutdanningsrådet)².

Høyskolereformen var samtidig en del av det sentrale politiske grepet i norsk høyere utdanning på 1990-tallet, det såkalte Norgesnettet. Dette begrepet var svaret på det som på denne tiden ble ansett for å være norsk høyere utdannings største svakhet, de små og ofte fragmenterte lærestedene og fagmiljøene i Norge. Sammenslåing av læresteder, sammen med større grad av spesialisering ("knutepunkter"), men også større grad av samarbeid med læresteder som tilgrensende kompetanse var oppskriften som ble lansert.

De nasjonale rådene som var blitt "til overs" var imidlertid "løsningen" på et koordineringsproblem i det nye Norgesnettet. Noen måtte holde et øye med sektoren, og se til at samarbeid, spesialisering og kvalitetsutvikling i sektoren faktisk fant sted. Mange av de ansatte i de gamle rådene ble derfor i 1997 med til ett nytt nasjonalt organ – Norgesnettrådet var født.

Mandatet til Norgesnettrådet var å være departementets rådgivende organ når det gjaldt langsiktig utvikling av høyere utdanning. Organet som besto av et offentlig oppnevnt "råd", samt et sekretariat skulle bl a:

² "Nedstrippingen" av de faglige rådene på denne tiden hadde nok også andre årsaker. Ikke minst kan det dokumenteres at det var en tendens til å fjerne tilsvarende organer også på andre utdanningsnivåer på den tiden.

- trekke opp retningslinjer for kvalitetssikringsarbeidet innen høgre utdanning
- følge opp og evaluere tildelte knutepunktfunksjoner
- gi råd i spørsmål om bruk av eksisterende grader og titler
- gi råd når det gjelder viktige og prinsipielle sider ved opptaksregelverket
- sørge for faglig vurdering av søknader om eksamensrett etter privathøgskoleloven

Statens lærerkurs og Informasjonssenteret for internasjonal utdanning (NAIC) ble i tillegg organisert som del av Norgesnettrådets sekretariat. Etableringen av Norgesnettrådet ble imidlertid ikke møtt med jubel fra institusjonenes side, som ikke så hensikten med etableringen (Uniforum 1996). Også Stortinget stilte spørsmål ved etableringen, og Kirke-, utdannings og forskningskomiteen (KUFK 1997) påpekte at etableringen av et slikt organ ikke måtte bety delegering av myndighet fra departementet, samtidig som komiteen også påpekte at private høyskolars mulighet til å få til effektiv godkjenningsprosedyre i forhold til sine studier måtte tilgodesees. Et mindretall i komiteen understreket også faren ved at Norgesnettrådet kunne medføre rolleblanding og uklarhet i ansvarsområder. At noen faglige råd fra Norgesnettrådet senere ble overprøvd av departementet skapte da også en god del turbulens knyttet til dette organet reelle status som faglig organ (Universitetsavisa 2000).

Norgesnettrådet fikk etterhvert i oppdrag å utrede hvordan et nasjonalt system for sikring av kvalitet i høyere utdanning skulle se ut. På bakgrunn av flere pilotprosjekter var anbefalingen til Norgesnettrådet at man burde gå for et auditsystem der lærestedene ble pålagt å etablere egne kvalitetssystemer som igjen burde evalueres eksternt (Norgesnettrådet 1999).

Forslaget ble imidlertid aldri satt ut i livet, fordi det såkalte Mjøsutvalget ble oppnevnt i 1998 med mandat til å peke ut utviklingsretningene til norsk høyere utdanning i det nye århundret. Kvalitetstenkningen i Mjøsutvalget var i stor grad preget av de hovedgrep som utvalget ønsket å ta, herunder en større grad av likebehandling mellom offentlig og privat sektor, samt mer vekt på internasjonalisering. Det mest markante forslaget til Mjøsutvalget på kvalitetssiden var derfor at man i Norge burde etablere et akkrediteringssystem der man kunne "være trygg på at akkrediteringen foretas på et rent faglig og politisk uavhengig grunnlag" (NOU 2000: 356).

Den daværende mindretallsregjering ønsket imidlertid å videreføre og styrke det gamle Norgesnettrådet, og i St.meld. nr 27 (2000-2001: 53) ble derfor forslaget fra Mjøsutvalget om et akkrediteringssystem ikke fremmet, selv om også departementet foreslo at Norgesnettrådet burde få en mer uavhengig stilling enn det organet før hadde hatt.³ I stortingsbehandlingen ble imidlertid forslaget om et akkrediteringssystem i Norge re-introdusert, og der også forslaget

³ Her bør det nevnes at undertegnede også utførte et utredningsoppdrag for det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet før Stortingsmeldingen ble lagt frem hvor spørsmålet om behovet for et akkrediteringssystem i Norge ble drøftet (Stensaker & Maassen 2001). Hovedkonklusjonen i notatet var at det var et større behov for et system for kvalitetsutvikling enn et system for kvalitetssikring i Norge.

om et eget akkrediteringsorgan ble gjentatt. Mens Kvalitetsreformen i hovedsak samlet et bredt politisk flertall bak hovedlinjene, var altså spørsmålet om hva slags kvalitetssystem man skulle ha i Norge noe som det var til mer politisk uenighet om. Samtidig var ikke Stortinget veldig eksakt i sin tenkning omkring hvordan akkrediteringssystemet skulle se ut, bortsett fra at det skulle være uavhengig av departementet gjennom lov. Man overlot designet for øvrig til departementet.

For Norgesnettrådet betydde etableringen av NOKUT imidlertid at man igjen ble ”omformet”. Norgesnettrådet ble formelt oppløst, men svært mange av de ansatte fortsatte igjen i det nye organet, inkludert den gamle ledelsen i Norgesnettrådet som også, etter en utlysning, overtok ledelsen i det nye NOKUT. Oppgavene til NOKUT er:

- Evaluering av kvalitetssikringssystemene til institusjonene. Evalueringene blir gjort ut fra krav fastsatt av departementet i forskrift og utfyllende kriterium fastsett av NOKUT
- Akkreditering av institusjoner som høyskolar, vitenskaplige høyskolar og universitet. Akkreditering blir gjort ut fra standarder gitt av departementet i forskrift og kriterium fastsatt av NOKUT i forskrift.
- Akkreditering av studietilbud ved akkrediterte institusjoner som institusjonene ikke har rett til å gjøre selv. Akkrediteringa blir gjort ut fra standarder og kriterium fastsatt av NOKUT i forskrift.
- Godkjenning av eksamener og grader. Godkjenninga blir gjort etter lov om private høyskoler.
- Generell godkjenning av utdanning som ikke går inn under lov om universitet og høyskoler og lov om private høyskoler.
- Revisjon av akkreditering som er gitt tidligere.
- Evaluering for å vurdere kvaliteten i høyere utdanning etter initiativ frå NOKUT selv eller etter pålegg fra departementet.
- Godkjenning av fagskoleutdanning.
- Generell godkjenning av utdanning etter søknad.
- Oppsyn med at norske interesser og plikter etter internasjonale avtaler om godkjenning og informasjon om høyere utdanning blir fulgt opp.
- NOKUT representerer Norge i ENIC- og NARIC-nettverket og er omtalt i Lisboakonvensjonen om godkjenning.

De formelle ramme rundt det nye NOKUT var at man fikk et eget styre bestående av syv personer, inkludert en utenlandsk representant⁴. Internt ble NOKUT organisert i tre avdelinger;

- Avdeling for akkreditering
- Avdeling for kvalitetsutvikling
- Avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning (ENIC/NARIC funksjonen)

⁴ I tillegg har de ansatte en egen styrerepresentant, men denne personen har ikke stemmerett i saker som angår akkreditering og evaluering.

