

Prefekter om effekter

– En studie av audit-
prosesser i Sverige

Bjørn Stensaker

Högskoleverket 1997

Högskoleverket • Birger Jarlsgatan 43 • Box 7851, SE-103 99 Stockholm
tfn 08-453 70 00 • fax 08-453 70 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

Prefekter om effekter – En studie av auditprocesser i Sverige

Producerad av Högskoleverket i juli 1997

Högskoleverkets skriftserie 1997:6 S

ISSN 1400-9498

ISRN HSV-SS-97/6--SE

Innehåll: Bjørn Stensaker

Grafisk form: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Printgraf, Stockholm, juli 1997

Forfatterens forord

Å få oppdraget til å studere et annet lands utdanningssystem er et stort privilegium, men også en oppgave som man går til med en stor porsjon respekt. Selv om oppgaven er såpass overkommelig og avgrenset som å studere hvordan eksternt initiert kvalitetsarbeid mottas og vurderes på svenske læresteder, er muligheten stor for å gjøre et feilsteg på grunn av manglende innsikt i et annet utdanningssystem, og spesielt med tanke på at rapporten i tillegg er blitt til under fire hektiske uker. Dette er likevel ingen unnskyldning for de eventuelle feil og uklarheter som er skrevet inn i rapporten, og som undertegnede må ta på egen kappe.

En empirisk basert rapport er imidlertid ikke noe soloprojekt. Rapporten er blitt til takket være et stort antall mennesker, og alle disse hadde fortjent å bli nevnt med navn i et forord, selv om plassen dessverre ikke tillater dette. Ikke minst har jeg overalt hvor jeg har reist blitt møtt med både velvilje og interesse hos representantene fra lærestedene. Jeg vil derfor rette en stor takk til alle prefektene og bolagslederne som har stilt opp på intervjuer i Karlstad, Jönköping, Borås, Stockholm og Uppsala. Deres åpenhet og interesse for studien gjorde intervjuene til en ren fornøyelse. En takk også til alle de som lokalt sørget for detaljene i forbindelse med besøkene, opplegg av intervju-program, m.m.

Arbeidsmiljøet på Högskoleverket har i tillegg bidratt til å gjøre oppholdet til en svært lærerik opplevelse for undertegnede. En spesiell takk går til Staffan Wahlén, Lars Niklasson, Malin Östling, Lars Petersson, Paul Almefelt, Lars Brandell og Ola Román for mange inspirerende samtaler og diskusjoner. I Ann-Kristin Hägglund har Högskoleverket i tillegg en person som umiddelbart sørger for at alle praktiske og administrative problemer som måtte oppstå løses på den best tenkelige måte.

Dessverre vil tidsavgrensede prosjekt alltid gi den som skal utføre arbeidet en følelse av "dårlig samvittighet". Man har ikke hatt tid til å gå så grundig inn på alle tema som man gjerne skulle ønske. Mitt håp er at rapporten likevel kan være et bidrag til å utvikle de svenske auditprosessene videre.

Stockholm, juni 1997

Bjørn Stensaker

Innhold

1 Innledning	7
Bakgrunn for rapporten	7
Det svenske auditsystemet – en kort introduksjon	8
Sentrale problemstillinger	9
Data og metode	10
2 Audit som kvalitetsutvikling	14
Engelske erfaringer med auditprosesser	14
Kvalitetsutvikling i akademiske organisasjoner – problemer og utfordringer	16
3 Auditprosessenes gjennomføring	20
Prefektenes forventninger til auditprosessen	20
Prefektenes vurderinger av høyskolenes og universitetenes selvaluering	22
Oppfatninger av audit-teamets besøk og rapport	24
4 Prefekter om effekter	30
Effekter i forhold til målsettinger?	30
Uintenderte effekter?	41
Betydningen av auditprosessen for prefektenes ledergjerning	43
Om intern motivasjon og eksternt press	45
5 Utviklings- og forbedringsmuligheter	50
Designsvakheter ved dagens prosedyre	50
Mulige forbedringspunkter	53
Hvem skal auditprosessen være til for?	57
6 En avsluttende drøfting	59
Er man på rett vei?	59
Noen utfordringer	63
Litteratur	68

1 Innledning

Bakgrunn for rapporten

Det er i mange europeiske land mulig å identifisere nasjonale initiativ for å støtte opp under og forbedre kvaliteten i høyere utdanning. Majoriteten av de prosedyrer man fra nasjonalt hold har iverksatt tidlig på 90-tallet, vært imidlertid evalueringer knyttet til å vurderinger av bestemte fagområder og/eller disipliner (Van Vught 1993). Kvalitetsarbeid kan imidlertid drives på forskjellige måter, og i England og Sverige har såkalte auditprosedyrer (bedømminger) også blitt utviklet og iverksatt.

En audit er en indirekte evalueringsform, hvor kvaliteten ikke vurderes direkte gjennom besøk og granskning av spesifikke fagområder eller disipliner, men hvor man heller vurderer og støtter opp under de prosesser og rutiner som man antar bidrar til at de enkelte fagområder og disipliner opprettholder og utvikler sin kvalitet. Forhåpningen med denne tilnærmingen er at gode samhandlingsprosesser og organisasjonsrutiner på et gitt lærested igjen skal lede til høyere kvalitet. Bakgrunnen for og hensikten med denne rapporten er å studere hvorvidt de svenske auditprosessene har bidratt til en slik utvikling.

Det er imidlertid vanskelig å danne seg en mening om kvaliteten ved å studere organisasjonsstrukturer og ledelsesformer på overordnet nivå. Selv om auditprosedurene er en indirekte evalueringsform, er hensikten likevel i siste instans å forbedre kvaliteten på grunnnivå – i den enkelte utdanning og i den enkelte disiplin. Skal “effekter” og “kvalitet” vurderes må man derfor adressere de som er i nærkontakt med grunnenhetene. Dette er hovedårsaken til at det er prefekter og deres synspunkter og erfaringer som er i fokus i denne rapporten. Ambisjonen med rapporten er likevel ikke å klassifisere det arbeid som gjøres under rubrikker som “tilfredsstillende” eller “ikke tilfredsstillende”. Kvalitetsarbeid er så omfattende, så komplekst og fremdeles i en så tidlig fase, at slike kategorier ikke yter rettferdighet til det arbeid som nedlegges. De svenske auditene er utviklet og etablert under mottoet “Granska för att främja”. Denne rapporten er skrevet med det samme motto for øye, og bør leses som et forsøk på å øke informasjonsgrunnlaget og kunnskapen om auditprosessene slik at ytterligere forbedringer kan gjøres.

Det svenske auditsystemet – en kort introduksjon

Högskoleverkets opplegg innebærer at samtlige universitet og høyskoler skal gjennomgå en auditprosess i løpet av perioden 1995–98. De første lærestedene som gjennomgikk prosessen var Uppsala Universitet, Högskolan i Borås, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Karlstad og Lärarhögskolan i Stockholm. Det er også disse lærestedene som er i fokus i denne rapporten.

De svenske audits har som utgangspunkt at universiteter og høyskoler er selvstendige og profesjonelle organisasjoner med et eget klart definert ansvar for å opprettholde og utvikle kvaliteten på sin utdanning og forskning. De svenske auditprosessene er i høy grad designet for ivareta og støtte opp under denne autonomien. Et eksempel på dette er ikke minst at lærestedene selv har mulighet til å påvirke tidspunktet de ønsker å gjennomgå auditprosessen. Det eneste kriteriet de må overholde er at en audit må gjennomføres i løpet av den skisserte tidsperiode.

Utgangspunktet for auditene er at det er det samlede kvalitets- og forbedringsarbeid som skal underkastes en vurdering. Dette innebærer bl.a. de planer lærestedene måtte ha for sitt kvalitetsarbeid, styrings- og ledelsesfunksjoner, spesielt på lærestedsnivå, men også på fakultets- og institusjonsnivå, samt eventuelle støttefunksjoner (Wahlén 1997: 8).

De eksakte premissene og metodene for auditprosessene er spesifisert i ulike rapporter fra Högskoleverket, og gjennomgås derfor kun summarisk her. De ulike delene i prosessen kan grovt skisseres som følger (Wahlén 1997: 9–10): Auditen gjennomføres i to steg. For det første består den av en selvaluering utført av lærestedet, og for det andre får lærestedet et besøk av et audit-team utvalgt av Högskoleverket. Gruppen består av erfarne akademikere som har hatt eller har lederposisjoner, representanter for næringsliv og forvaltning med innsikt og erfaring fra kvalitetsarbeid, samt studenter.

- Opplegget for auditprosessen bestemmes på et møte mellom lærestedets ledelse og audit-teamets leder
- Lærestedet utarbeider en selvaluering der de sentrale aspekter ved eget kvalitetsarbeid beskrives og der tiltak for kvalitetsutvikling gjennomgås. Dette utgjør sammen med eventuelt kvalitetsprogram, årsrapport og annet materiale, underlaget for audit-teamets vurderinger
- Audit-teamet gjennomgår materialet og gjennomfører deretter et besøk til lærestedet

- Audit-teamet skriver en rapport med forord av universitetskansleren som danner grunnlag for et “feed-back” møte mellom universitetskansleren, audit-teamet og lærestedets ledelse. Hensikten med møtet er å diskutere hvilke tiltak som bør iverksettes i etterkant av av prosessen.
- Rundt ett år etter auditen vil lærestedet så få besøk av universitetskansleren. Hensikten med besøket er å følge opp kvalitetsarbeidet.

Prosedylene og metodene skissert over er blitt til både som en følge av Høgskoleverkets eget utviklingsarbeid, samt en utførlig dialog med svenske læresteder. I tillegg er inspirasjon også hentet fra bl.a Higher Education Quality Council (HEQC) i England, og det Svenska instituttet for kvalitetsutveckling (SIQ).

Sentrale problemstillinger

Som antydnet i tittelen på denne rapporten er dette en studie som først og fremst skal avdekke hvorvidt auditprosessene så langt har hatt konkrete effekter. Først og fremst vil effektene bli studert i forhold til de spesifiserte tema som Wahlén (1997) tidligere har vurdert kvalitetsarbeidet ut fra:

- Ledelsen og organisasjonen av kvalitetsarbeidet
- Mål og strategier
- Interessentsamarbeid
- Personalets delaktighet i kvalitetsarbeidet
- Evaluerings- og oppfølgingssystem
- Kompetanseutvikling og rekruttering
- Arbeidssituasjon og arbeidsmiljø
- Internasjonalisering
- Likestilling

Overnevnte tema kan betraktes som de målsettinger auditprosessene skal bidra til å stimulere. En velkjent kritikk mot målperspektivet er imidlertid bl.a at det ignorerer effekter som ikke omfattes av målsettingene (Vedung 1994). Et grunnleggende argument for at universiteter og høyskoler bør ha stor grad av autonomi er f.eks. ofte knyttet til at dette vil bidra til økt mangfoldighet og kreativitet. En studie av effekter bør derfor også søke å fange opp effekter som kan være positive for kvalitetsarbeidet, men som ikke nødvendigvis er omfattet av de formelle målsettingene. Samtidig skal man heller ikke se bort fra muligheten av at auditprosessene har hatt uintenderte negative effekter. Studien har derfor søkt å fange opp:

- Uintenderte positive effekter av auditprosessene
- Uintenderte negative effekter av auditprosessene

Ved at studien fokuserer på prefekter gir imidlertid dette også en anledning til å studere deres rolle og funksjon noe nærmere. Dette er særlig interessant fordi en studie av hvorvidt intenderte og uintenderte effekter har oppstått i svært liten grad sier noe om prosessene bak de eventuelle effektene. I hvilken grad har prefektene f.eks. spilt en aktiv eller passiv rolle i auditprosessene? Ved å gå nærmere inn i denne type problemstillinger kan det avdekkes hvordan oppfølgingsarbeidet styres på lærestedene, hvordan kommunikasjon mellom ulike nivåer har foregått og karakteristika ved de prosesser som eventuelt er igangsatt. Prefektene ble derfor spurt om:

- Egne forventninger knyttet til auditprosessene
- Oppfatninger om lærestedenes forberedende arbeid (selvevalueringene)
- Oppfatninger om audit-teamets besøk og rapport

En vesentlig hensikt med denne studien er at den skal være et bidrag til ytterligere utvikling og forbedring av auditprosessene i Sverige. Med den kunnskap om og innsikt i auditprosessene som prefektene har, utgjør de en ressurs som bør utnyttes i en slik sammenheng. Under intervjuene er de derfor stilt konkrete spørsmål angående de nåværende auditprosessenes utforming og funksjonsmåte, samt at prefektene ble utfordret når det gjaldt forbedrings- og utviklingsmuligheter. Prefektene ble derfor bedt om å ta stilling til følgende tre problemstillinger:

- Designsvakheter ved dagens auditprosedyre?
- Hvilke tiltak fremmer kvalitetsarbeidet best?
- Hvilke interessenter bør fremtidige auditprosedyrer være mest til for?

Data og metode

Siden de svenske auditprosessene er forholdsvis nylig etablert, har de fem læresteder som er studert i denne rapporten nærmest gått seg selv. De var de første lærestedene som gjennomgikk prosessen. Samtidig kan man, ut fra at Högskoleverket har gitt lærestedene selv en mulighet til å bestemme tidspunktet for auditen, anta at de fem lærestedene det her er snakk om kanskje hadde et spesielt motiv for å bli vurdert aller først. Man kan f.eks. tenke seg at disse fem lærestedene kanskje er kommet svært langt i sitt kvalitetsarbeid i forhold til andre læresteder, og at eventuelle effekter som denne studien avdekker vil være flere enn i forhold til senere auditprosesser.

Metodeproblemet som oppstår er med andre ord at utvalgsenheterne er selvselekterte. På den annen side kan dette sies å gjelde for lærestedet, og ikke for de institusjoner som er utvalgt og de prefekter som er intervjuet i forbindelse med denne rapporten. Selv om lærestedet på sentralt hold kanskje har iverksatt tiltak for å sikre og utvikle kvalitet, kan det i de enkelte fagmiljø og disipliner være store variasjoner i omfang og gjennomføring av kvalitetsarbeidet.

Selve utvalget av prefekter til å inngå i denne studien er i hovedsak gjort av undertegnede og Høgskoleverket i fellesskap. Alle prefekter har imidlertid ikke hatt mulighet til å stille opp på intervjuer på forholdsvis kort varsel, noe som bidro til visse endringer i forhold til den opprinnelige listen. Det sentrale kriteriet for utvelgelsen av prefekter har vært at de i stor grad bør avspeile den faglige bredde som finnes på lærestedet, men og at sentrale fagområder i nasjonal målestokk bør være dekket. Det bør imidlertid understrekes at utvalget av prefekter varierer sterkt når det gjelder representativitet fordelt på lærestedene. I forhold til det totale antall prefekter som finnes ved Uppsala Universitet, har f.eks. bare seks blitt intervjuet i forbindelse med denne rapporten. Til dette bør det sies at rapporten da heller ikke har lærestedene som undersøkelsesobjekt. Tabell 1 viser de hovedkategorier av fagområder som er representert i utvalget, samt det totale antallet intervjuede prefekter.

Tabell 1: Respondenter fordelt etter lærested og fagområde.

Lærested	Fagområder					Totalt
	Humaniora	Samfunn/ Økonomi	Naturfag/ Teknikk	Profesjons- utdanninger	Andre	
Høgskolan i Borås	-	2	1	-	2	5
Høgskolan i Jönköping	-	-	1	1	1	3
Lärrhögskolan i Stockholm*	(1)	(2)	(1)	4	-	4
Uppsala Universitet	2	1	2	1	-	6
Høgskolan i Karlstad	-	2	3	1	-	6
Totalt	2 (3)	5 (7)	7 (8)	7	3	24

* Som landets største lærerutdanning har høyskolen organisert sin undervisning etter fagområder. De fagområder som er representert blant informantene er markert med parentes.

At kun ett universitet inngår i utvalget kan sies å være en svakhet. Samtidig avspeiler forholdstallet mellom høyskoler og universiteter i denne studien langt på vei det faktiske forholdstallet mellom høyskoler og universiteter i svensk høyere utdanning.

Selve tidspunktet for når man skal måle effekter utgjør i tillegg et metodeproblem. Å studere eventuelle effekter umiddelbart etter en audit reduserer mulighetene for at lærestedet har kunnet gjøre særlig mye i forhold til sitt kvalitetsarbeid. Studerer man eventuelle effekter for lang tid i etterkant kan man få det problem at respondentene ikke husker mer detaljerte hendelsesforløp og at mange andre faktorer kan ha bidratt til å påvirke de eventuelle effekter man finner. Det finnes dessverre ikke noe fasitløsning mellom disse to alternativene. At det har gått noe over et år siden auditprosessen ble gjennomført ved de fem angjeldende lærestedene, og ikke minst at man er vel inne i en nytt plan- og budsjettår tilsier imidlertid at lærestedene burde ha hatt både tid og anledning til å utforme tiltak og eventuelt korrigert sitt kvalitetsarbeid. Erfaringer fra England synes iallefall å indikere at dette er et tilstrekkelig tidsrom for lærestedene å handle på (HEQC 1996: 5).

Intervjuene har hatt en tidsramme på mellom 55 og 70 minutter, noe som dessverre ble noe knapt i enkelte tilfeller. Et stramt intervjuprogram tillot imidlertid lite avvik fra tidsplanen. En strukturert intervjuguide ble benyttet både for i større grad å fokusere intervjuene, samt lette sammenligningen mellom respondentene, og de fagområder og disipliner de representerer (Merton, Fiske & Kendall 1990). Alle respondenter ble oppsøkt på deres arbeidssted, og intervjuene ble gjennomført i kontortiden. Alle intervjuene foregikk i en vennlig og åpen atmosfære.

Prosedylene som ble fulgt under intervjuene var stort sett identiske for å derigjennom å sikre høy reliabilitet (Kirk & Miller 1986, Silverman 1993). Samtlige intervju startet med at respondentene ble orientert om formålet med studien, og hva studien skulle resultere i av skriftlig materiale, før respondentene fikk slippe til med en beskrivelse av deres rolle i auditprosessen. Innledningen av samtlige intervju ble også benyttet til å forsikre respondentene om at alle svar og opplysninger de kom med i løpet av intervjuet ville bli anonymisert. Alle spørsmål ble stilt i samme rekkefølge, og intervjuguiden var lagt opp slik at den førte respondentene gjennom auditprosedyren helt fra lærestedets selvevaluering og til audit-teamets besøk var avlagt. Det største utfordringen i reliabilitetssammenheng kan sies å ha vært mindre

språkproblemer i intervjusituasjonen. Dette går både på at intervjuer i noen tilfeller brukte norske ord og uttrykk som prefektene ikke umiddelbart skjønnte betydningen av, og vise versa. I slike anledninger ble ofte engelsk brukt som en felles referanseramme mellom intervjuer og respondent for å oppklare eventuelle misforståelser.

