

Kvalitet &



Kvalitet i uddannelsessystemet blev sat på dagsordenen i 1980'erne I Danmark skete det under den daværende borgerlige regering, hvor undervisningsminister Bertel Haarders satsede på at gøre kvalitet til hovedtemaet i uddannelsesdebatten ved at igangsætte debatter, udvalgsarbejder og udviklingsprojekter. Et af de mere håndfaste resultater var Evalueringscenteret for de Videregående Uddannelser, som efter flere års tilløb blev etableret i 1992. Også i lande som USA og England blev kvalitet gjort til et centralt mål for uddannelsespolitikken. Det var en paradoksal udvikling; for kvalitetsbegrebet angiver ikke nogen egentlig retning for politikken. Uddannelserne skal ikke gøre noget bestemt, de skal bare gøre det godt. Alligevel har kvalitet siden da været en stærk 'dagsordensætter'. Det er svært at erklære sig uenig i, at kvaliteten skal være i højsædet. Dermed har kvalitetsmålsætningen kunnet bidrage til at dreje diskussionen væk fra andre målsætninger uden direkte at afvise dem. Det gælder ikke mindst en målsætning, som stod stærkt i 1970'ernes uddannelsespolitik, nemlig den sociale lighed.

¹ Jeg har behandlet forholdet mellem kvalitet, evaluering og akkreditering mere udførligt andetsteds (Rasmussen 2011).

akkreditering¹

Kvalitetsmålsætningen på uddannelsesområdet havde således et klart politisk ærinde, og det har den til en vis grad stadig. Men det markante opsving i kvalitetsprojekter, evalueringer og effektundersøgelser inden for uddannelsesområdet er også led i en mere generel tendens, som gerne betegnes 'new public management' (NPM). Det er en forandring i den offentlige styringsformer, hvor vægten forskydes fra gennemførelse af politisk besluttede programmer via regelstyring til styring via målsætninger og økonomiske rammer. Samtidig indebærer det en bestræbelse for at etablere markeder for offentlige serviceydelser, hvor borgerne kan vælge mellem forskellige tilbud, og hvor de offentlige organisationer effektiviseres via indbyrdes konkurrence og stærke ledelser. Det var da også karakteristisk, at Bertel Haarder i 1980'erne knyttede kvalitetsbegrebet sammen med ideerne om afbureaukratisering og frit forbrugsvalg (Rasmussen 1998, s. 18 f.).

Det uddannelsespolitiske fokus på kvalitet rejste naturligt spørgsmålet om måling af kvaliteten og førte til en række initiativer med henblik på at evaluere og sikre kvaliteten i de videregående uddannelsers indsats. I midten af 1980'erne etablerede Holland, Frankrig og Storbritannien nationale systemer for evaluering af de videregående uddannelser, og i de følgende år fulgte mange andre europæiske lande trop. Der var betydelige forskelle fra land til land, men der var nogle væsentlige fællestræk (Teichler 2007, s. 58). Evaluering blev gennemført med regelmæssige mellemrum (f.eks. hvert femte år) frem for i særlige situationer. Evalueringssystemerne omfattede hele sektoren af videregående uddannelser og ikke f.eks. kun de højt præsterende (som typisk blev evalueret i forbindelse med ansøgninger om nye forskningsprogrammer) eller de lavt præsterende. Der var tale om systematiske evalueringer, hvor kriterier og procedurer overvejende

var offentlige og kendt på forhånd. Og evalueringerne rettede sig som regel mod kollektive aktører, som programmer, institutioner og institutter, frem for mod enkeltindivider. Disse træk gjaldt også for den evalueringsmodel, som det danske Evalueringsscenter for de Videregående Uddannelser udviklede og brugte.

Evaluering og kvalitetssikring

Kvalitetssikring af uddannelsesprogrammer kan foregå med forskellige tilgange og med anvendelse af forskellige metoder. Kvalitetssikring er beslægtet med programevaluering, og mange af de begreber og modeller, man finder inden for evalueringslitteraturen, kan også bruges til at beskrive kvalitetssikring.

Inden for evalueringsteori skelner man dels mellem ekstern og intern evaluering og dels mellem summativ og formativ evaluering. Også inden for kvalitetssikring kan der skelnes mellem en eksternt baseret model, hvor en udefrakommende instans (f.eks. et konsulentfirma, en specialiseret evalueringssenhed eller en ad hoc-arbejdsgruppe) undersøger og vurderer kvaliteten, og en internt baseret model, hvor uddannelsesinstitutionens egne aktører undersøger og vurderer kvaliteten. Og der kan skelnes mellem en kvalitetssikring med summativt sigte, hvor en sammenfattende vurdering på et givent tidspunkt (f. eks. i forbindelse med stillingtagen til videreførelse eller nedlæggelse af en uddannelse) tjener som grundlag for en autoritativ beslutning, og en kvalitetssikring med formativt sigte, hvor resultater af kvalitetsundersøgelser stilles til rådighed for uddannelsens aktører med henblik på læring og forbedring af indsatsen (Broadfoot 2007).