2.2 Styling av kvalitet – tre perspektiver knyttet til NOKUTs rolle

Som vist over har NOKUT en forholdsvis lang historie bak seg, hvor en vesentlig del av historien har handlet om graden av uavhengighet fra nasjonale utdanningsmyndigheter. Hvis man betrakter NOKUT som et organ med ”gener” helt tilbake til de gamle nasjonale fagrådene for ulike profesjonsutdanninger, kan man også argumentere for at den direkte innflytelsen fra utdanningsmyndighetene til tider har vært sterk. Med etableringen av NOKUT så skulle denne tette forbindelsen mellom fag og politikk brytes, der NOKUT ble opprettet for nettopp å være et faglig organ, uavhengig av politiske føringer.

Bakgrunnen for ønsket om å skille fag og politikk kan tilbakeføres til hva som har vært gjeldende utdanningspolitisk tenkning når det gjelder hvordan sektoren skal styres og ledes. Viktige stikkord har her vært desentralisering av makt og myndighet fra sentralt hold og til institusjonene, der man fra sentralt hold skal begrense seg til å utforme de store linjene i utdanningspolitikken mens lokal utforming i stor grad er opp til institusjonene. Så lenge målene nås, er tanken at virkemidlene kan være mange avhengig av hva det enkelte lærested mener er mest hensiktsmessig. Som antydning var en sentral ide at desentraliseringen måtte følges av en tydelig rollefordeling mellom ulike aktører og styringsnivåer.

Målet med etableringen av NOKUT var således at godkjenningen av nye studietilbud og utdanningsinstitusjoner i Norge ikke lenger skulle skje internt i departementet. Mistenksomheten knyttet til om en godkjenning eller et avslag var begrunnet politisk eller faglig skulle ikke lenger hefte ved avgjørelsene. For private utdanningsinstitusjoner var det ikke minst viktig at de kunne vite hvilken begrunnelse et eventuelt avslag hadde, der argumentet om at de tilbud man ønsket å etablere i alle fall holdt faglig mål, kan tenkes å ha vært viktig. NOKUT var altså en ”løsning” som kan knyttes til ulike problemstillinger.

Den politiske uenighet som har eksistert når det gjelder etableringen av NOKUT, den historikk som NOKUT bærer med seg, samt de oppgaver og den funksjon NOKUT er tiltenkt å ha, er interessante ut fra et evalueringsperspektiv fordi NOKUTs handlingsrom dermed kanskje kan være noe annerledes enn antatt. Selv om NOKUT ble etablert for å være et faglig uavhengig organ, er et utgangspunkt at dette ikke kan tas for gitt. Basert på NOKUTs historikk og trekk ved norsk høyere utdanning kan derfor minst tre ulike perspektiver anlegges der NOKUT både kan ses som et organ for de styrende, for de styrte, samt som en forhandler mellom de styrende og de styrte. Under gis det en kort og skjematisk fremstilling av sentrale argumenter knyttet til det enkelte perspektiv.

2.2.1 NOKUT som statlig styringsorgan

I dette perspektivet ses den faglige uavhengigheten til NOKUT mest som retorikk og ikke som realitet. Perspektivet antar at departementet har stor grad av kontroll over NOKUT – både når det gjelder arbeidsoppgaver og hvordan disse utføres, og der NOKUTs autonomi dermed blir sterkt begrenset. For lærestedene er konsekvensene knyttet til etableringen av

NOKUT relativt begrenset. De eventuelle endringer som oppleves av lærestedene er mer knyttet til etableringen av selve akkrediteringssystemet som sådan, og der forvaltningen av dette akkrediteringssystemet spiller en mindre rolle. Det er flere mulige argumenter knyttet til relevansen av dette perspektivet:

- Utdanningsmyndighetene kan rett og slett ha satt klare grenser for autonomien og selvstendigheten til NOKUT, der de gjennom regler og kriterier begrenser ”fagligheten” til det nye organet
- NOKUT kan på sin side, gitt sin forhistorie, hatt vanskeligheter med å ”rive seg løs” fra de forholdsvis tette politiske bånd som har eksistert tidligere

2.2.2 *NOKUT som akademias forsvarer*

Samtidig er det også grunn til å vurdere den faglige uavhengigheten til NOKUT i forhold til lærestedene. Akkrediteringssystemet og NOKUT ble opprettet også for å ivareta det Stortinget mente var et nasjonalt kontrollbehov i høyere utdanning, der man som en konsekvens ikke kan og bør ha for tette bånd til sektoren man skal kontrollere. En slik uavhengighet til lærestedene kan imidlertid heller ikke tas for gitt. Gitt det forhold at NOKUT skal være et faglig organ er behovet for samspill med sektoren, og ikke minst, med de eksperter som skal forestå evalueringene og akkrediteringene, viktig. I denne sammenhengen er det ikke vanskelig å tenke seg at academia kan klare å etablere ulike former for innflytelse over sin ”kontrollør”. Argumentene som kan knyttet til relevansen av dette perspektivet er bl a at:

- Evalueringer i høyere utdanning brukes stort sett faglige ansatte fra sektoren selv som evaluatorene, og der det kan stilles spørsmålsteget ved om disse er upartiske eller tøffe nok til å fronte kritikk mot ”sine egne”
- Hva som kan regnes som sentrale faglige kriterier kan være et forhold som det kan herske uenighet om, men der lærestedene kan tenkes å ha ønske om, og faktisk få gjennomslag for at enkelte kriterier bør ha større betydning enn andre i NOKUTs vurderinger
- NOKUT har i tillegg til sin kontrolloppgave også fått i oppgave å bistå lærestedene i deres utviklingsanstrengelser, der man kan tenke seg at denne oppgaven, igjen ut fra NOKUTs forhistorie som et utviklingsorgan, kan ha blitt vektlagt sterkere enn de nye kontrolloppgavene

Gitt det store mangfoldet i norsk høyere utdanning, er det imidlertid også mulig å tenke seg en variant av dette perspektivet. Det at institusjonene er forskjellige i størrelse, alder og prestisje kan også tenkes å bety at noen institusjoner kan ha større innflytelse over NOKUTs aktiviteter enn andre, og der disse eventuelt kan bruke sin innflytelse også for å øke sin dominans i sektoren. Et argument knyttet til denne varianten er at:

- Kvalitet er et relativt begrep som kan inneholde ulike dimensjoner. Gitt hva som vektlegges kan evalueringene som NOKUT foretar brukes til å influere hvordan fag og institusjoner bør utvikle seg fremover

2.2.3 *NOKUT som kvalitetsmekler*

Det er imidlertid også mulig å identifisere et tredje evalueringsperspektiv, som kan sies å være en kombinasjon av de foregående. Nettopp fordi NOKUT befinner seg mellom utdanningsmyndighetene og lærestedene, og forventes å skulle være en uavhengig, eller i alle fall et balansert organ i forhold til disse aktørene, kan man også tenke seg at NOKUT enten har inntatt eller blitt tildelt en slags ”meklerrolle” når det gjelder kvalitet. Argumenter knyttet til en slik forståelse er bl a at:

- Høyere utdanning i Norge har gjennomgått store endringer som en følge av Kvalitetsreformen, der behovet for smidighet og tilpasninger kan prege både lærestedene, men også de som skal regulere og evaluere disse
- Gitt kjennskapen til hverandre og de forholdsvis nære kontakter som preger ulike aktører i et lite utdanningssystem, vil forholdet mellom ”kontrollører” og de ”kontrollerte” bli tettere og innta en mer løsningsorientert form

3 Kvalitet i praksis

I dette avsnittet skal vi se litt nærmere på om det finnes empirisk belegg for de skisserte perspektiver. Er det eksempelvis mulig å argumentere for at NOKUT bare er departementets underordnede styringsorgan med svært liten grad av selvstendighet?

3.1 NOKUT som statlig styringsorgan?

Det formelle utgangspunktet for relasjonen mellom departementet og NOKUT er regulert i gjeldende Lov om universiteter og høyskoler (2005) hvor NOKUT også er omtalt i et eget kapittel. Av de interessante elementene i loven er det spesielt tre forhold som er viktige sett i forhold til vår problemstilling; For det første er alle oppgavene som NOKUT skal gjøre definert i loven – aktivitetene og handlingsrommet til NOKUT er dermed allerede bestemt her.