Kan man så stole på de svar prefektene har gitt, eller har de forsøkt å gi et fortegnert bilde av prosessen og de effekter denne har hatt? I et forsøk på å sette deres opplysninger og svar inn i en større kontekst, er svarene fra respondentene både holdt opp mot de auditrapporter som er utarbeidet, og en tidligere utført studie om auditprosessen fra de fem lærestedene der synspunkter fra både lærestedet sentralt og audit-teamene er innhentet (Høgskoleverket 1997). I store trekk synes hendelsesforløp og fremstillinger å ha en høy grad av overensstemmelse, noe som øker den generelle troverdigheten til respondentenes fremstillinger. Samtidig har prefektene selv sagt ulike oppfatninger om hva som eventuelt er utfallet av auditprosessene, og i fremstillingen er uttrykk som “de fleste mener” eller “et fåtall hevder” forsøk på å antyde slike tendenser i materialet.

Når det gjelder de sitater som er gjengitt i rapporten har undertegnede forsøkt å unngå de mest anekdotiske til fordel for utsagn som gjengir det mer ordinære og mindre dramatiske (jfr. Silverman 1993). Antallet sitater i rapporten er imidlertid forholdsvis stort, noe som både uttrykker et ønske om å få frem de mange nyanser som eksisterer i materialet, samt i større grad gi leseren selv en mulighet til å vurdere materialet på fritt grunnlag. Den svenske leser vil imidlertid raskt legge merke til at sitatene fra prefektene er gjengitt på norsk, noe som forhåpentligvis sikrer bedre reliabilitet enn hvis de hadde vært gjengitt på et dårlig behersket skriftlig svensk¹.

¹ Ett språklig grep som er gjort i rapporten fortjener en egen kommentar. Begrepet “institusjon” er i rapporten brukt i samme betydning som på svensk, der begrepet henspiller på en grunnenhet ved et lærested. Dette i motsetning til norsk språk hvor begrepet “institusjon” refererer til selve lærestedet.

2 Audit som kvalitetsutvikling

Engelske erfaringer med auditprosesser

Som nevnt tidligere har man i England også hatt auditprosesser i virksomhet på 90-tallet. Dette har vært en oppgave som *Higher Education Quality Council* (HEQC) har hatt ansvaret for. Fordi prosedyrene i Sverige er inspirert av de engelske, kan det være verdifullt og ikke minst relevant å kort gjennomgå noen av de effekter og erfaringer som HEQC har gjort på området gjennom sine *Learning from Audit* rapporter (HEQC 1994, HEQC 1996).

Learning from Audit 1 var en rapport som oppsummerte de erfaringer HEQC hadde gjort med sine auditprosedyrer fra 1991 til 1994 (HEQC 1994). I alt 69 auditrapporter (og læresteder) ble analysert for å gi et bilde av hvordan høyere utdanning i England synes å respondere på auditprosessene. I *Learning from Audit 2* ble ytterligere 48 rapporter (og læresteder) inkludert i analysen som omfattet perioden 1994 til 1996 (HEQC 1996)².

I den første runden av oppsummeringer fant HEQC at lærestedenes eksisterende målsettinger, størrelse, tradisjoner, ressursgrunnlag og status ble reflektert i det kvalitetsarbeid som ble nedlagt. En konklusjon som ble trukket var at styringen og ledelsen av kvalitetsarbeidet på det enkelte lærested var høyst variabel, og at mange mangler kunne identifiseres. Disse inkluderte liten grad av kobling mellom kvalitetsarbeid og ressurser, manglende evaluering av undervisning og læring herunder svært lite feedback fra studenter, samt manglende rutiner og prosedyrer for rekruttering og kompetanseutvikling av faglig stab. En hovedkonklusjon fra rapporten synes å være at gode løsninger mellom ressursallokeringer og kvalitetsarbeidet ikke var funnet (HEQC 1994:x).

² Lærestedene i *Learning from Audit 1* omfattet de fleste av Englands gamle universiteter, mens lærestedene i *Learning from Audit 2* i stor grad omfatter nyere etableringer. Det er altså to ulike sett av læresteder som er studert, ikke de samme lærestedene ved to tidspunkter. Likevel utgjør *Learning from Audit* rapportene en mulighet til å få et innblikk i hvordan auditprosesser fungerer i et meget stort antall læresteder.

I den andre runden med oppsummeringer fant HEQC at de fleste lærestedene hadde etablert formelle godkjenningsprosedyrer og evalueringsordninger for undervisning og læring. For en del læresteder synes imidlertid ressursallokering å være et problem i forhold til kvalitetsarbeidet. Casestudier synes også å indikere at det oppleves som vanskelig å få studenter med i kvalitetsarbeidet (Becher 1997:29). Og selv om formelle evalueringsprosedyrer eksisterte synes de i liten grad å være koblet til belønnings- og tilbakemeldingssystemer for faglig stab (HEQC 1996:6). Sett i forhold til når de engelske auditprosessene ble startet opp, kan det altså virke som om det tar 3–4 år før formelle systemer for kvalitetsarbeid etableres på lærestedsnivå.

Begge oppsummeringsrapporter synes imidlertid å indikere at lærestedene har akseptert behovet for formelle kvalitetssystemer, og at de på ulike måter har forsøkt å finne egne løsninger på de to klassiske dilemmaer når det gjelder kvalitetssystemer på lærestedsnivå: Balansen mellom formelle og uformelle prosedyrer, og mellom sentral styring og desentralisert ansvar. Samtidig som etableringen av formelle systemer og prosedyrer for kvalitet på lærestedene ønskes velkommen, antydes det også fra HEQC at formelle systemer i seg selv ikke nødvendigvis garanterer eksistensen av høy kvalitet (HEQC 1996:1). Uansett hevdes det at eksistensen av formelle systemer har bidratt til en større selvforståelse blant lærestedene når det gjelder hva de gjør, hvorfor de gjør det og hvordan de gjør det (HEQC 1996:5).

I hvilken grad synes så selve auditprosessene å ha bidratt til denne utviklingen? Dette er selvfølgelig et svært vanskelig spørsmål å besvare. Samtidig synes det å være liten tvil om at besøket av et audit-team har tvunget lærestedene til å eksponere konkrete forhold rundt sin virksomhet, og at audit-prosessene således kan sies å ha bidratt til økt formalisering og dokumentering av eksisterende rutiner og prosesser. På samme måte kan man si at fordi audit-teamene i hovedsak ansvarliggjør lærestedets ledelse, bidrar dette til en større grad av sentral koordinering og styring (Jackson 1996, 1997). Som antydnet tidligere behøver imidlertid ingen av disse utviklingstrekkene i seg selv å bidra til god kvalitet. Og som antydnet i det etterfølgende kan dette også sies å være en utvikling bort fra sentrale og tradisjonelle kjennetegn ved læresteder i høyere utdanning til nye forståelser av hvordan læresteder i høyere utdanning bør fungere.

Kvalitetsutvikling i akademiske organisasjoner – problemer og utfordringer

En auditprosess har til hensikt å bedre kvaliteten gjennom å styrke organisasjonsmessige strukturer og prosesser. At prosessen i tillegg har lærestedet som undersøkelsesenheter vil ofte føre til at det er de overordnede styrings- og ledelsesforhold som kommer i fokus, og der etterlysninger av sentrale initiativ og tiltak blir resultatet. Nordiske land har imidlertid liten tradisjon for denne type styring på lærestedsnivå (Kells 1992). Studier av akademiske organisasjoner har heller indikert at den interne virksomheten på et gitt lærested ofte utøves i en profesjonell kontekst med sterke kollegiale og faglige normer som styrer relasjonene både internt mellom fagpersonellet som mellom fagpersonellet og styringsnivåene over dem (Olsen 1970, March & Olsen 1976, Mintzberg 1983). Satow (1975) har hevdet at denne type organisasjoner i stor grad er «verdi-rasjonelle», dvs. at medlemmene frivillig slutter seg til verdiene nedfelt i organisasjonen, og ikke minst verner om disse mot eventuelle forsøk på endring utenfra. Dette kan medføre sterke begrensninger på det styringspotensiale lærestedets ledelse har til rådighet.

I Sverige har da også grunnenhetene tradisjonelt hatt en slik sterk posisjon, nettopp på bekostning av lærestedets sentrale ledelse. Ruin (1989:299) sier det slik:

Den stora skillnaden mellan att vara prefekt för en universitetsinstitution i slutet av 1980-talet jämfört med 1960-talet sammanhänger med att dessa basenheters ställning radikalt förändras. Deras rörelsefrihet har, förutsatt att de inte är mycket små och att allt utvecklas tillfredsställande, blivit betydligt större. Ibland kan man rentav tycka att universitetsvärlden trots sin uppsplätning i nivåer egentligen främst består av en mängd basenheter i form av institutioner och en topp i form av utbildningsdepartementet. Vad som finns däremellan – linjenämnder och fakultetsnämnder, universitetsstyrelser, UHÄ – tonar bort”.

Det skiftet i utdanningspolitikken som Sverige signaliserte gjennom reformen av 1993, kan på flere områder sies å kunne forandre på denne situasjonen. Ekspansjonen i antall studenter i høyere utdanning og kutt i ressursgrunnlaget for høyere utdanning har ledet til reformer langs velkjente linjer: Introduksjon av rammebudsjetter, resultatorientert budsjettering, deregulering for å øke fleksibilitet, en mer gjennomslutlig styringsstruktur av utdanningssektoren, samt større vekt på lederskap internt ved lærestedene (Engwall 1995, Niklasson 1996, Kim 1996, Askling 1997).

I et tidlig studie av effektene av reformen påpeker Niklasson (1996:83) at det synes å råde en viss usikkerhet og forvirring om ansvars- og myndighetsområder på lærestedene, og der ulike lærested synes å ha ulike oppfatninger om hvordan det nye styringssystemet bør se ut. Konkret hevdes det at gamle kollegiale lojalitetsbånd er under press til fordel for mer hierarkiske styringsformer. På den annen side hevdes det også at forutsetningene for lederskap på de ulike nivåene kanskje ikke alltid er tilstede, f.eks. ved at de akademiske lederne ikke har nødvendige kunnskaper og erfaringer til å innta en mer markant lederrolle (Niklasson 1996:84).

I denne situasjonen som Niklasson (1996:83) beskriver som et “kreativt kaos” kan det tenkes at auditprosessene kan ha stor betydning. De kan på den ene siden bli oppfattet som forsøk på en “gjenerobring” av makt og innflytelse fra statsmaktens side, der prosessene uansett utviklingsformål, tolkes som forsøk på kontroll av virksomheten (jfr. også Kim 1996:27).

I en kommentar til de svenske auditprosessene stiller Vroeijenstijn (1997:53) bl.a spørsmål ved om auditene vil kunne klare å kombinere “accountability with improvement”. Usikkerhet om hva resultatene fra auditprosessene skal brukes til kan skape mer uklarhet enn retning i arbeidet på læresteds- og institusjonsnivå.

På den andre siden kan det også tenkes at når gamle tradisjoner og vaner er i “opløsning” som en følge av de mange reformer på 90-tallet, kan nye rutiner, prosesser og forståelser få større betydning. De kan skape “orden” og fungere som “fyrstårn” en en uoversiktelig hverdag (jfr. Chaffee 1984). Uansett synes erfaringene fra de engelske auditprosessene å indikere at kjennetegn ved og tradisjoner på lærestedene legger sterke føringer på hvordan kvalitetsarbeidet utformes og gjennomføres, og følgelig også på de effekter som eventuelt kan identifiseres (HEQC 1994, 1996).

Auditprosessene kan som en følge av dette tenkes å få svært ulik tilpasning og oppfølging, både på det enkelte lærested, men også på institusjonsnivå. Dette må eventuelt betraktes som et svært gunstig resultat, både av myndigheter som av lærested. Det er nettopp for å utløse lokal kreativitet og skaperevne at Høgskoleverket ikke har spesifisert hvordan et “godt kvalitets-system” ser ut i form av organisasjonskart o.l., men heller har konsentrert seg om å beskrive kjennetegn for hvordan man bør arbeide med kvalitetsspørsmål (Høgskoleverket 1996:10R). Samtidig utgjør dette også et problem for den

som skal studere auditprosessene. For å si det med universitetskansler Stig Hagström – Er man på rett vei? Hvordan kan man vurdere om resultatene som oppnås er de ønskelige og de man tilstreber (Hagström 1997:14)?

I forhold til de engelske erfaringene kan iallefall to ytre kjennetegn identifiseres som typiske effekter av auditprosesser på lærestedsnivå: Økt grad av sentralisering og økt grad av formalisering (HEQC 1996). At lærestedet er undersøkelsesenhet, og at det er lærestedets totale virksomhet som er i fokus kan medvirke til en sterkere koordinering av virksomheten på sentralt nivå, eksempelvis i form av nyopprettede sentrale “kvalitetskomiteer”, egne “kvalitetsansvarlige” på lærestedsnivå osv. Dette i motsetning til hvordan kvalitetsarbeid tradisjonelt har vært bedrevet hvor den enkelte institusjon, for ikke å si den enkelte lærer, selv har hatt svært mye av ansvaret.

Samtidig kan en annen ytre effekt av auditprosessene også være økt grad av formalisering, f.eks. i form av nedskrevne rutiner for hvordan nye kurs skal godkjennes, eller i form av utvikling av kvalitetsplaner for virksomheten. Dette i motsetning til tradisjonelle former for kvalitetsarbeid som i mye større grad er basert på uformelle rutiner og ikke-nedskrevne regler for hvordan kvalitetsarbeidet skal drives. Summerer man opp disse utviklings-trekkene mer skjematisk fremkommer det store forskjeller mellom tradisjonelle og nyere former for kvalitetsarbeid på lærestedsnivå (se tabell 2).

Tabell 2: En typologi over kjennetegn ved tradisjonelle og nyere former for kvalitetsarbeid på lærestedsnivå

	Høy grad av formalitet	Lav grad av formalitet
Høy grad av sentralitet	Nyere kjennetegn ved kvalitetsarbeid	
Lav grad av sentralitet		Gamle kjennetegn ved kvalitetsarbeid

En fare med å utarbeide slike skjematiske tabeller er at man lett kan få det inntrykk at høy grad av sentralitet og formalitet automatisk innebærer et godt kvalitetsarbeid eller et velfungerende kvalitetssystem. Kritikere vil heller kunne hevde det motsatte. Høy grad av sentralitet og formalitet sier nemlig lite om *innholdet* i arbeidet som foregår. Og hvis det ikke eksisterer et innhold vil “arbeidet” eller “systemet” bare gi assosiasjoner til symbolikk og isomorfi uten substans, og ikke til reell forbedring og utvikling.

Den store utfordringen knyttet til å etablere kvalitetssystemer på lærestedsnivå er derfor knyttet til om man tross økt sentralitet og formalisme faktisk også klarer å gi systemet "et indre liv". Det er denne utfordringen man i mange land strever med under rubrikker og termer som behovet for "*self-regulation*" og "*the need for a balance between extrinsic and intrinsic values*" (Kells 1992, 1995, Van Vught 1994). Samtidig som mange har påpekt behovet for en slik balansegang i kvalitetsarbeidet, har antallet konkrete studier på feltet som viser hvordan dette kan oppnås imidlertid vært ytterst begrenset. Forhåpentligvis kan den videre analysen i rapporten være et første steg i retning av å nærmere identifisere de mekanismer som stimulerer til akademisk kreativitet og kvalitet i grunnenhetene parallelt med eksistensen av sterke og handlingskraftige læresteder, og de mekanismer som muliggjør høy kvalitet og produktivitet hos lærestedene i høyere utdanning parallelt med en kostnadseffektiv kontroll og styring av sektoren fra utdanningsmyndighetens side.

3 Auditprosessenes gjennomføring

Prefektene forventninger til auditprosessen

I forhold til antakelsene om usikkerhet i forhold til hva resultatene fra auditene eventuelt kunne brukes til, synes denne ikke å være dominerende. Et mindretall av prefektene uttrykker riktignok at prosessen er uklar for dem, men at de likevel er ganske positive til initiativet:

“Jeg var veldig usikker på hva slags prosedyre dette egentlig var. Jeg må innrømme at jeg har litt problemer med å skille de ulike initiativene som kommer fra Høgskoleverket fra hverandre. Jeg var også litt tvilende til om vi hadde tid til dette også. Samtidig må man jo stoppe opp av og til å se på hva man faktisk gjør”.

Og:

“Jeg var vel forholdsvis avventende. Det var mye skrivelser om dette lokalt på lærestedet på forhånd – nesten litt for mye syntes jeg. Vi hadde vært gjennom en lignende prosess før og ville heller gjøre dette på vår måte. Jeg var derfor mer spent på hvordan vår måte å jobbe på ville slå ut i forhold til de andre institusjonene.”

Usikkerheten synes i svært liten grad å være knyttet til en eventuell “misbruk” av resultater fra auditene fra politisk hold. Kommentarene som blir gitt tyder heller på at et mindretall av prefektene ser på prosessene som noe som kan ta tid fra andre gjøremål, eventuelt som en noe overflødig prosess fordi man allerede har igangsatt tiltak på institusjonsnivå som på ulike måter adresserer kvalitetsspørsmålet.

Flertallet av prefektene synes å ønske auditprosessene velkommen, med noe ulik argumentasjon. En gruppe prefekter hilste auditprosessene velkommen ut fra et ønske om å få innspill til det pågående kvalitetsarbeidet på institusjonen:

“Jeg var i utgangspunktet svært positiv, vi hadde allerede kommet i gang med kvalitetsarbeidet lokalt, så vi ønsket å få en vurdering av det vi hadde gjort så langt”.

En annen gruppe prefekter synes heller å etterlyse retningslinjer og veiledninger for kvalitetsarbeidet på lærestedsnivå. Retningslinjer som prefektene selv kan ta utgangspunkt på egen institusjon:

“Jeg hadde forventninger knyttet til det som lærestedet kunne få ut av prosessen. Jeg håpet at man på sentralt hold kunne etablere en felles policy, f.eks. når det gjelder likestilling, internasjonalisering og andre “store” saker. Jeg savner jo noen slike retningslinjer å forholde meg til i mitt eget arbeid”.