For det andre heter det seg at NOKUT også skal foreta ”evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan også pålegge NOKUT å foreta slike evalueringer” (Lov om universiteter og høyskoler 2005: 5). Lenger ned på samme side er NOKUTs uavhengighet formulert der det heter at ”departementet kan ikke gi NOKUT pålegg utover det som er hjemlet i lov”. Man kan imidlertid spørre seg om den sistnevnte passus er nødvendig når det over er fastslått at departementet kan pålegge NOKUT å utføre alle slags evalueringer som ”er av betydning” for å bedømme kvaliteten. Mulighetene departementet har for å pålegge NOKUT arbeidsoppgaver er dermed i realiteten ganske stor.

For det tredje opplyses det også i lovteksten at departementet *kan* gi forskrifter både knyttet til institusjonenes kvalitetssikringssystem og når det gjelder akkreditering av både studietilbud og av institusjoner. Man kunne jo tenke seg at hvis man ønsket at NOKUT skulle være et sterkt faglig og uavhengig organ så ville departementet ikke gi slike forskrifter som et tillegg til loven. Departementet har likevel valgt å utarbeide slike forskrifter.

Går man så videre til den forskrift som departementet har utarbeidet på bakgrunn av loven, vil man her se at en del av de punkter som her beskrives faktisk har betegnelsen ”standarder” (Utdannings- og forskningsdepartementet (2005: 3). Samtidig er også detaljeringsgraden av disse standardene når det gjelder akkreditering av institusjoner relativt høy med krav knyttet til selve virksomheten, studietilbudet, personalet, infrastruktur, etc. I den grad departementet her viser tilbakeholdenhet, så er det i forhold til akkreditering av studietilbud på ulike nivå, samt i forhold til de krav som rettes til institusjonenes kvalitetssikringssystem.

Gitt de formelle rammer som her er lagt, så kan det argumenteres for at NOKUT ikke har så veldig stort faglig handlingsrom. Studerer vi så NOKUTs egne forskrifter (NOKUT 2006a) når det gjelder akkreditering av institusjoner, så ser man også at tilleggskriteriene som

NOKUT har er svært beskjedne. Når det gjelder akkreditering av studier på ulike nivå, kan vi se en større aktivitet når det gjelder å utforme kriterier (mellom 18 og 29 egendefinerte kriterier), kanskje som et resultat av det noe mer utvidede handlingsrom som NOKUT har på disse områdene.

En interessant detalj som åpenbarer seg hvis man studerer det som står om institusjonenes kvalitetssikringssystem i departementets forskrift, er at departementet faktisk også konkretiserer en del av de aktiviteter man kan anse som naturlige at et slikt system innbefatter, nemlig studentevaluering av undervisning, selvevaluering og institusjonens arbeid med læringsmiljøet (Utdannings- og forskningsdepartementet 2005: 2). På denne måten viskes forskjellen mellom standarder og kriterier noe ut. Kanskje som en følge av dette, er det derfor ikke disse aktivitetene som konkretiseres ytterligere av NOKUT. Det NOKUT vektlegger i sine kriterier er begreper som ”forankring i strategisk arbeid, forankring i ledelsen, ressursstyring og målsettinger” (NOKUT 2006b: 3-4). Mens departementet altså vektlegger aktiviteter som i stor grad er direkte koplet til primæraktivitetene når det gjelder utdanning, vektlegger NOKUT i sine kriterier den organisasjonsmessige kontekst som et slikt system skal inngå i (se Stensaker 2006 for en nærmere analyse av institusjonenes kvalitetssystem og de kriterier som ligger til grunn for disse). Det er ikke vanskelig å se relevansen av både departementets og NOKUTs vektlegginger, men det er god grunn til å spørre om skillet mellom politikk og fag kommer tydelig frem i de to forskriftene? Det er altså mulig å finne empirisk belegg for at handlingsrommet til NOKUT ikke er så stort som man kanskje antar, selv om det er få holdepunkter for å mene at NOKUT i det daglige blir ”overstyrt” av departementet. Det juridiske rammeverket som er etablert setter da også grenser for en slik aktivitet. Samtidig kan man altså hevde at siden NOKUTs virksomhet er forholdsvis strengt regulert i utgangspunktet, så er også behovet for slik ”overstyring” beskjedent. En konklusjon synes uansett å være at skillet mellom fag og politikk ikke er svært tydelig.

3.2 NOKUT som akademias forsvarer?

Hva er så det eventuelle empiriske belegget for hypotesen om at NOKUTs kontrollfunksjon overfor lærestedene mer er å betrakte som symbolsk, der NOKUT kanskje heller kan betraktes som lærestedenes ”allierte”? Et utgangspunkt for en diskusjon her er ikke minst selve akkrediteringsbegrepet som både innebærer at minstepandarder for kvalitet defineres, og at det foretas en vurdering av om et studietilbud eller et lærested overholder disse (Stensaker & Maassen 2001). Behovet for eksakte standarder er altså nærmest en implisitt forutsetning for et akkrediteringssystem. Har så NOKUT definert slike standarder? Gitt debatten omkring akkrediteringen av sykepleieutdanningene her i landet, er én slik ”eksakt” standard i alle fall spesifisert, nemlig at 20 prosent av undervisnings- og forskningspersonalet

skal ha førstestillingskompetanse⁵. Her har altså NOKUT prøvd å spesifisere hvor mange faste ansatte fagpersoner eller personer med en spesiell kompetanse som kreves i forhold til en definert minstestandard. Samtidig er disse kvantitative kravene til fagpersonalet faktisk de eneste kriterier som NOKUT opererer med som kan kalles noenlunde eksakte størrelser. Her står man samtidig overfor det forhold at siden de er de eneste kriteriene som er noenlunde presise, kan dette bidra til at de får en større betydning enn andre kriterier – ikke minst siden ikke disse er rangordnet innbyrdes (se også Raaen 2006: 40).

Det store flertall av kriterier som NOKUT har spesifisert i forbindelse med alle sine evaluerings- og akkrediteringsprosedyrer er likevel kriterier som i stor grad åpner for faglig skjønn. Sagt på en annen måte er dette kriterier som nærmest umuliggjør fastsettelsen av minimumsstandards, der skillet mellom akkreditering og andre evalueringsformer kanskje ikke er så stort som man antar (Stensaker 2004). Alternativt, det er kriterier som er svært fordelaktige for læresteder som dermed kan argumentere mot ufordelaktige kvalitative tolkninger av de evalueringer og akkrediteringer som er foretatt. Kvantitative minstestandarder er det verre å vri seg unna. En strategi i slike sammenhenger er likevel å påpeke at minstestandardene kan være irrelevante – noe som den nevnte akkrediteringsprosessen av sykepleieutdanningene også illustrerte (se eksempelvis Heggen 2005).

Når det gjelder kriteriene for hvor mange prosent faste ansatte eller ansatte med første/professorkompetanse et bestemt studium må ha, så kan man jo strides om disse er strenge eller ikke. Ikke minst vil en kunne si at dette avhenger av fra hvilket faglig eller disiplinært ståsted man ser saken fra. For enkelte fag og disipliner vil kriteriene være helt uproblematisk, for andre representerer de en høy terskel. At kravene er like uansett fag eller disiplin, kan det likevel stilles spørsmålsteget ved. At alle fag og disipliner har behov for formell kompetanse er uomtvistelig – hvor mange og hva slags kompetanse man trenger er imidlertid ikke fullt så enkelt å fastslå. Slik sett er dette et kriterium som kan sies å være definert mer ut fra en administrativ logikk – mer knyttet til likebehandling og forutsigbarhet – enn knyttet til det akademiske innholdet (se også Langfeldt & Hovdhaugen 2006). Her kan man altså igjen argumentere for at politikk og fag blandes sammen. Samtidig er kompetansekravet i utgangspunktet et krav som også favoriserer universitetene fremfor høyskolene siden det er disse institusjonene som tradisjonelt har hatt flest personer ansatt med førstestillings/professorkompetanse.