En siste gruppe prefekter kan sies å tilhøre de institusjoner som ikke er kommet så langt i kvalitetsarbeidet, og der auditprosessene i klartekst ble betraktet som “drahjelp” til å få i gang arbeidet. Disse prefektene kan sies å være ivrige etter å komme i gang lokalt, men opplever problemer med å engasjere fagpersonell i kvalitetsarbeid:

“Jeg håpet jo at dette ville hjelpe meg i forhold til personalet. Jeg har jo erfaring fra at de synes at kvalitetsarbeid er kjedelig. Jeg håpet at et eksternt press kunne få økt deres interesse for dette. Jeg er jo opptatt av kvaliteten!”.

Og:

“For min del var dette arbeidet klart et styringsvirkemiddel for meg. Vi trengte å komme i gang med et målbevisst arbeid på dette feltet både på min institusjon som på lærestedet sentralt. Vi trenger denne type arbeid, vi er ikke akkurat så veldig målbevisste til vanlig”.

Hos de to sistnevnte grupper av prefekter synes ledelsesrollen å være problematisk. Man opplever enten at man ikke har autoritet nok til å få i gang arbeidet på egen hånd, og håper på at auditprosessene på en eller annen måte kan utgjøre et positivt eksternt press, enten slik at lærestedet tvinges til å skissere retningslinjer for hvordan arbeidet skal drives, eller for å gi prefektene en “unnskyldning” overfor sitt fagpersonell for å kunne dra i gang initiativ. Hos prefektene er det svært få hentydninger til engstelse for at auditene eller resultatene fra disse kunne bli brukt i politisk øyemed. Det synes med andre ord som det er “improvement” heller enn “accountability” som preget forventningene.

Prefektenes vurderinger av høyskolenes og universitetenes selvevaluering

Som utgangspunkt for den audit som gjennomføres på et gitt lærested, skal det foreligge en selvevaluering fra lærestedets side. På grunn av variasjoner i lærestedenes størrelse, er det lett tenke seg at selvevalueringen og den tilhørende rapport kan arte seg svært forskjellig hos et lite lærested med større mulighet til å gå i dybden ved hver enkelt institusjon, og til et stort lærested, der fordypningsmulighetene for den enkelte institusjon kanskje er langt mindre.³ Samtidig er jo utgangspunktet at selvevalueringen skal være nyttig for lærestedet uansett størrelse. Hvordan er så prefektenes oppfatninger av selvevalueringene?

En nærmere granskning av hva prefektene synes om selvevalueringene avslører at prefektene selv i liten grad mener selvevalueringsrapporten ga dem ny informasjon og kunnskap om egen institusjons funksjon og rolle. Det påpekes i denne forbindelse av informasjonen fra selvevalueringsrapporten ofte ble veldig kort og skjematisk i forhold til problemer på institusjonsnivå, og at mange prefekter ikke vurderte en oppsummering av lærestedets virksomhet som verdifull for dem:

“Selvevalueringsrapporten fra lærestedet ble jo veldig abstrakt. Jeg kan ikke se at den er til nytte for meg i mitt arbeid. Den kan kanskje ha betydning for rektor. Jeg synes fagevalueringer gir meg en helt annen type anvendbar informasjon”.

Og:

“Vi var veldig svarorienterte, og det må vel innrømmes at jeg fokuserte mest på våre styrker i den delen som jeg bidro til. Det blir lett slik at man griper fatt i det man er bra på, og har vanskeligere for å adressere det man er dårlige på”.

Enkelte prefekter ble også skuffet over at selvevalueringprosessen avslørte mangler ved utdanningsvirksomheten og aspekter ved denne:

“Vi gjorde vel ingen selvevaluering i den forstand. Vi gjorde en vurdering av hvilke instrument vi hadde til rådighet i vårt kvalitetsarbeid. Vi ble jo ikke så lite skuffet når vi oppdaget hvor store mangler det var i vår systematiske informasjonsinnhenting”.

³ Uppsala Universitet utførte f.eks. ingen selvevaluering på institusjonsnivå.

Et slikt utsagn kan selvfølgelig være en indikasjon på at man faktisk har funnet et mulig punkt for forbedring av virksomheten. Dette forutsetter imidlertid at man på institusjonene brukte selvevalueringsprosessen og den tilhørende rapport til konkrete tiltak uavhengig av det senere besøk fra audit-teamet. Dessverre synes det som om at mange prefekter ikke grep denne muligheten, og at selvevalueringen kun ble sett på som en slags forbredende prosess:

“Jeg synes vi hadde en god prosess og skrev en god rapport som var åpen og kritisk til virksomheten. Dessverre la vi den bare til side etter vi hadde levert den fra oss. Hadde jeg visst det jeg vet i dag skulle vi ha grepet fatt i den med det samme”.

Sitatet over indikerer klart at prefekten mener at selvevalueringene faktisk kan ha en selvstendig funksjon i kvalitetsarbeidet. Som et tilleggargument viser prefekten også til at den gikk en forholdsvis lang periode fra selvevalueringsrapporten ble utarbeidet, og til audit-teamet kom på besøk, og at man derfor hadde “glemt mye” av det som selvevalueringen adresserte.

Bildet som tegnes er imidlertid ikke så entydig som skissert i det foregående. Enkelte prefekter mener at selvevalueringen absolutt ga dem ny kunnskap og innspill som de betrakter som verdifulle i kvalitetsarbeidet. Noen av prefektene som hadde forventninger til at auditprosessen innebar en mulighet til å få i gang tiltak, synes også å ha benyttet selvevalueringen til dette:

“Selvevalueringen ga meg en oversikt over virksomheten som jeg senere brukte til å sette saker på dagsorden overfor lærerstaben. Samtidig må jeg si at jeg ikke helt kjente igjen vår institusjon i rapporten fra lærestedet. Det har senere fått meg til å lure på hva som faktisk er “sannhet” i denne type prosesser”.

Og:

“Selvevalueringen gav meg innsikt i konkrete rutiner, spesielt den biten som administrasjonen skrev synes jeg var verdifull. De hadde “friske” synspunkter på en del forhold som bare fagpersonellet hadde uttalt seg om tidligere.”

At mange prefekter mente at selvevalueringen ikke ga dem ny kunnskap kan forklares ut fra at en prefekt, via andre styringsdokumenter og generell oversikt, i stor utstrekning allerede har denne typen oversikt. Å få formidlet denne kunnskapen til fagpersonellet blir av en prefekt ansett å være en stor fordel med selvevalueringsrapporten:

“Selvevalueringsrapporten var kanskje ikke så nyttig for meg som for fagpersonellet som gjennom rapporten fikk et overblikk over en virksomhet som de ellers ikke har noe forhold til. At vi fikk ned på papir endel ting som vi før bare hadde snakket om i mer uformelle samtaler synes jeg også var bra”.

Og:

“Jeg er svært positiv til den selvevalueringsrapport vi leverte. Det kom ikke akkurat frem noen store nyheter i rapporten, men jeg fikk likevel en forståelse av hva som betydde mest – en slags gradering av hva som var viktig og mindre viktig. Den kunnskapen tror jeg er viktig at medarbeiderne mine også får ta del i”.

Östling (1997) har i en annen studie av auditprosessenes selvevalueringer antydnet at refleksjon og kritisk distanse til eget kvalitetsarbeid kanskje ikke er det mest fremtredende trekk ved selvevalueringsrapportene som er skrevet hittil. Denne konklusjonen synes å bli støttet av prefektens utsagn. På den annen side kan man hevde at hvis det er første gangen en slik oversikt over egen virksomhet gjøres på institusjons og lærestedsnivå, kan den ha en verdi i seg selv. Viljen til å utarbeide bedre selvevalueringsrapporter synes det ikke å være noe i veien med. De mest negative kommentarer knyttet til selvevalueringsrapportene synes jo nettopp å være at de ikke er grundige nok i forhold til å beskrive institusjonenes situasjon og utfordringer.

I forhold til det sistnevnte nevner flere prefekter at en vesentlig årsak til at selvevalueringsrapportene oppfattes som utilstrekkelige er at man ikke har “kvalitetssikret skriveprosessen” i tilstrekkelig grad. Av forhold som spesielt nevnes er bl.a. at selvevalueringsrapportene i stor utstrekning er skrevet av en person, at det i liten grad har vært oppnevnt referansegrupper i forhold til selvevalueringsrapporten, og at en “høringsrunde” ikke sikrer nok kvalifiserte korreksjoner til skriftlige utkast.

Oppfatninger av audit-teamets besøk og rapport

I instruksene som Högskoleverket har utarbeidet for auditprosessene, er det understreket at audit-teamet skal både verifisere de opplysninger som lærestedene har kommet med i sine selvevalueringer, men også at audit-teamet skal føre en dialog med representanter for lærestedet for derigjennom å bidra til utvikling og forandring (Högskoleverket 1996). Man skal med andre ord balansere mellom “accountability” og “improvement”. Har så prefektene en oppfatning om hvorvidt man har klart dette?

Audit-teamets besøk

I forhold til besøket fra audit-teamene, synes svært mange av prefektene å ha en oppfatning om at verifisering kom sterkere i fokus under besøket enn de mer utviklingspregede oppgavene. Samtidig gir de fleste uttrykk for at dette i større grad kan relateres til design og opplegg for besøket, enn i forhold til de personer som deltok i audit-teamene:

“Det ble jo veldig kort det hele. Jeg kunne tenkt meg noen konkrete råd og veiledning, men de stilte bare spørsmål, og spurte om faktaforhold, ikke utviklingsaspekter som jeg var interessert i”.

Og:

“Selve møtet med dem ble veldig formelt. Bare ta plasseringen av folk – det hele ble nesten litt domstolsaktig, og fordi gruppen var så stor, tok presentasjonen nesten en fjerdedel av tiden vi hadde til rådighet. Vi fikk aldri anledning til å “bryte isen”.

Og:

“De brukte jo mye tid på den sentrale forvaltningen, og vi på institusjonene fikk vel bare en time totalt. Tiden hver enkelt av oss fikk til å legge frem synspunkter ble veldig knapp. Det ble vel også vel mye snakk om ressursmangler, men dette er jo gitt fra før. Vi trenger heller en diskusjon om hvordan vi bruker ressursene”.

Overnevnte tre utsagn fremkommer ofte i samtaler med prefektene. Det som kommenteres er at audit-teamet i for stor grad konsentrerte seg om lærestedets sentrale forvaltning, at tiden til rådighet var altfor knapp, samt at selve møtet fikk et formelt preg som vanskeliggjorde de mer utviklingsrettede samtalen. At audit-teamet hadde som oppgave å nettopp sturdere lærestedet i et helhetsperspektiv, synes mange av prefektene å være forholdsvis uinformert om.

Mange av prefektene synes å ha hatt en tro på at audit-teamet i større grad ville adressere lokale behov i langt større utstrekning enn hva som ble tilfelle, og uttrykker skuffelse over hvordan møtet forløp:

“Jeg er ikke spesielt positiv til besøket. Jeg synes de diskuterte “feil saker”. De drøftet formelle ting i stedet for å komme med konkrete råd og vink til oss om vår virksomhet. Det vi først og fremst trenger er råd, diskusjoner og retningslinjer – ikke spørsmål om hva vi gjør”.

Og:

“Når man intervjuet oss var de ikke interessert i det jeg var interessert i. Selvfølgelig bør også audit-teamet få ha sine kjepphester, men jeg følte jeg ikke kom til orde i den forholdsvis store forsamlingen, og da må jeg innrømme at jeg mistet konsentrasjonen”.

Alle de overnevnte utsagn er i større grad knyttet til skuffelse over hva som kom ut av møtene enn irritasjon over at de var utsatt for en “inspeksjon” eller en form for kontrollaktivitet. Et mindretall av prefektene har imidlertid en motsatt oppfatning:

“Jeg må innrømme at av og til kjente jeg meg som deltaker på en studenteksamen på 50-tallet. Jeg synes de stilte mange irrelevante spørsmål som irriterte meg. Samtidig var det personer i audit-teamet som jeg hadde mer sympati for. Det hele sier vel bare hvor viktig personsammensetningen av slike audit-team faktisk er”.

Og:

“Jeg følte vel ikke at vi (prefektene) var utsatt for en inspeksjon, men jeg så at rektor var langt mer utsatt i så måte. Det var jo han som på en måte skulle stå til rette for hele lærestedet. Samtidig så jeg at vi alle ble skjerpet at audit-teamets besøk. Man vil jo gjerne yte sitt beste, ikke sant?”.

Materialet indikerer en forholdsvis entydig sammenheng mellom lærestedets størrelse og graden av fornøydhet når det gjelder audit-teamets besøk. På store læresteder kan prefektene reaksjoner tyde på at samtaler og temaene som ble tatt opp ble vel abstrakte og fjerne i forhold til å være til nytte for prefektene, og at de heller ønsket seg en konkret dialog knyttet til de problemer og utfordringer prefektene arbeider med til daglig. På mindre læresteder synes en slik dialog å ha funnet sted i langt større grad, og andelen prefekter som er positive til møtene er her langt høyere:

“Stemningen var svært god under besøket. Det var en fornuftig gjeng som besøkte oss, og det falt ingen ord og uttrykk som ødela dialogen. I tillegg var det medlemmer av audit-teamet som stilte spørsmål som virkelig fikk oss til å fundere over det vi driver med”.

Selv om mange prefekter er kritiske til audit-teamets besøk, er det likevel bare et mindretall som knytter dette til inspeksjons- og kontrollformål. De langt fleste av prefektene har i sine kommentarer påpekt at det er designet

og opplegget for besøket som ikke fungerer i forhold til de forhåpninger prefektene synes å ha på forhånd. Utsagnene indikerer også hvor viktig “uformelle” aspekter som bordplassering, graden av formalia og forsamlings størrelse er for det utbytte som et slikt besøk kan gi lærestedets representanter. Utsagnene kan også fortolkes dithen at besøksopplegget i langt større grad er tilpasset audit-teamenes enn lærestedenes behov, og at dette har negative konsekvenser for utviklingsaspektene ved besøket.

Audit-teamets rapport

Betyr så dette at utviklingsaspektene har kommet mer i bakgrunnen også i forhold til de rapporter som audit-teamene har skrevet? Eller for å uttrykke det mer presist: Oppfatter prefektene auditrapportene som et konstruktivt bidrag i deres kvalitetsarbeid?

Samtlige prefekter som er intervjuet hevder at de har lest hele eller deler av auditrapporten i etterkant av besøket. Forholdvis få hevder imidlertid at rapporten i seg selv har hatt stor betydning for det videre kvalitetsarbeidet. Det er her mulig å dele opp prefektene i to forholdsvis store grupper, der den ene gruppen hevder at:

“Jeg har ikke lest rapporten i sin helhet. Jeg skummet gjennom de deler som interesserte meg. Noe særlig klokere ble jeg imidlertid ikke. Det ble mye honnørord og generelle vendinger som brukes i litt pompøse sammenhenger”.

Og:

“Jeg har ikke lest verken selvevalueringen eller den eksterne audit-rapporten i sin helhet. Jeg bladde i dem og leste det som interesserte meg. Jeg føler jeg har vært lite koblet til prosessen på lærestedsnivå”.

Og:

“Jeg har lest rapporten og den kritikk vi fikk der, men er forholdsvis upåvirket av denne. Jeg mener audit-teamet ikke klarte å fange opp våre (institusjonens) særegenheter og hvorfor vi gjør det vi gjør. Rapporten er ikke skrevet i forhold til vårt (institusjonens) virkelighetsbilde”.

Som når det gjelder audit-teamenes besøk synes prefektene utsagn i tilfellene over å være koblet til at rapportene i liten grad adresserer de behov som prefektene mener de står overfor i sitt daglige arbeid. Det er mulig å tolke dette som et utslag av at prefektene ikke interesserer seg for spørsmål

av mer overordnet karakter på lærestedsnivå. På direkte oppfølgingsspørsmål om dette avviser prefektene en slik problemstilling, og hevder at årsaken heller bør knyttes til at de i egen arbeidssituasjon er såpass hardt presset at de ikke har tid til å konsentrere seg om andre ting enn egen virksomhet. Siden auditrapportene i stor utstrekning konsentrerer seg om overordnede forhold “faller” dette utenfor prefektens oppmerksomhetsområde.

Den andre gruppen av prefekter har også den oppfatningen at rapporten i seg selv har forholdsvis liten betydning, men at den utgjør en del av en større helhet – auditprosessen – som vurderes som å ha vært svært nyttig:

“Jeg trodde vel på forhånd at rapporten ville bety mer for meg enn den faktisk har gjort. I etterkant ser jeg at det er prosessen som jeg har hatt nytte av. Rapporten har jeg vel knapt bladd i siden vi fikk den i huset”.

Og:

“Rapporten var ikke spesielt negativ for vår del, og holdt i samme tone som auditteamet holdt under selve besøket. Det ble med andre ord mye “prat”, men jeg ser at dette også har avverget endel forsvarsreaksjoner fra vår side. Nå jobber vi forholdsvis målbevisst med oppfølgingen, selv om vi prefekter vel er mer interessert i de praktiske forhold knyttet til egen utdanning, og ikke til forhold knyttet til lærestedet sentralt”.

Og:

“Rapporten er vel ikke det viktigste med slike prosesser uansett, men jo jeg har lest den. Det som slår meg er at grunnlaget for de anbefalinger de kommet med er noe tynt. De har i enkelte tilfeller fått et inntrykk, enten på basis av selvevalueringen eller utsagn fra oss under selve besøket som jeg synes er blitt forvrengt. Ting tas ut av en kontekst og serveres oss tilbake i en annen”.

Flere prefekter hevder at man har “oppdaget” prosessens betydning i utviklingsøyemed, og at selv om det står ting i auditrapportene som man er uenige i, betyr ikke dette at man ikke griper fatt i de problemstillingene som avdekkes. Utsagnet om at auditrapportenes språkdrakt har avverget endel forsvarsreaksjoner er fremholdt av flere prefekter som fordelaktig. Flere av prefektene kom i løpet av intervjuet med anekdoter om tidligere evalueringer som kun har utløst negative reaksjoner på institusjons- eller lærestedsnivå, og som de mente ikke hadde hatt noen betydning for senere endringer.