Når evalueringsekspertene som NOKUT benytter blir utnevnt, har institusjonene muligheter til å uttale seg om sammensetningen av komiteene før oppnevning (NOKUT 2003). Dette innebærer at institusjonene i alle fall kan si hvem de ikke ønsker som eksterne evaluatore,

⁵ Samtidig har dette kriteriet også utløst en del debatt knyttet til hvordan det skal forstås, der bl a Høgskolen i Oslo ba om en presisering av dette i en henvendelse til NOKUTs egen klagenemnd, og der høyskolen fikk medhold i nemnda (se HiO 2006). Dette førte senere til en justering av hvordan kriteriet skal forstås.

noe som kan være vel så viktig som å foreslå egne kandidater. I tillegg er som regel de eksterne ekspertene også ansatte ved norske universiteter og høyskoler. Og selv om de ikke kan evaluere eget lærested, kan det likevel stilles spørsmålstegn ved hvor kritiske og uavhengige disse personene i realiteten er. Et mulig indikator på dette kan finnes hvis man går gjennom NOKUTs eksterne evalueringer av institusjonenes kvalitetssystemer. Her er det en tydelig tendens at NOKUTs rapporter fremhever utviklingsdimensjonen ved slike systemer, og i mange tilfeller kritiserer lærestedene for at de har et for sterkt fokus på kvalitets*sikrings*dimensjonen (Stensaker 2006). NOKUT synes altså å fremheve behovet for utvikling minst like sterkt som behovet for kontroll⁶. En foreløpig konklusjon synes altså å være at NOKUT – i alle fall når det gjelder evalueringene av institusjonenes kvalitetssystemer – i stor grad har videreført det gamle Norgesnettrådets utviklingsorientering.

Samtidig kan man, hvis man ser nærmere på reakkrediteringene av sykepleierutdanningene, også se at universitetene er overrepresentert i de komiteene som i utgangspunktet skulle evaluere en utdanning som stort sett er høyskolebasert. Av de åtte komiteene som ble nedsatt for å utføre akkrediteringen var seks av lederne fra norske og utenlandske universiteter (se Raaen 2006). Selv om det utmerket kan hevdes at dette er naturlig ut fra den kompetanse disse personene besitter, kan det også argumenteres for at en slik representasjon kan influere på de perspektiv som legges til grunn når det gjelder utdanningenes funksjon og relevans.

3.3 NOKUT som mekler?

Det siste perspektivet som ble trukket opp innledningsvis var NOKUTs potensielle rolle som mekler i etterkant av Kvalitetsreformen. I hvilken grad kan man finne empirisk belegg for dette? Det er faktisk mulig å finne ganske mange eksempler. De kanskje mest illustrerende eksemplene er NOKUTs evne til tilpasning og justering av sine rutiner og prosedyrer.

Det mest illustrerende eksemplet kan relateres til hvordan NOKUT justerte sine opprinnelige kriterier for evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystem i 2003 når institusjonene protesterte på det de mente var for detaljerte og omfattende kriterier (se eksempelvis, HiO 2003).

Et nyere eksempel kan finnes i etterkant av akkrediteringen av sykepleierutdanningene hvor NOKUT har justert sine fortolkninger av hvordan kriteriet om førstestillingskompetanse skal forstås, og som i prinsippet muliggjør en smidigere (re-)akkrediteringsprosess gjennom det fortolkningsrom som her er skapt.

⁶ Her står man overfor den muligheten at NOKUT også har ulike logikker innebygd i sin organisasjonsstruktur. Siden evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystem og akkrediteringene utføres av to ulike avdelinger internt i NOKUT, kan dette også bety at "kvalitetsforbedring" og "kvalitetssikring" prioriteres ulikt.

Det er i tillegg mulig å hevde at de konferanser som NOKUT årlig arrangerer i sektoren er en del av denne forhandlingsprosessen⁷. En gjennomgang av siste års konferanser viser at nevnte konferanser både er tiltenkt å ha et ”læringsformål” der god praksis forsøkes videreformidlet, men også at de åpner for debatter og kritikk av de prosedyrer og evalueringer som NOKUT foretar. Selv om disse konferansene er uformelle arenaer skal man ikke undervurdere den funksjon de kan ha som ”konsensusprosesser” – ikke minst siden også utdanningsmyndighetene ofte er godt representert.

Et siste eksempel som kan trekkes frem, er at NOKUT noen ganger faktisk også ”forhandler” med seg selv når det gjelder spørsmål om kvalitet. Således har flere av anbefalingene og konklusjonene fra NOKUTs eksperter blitt overprøvd av NOKUTs eget styre. At man har en åpenhet i saksgang og evalueringsprosedyrer som gir innsyn i dette, er forholdsvis unikt hvis man sammenligner med internasjonal praksis – ikke minst i forhold til hvordan akkrediteringsbeslutninger tas i USA (Alderman & Brown 2005). Når det gjelder utfallet av disse ”interne forhandlingene”, er det empiriske materialet foreløpig forholdsvis lite som grunnlag for å konkludere. I forhold til akkrediteringen av sykepleieutdanningene kan det hevdes at de faglige råd som ble gitt til NOKUTs styre først og fremst ble underkastet et administrativt krav om likebehandling (jfr også Raaen 2006), men her bør kanskje denne prosessen formelt avsluttes før de endelige konklusjonene trekkes.

⁷ Slike konferanser kan riktignok også passe inn i et perspektiv hvor NOKUT ses som et statlig styringsorgan - ikke minst siden dialog med sektoren ikke er en uvanlig prosess i styringen av norsk høyere utdanning. antakelse.

4 Norsk kvalitetssikring i et internasjonalt perspektiv

Hovedstrategien i dette notatet er å vurdere betydningen av NOKUT i et historisk og i et styringsmessig perspektiv. Disse perspektivene kan gi oss en pekepinn på den nasjonale konteksten NOKUT inngår i. Samtidig er det ikke til å komme utenom at kvalitetssikring i våre dager i høyeste grad også har en internasjonal dimensjon. Bolognaprosessen, som Norge er en del av, er kanskje det mest markante uttrykket for dette. Gjennom de ministermøtene som avholdes jevnlig som en del av oppfølgingen av denne prosessen er da også kvalitetssikring et sentralt og viktig tema. En vurdering av NOKUT og dette organets rolle i forhold til kvalitetssikringen av høyere utdanning bør derfor også ta høyde for hvordan den norske organiseringen, de norske metodene og tilpasningene på kvalitetsfeltet er sammenlignet med andre land. I dette kapittelet skal vi se litt nærmere på dette.

Et utgangspunkt for en vurdering av norsk kvalitetssikring er de metoder som er sentrale i norsk sammenheng – akkreditering av institusjoner og enkeltutdanninger, samt evaluering av institusjonenes kvalitetssikringssystem gjennom en såkalt auditprosess.

4.1 Internasjonale utviklingstrekk i forhold til kvalitetssikring

Studerer man utviklingen når det gjelder kvalitetssikring i Europa de siste 15-20 år kan man se at det har skjedd mye på disse årene. Mens evaluering og kvalitetssikring var en sporadisk og lite heldekkende aktivitet i de fleste land på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, implementerte de fleste vest-europeiske land egne nasjonale systemer for evaluering av høyere utdanning i løpet av dette tiåret (Schwarz & Westerheijden 2004: 9-10). I de siste årene er det spesielt akkrediterings(lignende) -metoder som har økt i popularitet, ikke minst i tidligere øst-europeiske land (se Stensaker & Maassen 2001). Norge var blant de land som var forholdsvis tidlig ute (1991-92) med å eksperimentere med ulike former for nasjonale evalueringer (Stensaker 1997), selv om et nasjonalt system for evaluering av høyere utdanning først ble etablert som en del av Kvalitetsreformen.