For å svare på spørsmålet om rapportens betydning synes altså denne i stor grad å være nedtonet i forhold til prosessen i stort. Det er med andre ord prosessen som har utgjort det konstruktive bidraget.

4 Prefekter om effekter

Effekter i forhold til målsettinger?

Det foregående kapittelet fokuserte i stor grad på synspunkter om forventninger og oppfatninger om egen innsats, auditteamenes besøk og rapporter. Dette bør leses som den kontekst som eventuelle endringer inngår i, og viste at utgangspunktet for oppfølging nok var blandet. På den ene siden synes forventningene til auditprosessene å være positive – de ble oppfattet som en læringsmulighet mer enn som en kontrollprosess. På den andre siden synes mange prefekter å være misfornøyd med hva de fikk ut av auditteamets besøk og rapport, et forhold som kan tenkes å motvirke eventuelle endringer.

Før man går nærmere inn på dette, bør imidlertid “effektvariabelen” omtales noe nærmere. I forhold til auditprosessenes formål burde “effekter” i denne rapporten omtales som *endringer og utviklingstrekk i kvalitetsarbeidet*. De fleste prefekter synes imidlertid å ha vanskelig for å foreta et skarpt skille mellom *kvalitet* og *arbeidet med kvalitet* (jfr. også Wahlén 1997, Niklasson 1997, Hagström 1997). Denne rapporten vil derfor heller ikke operere med et skarpt skille mellom disse to begrepene. Samtidig er det i størst mulig utstrekning forsøkt å fokusere på auditprosessenes betydning som drivkraft bak eventuelle effekter.

Å “isolere” eventuelle effekter i forhold til auditprosessene er imidlertid problematisk. I tillegg til problemer knyttet til når man eventuelt skal starte en slik kartlegging (se punkt 1.4), eksisterer det også problemer knyttet til kausalitet. Hva er det som egentlig har forårsaket eventuelle endringer? Å knytte endringer eksklusivt til auditprosessene vil eventuelt ignorere det samspill som nødvendigvis må eksistere mellom arbeidet med kvalitet, andre offentlige tiltak og reformer som er igangsatt på universitets- og høyskolenivå, engasjementet til ulike læresteder, institusjoner og enkeltindivider, samt den kultur og tradisjon som et gitt lærested har for endring og utvikling.

De aller fleste prefektene har da også understreket at effektspørsmålet er komplisert, og at auditprosessene utgjør en del av et komplisert mønster av hendelser som påvirker de beslutninger som fattes og de endringer som skjer.

En stor majoritet av de intervjuede prefekter hevder imidlertid at auditprosessen har hatt betydning for utviklings- og forandringsarbeidet på egen institusjon – i en eller annen form. Her bør det understrekes at endringene som nevnes ofte er av inkrementalistisk karakter der eksisterende aktiviteter justeres og forbedres.

Kun 3 av totalt 24 intervjuede prefekter hevder at prosessen ikke har betydd noe på institusjonsnivå. En fellesnevner for prefektene som ikke opplever endringer av ett eller annet slag er at de enten er ledere for institusjoner ved svært store læresteder, eller at de leder institusjoner hvor avstanden mellom institusjonene og lærestedet sentralt oppleves som stor, både geografisk og strukturelt.

Ledelsen og organisasjonen av kvalitetsarbeidet

I Høgskoleverkets generelle veiledninger er lærestedets samlede kvalitetsarbeid et meget sentralt tema for audit-teamet (Høgskoleverket 1996). Dette må derfor sies å være et sentralt tema også for institusjonsnivået. Hva prefektene faktisk mener hører inn under begrepet “ledelse og organisasjon” synes imidlertid å være forholdsvis vidt definert, og omfatter både nye former for forståelse som konkrete organisasjonsendringer. I det hele tatt synes “ledelse og organisasjon” å være blant de hyppigst nevnte punkter i forhold til endringer i etterkant.

“Vi omorganiserte jo hele institusjonen i etterkant av prosessen, så det må jo kalles effekt. Vi hadde før prosessen en veldig flat organisasjon som betydde at et fåtall mennesker fikk veldig mye administrasjon, samt at enkelte fagfolk var veldig isolerte. I den nye strukturen har vi klart å eliminere dette”.

Og:

“Lederutviklingsprogrammet vårt er vel blitt til som en konsekvens av auditprosessen. Audit-teamet terpet så mye på dette at kommunikasjonen på dette punktet iallefall er blitt tydelig”.

Og:

“Vi blir jo mer og mer bevisst på at vi må ha en ledelse. Det påpekes ofte at de vitenskapelig tunge personene må være ansvarlig for utdanningen, men jeg synes det er helt feil. De vet jo ingenting om utdanning og hvordan man utvikler en slik. Vi trenger heller en større grad av profesjonalitet på dette, og den opplever jeg at auditprosessen har bidratt til å styrke”.

Erfaringene fra England har i tillegg antydnet at auditprosesser bidrar til at lærestedene blir mer formaliserte i etterkant. Dette synes å gjelde også i Sverige. Mange prefekter understreker at man er blitt flinkere til å dokumentere hva som gjøres, til å samle inn og systematisere data, til å formalisere rutiner og prosesser:

“En ting er iallefall sikkert og det er at vi er blitt mer formelle i etterkant av prosessen. Det er skissert hvem som skal følge opp de ulike tiltakene, og hvem de skal rapportere til osv. Dette er ting vi også gjorde før, men da mer basert på personlige relasjoner”.

Samtidig påpeker de som har mottatt ressurser til oppfølgingsarbeidet fra lærestedet at dette har hatt svært stor betydning:

“At vi fikk penger til oppfølging har betydd svært mye. Ikke at vi hadde gitt blaffen hvis vi ikke hadde hatt penger til rådighet, men vi har kunnet gripe fatt i problemene raskere, og ikke minst, vi slipper å ta penger fra andre formål til utviklingsarbeidet”.

At man “slipper” å ta penger fra andre formål kan være et viktig poeng i forhold til kvalitetsarbeid generelt. De prefekter som har fått tildelt ressurser antyder at hvis de hadde gått inn å flyttet på ressurser i dagens situasjon kunne dette hatt negative konsekvenser for kvalitetsarbeidet. Argumentet de bruker er at man er såpass presset økonomisk at fagpersonellet ikke ville sett positivt på en omfordeling. Ikke fordi fagpersonellet nødvendigvis er mot endring, men heller fordi man mener at man ikke har noe økonomisk spillerom til “eksperimentering”.

Mål og strategier

I utgangspunktet er dette forhold som kan være forholdsvis lett å gripe fatt i for å synliggjøre at det skjer endringer i etterkant av auditprosessen. Å endre sine mål og strategier behøver ikke nødvendigvis bety endringer i forhold til det daglige arbeidet. Det er f.eks. mulig å tenke seg en dekobling mellom formelle mål og faktisk adferd både på læresteds- som på institusjonsnivå. En analyse av prefektenes respons i forhold til dette punktet viser imidlertid at forholdsvis få av institusjonene har endret på sine mål og strategier som en følge av auditprosessen. De som har gjort det har ofte grepet fatt i sine virksomhetsplaner:

“Vi hadde jo en virksomhetsplan for institusjonen på plass før auditprosessen, og vi opplevde vel at planen var OK da, mens vi i disse dager lurer på om ikke vi må skrive en ny virksomhetsplan. En viktig årsak er at våre ambisjoner er endret. Vi ønsker nå å bygge ut våre utdanningsprogram og vår forskningsinnsats, og vi er vel spesielt blitt mer oppmerksom på hvor viktige omgivelsene er for oss. Auditprosessen har bidratt til denne reorienteringen”.

Og:

“Vi er i gang med å utarbeide en ny virksomhetsplan, og der har vi brukt dokumentasjonen og erfaringene fra både vår interne rapport og fra auditrapporten”.

Andre prefekter omtaler endringer i mål og strategier heller som en pågående prosess enn som et resultat som er nedfelt på papir. Man understreker at man diskuterer de utfordringer som institusjonen har i større grad enn før, men at dette i liten grad har konkretisert seg ennå. Både under dette punktet, og under andre punkt er det mulig å identifisere et mindretall av prefektene som i ulike sammenhenger mener at en kobling til de engang utlovde “kvalitetspengene” ville hatt stor betydning for eventuelle endringer:

“Mine forventninger til kvalitetsarbeidet var først og fremst knyttet til disse kvalitetspengene vi ble lovet. De forsvant jo til min store skuffelse. I etterkant ser jeg likevel at det kom mye god “policy” ut av prosessen”.

Som nevnt har flertallet av prefektene ikke opplevd endringer i mål og strategier som en følge av kvalitetsarbeidet. Her bør det likevel bemerkes at dette gjelder på institusjonsnivå, og ikke på lærestedsnivå, der flere av disse mener de ser konkrete endringer:

“Vi har i liten grad brukt kvalitetsdokumentene i forhold til institusjonens målsettinger, men jeg kan se at lærestedets ledelse bruker dem. Man kjenner igjen formuleringer og tekstavsnitt som man har sett før”.

Det er i det hele tatt mer inkrementalisme enn radikale endringer som preger institusjonene på dette punktet. At få har gjort omfattende endringer kan også tolkes dithen at man anser at slike rett og slett ikke er nødvendige. Et blikk på de auditrapporter som er skrevet i forhold til de fem lærestedene synes vel også å indikere at det er de mange mindre endringer heller enn de store skritt som er påkrevet.

Interessentsamarbeid

Begrepet interessentsamarbeid er i likhet med “ledelse og organisasjon” også et punkt som blir forholdsvis vidt definert av prefektene. I utgangspunktet synes tre grupper av interessenter å være sentrale for prefektene: Studenter, fagpersonell og næringsliv. Av disse er det igjen forholdet til studentene og deres deltakelse i undervisning og læring som synes høyt prioritert blant prefektene:

“Jeg synes vi har det største problemet overfor studentene. De trenger mye støtte, men får det vel kanskje ikke i så stor grad som vi hadde ønsket. Selvfølgelig er det store antallet studenter et problem her, spesielt for administrasjonen som får en svært stor belastning. Vi har vel ikke klart å ta tak i dette problemet ennå”.

Og:

“Vi hadde jo studenter med i vår selvevaluering, men dette med studentdemokrati er vanskelig. De studentene som er med gjør jo en god jobb og lærer mye, men i hvilken grad blir dette formidlet til de som ikke er med?”.

Og:

“Vi har satt i gang med nye former for studentmedvirkning i utdanningen, som forhåpentligvis også vil endre på hvordan hele læringsprosessen foregår. Dette skal bli spennende å følge utviklingen av”.

I forhold til studentene synes det altså som om ønskene om endring foreløpig er langt mer markante enn de konkrete resultatene som er oppnådd. En stor majoritet av prefektene synes imidlertid å prioritere et samarbeid med studentene svært høyt på sin ønskeliste, og hevder at problemet er heller å få et slikt samarbeid til å fungere. I denne sammenhengen trekker flere prefekter også frem at studentene også har et ansvar – et ansvar som er vanskelig å få dem til å ta.

I forhold til fagpersonellet påpeker en del prefekter at man har et dilemma mellom de gamle kollegiale styringsformene og den nyere, mer hierarkiske formen for styring. En av prefektene uttrykker dette slik:

“Innflytelse versus handling er vel vårt klassiske dilemma. I våre dager kan vel beslutningene tas lettere på grunn av all desentraliseringen, samtidig blir kanskje medinnflytelsen mindre selv om ikke dette trenger å være slik”.

Oppsummert synes det å være igangsatt mange initiativ på dette punktet, spesielt i forhold til studentene. Forholdsvis få av prefektene kan imidlertid vise til konkrete og positive resultater av disse initiativene. De fleste hevder at økt interessentsamarbeid er svært tungt å dra i gang.

Personalets delaktighet i kvalitetsarbeidet

Opplever så prefektene at det er vanskelig å få med seg personellet i kvalitetsarbeidet? I svaret på dette spørsmålet deler prefektene seg i to omtrent like store grupper, hvor den ene gruppen hevder at dette er vanskelig, mens den andre gruppen ikke opplever dette som et problem. Blant de som hevder at det er vanskelig å få personellet delaktig i arbeidet, er følgende årsaker ofte nevnt:

“Vi prøver jo så godt vi kan å selge dette inn. Alle sier at det er viktig, men problemet er at ingen orker å være pådrivere hele tiden. Jeg gjør det jo heller ikke, og da er det kanskje bedre å starte opp med et avgrenset prosjekt til å begynne med. Vi må iallefall ta fatt der”.

Og:

“Et problem for oss er at lærerne har vanskeligheter med å finne former for å være konstruktive overfor hverandre. De strever med dette og det har negative konsekvenser for delaktigheten og engasjementet. Dette har vi ikke klart å finne løsninger på”.

I forhold til det sistnevnte påpeker flere av prefektene at man også mangler et forum og egnede steder for fri meningsutveksling og ubundet diskusjon.

Blant de prefekter som opplever at personellet er lett å engasjere i kvalitetsarbeidet synes det som det er en felles oppfatning av at “kvalitetsarbeidet” i slike tilfeller er gitt et konkret innhold:

“Jeg tror kvalitetsarbeidet har en mening, men det vi må gjøre er fremfor alt å ikke adressere dette som “kvalitetsarbeid”. Vi gir det andre termer og prøver å konkretisere innholdet i dette begrepet. Skal vi gjøre en kursevaluering, ja, så sier vi at vi skal gjøre en kursevaluering”.

Og:

“Her merker vi at ting har endret seg allerede. Vi har forhøyet bevisstheten om at dette er en nødvendighet for å lykkes”.

Og:

“Ledelsen ved lærestedet kan vel kanskje ta mest ære for at vi opplever effekter på dette området. Prorektor fungerer spesielt som katalysator, og tar ofte initiativ overfor oss på vår institusjon. Prorektor gir meg det eksterne presset som jeg føler jeg trenger for å få fagpersonellet interessert i aktiv deltakelse”.

Det sistnevnte poenget er understreket av prefektene ved flere anledninger. Mange kommentarer er under intervjuene gitt som tyder på at prefektene i mange sammenhenger etterlyser en støtte fra lærestedets ledelse. Ikke i form av direktiver, men i form av interesse for og involvering i de problemer som er gitt institusjon måtte streve med.

At endel prefekter påpeker at man ikke kan drive med “kvalitetsarbeid”, men må gi dette begrepet et konkret innhold for at det skal ha mening, kan virke som en fornuftig og riktig tilnærming til oppfølgingsarbeidet, men samtidig kan det også være en indikator på at “kvalitet” er i ferd med å “brukes” opp som et meningsbærende ord for mange akademikere. Hvis dette er riktig innebærer det store utfordringer for Høgskoleverket som nettopp har som oppdrag å skape oppmerksomhet rundt slike spørsmål.

Evaluerings- og oppfølgingssystem

De aller fleste prefekter som er intervjuet hevder at det eksisterer rutiner og prosedyrer for studentevaluering av undervisning og ulike former for kursevalueringer på institusjonsnivå. Hvor omfattende og systematiserte slike evalueringsformer er, synes imidlertid å variere forholdsvis mye.

På spørsmål om systemene er blitt endret som en følge av auditprosessene, svarer en majoritet at dette ikke har skjedd:

“Her har vi fremdeles mye å gjøre, men vårt arbeidspress har rett og slett ikke tillatt oss å sette i gang. Det høres kanskje ut som en unnskyldning, men tanken er at vi skal sette i gang fra høsten av”.

Og:

“Dette er jo mye diskutert mellom institusjonene. På lærestedsnivå har vi jo ikke noe koordinert system i så måte. Den enkelte institusjon står fritt. Dette fører selvfølgelig til problemer på sentralt hold. Dette er vel noe som rektor må ta fatt i”.

Hos et mindretall av prefektene hevdes det at endringer har funnet sted. For det meste dreier dette seg om justeringer av etablerte rutiner. Som når det gjelder interessentsamarbeid synes prefektene at dette dreier seg om et sterkere engasjement også fra studentenes side:

“Vi har jo kursvurderinger etablert, og vi jobber mest med å forbedre disse, og være lydhøre over de meldinger vi får fra studentene. Lærerne får høre det kjapt fra meg hvis det ikke skjer endringer over tid. Samtidig må vi kreve innsats av studentene også. Vi driver nå å utarbeider et lite hefte om studentenes rettigheter og plikter. Jeg håper dette kan virke positivt i så måte”.

De institusjoner som synes å være mest innovative på dette feltet søkt å etablere samarbeid med institusjoner på andre læresteder når det gjelder kurs-, evaluerings- og oppfølgingssystemer. Disse understreker at de ønsker en større grad av sammenligning mellom institusjoner, og anser at en eller annen form for “benchmarking” er det beste måten man kan lære på:

“Vi har innledet et samarbeid med et annet lærested på dette feltet. Vi har store forventninger knyttet til dette samarbeidet. Vi får en kontinuerlig sammenligning av hvordan vi gjør det i forhold til en ganske lik utdanning. Håpet er at vi dermed lettere skal kunne oppdage både våre styrker og svakheter”.

Kompetanseutvikling og rekruttering

Sammen med ledelse og organisering av kvalitetsarbeidet, er det kanskje på feltet kompetanseutvikling og rekruttering at de effektene av auditprosessene i størst grad synliggjøres.

Mange prefekter som er intervjuet understreker imidlertid at auditprosessene ikke er alene om å bidra til en slik utvikling. Konkret nevnes konkurransen mellom lærestedene om studenter (og penger) som en sterkt medvirkende årsak:

“Kompetanseutvikling er høyt prioritert. Dette er jo spesielt viktig for oss fra de forholdsvis nyetablerte utdanningene. Det er jo her at vår fremtid ligger. Man finner vel ikke en høyskole i dag som ikke har dette høyt på agendaen”.

Og:

“Vi har satset veldig mye på kompetanseutvikling, der bl.a. hele grupper av lærere tar etterutdanning sammen. Jeg ser vel at dette er et felt hvor alle høyskoler satser.

Vi har jo ambisjoner akademisk, og de når vi jo bare gjennom et systematisk utvikling av vårt fagpersonell”.

Det er imidlertid ikke bare fagpersonellet som er i fokus hos prefektene. Auditprosessene synes å ha bidratt til at organisasjonen og hvordan denne fungerer har kommet høyere på agendaen. Hos noen prefekter har dette resultert i at også det administrative personellet omfattes av kompetanseutviklingen:

“Kompetanseutvikling for undervisningspersonell og administrasjon er blitt viktigere. Du kan sikkert si at vi har fått økt vår forståelse av hvor viktige disse funksjonene er for vår virksomhet. Spesielt har vi “oppdaget” det administrative personellet. (...) Selvfølgelig er doktorgrader fremdeles viktig, men mindre tiltak med betydning for undervisning har fått større gjennomslag”.