Populariteten til akkreditering av høyere utdanning er i prinsippet forståelig ut fra de løfter som her blir gitt om en prosess som fokuserer på minimumsstandarder og en tydelig tilbakemelding til institusjoner og offentligheten, samt den økte autonomi som akkrediterte institusjoner ofte blir tilkjent (Stensaker & Harvey 2006). Samtidig er det kanskje ikke fullt så kjent at man i akkrediteringens ”hjemland” USA i de siste årene har hatt flere til dels opphetede diskusjoner om denne metodens relevans og åpenhet (Alderman & Brown 2005, Dill 2005). Ikke minst har diskusjonen dreiet seg om det forhold at akkrediteringsrapportene i USA i store trekk hemmeligholdes for det allmenne publikum, og der heller ikke navnene på de som akkrediterer institusjonene og utdanningene offentliggjøres, samt at hele

akkrediteringsprosessen er preget av for tette bånd mellom akkrediteringsorganene og de institusjoner som disse vurderer (Clark & Brown 2005)⁸. Publikum får vite de mer generelle konklusjoner, men ikke de begrunnelser og forhold som ligger til grunn for konklusjonene. Sammenlignet med denne situasjonen, er de akkrediteringer som utføres av NOKUT langt mer åpne og tilgjengelige for publikum, selv om det også i Europa finnes (private) akkrediteringssystemer hvor hemmelighold er en sentral del av prosedyrene (Prøitz et al 2004). I de nye standarder for nasjonale evalueringer av høyere utdanning som ministermøtet i Bergen sluttet seg til i 2005, er imidlertid offentlighet også et sentralt prinsipp – uansett evalueringsmetoden som benyttes (ENQA 2005).

De standarder som ble vedtatt i Bergen i 2005, er imidlertid interessante som et utgangspunkt for en sammenligning med de metoder og prosedyrer som er implementert i Norge som en del av Kvalitetsreformen. Tabell 1 oppsummerer de mest sentrale elementene (ENQA 2005):

Tabell 1: En sammenligning mellom Europeiske standarder og norsk praksis

	Europeisk standard	Norsk praksis
STANDARDER FOR INTERN KVALITETSSIKRING VED UTDANNINGSINSTITUSJONENE		
Krav om kvalitetssystem?	Krav om "policy" og "associated procedures", samt student og interessentmedvirkning	Krav om system (hvor policy og prosedyrer inngår), krav om student og interessentmedvirkning
Fokus i det interne arbeidet?	Periodisk gjennomgang av studieprogrammer og "awards", kvalitetssikringsprosedyrer rettet mot studenter og ansatte, krav om vurdering av infrastruktur	Kvalitetssikringsprosedyrer orientert mot studentevaluering av undervisning, selvevalueringsprosedyrer, oppfølging av evalueringer, kvalitetssikring av nye studietilbud, samt strategisk/organisatorisk forankring
Offentliggjøring?	Krav om informasjonssystemer som letter offentlig innsyn i virksomheten	Årlig rapport til institusjonenes styre
STANDARDER FOR EKSTERN EVALUERING AV UTDANNINGSINSTITUSJONENE		
Forbindelse mellom ekstern evaluering og intern kvalitetssikring?	Eksterne evalueringer "should take into account the effectiveness of internal procedures"	Egen ekstern godkjenning av institusjonenes kvalitetssystem hvert sjette år. Sanksjoner hvis systemene ikke godkjennes
Rutinisering av eksterne evalueringer?	Krav om periodiske evalueringer	Institusjonell og studieprogramakkreditering ikke tenkt som periodisk aktivitet, kvalitetssystemer gjennomgås jevnlig (se over)
Kriterier for ekstern evaluering?	Krav om eksplisitte kriterier, definert før evaluering tar til	Eksplisitte kriterier definert på forhånd
Offentliggjøring?	Krav om offentlige rapporter	Alle rapporter er offentlige
Oppfølging av evalueringer?	Krav om predefinerte kriterier for oppfølging	Etablert prosedyrer for oppfølging hvis utfallet av en evaluering/akkreditering er negativ
Refleksjon rundt resultatene fra evalueringsvirksomheten	Krav om oppsummeringsrapporter som jevnlig analyserer utviklingstrekk i sektoren basert på utførte evalueringer	Så langt har dette ikke vært en sentral del av NOKUTs virksomhet

⁸ Et viktig punkt her er at lærestedene betaler en medlemsavgift til det enkelte akkrediteringsorgan, der man kan stille spørsmålsteget ved om dette bidrar til den nødvendige uavhengighet mellom partene (se Clark & Brown 2006).

En sammenligning basert på tabell 1 viser mange fellestrekk mellom de nylig vedtatte europeiske standarder og den praksis som er etablert i Norge. Ikke minst synes dette å være tilfelle når det gjelder de eksterne prosedyrene, der ambisjoner om å knytte sammen interne systemer for kvalitetssikring med de eksterne evalueringene er svært tydelig i Norge noe som står i sterk motsetning til det amerikanske systemet for institusjonsakkreditering (Clark & Brown 2005: 4). Andre likheter med europeiske akkrediteringssystemer er kravene knyttet til offentliggjøring av rapporter, samt kravet om predefinerte kriterier som bidrar til at institusjonene vet hvilke kriterier de blir vurdert etter. Den eneste forskjellen så langt er at NOKUT foreløpig ikke har bidratt med systemrefleksjoner i etterkant av de utførte evalueringene. En forklaring på dette kan imidlertid være at det norske systemet for ekstern kvalitetssikring fremdeles befinner seg i en fase hvor det kan være noe tidlig å gjøre slike vurderinger.

Samtidig er de europeiske kravene til intern kvalitetssikring mer forskjellige fra norsk praksis. To forhold er spesielt tydelige: For det første synes de europeiske standardene å være mer fokusert på studieprogramnivå og verdien av og de akademiske standardene på kunnskapen som erverves ("awards"), mens den norske praksisen er mer breddeorientert hvor kvalitetssystemenes organisatoriske forankring og kopling til institusjonenes strategiske utvikling synes mer sentralt⁹. For det andre synes de europeiske standardene å betone sterkere det ansvar institusjonene selv har for å formidle informasjon om sin virksomhet ut til offentligheten. I Norge er dette ansvaret ikke så tydelig, og der kravet om en rapport til institusjonenes styre er det eneste som spesifiseres, men der dette ofte er en rapport som offentligheten ikke har en så enkel tilgang til.

På mange måter er disse forskjellene mellom de nye europeiske standardene og norsk praksis et uttrykk for de begrensede krav til offentlig legitimering som norsk høyere utdanning tradisjonelt har blitt stilt overfor. Det er mange forklaringer som kan trekkes inn for å kaste lys over dette: de relativt nære forbindelser som tradisjonelt har eksistert mellom offentlige myndigheter og utdanningsinstitusjonene har gitt lite plass for "det offentlige rom" som en del av denne relasjonen; et offentlig utdanningssystem som forventes å ha noenlunde likeverdig kvalitet på sine utdanningstilbud bidrar til liten interesse for eventuelle institusjonelle forskjeller i kvalitet, samt at man i Norge generelt kan ha høy tillit til høyere utdanning og i liten grad etterspør den type informasjon (se for øvrig kapittel 2).

Samtidig er det også et spørsmål om de europeiske standardene som er blitt vedtatt faktisk implementeres i andre europeiske land, eller om de er standarder som få land forholder seg til. Studerer man praksis i ulike land er inntrykket at man, i alle fall i Vest-Europa, stort sett har

⁹ Ambisjonene om å utvikle et nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner i Norge kan imidlertid bidra til å øke fokuset på læringsutbytte (og dermed "awards").

implementert standardene det her er snakk om¹⁰. Eksempelvis pålegges offentlig finansierte utdanningsinstitusjoner i England å publisere, på studieprogramnivå, informasjon om akademiske standarder (herunder hvilke synspunkter de eksterne sensorer har på utdanningen) på en egen nettside. Det blir også offentliggjort hvilke institusjoner som eventuelt ikke klarer å publisere slik informasjon (Alderman & Brown 2005: 320).

4.2 ”Akkreditering på norsk” – om nasjonalt særpreg i forhold til internasjonal praksis

Sammenligningen i forrige punkt indikerer at man i Norge har en nasjonal tilpasning til de internasjonale standardene som er i ferd med å vokse frem. På den annen side er standarder noe annet enn praksis. Går man de nasjonale evalueringsoppleggene i ulike land nærmere i sømmene, fremkommer det at forskjellene mellom Norge og andre land imidlertid er større enn sammenligningen i tabell 1 gir uttrykk for. Det er spesielt på fire områder at Norge skiller seg markant ut fra andre land i Europa.

For det første er majoriteten av ulike akkrediteringsopplegg i Europa konsentrert på studieprogramnivå (Schwarz & Westerheijden 2004: 19), mens hovedfokuset på akkrediteringene i Norge er på institusjonsnivå. Selv om det gjennomføres studieprogramakkrediteringer (re-akkrediteringer) også i Norge, er disse ikke systematiske der alle studieprogrammer vil bli gjennomgått innen en viss tidsperiode. Slik sett er akkrediteringssystemet i Norge mer likt det amerikanske systemet hvor hovedvekten nettopp er lagt på institusjonsakkreditering, og hvor programakkreditering utføres i et mer avgrenset omfang (hovedvekt på ulike profesjonsutdanninger).

For det andre skiller Norge seg ut fra majoriteten av europeiske akkrediteringssystem ved at man har en systematisk representasjon av studenter og andre interessenter i besluttende organ (NOKUTs styre, men også i klagenemnden som behandler klager på NOKUTs vedtak) og i de ulike sakkyndige komiteene. Som regel er interesserepresentasjon i akkrediteringssammenheng (både i Europa og i USA) avgrenset til utdanningsmyndighetene og til den akademiske profesjon (Schwarz & Westerheijden 2004: 21).

For det tredje skiller institusjonsakkrediteringene i Norge seg ut fra andre land ved at de i utgangspunktet ikke er tidsavgrenset. Mens akkreditering i andre land gis for bestemte perioder (ofte mellom 2 – 10 år) (Schwarz & Westerheijden 2004: 22), er akkrediteringene i Norge gyldige til annet er bestemt. Dette betyr at det i hovedtrekk er opp til NOKUT å bestemme om og eventuelt når en institusjon eller et studieprogram må gjennomgå en re-

¹⁰ Samtidig bør det kanskje her også bemerkes at siden det var den europeiske organisasjonen for kvalitetssikringsorganer (ENQA) som fikk i oppdrag å utvikle standardene, er disse i realiteten også et resultat av de prosedyrer som over tid har vokst mer naturlig frem som en følge av tett kontakt og samarbeid mellom disse organene, ikke minst i en nordisk kontekst (se eks Hämäläinen et al 2001; Omar & Liuhanen 2005; NOQA 2005). At standardene allerede er implementert i ulike land, er derfor ikke unaturlig.

akkreditering. Her bør man imidlertid ta hensyn til at de evalueringer som NOKUT gjør av institusjonenes kvalitetssikringssystem hvert sjette år de facto er en slags pre-akkreditering siden et godkjent kvalitetssystem er en forutsetning for institusjonell akkreditering.

For det fjerde, og som vist i forrige kapittel, så har utdanningsmyndighetene i Norge lagt sterke føringer på de kriterier og standarder som ligger til grunn for NOKUTs akkrediterings- og evalueringsvirksomhet. I europeisk sammenheng vil ofte kontrollen over hvilke kriterier og standarder som ligger til grunn for evalueringene være et anliggende for det enkelte kvalitetssikringsorganet (Schwarz & Westerheijden 2004: 21). Selv om det i alle land kan sies å være gråsoner i forhold til hvor stor autonomi det enkelte kvalitetssikringsorgan har i forhold til myndighetene, synes NOKUT ikke å være blant de som nyter størst frihet i så måte.

Samtidig skal det også understrekes at det finnes mange likheter mellom norsk og europeisk praksis på akkrediteringsfeltet: at akkrediteringene er obligatoriske, at de håndteres av et uavhengig organ, at de innebærer et institusjonsbesøk av et panel med høyt kvalifiserte eksperter, samt at mange av kriteriene som brukes i stor grad åpner for faglig skjønn, er fellestrekk man i Norge deler med mange andre.

Dette kan likevel ikke forhindre et inntrykk av et forholdsvis unikt system for kvalitetssikring hvis man sammenligner Norge med andre europeiske land. Vektleggingen på institusjonsakkreditering og det forhold at akkrediteringene har ”ubegrenset” gyldighet betyr i realiteten at man i Norge har et kvalitetssystem som i utgangspunktet ikke er så veldig ressurs- og tidkrevende¹¹. Vi vet at et akkrediteringssystem som i hovedsak baseres på studieprogramakkreditering er langt mer ressurskrevende (Hämäläinen et al 2001), noe som kan bidra til at institusjonsakkrediteringer kan bli mer vanlig i fremtiden (Schwarz & Westerheijden 2004: 22).

Begrepet ”akkrediteringssystem” kan også sies å være noe myket opp i Norge med de forbindelseslinjer som er etablert mellom institusjonsakkrediteringene og de evalueringene som foretas av institusjonenes kvalitetssikringssystem – et opplegg som visker ut forskjellene mellom ulike former for evaluering av høyere utdanning (Stensaker 2004). Det er i våre dager ikke uvanlig at det eksisterer mange ulike former for nasjonal evaluering i et land – det mer uvanlige er at de henger sammen og utgjør en helhet.

¹¹ En nylig utgitt rapport fra OECD om norsk høyere utdanning argumenterer da også for at antallet evalueringer som har et mer disiplin- eller fagfokus kan økes i Norge (OECD 2006: 37). Denne rapporten diskuterer imidlertid ikke kostnadene ved en slik økning og hvilke ressurser dette eventuelt vil binde opp.

Det forhold at utdanningsmyndighetene har lagt sterke føringer på hvilke standarder og kriterier som er de sentrale, samtidig som man har en forholdsvis sterk representasjon av studenter og andre interessenter både i sakkyndige komiteer og i besluttende organer på kvalitetssikringssiden, kan sies å være et paradoks i en internasjonal kontekst. Samtidig er det ikke uvanlig i en norsk kontekst at det offentlige ønsker en bred representasjon av interesser i beslutningsprosesser der interessentene kan sies å være part i saken (jfr. Olsen 1978).

5 Konklusjon

I dette kapittelet skal vi komme tilbake til hovedproblemstillingene for dette notatet:

- Betydningen NOKUT har hatt når det gjelder styring av kvalitet
- Hva slags rolle NOKUT spiller i forhold til departement og til institusjonene
- Om ambisjonene om NOKUT som uavhengig fagorgan i norsk høyere utdanning, er i ferd med å bli oppfylt.

Ved hjelp av tre perspektiver og en sammenligning mellom norske og internasjonale systemer for nasjonal kvalitetssikring av høyere utdanning, er man dermed i den situasjon at enkelte konklusjoner kan utvikles.

5.1 Betydningen av NOKUT og et nytt nasjonalt system for kvalitetssikring

For det første viser gjennomgangen at det mulig å finne empirisk belegg for alle de tre perspektivene som har vært anlagt i dette notatet. Styringen på kvalitetsfeltet er med andre ord mer kompleks enn hva forenklete perspektiver alene klarer å fange opp. Med opprettelsen av NOKUT skulle politikk og fag atskilles, og selv om dette skillet er etablert organisatorisk betyr imidlertid ikke dette at skillet også er like tydelig på innholdssiden. Selv om det er lite som tyder på at Kunnskapsdepartementet i det daglige bedriver noen form for ”overstyring” av NOKUT, har departementet likevel gjennom de forskrifter som er utarbeidet sikret seg god styring over NOKUTs virksomhet. Dette betyr imidlertid ikke at verken NOKUT eller lærestedene i sektoren er uten innflytelse og påvirkningsmuligheter. Samtidig peker det forhold at ansvars- og rollefordelingen hos de ulike aktørene i høyere utdanning kanskje ikke er så klar som antatt imidlertid mest mot det perspektivet som vektlegger kvalitet som forhandling – og NOKUT som kvalitetsmekler. Denne konklusjonen understreker at politikk og fag er en vanskelig materie å separere når det gjelder praksis.