Hos det mindretall av prefektene som ikke kan vise til endringer, eller som har blandede erfaringer med kompetanseutvikling i etterkant av auditprosessen, påpekes det at prioritering av ett område ofte kan gå utover et annet:

“En klar effekt i etterkant kan påpekes i forhold til våre adjukter som vi mye sterkere har oppfordret til å starte opp med forskning og doktorgradsutdanning. Problemet som vi merker i denne sammenhenger at vi rett og slett er underbemannet, slik at undervisningspresset på oss andre har økt tilsvarende”.

Og:

“Vi har en pott for utviklingsarbeid og kompetanseutvikling. Vi har imidlertid for lite penger, men fremfor alt for lite tid til å starte opp slike prosjekt ved siden av det ordinære arbeidet. Folk trenger å frigjøres fra andre ting, enten det nå er undervisning eller administrasjon, for å få skikkelig utbytte av f.eks. kompetanseutvikling”.

At kompetanseutvikling synes å være høyt prioritert og et felt hvor man allerede kan vise til at auditprosessene har hatt stor betydning, kan forklares på ulike måter. At spesielt fagpersonell har en egeninteresse i å drive med kompetanseutvikling vil f.eks bidra til at både institusjonenes ledelse og fagpersonellet har felles interesser i å få til endringer på dette feltet. Som tidligere nevnt synes den eksisterende konkurransesituasjonen mellom lærestedene å være en faktor som også i høy grad bidrar. Resultatet på dette

feltet kan dermed sies å være en indikasjon på hvor viktig det er å utarbeide insitamentstrukturer som alle virker i samme retning.

Arbeidssituasjon og arbeidsmiljø

I forhold til kompetanseutvikling synes effekter i forhold til arbeidssituasjon og arbeidsmiljø å være langt færre. Skal man nevne den viktigste effekten på dette feltet synes det å være en slags ny forståelse av at arbeidsmiljøet har betydning også for den utdanning som blir gitt, og at det må eksistere gode forutsetninger for at kunne tilby god undervisning og utdanning:

“Vi gjorde en psykososial undersøkelse for ikke lenge siden der konklusjonen var at det var altfor lite tid til egenutvikling. Antall studenter er altfor stort til at vi får prioritert våre egne interesser”.

Og:

“Du kan vel si at lærestedet de siste årene har lidd av “vekstverk”. I dag har vi satt foten ned i forhold til de ekstreme arbeidsbelastningene. Vi ser at vi i lengden ikke kan utnytte personalet på denne måten”.

Det er imidlertid en forholdsvis entydig tendens blant prefektene til å hevde at arbeidsmiljøet ved institusjonen er godt, og at så store endringer kanskje ikke behøves rent “miljømessig”. I de tilfeller der det konkret nevnes problemer er dette knyttet til enkeltpersoners opptreden og deres mangel på “kollektivt ansvar”. At arbeidstakere har sterke rettigheter nevnes som et problem for å gjøre noe med slike tilfeller.

Internasjonalisering

Mens prefektene i forhold til de andre gjennomgåtte punktene sjelden nevner ressurser som en betingelse for å få til endringer, er imidlertid situasjonen omvendt i forhold til internasjonalisering. Resurser nevnes eksplisitt som en nødvendig forutsetning for internasjonalisering. Eksisterer ikke ressursene, ender man også opp med færre effekter:

“Dette var ett av de områdene hvor vi fikk kritikk, men situasjonen er slik i dag at våre budsjetter rett og slett ikke tillater noen “internasjonalisering”. Internasjonalisering forutsetter at man må reise en del, ikke sant? Det har vi ikke penger til”.

Samtidig er det noen institusjoner som synes å merke forskjeller, ofte med lærestedet sentralt som drahjelp:

“Først og fremst er det på lærestedsnivå at jeg merker forskjeller. Nye samarbeidsavtaler er inngått, både med utenlandske læresteder som med industrien”.

Hos de læresteder som ikke merker noen endring på dette feltet, synes det iallefall ikke som det er holdningene til internasjonalisering det er noe i veien med:

“Vi utnytter ikke fullt ut de muligheter som er tilstede. Vi trenger en større utveksling både på student og lærersiden. Noen utenlandske lærere har vi i dag også, men vi ønsker flere”.

Under intervjuene fremkommer det en tendens til at de fleste prefekter ikke synes at internasjonalisering, og ei heller likestilling tilhører kjernen i kvalitetsarbeidet, og at dette ikke er de elementer som automatisk fører til en bedre utdanning eller undervisning for studentene. I forhold til de prioriteringer som en prefekt må foreta, synes begge overnevnte punkter å komme et stykke ned på listen.

Likestilling

Et poeng som de fleste prefekter er nøye med å nevne er at man ikke kan forvente store endringer i forhold til likestillingsarbeidet på under et år, og det som eventuelt nevnes er at man har forsøkt å bedre rekrutteringen av det underrepresenterte kjønn på lærersiden. Noen radikale endringer i forhold til likestillingsarbeidet synes imidlertid ikke å ha skjedd på institusjonsnivå:

“Man kan ikke forvente resultater av dette på kort sikt. Det tar fire år å utdanne kandidater, minst like lenge å gjøre dem til doktorer, og ytterligere 10 år før de blir professorer. Snakk med oss om 15 år. Vi prøver så godt vi kan, men vi må etablere en forståelse for at dette er en treg materie”.

Samtidig som få endringer kan etterspores på institusjonsnivå, synes initiativene å være langt flere på lærestedsnivå. Og her merkes det flere endringer:

“Her ser jeg en klar forandring, spesielt på lærestedsnivå. Du kan jo nesten si at vi profilerer oss med en likestillingsprofil. Nye koster i ledelsen er imidlertid en faktor som har hatt stor betydning her”.

Og:

“Likestillingsarbeidet gjøres sentralt her på lærestedet. Vi prefekter har hatt en egen konsulent som har jobbet med oss i disse spørsmålene, men det er jo vanskelig. Det er rett og slett få jenter som studerer og har kompetanse på mitt fagområde”.

Uintenderte effekter?

Det som hittil har blitt gjennomgått er alle punkt som er inkludert i de formelle målsettinger som auditprosessene skulle stimulere til. Som nevnt i innledningen til denne rapporten er uintenderte effekter også et interessant tema å studere. Ikke minst fordi en ekstrem fokusering på “kvalitetsarbeid” kunne tenkes å ta oppmerksomhet bort fra andre viktige gjøremål.

En granskning av hva prefektene mener om dette viser at kun et fåtall mener auditprosessene har slike negative uintenderte effekter, hvorav ingen synes å være av en dramatisk karakter:

“....Samtidig synes jeg nok at organisasjonsfokuseringen har fått en altfor fremtredende plass. Det er jo ikke i strukturen at de viktigste kvalitetsdimensjonene adresseres”.

Og:

“Problemet er at det ble skapt veldig store forventninger på forhånd. Forventninger som det ikke er mulig å følge opp, og dette kan jo slå tilbake på oss og på hele kvalitetstenkningen når personellet ikke opplever at det skjer så radikale endringer til det bedre”.

Og:

“Når man fokuserer på styring og ledelse så innebærer det at folk venter på initiativ ovenfra, på lederskap. Forutsetningene for et slikt lederskap mangler, spesielt på det lokale plan. Større koordinering på sentralt hold minsker jo lokal fleksibilitet”.

Ingen av de overnevnte utsagn kan sies å være spesielt overraskende. Samtidig er det sistnevnte sitatet noe som blir nevnt i ulike sammenhenger av prefektene. Mange av de reformer som er iverksatt i Sverige bygger på en forutsetning om lederskap. Et lederskap eksisterer nok, men kanskje er det et godt stykke igjen før det kan betraktes som “aktivt og drivende” (Høgskoleverket 1996)?

Som tidligere nevnt synes mange av prefektene også å oppleve problemer med å konkretisere innholdet i “kvalitetsarbeidet” – både for seg selv og i forhold til sine medarbeidere:

“Fokuseringen på “kvalitet” kan virke blokkerende for mange. Du vet – “nå skal vi snakke kvalitet, dere”. Denne typen diskusjoner blir lett overfladiske og ender opp som noe helt annet enn det utgangspunktet var. Jeg tror vi må konkretisere kvalitetsarbeidet skal vi få noe skikk på det”.

Overnevnte sitat illustrerer problemet knyttet til å det å skulle håndtere overgripende organisasjonsspørsmål. Skal man forbedre organisasjonen i stort, kan det raskt vise seg å være en u håndterlig masse, som må avgrensnes og presiseres skal arbeidet ha mening for de involverte. Dermed kan helhetsperspektivet igjen risikere bli nedprioritert til fordel for enkelttiltak og ad-hoc løsninger.

Hva så med uintenderte positive effekter? Som et av sitatene over indikerer, er det få av prefektene som kan vise til slike fordi kvalitetsarbeidet er så “vidt” definert. Ifølge prefektene vurderinger av selvevalueringsrapportene som ble utarbeidet på lærestedsnivå, var det få som fikk ny kunnskap eller ny innsikt av å studere disse. Derimot synes endel prefekter å mene at å lese auditrapportene fra andre læresteder har vært svært lærerikt:

“Jeg oppdaget at det var mye mer interessant å lese om de andre lærestedene enn jeg trodde. Det er jo mulig å lese ganske mye ut av rapportene om hva de andre driver med. Ting som kan være svært lærerikt for oss også”.

På spørsmål om hvorfor andre læresteder og institusjoners rapporter var så interessante å lese, svarer prefektene ofte at tidspress gjør at de i liten grad har tid og energi til å sette seg inn i hva andre læresteder gjør, men også at det i liten grad eksisterer kanaler og måter en slik utveksling av kunnskap kan foregå på. Auditrapportene synes å bidra til å dekke dette behovet.

I de retningslinjer som Høgskoleverket har utarbeidet er det mange steder nevnt at kvalitetsarbeidet skal bidra til en kontinuerlig og prosessorientert utvikling. I forhold til disse målsettingene kan det knapt sies å være en overraskelse at man har fått effekter som nettopp har slike kjennetegn. Samtidig er det flere prefekter som synes at effektene på dette punktet har vært større enn det de hadde forventninger til:

“Jeg trodde vel ikke at prosessen ville ha så stor betydning som den faktisk hadde. Prosessen har etter hvert blitt selvforsterkende”.

Og:

“Det som har slått meg i løpet av prosessen er at ingen problemer faktisk går å “løse”. Ta f.eks. kompetanseutvikling – vi “løser” jo ikke problemet med å ansette noen nye lærere eller kjøpe oss en professor. Det er et kontinuerlig problem. Jeg hadde vel en noe annen tilnærming til dette før. Nå ser jeg at det må jobbes kontinuerlig med endel slike grunnleggende ting”.

Betydningen av auditprosessen for prefektens ledergjerning

Som vist tidligere synes auditprosessene å ha hatt en stor betydning i forhold til ledelse og organisering av kvalitetsarbeidet. Ledelse og organisering henspiller imidlertid på hvordan institusjonen fungerer som organisasjon, og ikke nødvendigvis i forhold til hvordan prefektene vurderer dette i forhold til sin egen rolleutøvelse. Prefekter vil ofte befinne seg i en rollekonflikt mellom fagpersonellens forventninger på den ene siden og krav fra lærestedets ledelse på den andre. På spørsmål om auditprosessene har hatt betydning for selve lederutførelsen synes et mindretall av prefektene ikke å merke noen særlig forskjell:

“Jeg har erfaring fra andre virksomheter, og ser hvor vanskelig akademiske organisasjoner er å styre. Jeg vil jo gjerne styre institusjonen, noe jeg også mener jeg gjør når det gjelder økonomien. Samtidig kunne jeg ha lyst til å styre mer, men her har jeg ikke virkemidlene, f.eks. til å flytte på folk. Umulig er det jo ikke, men svært vanskelig”.

Og:

“Mitt problem som prefekt er ikke knyttet til at det som står i rapporten ikke er relevant for meg. Mitt problem er at jeg ikke har en planleggingshorisont – det skjer altfor mye på ad-hoc basis til at jeg får tid til det mer langsiktige arbeidet. Når forutsigbarheten er liten blir kvalitetsarbeidet skjøvet i bakgrunnen”.

Sitatene synes å indikere at auditprosessen ikke har endret på forhold som gjør prefektens ledergjerning lettere å utføre. Kort planleggingshorisont tyder på høy og uforutsigbar arbeidsbelastning, etterlysning av virkemidler

tyder på en vilje til å “styre” – men at forutsetningene for dette ikke er tilstede. Flere av prefektene har utsagn som illustrerer at de imidlertid på sikt tror at auditprosessene kan ha betydning for dem:

“Jeg har ikke lest auditrapporten fullstendig, men det er vel mer fordi jeg er ny som prefekt. Det skjer så mye at jeg rett og slett ikke har tid til kvalitetsarbeid for tiden. Mye skyldes sikkert at jeg ikke behersker arbeidet mitt helt ennå. Om et års tid har jeg vel oversikt nok til å få utbytte av å lese slike overgripende ting som auditrapporten tar opp, men ikke nå”.

Og:

“Proessen har vel ikke hatt dramatisk betydning for meg. Selvevalueringen vi hadde var imidlertid så positiv at den vil jeg gjerne gjøre igjen – men da vil jeg også styre hele opplegget selv”.

Flertallet av prefektene antyder imidlertid at auditprosessene i en eller annen form har hatt positiv betydning for deres ledergjerning. Ofte går kommentarene i retning av at man har fått mer oversikt, fått synliggjort problemer, eller tydeliggjort tidligere uartikulerte strategier og målsettinger:

“Jeg har økt detaljkunnskapen om hva som foregår på institusjonen. Jeg har spesielt merket meg at inntrykk og synspunkter fra enkeltpersoner må prøves mot andre hvis vi skal få til mer “objektive” utgangspunkt for handling og tiltak. At jeg har en mening behøver jo ikke bety at andre har det samme synspunktet”.

Og:

“Jeg tror at jeg har en større mulighet til å prioritere nå. Det at lærestedet har pekt seg ut noen områder gjør det enklere å tilpasse seg lokalt. Vi slipper å handle i “blinde” som vi til en viss grad gjorde før. Nå har vi retningslinjer for hvordan IT skal brukes, det pedagogiske arbeidet o.l.”.

Og:

“Vi har helt klart et bedre samarbeid mellom prefektene i dag enn vi hadde tidligere. Vi sier i dag at vi “må” samarbeide, mens vi før snakket om samarbeid i mer festtalesammenheng. Vi har oppdaget at vi har endel felles utfordringer i forhold til kompetanseutvikling, å dra folk med i utviklingsarbeid osv”.

Flere prefekter antyder at auditprosessene også har bidratt til å øke refleksjonen i forhold til hvordan kvalitetsarbeid kan drives fremover. Det som blir tydelig

i denne sammenhengen er imidlertid at refleksjon ikke nødvendigvis frembringer klarhet i hva som eventuelt må gjøres:

“Jeg synes vi på institusjonen er blitt tydeligere i konturene. Vi må håndtere kapitalen på et klokere sett enn hva vi har gjort. Samtidig er jeg vel noe ambivalent til hele utviklingen også. Vi må jo ha mål, men samtidig må vi ta vare på initiativ og kreativitet. Vi er en del av et kunnskapsfelt i utvikling, og det er vel noe som er vanskelig å målstyre”.

Og:

“Vi (prefektene) glir over fra en faglig kollegial rolle til å bli lærestedets forlengede arm. Selv som en leder av denne typen trenger jeg imidlertid argumenter. Jeg må jo basere meg på overtalelse, og fremdeles føler jeg at svært mye nettopp ligger på prefektene. Hvordan jeg skal håndtere dette fremover er jeg ikke sikker på”.

Det er med andre ord dilemmaene som i langt større grad fremkommer med refleksjonen, og ikke “løsningene”. Hvorvidt dette umiddelbart “hjelper” prefektene i deres arbeid kan det derfor stilles spørsmålsteget ved. Spesielt fordi det ikke bare er kvalitetsarbeidet isolert sett som frembringer dilemma, men hvordan ulike reformer og tiltak innvirker på hverandre. En prefekt sier det slik:

“Finansieringsystemet vi har i dag bidrar til en hard konkurranse mellom lærestedene, og dette er jo viktigere for vår virkelighet enn “kvaliteten” som Høgskoleverket er opptatt av. Samtidig kan nok auditprosessen hjelpe oss i denne konkurransesituasjonen. Den gir oss retning på arbeidet”.

Overnevnte sitat indikerer kanskje at auditprosessenes videre betydning for prefektene i høy grad avhenger av hvor relevant man kan gjøre arbeidet i forhold til de utfordringer som eksisterer. Hvis man som overnevnte prefekt, kobler kvalitetsarbeidet til den konkurransesituasjon man hevder eksisterer, risikerer kvalitetsarbeidet iallefall ikke å bli en frikoblet aktivitet.

Om intern motivasjon og eksternt press

De auditprosesser som Høgskoleverket har tatt initiativ til, kunne ha vært designet på andre måter. I forhold til argumenter om større grad av selvregulering og autonomi innen høyere utdanning kunne det f.eks. tenkes at

det var universitetene og høyskolene selv som hadde det hele og fulle ansvar for auditprosessene (jfr. Vroeijenstijn 1997). Når prefektene blir bedt om å ta stilling til om de eller institusjonen de leder oppfatter Høgskoleverkets initiativ som en slags “utidig innblanding” i virksomheten, synes imidlertid bare et lite mindretall å være enige i dette:

“At vi hadde så stor intern motstand mot initiativ utenfra overrasket meg. Jeg har ikke vært på lærestedet så lenge og jeg synes nok at våre holdninger til dette var mer snevre enn jeg hadde trodd. Vi var veldig defensive”.

Svært få av de intervjuede prefektene opplevde altså Høgskoleverkets auditprosesser på en negativ måte. Faktisk uttrykker et lite mindretall av prefektene en klar skuffelse over at de såkalte “kvalitetspengene” som opprinnelig var assosiert med auditprosessene likevel ikke ble delt ut i forbindelse med prosessen. Med andre ord: Man ønsket et langt sterkere eksternt press enn det som faktisk ble tilfelle. Disse prefektene synes å mene at eksistensen av et slikt insitament ville økt motivasjonen i forbindelse med kvalitetsarbeidet i stor grad:

“Jeg må vel innrømme at jeg faktisk tror på en viss sammenheng mellom kvalitetsarbeid og ressurstildeling. Jeg ser at det er vanskelig, og at det spesielt setter krav til audit-teamet som jo må være svært grundige. Likevel, luften gikk litt ut av min ballong når “kvalitetspengene” forsvant i sin tid”.

Og:

“Jeg savner et insitament i forbindelse med dette arbeidet. Vi er fryktelig dårlige på det i “vår verden”. De kvalitetspengene det var snakk om en stund kunne kanskje skapt en slik kollektiv anstrengelse og fjerne litt av den individualismen som råder i akademia. Samtidig innser jeg at det er et kjempeproblem hvilke kriterier man skal velge ut i en slik sammenheng”.

Overnevnte prefekter synes likevel å ha flertallet mot seg i synet på sammenhengen mellom kvalitetsarbeid og insitamenter. I forhold til behovet for et eksternt press synes flertallet at dette til en viss grad overflødiggjøres ved at lærestedet selv i langt sterkere grad enn før utøver en langt mer aktiv styring. Mange prefekter synes å merke at styringen internt på lærestedet er iferd med å endre seg:

Jeg føler jo presset fra lærestedet sentralt. Oppfølgingen er langt tøffere nå enn den var tidligere. De følger meg opp på en helt annen måte enn oppfølgingsrutinene fra Høgskoleverket”.

Og:

“Jeg merker mer sentral styring. Ikke så mye som et resultat av auditprosessen, men i forhold til utviklingen generelt. Jeg merker en tøffere holdning internt til det å ta beslutninger. Klimaet er tøffere. Det stilles krav til oss fra sentralt hold vi ikke er vant til”.

Som det fremgår av sitatene er det flere faktorer som innvirker på prefektenes synspunkter. I tråd med gjeldende desentraliseringspolitikk på utdanningsfeltet synes det dermed som om mange læresteder har tatt ansvaret som er pålagt dem, spesielt innen økonomistyring og etablering av sentrale forvaltningsrutiner. På kvalitetsområdet synes imidlertid ikke lærestedenes ledelse å ha tatt et like markant initiativ:

“Jeg kunne tenkt meg innspill fra lærestedets sentrale ledelse når det gjelder kvalitetsspørsmål. Jeg vil gjerne vite hva lærestedet mener om disse spørsmålene. Ikke det at jeg vil ha ordre om hva jeg som prefekt skal gjøre, men hadde jeg visst hva de mener kunne det hatt stor betydning og gitt meg et overordnet mål å jobbe mot”.

Og:

“Det har nok blitt tydelig for rektor at han må “styre” og ta initiativ, men han har vel ikke helt oppdaget hvordan dette skal gjøres. Han fungerer i dag mer som agendasetter, og det er jo bra, men han burde vel foreslått konkrete løsninger også”.

Det er mange prefekter som kommenterer at lærestedet sentralt har gitt institusjonene mye selvstendighet i forhold til kvalitetsspørsmål. Selvstendighet som kan være bra ut fra at ulike fagområder og disipliner kan ha ulike syn på hvordan kvalitet utvikles, og hvilke kvalitetskriterier som er de viktige. At en del prefekter etterlyser mer initiativ på dette feltet fra lærestedet sentralt betyr ikke at prefektene mener forskjellene mellom fagområder og disipliner bør nedtones, men heller at man som prefekt kunne tenkt seg noen sentrale retningslinjer f.eks. i forhold til organisasjonsmessige og personalpolitiske konsekvenser av en større satsing på kvalitet.

I forhold til spørsmålet om hva som eventuelt motiverer prefekter og institusjoner i kvalitetsarbeidet, synes imidlertid et eksternt initiativ fortsatt å være viktig. De fleste prefekter synes det både er legitimt og bra at Høgskoleverket har tatt et initiativ på dette feltet. At arbeidet som nedlegges følges opp understrekes av flere som svært viktig:

“All oppfølging er viktig. Til og med at du kommer og spør oss om vårt utbytte av prosessen teller. Vi tvinges på den måten til å ha kvalitet kontinuerlig oppe på agendaen, og det er vel hele poenget?”.

Og:

“Jeg er veldig glad for den dialog og den oppmerksomhet som audit-teamet skapte. Den typen prosessen får vi ikke nok av. At det er litt “storebror” mentalitet over hele auditprosessen synes jeg også er bra. Det skjerper oss”.

Til en viss grad kunne man forventet at hvorvidt et eksternt initiativ var akseptert eller ikke, ville avhenge av hvilken “kvalitet og status” en gitt institusjon har fra før. Dette synes i liten grad å være tilfelle. Høgskoleverkets auditprosesser synes å ha legitimitet både i “høystatus” og “lavstatus” miljøer:

“Skal jeg være ærlig må jeg vel si at vi er ganske selvgode. Vi har tillit til at det vi gjør har høy kvalitet fra før, og vi synes vel at vi klarer oss godt i konkurransen. At det kommer noen utenfra og pirker i selvfølelsen vår kan ut fra et slikt synspunkt være en god ting”.

Og:

“Jeg tror nok at rapporten har virket motiverende for oss internt, spesielt i forhold til omgivelsene. Jeg håper at auditrapporten også viser omverden at vi duger, og at den forhåpentligvis fjerner noen myter om oss. Jeg vet ikke hva omgivelsene faktisk vet om oss, men fagpersonellet burde iallefall nå kunne rette ryggen en smule”.

At et “lavstatus” miljø i løpet av prosessen kanskje får vist at oppfatningene som omgivelsene har om dem ikke stemmer, er selvfølgelig en ekstra motivasjonsfaktor. Hvorvidt det samme hadde skjedd om auditrapporten ikke hadde vært positiv er mer usikkert. Samtidig vektlegger samtlige prefekter at mye arbeid må nedlegges i oppfølging i etterkant av slike prosesser. Skuffelsen kan bli stor hvis det ikke kommer konkrete resultater ut av slike prosesser:

“Jeg synes vi la ned et reellt arbeid, men etter audit-teamet var her er det blitt “stille etter stormen”. Vi går vel litt og venter på hva som skal skje nå. Foreløpig har det vel ikke skjedd så mye. Det kom en revidert versjon av lærestedets kvalitetsprogram”.

Oppsummert synes imidlertid synet på Høgskoleverkets initiativ å være positivt. Man ønsker et eksternt initiativ når det gjelder kvalitetsarbeid, og eventuelle kritiske kommentarer går, som nærmere illustrert i kapittel fem, mer på detaljer i den nåværende prosessene enn på selve eksistensen av auditprosessene.

5 Utviklings- og forbedringsmuligheter

Designsvakheter ved dagens prosedyre

Det svenske auditsystemet er fremdeles i en utviklingsfase hvor prøving, feiling og korrigering foregår kontinuerlig. Som ved alt kvalitetsarbeid er det vel neppe sannsynlig at man noengang blir “ferdig” med å utvikle og forbedre detaljer, og det følgende kapittel bør leses mer som et innspill til denne prosessen, enn som “de beste løsningene” på de mange utfordringer som eksisterer. De prefekter som er intervjuet hadde imidlertid mange synspunkter på auditprosessene slik de opplevde dem. Hvis man studerer hva som er hyppigst utsatt for kritikk fremkommer det at prefektene har flest kommentarer til de tema som dagens prosedyre fokuserer på, men også til egen selvevaluering.

Hva angår tema, synes de aller fleste prefekter å ha den oppfatning at man prøvde å gripe over for mye på en gang:

“Det er altfor mange tema som tas opp. Strategispørsmål må løftes frem i langt større grad. Det er de langsiktige tingene som er viktige. Vi mangler kompetanse på dette, og iallefall jeg kunne tenkt meg hjelp i forhold til dette. Vi må jobbe mer fokusert, det er alle enige i, men å gjøre de nødvendige prioriteringer er vanskelig”.

Og:

“At “alt” er kvalitet gjør at vi mister det mest sentrale. Vi må fokusere på våre kjerneaktiviteter. Alt annet må komme i andre rekke. Det er en utdanningsvirksomhet vi bedriver her, og da må kvalitetsarbeidet fokuseres på undervisningen!”.

Og:

“Vi må fokusere prosessen på de behov vi har til enhver tid. Organisasjonsmessige forhold bør nedprioriteres. Jeg synes vel også at audit-teamet bør være mer interessert i våre behov. De kan jo ikke forlange at vi skal være interessert i deres”.

Når man studerer sitatene over er det selvfølgelig viktig å ha i bakhodet at prefektene er farvet av eget ståsted. I forhold til deres behov vil en prosess som

har lærestedet som undersøkelsesenheter ofte være irrelevant. Samtidig har de uomtvistelig et poeng i sin understreking av institusjonenes betydning i utdanningssammenheng. At mange prefekter synes å ønske en endring på dette punktet burde i seg selv også være et moment til ettertanke, spesielt fordi mye av premissene for dagens auditprosesser baseres på at man ved lærestedene skal ha et "eierskap" til det arbeid som nedlegges.

Også selvevalueringene og selvevalueringsrapportene er imidlertid sentrale elementer i prefektens kritikk av dagens prosedyrer. På dette området synes prefektene å mene at selvevalueringene var en såpass positiv opplevelse at den i større grad bør betraktes som en selvstendig prosess, og ikke bare som en forberedelse til audit-teamets besøk:

"Selvevalueringen? Jeg tror ikke jeg ville gjort den så veldig annerledes på institusjonsnivå. På lærestedsnivå tror jeg at en referansegruppe som sikrer en viss kvalitet på sammenstillingen er viktig. Ofte er det jo kun en eller fåtall personer som skriver rapporten, og da blir det jo fort et skjevt bilde"

Og:

"Jeg tror jeg ville brukt mer tid på selvevalueringen. Det ble vel mye brainstorming, og mindre tid til prosessen slik det hele skred frem. Jeg synes vel at selvevalueringprosessen også bør betraktes som en helt selvstendig prosess i auditen. Man bør kunne kreve egne resultater fra selvevalueringen, og ikke bare la den være en forberedelse til det eksterne besøket".

Og:

"Jeg tror man bør legge et større ansvar på institusjonene. De kan jo ikke sitte sentralt (på lærestedet) å skrive på noe de faktisk ikke har reell innsikt i. Den kunnskapen har jo bare institusjonene. Vi (institusjonene) følte at vi var marginale – samtidig er det jo vi som må "frelse" personellet for at de skal delta i kvalitetsarbeidet".

På mange måter kan man si at kommentarene rundt selvevalueringene er på linje med de som ble gitt rundt auditprosessenes tema; Ønsket om at prosessen i større grad skal tilpasses institusjonenes behov synes svært fremtredende. Igjen må dette sees i forhold til hva som er auditprosessenes formål i dag, men hvis det er slik at institusjonene føler seg "marginale" i prosessen er dette et faresignal i forhold til fremtidige effekter av arbeidet.

Kommentarene til auditteamets besøk og rapport kan også sees på som en videreføring av den allerede nevnte kritikk. I forhold til audit-teamets besøk fremkommer det misnøye i de tilfeller hvor teamet opptrådte samlet under hele besøket, men også at personene som var representert i teamet ikke var de som prefektene mente kunne ha best forståelse og innsikt i deres situasjon:

“Audit-teamet bør kanskje deles mens de er på lærestedet slik at diskusjonen blir mer fokusert. Da slipper man at fem mennesker sitter og hører på det samme. I det møtet vi hadde med audit-teamet slapp jeg jo nesten ikke til fordi det var for mange som ønsket å ta ordet”.

Og:

“Jeg tror Høgskoleverket har plukket personer mer etter status og ikke etter kompetanse og representativitet når de satte sammen audit-teamet. Problemet var at det hele ble for “topptungt”. Gruppen hadde ikke forståelse for behovene til ulike nivåer og interessegrupper i systemet. Dette bør endres”.

Som Wahlén (1997: 25) og Hagström (1997: 14) tidligere har bemerket, har mange av auditrapportene som er skrevet et problem med å skille mellom kvalitet og arbeidet med å fremme kvalitet⁴. Noen av prefektene har da også bemerket dette med henvisning til at det ikke var “kvaliteten” som audit-teamet skulle bedømme, men at de i enkelte tilfeller likevel har gjort nettopp dette:

“Audit-rapportene må struktureres bedre. De skiller i dag ikke mellom “kvalitet” og “kvalitetsarbeid” som er to forskjellige ting. Mulig vi er forvirret, men audit-teamet hadde problemer med å holde tunga rett i munnen selv”.

Her bør det likevel bemerkes at rapportene for de fem lærestedene som studeres i denne rapporten var de første som ble skrevet. Flere prefekter antyder i tillegg at de første rapportene som ble skrevet i stor grad var for omstendelige i formen, noe som de prefekter som har lest rapporter fra senere auditprosesser synes å mene har blitt endret:

⁴ Dette problemet fremkommer også i denne rapporten. På spørsmål til prefektene om hvordan *arbeidet med kvalitet* er endret i etterkant av auditprosessen, fremkommer det svært ofte at prefektene henviser til endringer i undervisning og/eller pensum. Dette kan tyde på at skillet mellom kvalitet og arbeidet med denne ikke er spesielt forståelig og meningsbærende på institusjonsnivå. Se for øvrig punkt 4.1.

“Jeg ser jo nå at auditrapportene blir mer skarpere i kantene enn hva tilfellet var i starten. Dette synes jeg er bra. Hvis det er flere som “våger” å stå frem vil jo risikoen oppleves som mindre for det enkelte lærested i forhold til å utlevere seg”.

Et markant trekk ved kritikken som fremkommer er at svært få stiller spørsmålsteget ved Høgskoleverkets rolle som initiativtaker i forhold til kvalitetsarbeidet. Det prefektene synes opptatt av er at elementer i den nåværende prosessen ikke fungerer som de ønsker, eller at det er detaljer som de vil endre på. Høgskoleverket synes derfor å ha en svært høy legitimitet knyttet til sitt engasjement på dette feltet. En legitimitet som synes å gjøre problematikken knyttet til “accountability or improvement” om ikke irrelevant, så iallefall av mindre betydning enn i andre land.

Mulige forbedringspunkter

På spørsmål om hvordan arbeidet med kvalitet kan forbedres ytterligere enten ved lærestedene eller i Høgskoleverkets tilretteleggingsarbeid, har prefektene et vell av forslag som det vil gå for langt å gjengi i sin fulle detalj i denne rapporten. Det etterfølgende er derfor et forsøk på å gi et representativt utvalg av forslagene, inndelt etter hva lærestedene og Høgskoleverket i sær kan gjøre for å forbedre auditprosessen.

Høyskolene/universitetene

En stor gruppe av prefekter trekker her frem forslag som synes å støtte opp under tidligere siterte ønsker om en mer “fokusert prosess”. Det som nevnes spesielt er at hvis det er utdannings- og undervisningsvirksomheten som er målet, så bør dette tydeliggjøres ytterligere. Forslagene som nevnes omtaler i liten grad organisasjonsstruktur og styring/ledelse, men forhold rundt undervisning, samspill mellom lærere og studenter og kompetanseutvikling:

“Vi har jo fått en påminnelse om hvem vi er til for gjennom auditprosessen. Det er utdanning og undervisning som i sterkere grad må i fokus. Vi har ikke drevet nok “produktutvikling” her for å si det på den måten. Vi må fokusere mer på hva studentene lærer, hvordan de lærer, og om de klarer å omsette kunnskapen i sitt arbeid. Vi må fokusere sterkere på å fange opp hva som skjer når de har forlatt oss”.

Og:

“Vi må fange opp studentenes synspunkter på en annen måte enn i dag. Vi trenger en annen type kursevalueringer som også fanger opp forhold rundt lærings situasjon og miljø”.

Og:

“Pedagogisk utvikling for lærerne er viktig. Utdanningen er vår kjernevirksomhet og satsningen vår må reflektere dette i sterkere grad enn frem til nå”.

I tråd med at flere prefekter kritiserte hvilken beskjeden rolle selvevalueringssfasen hadde spilt i auditprosessen, konkretiserte mange av disse at selvevalueringene kan ha en større betydning for institusjonene enn den synes å ha ved dagens prosedyre:

“Selvevalueringen gir oss mye og den bør vi absolutt fortsette med. Samtidig tror jeg at selvevalueringssprosessen kan stå på egne bein, og ikke bare være en forberedelse til det eksterne besøket”.

Og:

“I neste selvevaluering ville jeg gått helt på tvers av eksisterende maktstrukturer her på lærestedet. Lederne får sagt sitt og har innflytelse uansett. Hvis de ansatte og studentene utformet rapporten ville man skape en mye mer “bottom-up” prosess som jeg tror lederne, meg selv inkludert, også hadde hatt nytte av”.

Det sistnevnte forslaget kan høres besnærende ut, ikke minst fordi man kanskje kunne få et bedre “eierskap” til prosessen blant fagpersonell og studenter. Begrunnelsen til forslaget er på linje med de som f.eks. mener at studentevalueringer av kurs bør være studentenes eget ansvar. Hvis ansvaret delegeres på denne måten kan man imidlertid risikere, som ved studentevalueringer av kurs, at ingen tar ansvaret for prosessen. Hvis man kunne finne en løsning på dette problemet, er det stor sannsynlighet for at denne type prosesser kunne drive frem nye og interessante tema på “kvalitetsagendaen”.

En tredje kategori forslag fra prefektene kan grupperes under betegnelsen “koblinger”. Et fellestrekk ved alle disse forslagene synes å være en bekymring for at kvalitetsarbeid risikerer å bli dekoblet fra annen virksomhet, og at man trenger møteplasser, forum og forbindelseslinjer til annen virksomhet for å forhindre dette:

“Vi driver en slags “peer review” triangulering med to andre institusjoner. Institusjon A vurderer institusjon B som igjen vurderer institusjon C, som igjen vurderer institusjon A. Dette har gitt oss mye og vi kommer til å fortsette med dette arbeidet”.

Og:

“Vi mangler forum for å snakke om kvalitet. Alle er enige om at vi må ha en kritisk dialog, men den må jo foregå et sted. Vi må snakke om hvordan kunnskap bør produseres, hvordan den kan produseres, men vi har ikke egnede steder for dette idag”.

Og:

“Vi trenger sterkere nettverk, både nasjonalt og internasjonalt. Å delta i et nettverk er jo i seg selv et kvalitetskjenne tegn. Vi lærer gjennom nettverk på en annen måte enn gjennom en audit, som uansett gode hensikter blir en “top-down”prosess”.