For det andre trenger imidlertid ikke NOKUTs meklerrolle å bety at opprettelsen av NOKUT, og de nye evalueringssystemene i Norge er mislykket. At kvalitet er et tema for forhandling kan selvfølgelig sies å stride mot en del av de målsettingene som de nye styringsordningene skulle stimulere til, nemlig et markant skille mellom politikk og fag, der NOKUT var tiltenkt rollen som et rent fagorgan. I praksis synes det imidlertid som om pragmatisme heller enn prinsipper preger aktørene på kvalitetsfeltet også i etterkant av Kvalitetsreformen¹². Skal en

¹² Her bør det også nevnes at det ikke er bare i forhold til NOKUT at man kan se en uklarhet når det gjelder ansvars- og rollefordeling. Universitets- og høyskolerådet (UHR) – interesseorganisasjonen til institusjonene i høyere utdanning - har blitt tildelt og har akseptert å ta på seg en del oppgaver har store likheter med ordinære utredningsoppgaver (eksempelvis når det gjelder dokumentasjon av vitenskapelig publisering, og hvordan denne skal verdsettes ressursmessig). En lignende tendens kan man også se

spekulere omkring årsakene til dette, kan det hevdes at man kanskje rett og slett er i ferd med å innse at skillet mellom politikk og fag er vanskeligere å trekke enn antatt – alternativt at et skille her heller ikke alltid er ønskelig. Uansett årsak innebærer dette at NOKUT som organ i begrenset grad har bidratt til å endre styringen på kvalitetsfeltet, selv om man formelt sett har gjennomført store endringer som en del av Kvalitetsreformen. Stortinget har innført et akkrediteringssystem som man håpet skulle være et presist redskap for å sikre akademisk kvalitet mens det man har fått er et evalueringsopplegg som – tradisjonen tro – tar hensyn til langt flere dimensjoner enn bare kvalitet (Langfeldt & Hovdhaugen 2006: 24-25).

5.2 Ett system – mange målsettinger

Konklusjonen om at man har fått et evalueringssystem som tar hensyn til langt flere dimensjoner enn bare kvalitet, betyr imidlertid at en vurdering av NOKUT må brytes ned i en rekke underpunkter og ses i et bredere perspektiv enn bare knyttet til det som omhandler faglig uavhengighet. Følgende forhold ble av Mjøsutvalget trukket frem som viktige i det styringsregimet som ble foreslått av utvalget, og kan brukes som en sjekkliste som utgangspunkt for en vurdering av disse spørsmålene (NOU 2000):

- Styringsordningene skal balansere ønsket om mer frihet og ansvar for institusjonene mot overordnet styring, koordinering og kvalitetssikring (s. 350)
- Unngå konkurransevidning mellom offentlige og private utdanningsinstitusjoner (s. 354)
- Unngå at faglige og politiske vurderinger sammenblandes (s. 356)
- Øke oppmerksomheten rundt kvalitet hos institusjonene (s. 359)
- Få til en bedømmelse om kvaliteten holder minstestandarder (s. 359)
- Akkrediteringssystemet bør ikke lede til et evalueringsbyråkrati (s. 359)
- Behovet for en arbeidsdeling i høyere utdanning var fremdeles viktig (s. 359)

Punktet om styringsordningene er allerede delvis besvart over, og ut fra gjennomgangen i denne delrapporten kan man argumentere for at institusjonene har mer frihet og mer ansvar, men at departementet langt fra bare driver med ”overordnet styring”. Ser man på de forskriftene som departementet har utarbeidet, er det i alle fall ikke kun de overordnede grep som kjennetegner disse. Evalueringen av lærestedenes kvalitetssystemer er imidlertid en prosedyre som vektlegger lærestedenes eget ansvar, og ikke minst institusjonsledelsens ansvar på dette feltet, og som på den måten bygger opp under ønsket om å balansere frihet og ansvar med ekstern kontroll (se også Stensaker 2006).

I forhold til det som tidligere ble oppfattet som en konkurransevidning mellom offentlig og privat sektor knyttet til opprettelse og godkjenning av nye studier, så har den nye kvalitetssystemet i stor grad rettet opp dette. Kriteriene for institusjonsstatus, eksempelvis for å bli et universitet, er i dag de samme, og underlagt den samme prosedyre.

internasjonalt: EUA, UHRs paraplyorganisasjon på europeisk nivå, gjennomfører flere utredningsoppdrag og pilotprosjekter i nært samarbeid med EU-Kommisjonen (eksempelvis innen kvalitetsfeltet).

Som vi har vært inne på er det imidlertid grunn til å hevde at fag og politikk fremdeles blandes sammen, selv etter at NOKUT er opprettet, og at man når det gjelder bedømmelse av minstestandarder fremdeles har problemer med å få til dette¹³. Kanskje nettopp derfor har man imidlertid fått en god del oppmerksomhet omkring det nye kvalitetssystemet gjennom diskusjoner knyttet til kvalitetsspørsmål både innen høyere utdanning og i offentligheten for øvrig (se eksempelvis Olsen 2006). Det kan likevel stilles spørsmål ved om den offentlige tilgangen til informasjon om kvaliteten på høyere utdanning er blitt bedre. Selv om NOKUT offentliggjør resultatene av sin virksomhet, er det ikke sikkert at tilgjengeligheten av denne informasjonen tilflyter de som ønsker den. Mens man i europeisk sammenheng synes å legge vekt på det informasjonsansvar som institusjonene selv har overfor sine omgivelser, er dette et aspekt som så langt ikke synes veldig prioritert i Norge¹⁴.

Når det gjelder omfanget på dagens evalueringssystem i Norge må dette stort sett sies å være holdt på et avgrenset nivå – i alle fall hvis vi vurderer det norske systemet med tilsvarende nasjonale kvalitetssystem i andre land. Akkreditering i forhold til institusjonstype (universitet, vitenskaplig høyskole, etc) er i utgangspunktet en ”engangsevaluering” som gir lærestedene varige rettigheter (med mindre de feiler i forhold til funksjonaliteten på sitt eget kvalitetssystem). Mens internasjonale akkrediteringssystemer i langt mindre grad viser utdanningstilbyderne tillit ved de systematiske studieprogramakkrediteringer som gjennomføres, utgjør denne formen for evaluering en mindre sentral del i det norske systemet. I forhold til angsten for byråkratisering synes dagens prosedyrer i store trekk å være hensiktsmessige – i alle fall på systemnivå. En gjennomgang av designet på og organiseringen av de institusjonelle kvalitetssystemene som nå er etablert, kan tyde på at frykten for byråkratisering kan være mer reell ved det enkelte lærested, selv om andre scenarier også kan være mulige – se for øvrig Stensaker 2006.

Det siste punktet, at styring på kvalitetsfeltet skal bidra til en fortsatt arbeidsdeling i høyere utdanning, er vel det spørsmål som er vanskeligst å besvare entydig. Høyere utdanning i Norge er inne i en restruktureringsprosess. Universitetsambisjoner, sammenslåinger, interne reorganiserings- og re-lokaliseringsprosesser er på dagsorden ved svært mange læresteder. Hvorvidt dette er en ønskelig utvikling, er utenfor problemstillingen for denne delrapporten. Antallet universiteter i Norge trenger likevel ikke å ha veldig mye å bety for arbeidsdelingen i sektoren siden profilen og innretningen på den enkelte institusjon kan være svært ulik. Dette innebærer at NOKUT må tillate ulike faglige spesialiseringer og faglige profiler innenfor de standardiserte kriterier som gjelder for de ulike gradsnivåene. Det dilemma som man her står

¹³ En nylig gjennomført sammenligning av ulike internasjonale akkrediteringssystemer viser imidlertid at definering av minstestandarder er en vanskelig øvelse også i andre land (Stensaker & Harvey 2006). Slik sett kan det argumenteres med at akkreditering sjelden holder hva prosessen er ment å innebære.