På mange måter kan sitatene over være eksempler på at mange prefekter muligens har et udekket informasjons- og kunnskapsbehov både når det gjelder interne og eksterne forhold av betydning for deres virksomhet og ledergjerning. Et behov som selvfølgelig også kan skyldes at mange institusjoner rett og slett ikke er dyktige nok i sin relasjonsbygging.

En annen type kommentar som også kan knyttes til begrepet “koblinger” kommer fra en prefekt som antyder at man i kvalitetsarbeidet kanskje driver et dobbeltarbeid i forhold til andre eksisterende prosesser:

“Jeg har problemer med å se den store forskjellen mellom selvevaluering og virksomhetsplanlegging. Begge prosesser adresserer jo de samme spørsmål”.

Kanskje er overnevnte sitat en indikasjon på at kvalitetsarbeidet i sterkere grad bør kobles til den ordinære styringsaktiviteten på læresteder og institusjoner?

Høgskoleverket

Som tidligere antydnet er det få prefekter som er motstandere av Høgskoleverket som ekstern aktør i kvalitetsarbeidet. Dette betyr imidlertid ikke at de tilfredse med Høgskoleverkets arbeid slik det utføres i dag. Spør man prefektene om hvilke tiltak fra Høgskoleverket som eventuelt ville bedre dagens prosedyrer fremkommer det ganske entydig at flertallet ønsker et mer markant Høgskoleverk:

“Jeg er forholdsvis positiv til hvordan Høgskoleverket har lagt opp prosedyrene sine i forbindelse med auditprosessen, og vil vel kanskje ikke endre så mye verken på formål eller fremgangsmåte. Samtidig kunne kanskje verket vært et enda større

ressurssenter for oss enn de er i dag. Vi trenger desperat til møteplasser, til nye ideer, til informasjon om hva som skjer og hvordan andre gjør ting”.

Og:

“Jeg tror Høgskoleverket kunne ha en mer markant rolle i auditprosessen. Det blir vel litt tilfeldig hva som fokuseres. De bør i sterkere grad spesifisere sine forventninger til oss. I dag fungerer besøket mer som representasjon enn som en profesjonell audit”.

Og:

“Bedømmingen var OK, men jeg synes nok at Høgskoleverket burde hatt en mer fremtredende rolle under besøket. De kan jo dette best, og underkommunisere sin rolle”.

Og:

“Dette er kanskje helt umoderne å si men en viktig oppgave som Høgskoleverkets forgjengere hadde (UHÄ) var jo en slags koordineringsrolle som faktisk var viktig. I dag synes jeg nesten desentraliseringen har gått for langt på enkelte punkt. Alle kan jo ikke sitte å finne opp kruttet på nytt heller. En slags veiledning i kvalitetsarbeidet hadde vært å foretrekke, så kunne vi heller selv vurdere hvor verdifull denne er for oss”.

Den siste kommentaren understreker at selv om et flertall av prefektene ønsker et mer aktivt og drivende Høgskoleverk i auditprosessen, er ikke dette ensbetydende med verket skal innta en mer kontrollerende eller kommanderende rolle. Det som spesielt etterlyses er ideer, kanskje som informasjon om “the good practice”, og større grad av profesjonalitet i kvalitetsarbeidet.

Som tidligere nevnt synes mange prefekter i tillegg å mene at institusjonene i altfor liten grad var involvert i auditprosessene, og at Høgskoleverket bør endre sitt opplegg for å øke grunnenhetenes deltakelse i prosessen:

“En ting er klart og det er jo at de (Høgskoleverket) ikke kan gjøre det samme en gang til. Der har de en utfordring. Jeg ser et behov for mer individuell oppfølging i forhold til lærestedene. Kanskje er det lærestedene som bør bestemme hva Høgskoleverket bør kikke på. At vi ber om råd i forhold til konkrete problem vi (på institusjonen) har. Ellers synes jeg at prosedyrene i sterkere grad burde fokusere på sammenligning uten at man dermed rangerer lærestedene”.

Og:

“Jeg synes direktivene som Høgskoleverket ga ut var bra. De viste til tema som er viktige i all utvikling. At systemet er i fokus er også bra, men institusjonen var altfor lite med, vi var for lite involvert i besøket. Dette er feil. Det er på institusjonene det viktige arbeidet foregår”.

Forslagene over antyder at Høgskoleverket har et dilemma i det fortsatte arbeidet med å utvikle auditprosessene: Er dagens prosesser hvor lærestedet er i fokus forenelig med en prosess hvor institusjonene blir mer involvert? Som antydnet under neste punkt kan kanskje prefektene selv være det bindeleddet som bedre kan sikre en slik kobling.

Hvem skal auditprosessen være til for?

I et forsøk på å konkretisere hva prefektene mener med sine utsagn om en mer “fokusert prosess”, ble de også stilt spørsmål om hvem prefektene synes auditprosessene mest bør være til for. Med andre ord; Hvilke interessenter er det auditprosessene bør adressere? Svaret som prefektene gir er meget entydig:

“Lærestedets ledelse er vel adressat for dagens prosedyre. Jeg kunne imidlertid tenkt meg at de (fremtidens auditprosesser) sterkere bør fokusere på strukturen slik den faktisk fungerer, og ikke slik den er tenkt å fungere. Det er institusjonene som fremdeles sitter på nøkkelen til kvaliteten”.

Det som overnevnte sitat illustrerer er at et flertall av prefektene selv ønsker å komme i søkelyset for auditprosessene. Begrunnelsene for dette er flere og inkluderer utsagn om at prefektene, spesielt nye og uerfarne, mangler den kompetanse som kreves for denne type arbeid, at det i liten grad foregår “opplæring” til prefekttrollen, samt at prefektene i stor utstrekning synes å mangle et forum hvor “deres” situasjon kan adresseres:

“Det er langt igjen før lederne på de ulike nivåene har den kompetanse og selvstendighet som kreves i dagens system. Her kunne auditprosessen bidra på en positiv måte”.

Og:

“Lederutvikling er vel kanskje det som faller meg mest inn i denne sammenhengen. Vi mangler vel fremdeles en profesjonalitet på lederskapet her på lærestedet – på alle nivåer”.

En del av disse prefektene ønsker klart at auditprosessene også setter søkelyset på hvilke forutsetninger de har for å utøve ledelse. Disse prefektene antyder at prefekttrollen oppleves som problematisk, både i forhold til virksomheten generelt som til kvalitetsarbeidet, og tror i liten grad på mer markante endringer hvis man ikke griper fatt i disse forholdene:

“Jeg tror vel at de problem vi har i dag fremdeles vil være der hvis vi ikke får en annen type lederskap. Valgsystemet mht prefekter er feilslått i forhold til de ulike reformene i høyere utdanning. Prefektene har i dag en dobbel lojalitet som bare skaper handlingslammelse. Vi mangler med andre ord forutsetningene for lederskap”.

Og:

“Det er paradoksalt at et “selskap” (institusjonen) som omsetter for mange titalls millioner i året har en leder som velges av personalet. Dette er, for å uttrykke meg mildt, veldig spesielt. Jeg synes at auditprosessen i sterkere grad kunne fokusere på dette. At f.eks. prefekter var målgruppe kunne være et bidrag til å innsnevre og fokusere hele prosessen”.

Med tanke på at det kun er prefekter som er intervjuet i denne rapporten bør sitatene over tolkes med forsiktighet. Hvis man hadde intervjuet studenter, fagpersonell eller administrasjon ville man sikkert fått mange oppfordringer om å bedre tilpasse auditprosessene også til deres konkrete behov. Samtidig befinner prefektene seg i en posisjon som ingen av de nevnte grupper innehar – de er på mange måter det personifiserte bindeleddet mellom lærestedet sentralt og den utøvende virksomheten på lokalt plan. Akkurat det er et argument som burde veie tungt når man vurderer eventuelle justeringer i opplegget for auditprosessene.

6 En avsluttende drøfting

Er man på rett vei?

En erfaren person innen kvalitetsarbeid vil i sin lesning hittil lett kunne finne likhetspunkter mellom denne rapporten og en selvevalueringsrapport fra et tilfeldig lærested: Rapporten har hittil bestått av utførlige beskrivelser og mindre grad av analyse. Det er derfor på tide å prøve å oppsummere og vurdere de inntrykk man sitter igjen med. Hva er helhetsinntrykket? Er man på rett vei?

Hvis man tar utgangspunkt i prefektenes forventninger synes de generelt å være positive til å medvirke i kvalitetsarbeidet. Klimaet for å få i stand endring og utviklingsarbeid, iallefall blant prefektene, synes derfor å ha vært svært godt. Spør man prefektene om deres synspunkter på selvevalueringen og selvevalueringsrapporten som ble utarbeidet i forkant av audit-teamenes besøk, fremkommer det da også at et mindre antall av prefektene mener de har hatt stor nytte av selvevalueringen og rapporten man skrev, men at et flertall av prefektene ikke synes å være helt fornøyde med disse to elementene. Som årsaken til misnøyen fremholder prefektene at selvevalueringen ofte fikk karakter av en passiv respons hvor man i liten grad klarte å utnytte selvevalueringen til utviklingsformål på egen institusjon, og at de i liten grad følte seg involvert i skrivingen av selvevalueringsrapporten. Prosessen derfor ble oppfattet som abstrakt og noe fjern fra deres situasjon. En følelse som synes å øke proporsjonalt med lærestedets størrelse. Mange påpeker også at selvevalueringsrapportene ble veldig "svarorientert", og at man ikke fikk til den kritiske holdning som man gjerne ønsket (jfr. også Östling 1997).

Hva kan så årsakene være til den forholdsvis høye andelen prefekter som er misfornøyd med lærestedets egen innsats under forberedelsene? Et mulig svar kan være at lærestedene i stor utstrekning har sett på selvevalueringene bare som forberedende prosesser, og ikke som et selvstendig arbeid. Et annet mulig svar kan man finne hvis man studerer selvevalueringsprosesser i Norge. I de selvevalueringer som ble foretatt under årene 1992–96 synes mange institutter og avdelinger (les: institusjoner) nettopp å påpeke at selvevalueringen og selvevalueringsrapporten i altfor stor grad ble beskrivelser av virksomheten og hvor analysen glimret med sitt fravær. Samtidig viste en

studie at svært mye av tiden som man brukte til selvevalueringen imidlertid gikk bort til forholdsvis trivielle oppgaver, som å samle inn statistikk (som ikke eksisterte fra før) og gjøre enkle oppsummeringer av virksomheten (Stensaker 1996). Man kan mistenke at det samme også kan gjelde for svenske læresteder. Ofte kan man være fristet til å tro at lærestedene kanskje har en større grad av profesjonalitet i sin drift og analyse av denne enn det som i virkeligheten er tilfelle (Stensaker 1996, jfr. også Rolf 1997). Hvis dette er riktig er det kanskje ikke så rart at mange prefekter etterlyste mer veiledning og tydeligere retningslinjer for hvordan de skulle bidra i selvevalueringen, samt mer “kvalitetssikring” i skrivningen av rapporten. Graden av misfornøydhet kan derfor også skyldes at prefektene mener rapportene rett og slett ikke klarte å fange opp og diskutere de “viktige tingene”.

Hva så med audit-teamets besøk og deres rapport? En oppsummering av prefektens svar her indikerer en klar skuffelse når det gjelder selve besøket. Mye av dette synes å kunne tilbakeføres til auditbesøket opplegg. Mange prefekter påpeker at det tøffe tidskjemaet og de store forsamlingene med mennesker bidro til en formell stemning som ikke kunne løses opp på den tiden som var til rådighet. Igjen synes det som om dette synspunktet avhenger av lærestedets størrelse. Andre kritikkpunkter som ble fremført var møtene som en følge av opplegget mer hadde karakteristika av verifisering av fakta enn utvikling av virksomheten, og at altfor mye tid og energi ble fokusert rundt organisasjonsstruktur og sentral forvaltning på lærestedet. Når det gjelder audit-teamenes rapporter deler prefektene seg i to forholdsvis store grupper der den ene hevder at rapporten ikke har betydd noe særlig for dem og at man i liten grad har hatt nytte av den, og der den andre understreker at rapporten heller sees på som en liten del av en større prosess – en prosess som i sin helhet har betydd mye for prefektene.

Svarene fra prefektene antyder en tendens til at audit-teamene i for stor grad kan ha fokusert på “hva som var krevet av dem” under sine besøk. Ikke fordi organisasjonsstruktur i seg selv ikke kan ha betydning for arbeidet med kvalitet, men fordi mange prefekter synes å mene at audit-teamet i liten grad adresserte problemer som opptok prefektene. At rundt halvparten av prefektene nedtoner audit-teamenes rapporter til fordel for den samlede auditprosessens betydning, kan sees på både som positivt og negativt. Negativt fordi man i liten grad synes å være lydhøre overfor eksterne innspill. Positivt fordi man på den måten vektlegger det kontinuerlige “kvalitetsarbeidet” fremfor en mer “passiv” respons på eksterne initiativ.

Den kritiske holdningen til auditbesøkene og auditrapportene synes imidlertid ikke å ha resultert i en avvisning av kvalitetsarbeidet. Summerer man opp svarene fra de intervjuede prefektene svarer hele 21 av 24 at auditprosessen har hatt konkret *betydning* for institusjonen som de leder, men at endringene, justeringene eller tiltakene som er iverksatt riktignok ofte har vært av inkrementalistisk karakter. Hvis man går nærmere inn på hva slags effekter prefektene trekker frem, viser det seg også at det eksisterer store variasjoner mellom institusjonene. I forhold til de målsettinger denne rapporten har tatt utgangspunkt i, viser det seg at det er *flest* effekter å spore innenfor “ledelse og styring av kvalitetsarbeidet” og innen “kompetanseutvikling”. Et flertall prefekter hevder i tillegg at auditprosessene har bidratt til å gi dem personlig mer oversikt, at prosessene har synliggjort problemer og antydte strategier i det videre utviklingsarbeidet. I tråd med dette hevder prefektene også at auditprosessene har bidratt til å øke deres refleksjonsnivå, riktignok uten at dette i seg selv har gitt mer retning på kvalitetsarbeidet.

En videre analyse viser at det er innenfor “internasjonalisering” og “likestilling” at man foreløpig kan se *færrest* effekter av arbeidet så langt. Som årsaker til dette trekker prefektene frem at internasjonalisering koster penger, og at dagens ressursituasjon er for vanskelig til at en utvikling innen dette feltet er mulig. I forhold til likestilling påpeker prefektene at dette er et felt hvor man først kan se endringer på lang sikt, og at også kortsiktig rekruttering av det ønskede kjønn er vanskelig både ut fra nedarvede tradisjoner på individnivå, som ut fra en mangel på kvinner og menn innen visse fagområder og disipliner. Et område som prefektene tydeligvis har nedlagt mest *energi* på, men kanskje ikke fått resultater helt i stil med innsatsen er “interessent-samarbeid”. Dette er et felt hvor svært mange prefekter understreker at man gjerne hadde ønsket å engasjere studentene i kvalitetsarbeidet i langt større grad enn man faktisk har klart. Dette synes imidlertid å være et problem også i England (jfr. Becher 1997: 29). En del prefekter opplever identiske problemer også i forhold til egen stab, og hevder at begrepet “kvalitet” kan være blokkerende for å få istand tiltak og involvering fra fagpersonellet. På den andre siden hevder prefektene at engasjementet ikke er noe problem hvis man bare klarer å konkretisere kvalitetsarbeidet, noe som kan tyde på at begrepet “kvalitetsarbeid” hos fagpersonell ikke bare vekker positive assosiasjoner. I de svært få kommentarer som berører eventuelle uintenderte effekter av auditprosessen, fremheves det nettopp at forventningene til kvalitetsarbeidet på enkelte institusjoner også har vært svært høye, og at skuffelsene har lettere for å bre seg når effektene kanskje ikke ble så radikale som man hadde håpet på.

Når man ber prefektene kaste et tilbakeblikk på auditprosessen under ett synes Högskoleverkets arbeid med auditprosessene å ha svært høy legitimitet og støtte. Den kritikk som rettes mot auditene er mer rettet mot detaljer i det nåværende opplegget, og ikke mot auditprosessene i seg selv. På spørsmål om man opplever Högskoleverket som “kontrollør” fremkommer det at prefektene mener at lærestedets interne oppfølging og styring er langt hardere og tøffere. Her bør det også nevnes at endel prefekter faktisk ønsker mer enda involvering, veiledning og assistanse både fra eget lærested og fra Högskoleverkets side. Auditprosessene synes derfor i stor grad å bli oppfattet som reelle forsøk på utvikling og forbedring av kvaliteten i høyere utdanning. Sagt på en annen måte: “Improvement”-dimensjonen i prosessen synes å være sterkere enn “Accountability”-dimensjonen.

Sett i forhold til de forventninger skissert om større grad av sentralisering og formalisering som et ytre synlig tegn på endringer må disse tildels sies å være bekreftet. At mange prefekter opplever endringer innen “ledelse og organisasjon av kvalitetsarbeidet” kan nettopp sies å være en indikasjon på økt grad av sentralisering og koordinering av virksomheten på lærestedene. At mange prefekter i tillegg hevder at graden av “synlighet” har økt i form av reviderte virksomhetsplaner, nyskrevne kvalitetsplaner, at man har fått frem “lister” over prioriterte tiltak, at man bygger opp infrastruktur for å håndtere kvalitetsarbeidet o.l. kan være en indikasjon på økt formaliseringsgrad (jfr. også Askling 1997). Til sammen gir dette en antydning om hvilken retning endrings- og utviklingsarbeidet beveger seg i – selv om tilpasningene i det enkelte tilfelle kan være store.

Kan ikke slike ytre kjennetegn kun tenkes å være en fasade mot omgivelsene? Dette synes lite sannsynlig av to årsaker: For det første synes omgivelsene i liten grad å utgjøre en trussel for prefektene og deres institusjoner. Fraværet av både insentiver og sanksjoner er selvfølgelig en medvirkende årsak til den tillit som synes å råde mellom Högskoleverket og lærestedene (jfr. Askling 1997). Behovet for å gjøre symbolske tilpasninger synes derfor å være ganske liten. For det andre er de effekter som prefektene viser til svært troverdige – både hvis man vurderer prefektens samlede bilde av situasjonen på det enkelte lærested, og mot de responser som det enkelte lærested sentralt tidligere har gitt til kjenne (Niklasson 1997).

Samlet gir inntrykkene fra auditprosessene en bekreftelse på at man er på rett vei når det gjelder kvalitetsarbeidet i Sverige. Foreløpig synes mye tid og

energi å gå med til å få “oversikt” og gi en “status” over virksomheten. De effekter som kan identifiseres finner man også innen for de “enklere” forholdene som man kan gripe fatt i, f.eks. innen kompetanseutvikling hvor personellens egeninteresse er stor. Færre effekter finner man på områder som krever langt mer “frivillig” innsats, f.eks. når det gjelder å dra studenter med i kvalitetsarbeidet. Få institusjoner synes også å ha etablert et dokumentert “kvalitetssystem” og robuste rutiner i sitt kvalitetsarbeid. Dette er imidlertid ikke overraskende når man vet at det tok 3–4 år før formelle systemer for kvalitetsarbeidet ble etablert i England (HEQC 1996)⁵.

Noen utfordringer

Oppsummeringen foran bekrefter at mye godt arbeid er nedlagt i de svenske auditprosessene, men den viser også at det fremdeles finnes utfordringer å gripe fatt i når det gjelder å forbedre *auditprosessen*. Enkelte av disse utfordringene fortjener en nærmere kommentar.

De tiltak som man i mange land har iverksatt for å sikre, utvikle eller kontrollere kvaliteten i høyere utdanning er et uttrykk for et ønske om å gripe de komplekse utfordringer som høyere utdanning står overfor. Det er mange gode formål som skal ivaretas av høyere utdanning, og “kvalitetsarbeid” synes å være en slags overbygning over mye av kompleksiteten som eksisterer innen denne sektoren. Kvalitetsarbeid er i våre dager “alt” og inkluderer både ønsker om øket effektivitet, høyere produktivitet, bedre relevans som de tradisjonelle akademiske kvalitetskriterier (Karlsen & Stensaker 1996). Ambisjonene om et helhetsperspektiv er store, men er de realistiske?

Kompleksiteten i høyere utdanning kommer da også kontinuerlig til uttrykk under intervjuene med prefektene. Paradoksene og ulike dilemma synes nærmest å stå i kø. På den ene siden poengterer nesten alle prefektene hvor viktig det er med “kvalitet” og “kvalitetsarbeid”, på den andre siden klager de over at “kvalitetsarbeidet” tar tid bort fra “kvaliteten” – nemlig forskningen, undervisningen og formidlingen. På den ene siden ser alle prefektene behovet for en større målretting og fokusering av virksomheten de bedriver, på den andre siden klager de over for mye “managementtenkning”. På den ene siden har prefektene sympati for den selvstendighet og autonomi

⁵ Erfaringene fra England gjelder lærestedet og ikke institusjonsnivået, men samtidig er det vel vanskelig for et lærested å hevde at det har et “system” hvis ikke det “systematiske” arbeidet også gjøres på grunnivåene.

man nyter av på institusjonshold, på den annen side etterlyser de sentrale retningslinjer og behovet for at noen “viser dem” hva som er fornuftig å gjøre. Ut fra dette er det kanskje ikke så rart at kvalitet er “alt” i våre dager. Ønsket om å skape struktur og orden i det “kreative kaoset” er uten tvil en mektig drivkraft.

Problemet med helhetsperspektiv er selvfølgelig å yte detaljene og kompleksiteten rettferdighet. Låner og omskriver man et kjent sitat fra Aaron Wildavsky (1973) kan man imidlertid kanskje hevde at hvis *“Quality is everything, maybe it’s nothing?”* Utfordringene for det videre kvalitetsarbeidet synes nettopp å ligge her: Bli arbeidet for abstrakt, for lite relevant og fremfor alt, for lite konkret, blir “kvalitet” bare enda et av de utallige konsepter som gjennom historien har blitt lansert som “løsningen” på de kanskje uløselige og tidløse organisasjonsproblemer som vi bestandig synes å stri med. Når mange prefekter klager over at de ikke kjenner seg igjen i det bildet som tegnes av deres institusjoner og lærested, over for høyt abstraksjonsnivå og manglende relevans, er dette kritikk som bør tas alvorlig. Hvis “kvalitetsarbeid” hos enkelte ikke lenger gir mening, bør man kanskje stoppe opp og justere kursen. Kanskje man til og med skulle finne tilbake til noen de gamle begrepene fra før “kvalitetens” tid?

Samtidig har begrepet “kvalitet” en klang som vekker positive assosiasjoner. Ingen er eller tør være “imot” kvalitet og kvalitetsarbeid. At Högskoleverket har poengtert at auditprosessene i tillegg skal være utviklingsprosesser, er et bidrag som ytterligere synes å forsterke velviljen. Det er imidlertid grunn til å spørre om auditprosessene slik de er lagt opp i dag likevel har en utforming som ivaretar lærestedenes behov? For det første synes selvevalueringene kun å betraktes som en forebredelse til det eksterne audit-teamets besøk, og ikke som en selvstendig prosess som lærestedet og institusjonene kunne nyttiggjøre seg uavhengig av eventuelle eksterne kommentarer og innspill. For det andre synes dagens auditbesøk å balansere på grensen av hva som er forsvarlig når det gjelder forholdet mellom tid til rådighet og hvilke tema som skal diskuteres under besøket. Størrelsen på endel læresteder utgjør her ofte en faktor som bidrar til å forverre muligheten til å gå i dybden. I det hele tatt synes besøkene å være mer tilpasset audit-teamenes behov heller enn lærestedenes og institusjonenes⁶. For det tredje, og relatert til det foregående

⁶ Hvis man sammenligner audit-teamenes svært høye tilfredshet med hvordan de har skjøttet sin oppgave, mot hva prefektene mener de fikk ut av besøket, fremkommer det svært forskjellige syn (jfr. Niklasson 1997: 41–42).

punktet, synes de tema som diskuteres mer å være de “gangbare” og “politisk korrekte” enn de som kanskje lærestedene og institusjonene ønsker å fokusere på. For det fjerde synes auditprosessen mer å adressere strukturen på lærestedene “slik man i fremtiden håper at den skal være”, enn hva dagens realiteter tilsier. Å fokusere på rektor og sentraladministrasjon er uten tvil påkrevet i lys av 1993-reformen, men samtidig er universiteter og høyskoler en treg materie å endre.

Kanskje er situasjonen på endel læresteder fremdeles ikke så ulik den som Ruin (1989) beskrev på slutten av 80-tallet?⁷ Problemet er imidlertid om man kan endre på denne situasjonen hvis man ikke også involverer grunnivåene i endringsprosessen? Igjen synes dette å være et problem som er assosiert med lærestedets størrelse. Hvis det fremdeles er “virksomheten” som skal være i fokus, bør man kanskje vurdere å i mye større grad gripe fatt i *samsillet* mellom de ulike nivåene på lærestedene. For det første synes det å herske uenighet om hvem som skal ha initiativet og ansvaret for kvalitetsarbeidet på de ulike nivåene. Mange prefekter synes f.eks å etterlyse initiativ fra rektor i slike sammenhenger (se pkt. 4.1.5 og pkt. 4.4), mens mange læresteder sentralt synes å delegerer dette ansvaret til institusjonene (jfr. Wahlén 1997: 10–11). For det andre synes dagens auditprosesser å være noe “topptunge” i sin fokusering. Dette i motsetning til f.eks fag- og disiplinevalueringene i Norge som synes å fokusere altfor mye på grunnivåene på lærestedene, og hvor man ikke i tilstrekkelig grad vurderte lærestedenes utviklingsmuligheter (Stensaker 1996). Den store utfordringen for Høgskoleverket synes derfor ikke å være balansen mellom “accountability” og “improvement”, men balansen mellom å gi oppmerksomhet både til sentralnivået og grunnenhetene på lærestedene i auditprosessen.

Når dette er sagt, og som rapporten har vist, har lærestedene og institusjonene hatt nytte av auditprosessen også slik den fungerer i dag. Spørsmålet er om nytten kan økes ytterligere ved å legge større vekt på hva lærestedene og institusjonene mener er de sentrale utfordringene i kvalitetsarbeidet. De som

⁷ Selv om nyere forskning antyder at bildet av universiteter som “organiserte anarkier” står for fall (Dill 1996), kan imidlertid dette sies i langt større grad å gjelde den anglosaksiske virkeligheten enn den nordiske.

i dag synes å dra aller mest nytte av auditprosessen er de eksterne audit-teamene (Niklasson 1997: 50–53)⁸. Dette er i seg selv positivt for kvalitetsarbeidet i svensk høyere utdanning på lengre sikt ved at audit-teamene kan overføre sine erfaringer til egen institusjon og til eget lærested, men var vel ikke den opprinnelige intensjonen bak arbeidet?

Argumentene så langt trekker i retning av at auditprosessene kanskje bør fokuseres mer. Dette kan gjøres ved ulike justeringer, og ut fra ulike formål. Ønskes en ytterligere innsats rettet mot forbedring og utvikling ut fra en selvreguleringstanke, kan man som indikert over, i større grad overlate defineringen av hvilke tema som audit-teamene skal ta opp til lærestedene og institusjonene selv. Ønskes en sterkere innsats rettet mot at lærestedene bør synliggjøre og demonstrere sin kvalitet overfor omgivelsene, er det mulig å tenke seg en mer “stikkprøvebasert” auditprosess – hvor et mindre antall tema, f.eks grad av internasjonalisering eller eksistensen av formelle evalueringssystemer, settes på dagsorden. Som Becher (1997: 31) har påvist fra England, kan et eksternt “trykk” på få noen utvalgte områder gi svært markante effekter på lærestedsnivå.

En annen mulighet er selvfølgelig å beholde bredden i de tema som auditprosessene tar opp, men snevre inn antallet interessenter. I så fall kan sikkert denne rapporten brukes som et argument for å gi institusjonene og prefektene en mer sentral posisjon i auditprosessene. Prefekter synes å ha en nøkkelrolle å spille i kvalitetsarbeidet på lærestedene, både som formidlingskanal mellom topp og bunn på lærestedene, men også som initiativ og ansvarlig utøver i forhold til det kvalitetsarbeid som bedrives i grunnenhetene. Forutsetningene for at prefektene skal kunne innta en slik rolle synes imidlertid ikke bestandig å være tilstede, noe som er en klar indikasjon på *hvem* auditprosessen bør være til for i en eventuell neste runde. Problemer prefektene står overfor er f.eks knyttet til “overlevering” av kunnskap fra en prefekt til den neste, og mangel på “arbeidsinstrukser” i sitt arbeid. Egen erfaring synes å være den totalt dominerende kunnskapskilden for hvordan oppgaven løses. Erfaring er imidlertid noe man først får etter adskillige år, og hvis mange prefekter mener de mangler en profesjonalitet i forhold til sin rolleutøvelse, at de mangler råd og veiledning om hvordan de

⁸ Det bør likevel understrekes at dette ikke er uvanlig. Også ved f.eks de norske fag- og disiplinevalueringene understreket evaluatorne at de hadde lært svært mye av arbeidet, og at de håpet at dette også skulle nedfelle seg i egen institusjon (Stensaker & Karlsen 1994).

skal håndtere og prioritere kvalitetsarbeidet, bør det legges vekt på å gi dem assistanse på dette feltet. En slik tilnærming kan høres ut som en innblanding i institusjonenes og lærestedenes “indre liv”, men behøver ikke få et slikt uttrykk. Som Rolf (1997: 80) også har antydnet, er det et stykke igjen til man kan si at det eksisterer en profesjonell analyse og kritikk av beslutningsunderlag på lærestedene, og at det er et behov for en tydelig diagnose av beslutningsprosedyrer for å forstå og håndtere underliggende mekanismer og utfordringer som eksisterer i dagens høyere utdanning. Hvorfor ikke nettopp begynne med prefektene? Kanskje er det f.eks mulig å knytte auditprosessene til konkrete ledelsesutviklingsprosjekter?

Dette bringer tankene hen på muligheten av å koble kvalitetsarbeid til andre prosesser som foregår.

Som denne studien også er en god illustrasjon av skjer “kvalitetsarbeidet” parallelt med mange andre endringsprosesser, både på myndighetsnivå og på lærestednivå, og mulighetene for å knytte kvalitetsarbeidet til disse burde være mulig i langt sterkere grad enn hittil. En klar fordel ved slike koblinger er ikke minst at kvalitetsarbeidet på den måten integreres bedre i det daglige arbeidet i høyere utdanning, og at man dermed minsker risikoen for at kvalitetsarbeidet blir en “virksomhet” i virksomheten.

Utfordringene er med andre ord fremdeles mange, men det faktum at Sverige synes å ha et svært godt klima for diskutere kvalitetsspørsmål ved at man fører en kontinuerlig og åpen dialog mellom myndigheter og læresteder om hvordan kvalitetsarbeidet bør gripes an, synes imidlertid å være en vesentlig faktor som forklarer de gode resultat som er oppnådd til nå. Klarer man å holde denne dialogen ved like synes derfor mulighetene å være langt større enn begrensningene i det fortsatte kvalitetsarbeidet.

Litteratur

Asking, B. (1997) Quality Monitoring as an Institutional Enterprise. *Quality in Higher Education*, 3, 1, pp 17–26.

Becher, T. (1997) Traditional and Modern Concepts of Institutional Quality, I *Kvalitets- och förbättringsarbete vid universitet och högskolor*. Högskoleverkets skriftserie 1997: 4S, Stockholm.

Chaffee, E.E. (1984) Successful Strategic Management in Small Private Colleges. *Journal of Higher Education*. 55, pp 212–241.

Dill, D.D. (1996) Academic Planning and Organizational Design: Lessons from Leading American Universities, *Higher Education Quarterly*, 50, 1, pp 35–53.

Engwall, L. (1995) *A Swedish Approach to Quality in Higher Education – The Case of Uppsala*. OECD/IHME, Paris.

Hagström, S. (1997) Om kvalitet. I *Kvalitets- och förbättringsarbete vid universitet och högskolor*. Högskoleverkets skriftserie 1997: 4S, Stockholm.

HEQC (1994) *Learning from Audit*. Higher Education Quality Council, London.

HEQC (1996) *Learning from Audit 2*. Higher Education Quality Council, London.

Högskoleverket (1996) *The National Quality Audit of Higher Education in Sweden*. Högskoleverkets rapportserie 1996: 10R, Stockholm.

Högskoleverket (1997) *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid fem lärosäten*. Högskoleverkets rapportserie 1997: 1R, Stockholm.

Jackson, N. (1996) Internal Academic Quality Audit in UK Higher Education: Part I – Current Practice and Conceptual Frameworks. *Quality Assurance in Higher Education*, 4, 4, pp 37– 46.

Jackson, N. (1997) Internal Academic Quality Audit in UK Higher Education: Part II – Implications for a National Quality Assurance Framework. *Quality Assurance in Higher Education*, 5, 1, pp 46–54.

- Karlsen, R. & B. Stensaker (1996) *Kvalitet i høyere utdanning – Teori, empiri og praksis*. Rapport 1/96, NIFU. Oslo.
- Kells, H.R. (1992) *Self-Regulation in Higher Education*, Higher Education Policy Series, Jessica Kingsley Publishers, London.
- Kells, H.R. (1995) *Self-study Processes: A Guide to Self-evaluation in Higher Education*. Oryx Press, Phoenix, Arizona.
- Kim, L. (1996) Var finns hindren för förnyelsen? 1993 års högskolereform. Vad blev det av den? Sju vittnesmål efter tre år. Högskoleverkets skriftserie 1996: 6S, Stockholm.
- Kirk, J. og M. L. Miller (1986) *Reliability and Validity in Qualitative Research*. Qualitative Research Methods Series, No. 1, Sage, London.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforslaget, Oslo.
- Merton, R.K., M. Fiske og P. L. Kendall (1990) *The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures*. The Free Press, New York.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.
- Niklasson, L. (1996) *Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet, Ds 1996: 18, Stockholm.
- Niklasson, L. (1997) *Vad tycker de inblandade i första omgången bedömningar av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete?* Högskoleverkets rapportserie 1997: 1R, Stockholm.
- Olsen, J.P. (1970) Local Budgetting – Decision Making or Ritual Act? *Scandinavian Political Studies*, Vol. 5, pp 85–118.
- Rolf, B. (1997) Kvalitet i högskolans grundutbildning. I *Kvalitets- och förbättringsarbete vid universitet och högskolor*. Högskoleverkets skriftserie 1997: 4S, Stockholm.
- Ruin, O. (1989) Samhällstendenser speglade i en universitetsinstitution. I T. Nybom (red) *Universitet och samhälle – Om forskningspolitik och vetenskapens samhälliga roll*. Tidens Förlag, Stockholm.
- Satow, R.L. (1975) Value-Rational Authority and Professional Organizations: Weber's Missing Type. *Administrative Science Quarterly* 20, pp 526–531.

- Silverman, D. (1993) *Interpreting Quantitative Data – Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*, Sage Publications, London.
- Stensaker, B. & R. Karlsen (1994) *Å vurdere kvalitet?* Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. Rapport 10/94. Oslo.
- Stensaker, B. (1996) *Organisasjonsutvikling og ledelse – Bruk og effekter av evalueringer på universiteter og høyskoler*. Rapport 8/96, NIFU. Oslo.
- Van Vught, F.A. (1993) Towards a General Model of Quality Assurance in Higher Education. I Brennan, J. & F.A. van Vught *Questions of Quality: In Europe and Beyond*. Higher Education Report no. 1, Quality Support Centre, London.
- Van Vught, F.A. (1994) Intrinsic and Extrinsic Aspects of Quality Assessment in Higher Education, I Westerheijden, D., J. Brennan & P.A.M. Maassen (eds) *Changing Contexts of Quality Assessments – Recent Trends in West European Higher Education*, CHEPS, Lemma, Utrecht.
- Vedung, O. (1994) *Utvärdering i offentliga sektorn: Problem och lösningar*. Ds 1994: 117, Fritzes, Stockholm.
- Vroeijensteijn, A.I. (1997) *Accountability and Improvements in the Republic of Scholars*. Höskoleverkets rapportserie 1997: 1S, Stockholm.
- Wahlén, S. (1997) *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid fem lärosäten – en sammanfattning*. Höskoleverkets rapportserie 1997: 1R, Stockholm.
- Wildavsky, A. (1973) If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences* 4, pp 127–153.
- Östling, M. (1997) *Self-Evaluation for Audit – A Tool for Institutional Improvement?* Paper presentert på INQAAHE-konferansen, Bergen-Dal, 24–28 mai 1997, Sør-Afrika.