¹⁴ I en nylig utgitt rapport om norsk høyere utdanning, har OECD (2006: 26) et lignende poeng der det hevdes at norsk kvalitetssikring og evalueringspraksis synes lite opptatt av relasjonene til arbeidsmarkedet og til utdanningenes relevans i bred forstand.

overfor er at faglig bredde versus faglig spesialisering ikke bare er et spørsmål om arbeidsdeling, men en problemstilling som også omhandler det å etablere solide miljøer som ikke blir faglig ”isolerte” på grunn av for stor spesialisering.

Det kan dermed argumenteres for at hvis man ønsker en fortsatt arbeidsdeling i høyere utdanning, vil institusjonelle ordninger som både kan håndtere fag og politikk være nødvendige. Dette ikke minst siden utviklingen av institusjonsstrukturen i norsk høyere utdanning ikke bare omhandler faglig kvalitet, men også forhold knyttet til regional, økonomisk og sosial utvikling. Her kan det eksistere fremtidige problemer både knyttet til for sterk politisk styring, men også i forhold til et faglig frislipp der ”markedet” får et større spillerom (se også Dill 2005). I forhold til denne balansen mellom politikk og marked, kan det ha stor fremtidig betydning hvordan NOKUT videreutvikler seg innenfor de rammer som er satt for dette organet (jfr Laffan 1999).

Et aspekt som ikke fremkommer i punktene fra Mjøsutvalget, men som kanskje er det mest sentrale av alle, er imidlertid hvorvidt NOKUTs virksomhet faktisk bidrar til å bedre kvaliteten på norsk høyere utdanning. Tanken bak det norske systemet er at dette skal skje indirekte og som en følge av oppbygning av institusjonenes egen kapasitet på feltet i kombinasjon med et eksternt blikk på virksomheten. Samtidig er det en pågående diskusjon internasjonalt om eksterne evalueringer av institusjonenes virksomhet faktisk fokuserer på de sentrale forholdene gjennom sine standarder og kriterier, og gjennom sine institusjonsbesøk (Alderman & Brown 2005, Dill 2005, Stensaker & Harvey 2006). Et sentralt poeng her er om den vekt som i dag legges på ”input” faktorer (infrastruktur, stab, strategier, systemer) i akkrediterings- og evalueringsprosessene faktisk bidrar til god ”output” (kvalitet/læringsutbytte). Dette er en diskusjon som i høyeste grad er relevant også for Norge (se også OECD 2006: 37), og som bør følges i den videre utviklingen av systemet.

Litteratur

- Alderman, G. & Brown, R. (2005) Can quality assurance survive the market? Accreditation and audit at the crossroads. *Higher Education Quarterly*, 59, pp. 313-328.
- Clark, T. & Brown, N. (2005) *How the public interest in teaching quality and standards is secured in US higher education*. HEFCE, Bristol.
- Dill, D.D. (2005) *Will market competition assure academic quality? An analysis of the UK and US experience*. Paper presented at the Douro-seminar on "Dynamics and effects of quality assurance in higher education". Douro, Portugal, October.
- ENQA (2005) *Standards and guidelines for external quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: ENQA.
- Hämäläinen, K., Haakstad, J., Kangasniemi, J., Lindeberg, T. & Sjölund, M. (2001) *Quality assurance in the Nordic Higher Education – accreditation-like practises*. ENQA. Helsinki.
- Heggen, K. (2005) Knock out fra NOKUT? *Forskerforum*, 9/2005, Oslo.
- HiO (2003) *HiO sier nei til ny forskrift*. Høgskolen i Oslo, <http://www.hio.no/content/view/full/7831>.
- HiO (2006) *Upresist fra NOKUT om førstekompetanse*. www.hio.no/aktuelt/hio_nytt/arkiverte_nyheter/2006/05/. Publisert 29.mai.
- KUFK (1997) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om etablering av Norgesnettrådet*, Innst.S.nr.135 (1996-1997), Stortinget, Oslo.
- Laffan, B. (1999) Becoming a "living institution": The evolution of the European Court of auditors. *Journal of Common Market Studies*, 37, pp. 251-268.
- Langfeldt, L. & Hovdhaugen, E. (2006) *Kriterie- og metodegrunnlaget for (re)akkreditering av høyere utdanning*. NIFU STEP arbeidsnotat 1/2006, Oslo.
- Lov om universiteter og høyskoler (2005) Kunnskapsdepartementet. www.lovdata.no
- Norgesnettrådet (1999) *Basert på det fremste...? Om evaluering, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av norsk høyere utdanning*. Norgesnettrådet, Oslo.
- NOKUT (2003) *Krav til kompetanse og oppnevning av sakkyndige ved evalueringer og akkrediteringer utført av NOKUT*. Fastsett 13. februar. NOKUT, Oslo.
- NOKUT (2006a) *Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning*. Fastsett 25. januar. NOKUT, Oslo.

- NOKUT (2006b) *Kriterier for evaluering av universiteter og høyskoleers kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten*. Vedtatt 5 mai 2003, revidert 25 januar 2006. NOKUT, Oslo.
- NOU (2000) *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning i Norge*. Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 8. mai (2000: 14). Statens forvaltningstjeneste. Oslo.
- NOQA (2006) *European standards and guidelines in a Nordic perspective. Joint Nordic project 2005-06*. Nordic Quality Assurance Network in Higher Education. www.noqa.net.
- OECD (2006) *Thematic Review of Tertiary Education. Country note – Norway*. OECD, Paris.
- Olsen, J. P. (1978) *Politisk organisering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Olsen, K. (2006) *Skal alle få forsøke seg? Om kvalitet i høyere utdanning, med fokus på realfag*. Civita, Oslo.
- Omar, P-L. & Liuhanen, A-M. (2005) *A comparative analysis of systematic quality work in Nordic higher education institutions*. NOQA, Helsinki.
- Prøitz, T., Stensaker, B. & Harvey, L. (2004) Accreditation, standards and diversity. An analysis of EQUIS-accreditation reports. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 29, 735-750.
- Raaen, F. D. (2006) *Akkreditering og sakkyndighet. En analyse av den reviderte akkrediteringen av bachelorstudiene i sykepleie i Norge*. Senter for profesjonsstudier, Høgskolen i Oslo, Oslo.
- Schwarz, S. & Westerheijden, D. (2004) *Accreditation and evaluation in the European Higher Education Area*. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht.
- St.meld. nr 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo.
- Stensaker, B. (2004) The blurring boundaries between accreditation and audit: the case of Norway. In Schwarz, S. & Westerheijden, D.F. (eds.) *Accreditation and evaluation in the European higher education area*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Stensaker, B. (2006) *Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning – vil de bidra til bedre kvalitet?* Delrapport 2 fra evalueringen av Kvalitetsreformen, Norges forskningsråd, Oslo.
- Stensaker, B. & Harvey, L. (2006) Old Wine in new bottles? A comparison of public and private accreditation schemes in higher education. *Higher Education Policy*, 19, pp. 65-85.
- Stensaker, B. & Maassen, P. A. M. (2001) *Strategier og metoder for kvalitetsutvikling. En drøfting av noen sentrale forslag og synspunkter hos Mjøsutvalget*. NIFU skriftserie 10/2001, Oslo.
- Uniforum (1996) *Universitetsrådet om Norgesnetttrådet. Fra avvisende til avventende*. 16/96, Universitetet i Oslo, Oslo.

Universitetsavisa (2000) *Prorektor oppfordrer til boikott*, 06/00, NTNU, Trondheim.

Utdannings- og forskningsdepartementet (2005) *Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høyskoler*. Fastsatt 8. september 2005.
(<http://odin.dep.no/kd/norsk/dok/regelverk/lover>).