I tilrettelæggelsen af evalueringsundersøgelser med henblik på kvalitetssikring kan man skelne mellem tre

tilgange, som efterspørger hver deres type og viden og anvender de tilsvarende metoder (jfr. Brennan & Shah 2000, som dog skelner mellem fire tilgange). Den første tilgang kan kaldes den akademiske; den lægger vægt på det faglige eller professionelle skøn via forskellige former for fagfælles bedømmelser. Præmissen her er, at kvalitet ikke kan operationaliseres i eksplicite kriterier, og at man derfor må støtte sig til de faglige eksperter skøn. Den anden tilgang kan kaldes den administrative; den lægger vægt på kriteriebaseret undersøgelse og dokumentation af kvalitet. Præmissen er her, at kvalitet faktisk kan operationaliseres i form af eksplicite kriterier, som muliggør en 'objektiv' måling. Denne type metoder fokuserer på tilvejebringelse og komparativ analyse af nøgletal, f.eks. for undervisnings- og lærerressourcer, gennemførelsestider og eksamensresultater. Den tredje tilgang kan kaldes den brugerorienterede; her lægges der vægt på at dokumentere brugernes - de studerende, aftagerne og andre interessenter - vurderinger af kvaliteten. Præmissen er her ligesom ved den akademiske tilgang, at kvalitet ikke kan operationaliseres i faste kriterier; men hvor den akademiske tilgang lægger vægt på den faginterne ekspertise, lægger den brugerorienterede tilgang vægt på ekspertisen hos de eksterne interessenter. Metoderne er typisk kvantitative eller kvalitative holdningsundersøgelser.

De fleste systemer for evaluering af uddannelseskvalitet omfatter flere af disse tilgange og metoder, i forskellige kombinationer.

Akkreditering af videregående uddannelser

Akkreditering er en form for kvalitetsvurdering, som skal konkluderes med en 'ja-' eller 'nej'-afgørelse (Hämäläinen et al. 2001), og som indebærer en formel godkendelse eller ikke-godkendelse af uddannelser, institutioner osv. For de autoriteter, som har ret til at træffe akkrediteringsafgørelser, er ikke-akkreditering ledsaget af et ønske om, at det pågældende program skal forsvinde eller grundlæggende forandres.

I USA har akkrediteringsprocedurer i lang tid spillet en væsentlig rolle inden for de højere uddannelser. Der har fungeret et udbredt og meget differentieret akkrediteringssystem, varetaget af private akkredi-



teringsorganisationer (Eaton 2009). Men selv om det amerikanske universitetssystem ofte er blevet regnet som forbillede i Europa, var der i første omgang ikke meget interesse for akkreditering. Det ændrede sig imidlertid i løbet af 1990'erne, hvor der viste sig en stærk interesse i mange europæiske lande for at indføre systemer til akkreditering af videregående uddannelser. Det skete tidligst i Central- og Østeuropa, hvor overgangen til markedsøkonomi førte til en interesse for privat drevet videregående uddannelse, og hvor etableringen af private universiteter skabte behov for godkendelsesprocedurer (Teichler (2007, s 60).

Interessen for akkreditering i Europa var også forbundet med en ide om, at uddannelsesprogrammer og uddannelsesinstitutioner skulle være sammenlignelige af hensyn til studerendes internationale mobilitet og andre former for internationalisering. Og selv om Bologna-processen ikke i sig selv lægger op til akkreditering, har dens fokus på sammenlignelige beskrivelser af uddannelser understøttet tendensen. Fra slutningen af 1990'erne gik det stærkt med at oprette akkrediteringssystemer.

Schwarz og Westerheijden (2004) har peget på nogle fællestræk ved systemerne for akkreditering af videregående uddannelse i Europa: De enheder, der analyseres, er som regel uddannelser (frem for hele institutioner). Akkrediteringssystemerne dækker i de fleste lande alle bachelor- og kandidatprogrammer. Undersøgelsesmetoderne i forbindelse med akkreditering er

i vidt omfang de samme på tværs af lande. Ekspertbesøg indgår ofte, og der er betydelig overensstemmelse mellem metoderne i akkrediteringsarbejdet og metoderne i 1980'ernes evalueringssystemer. De aktører, som deltager i vurderinger og beslutninger, er som regel regering, uddannelsesinstitutioner og universitetslærere. Kun få steder har studerende og eksterne aktører en synlig rolle. I de fleste lande er der etableret en national akkrediteringsinstitution med tæt tilknytning til regeringen, og konklusionerne på akkrediteringsarbejde ses officielt som rådgivning til regeringerne.

Den danske model

I Danmark er akkreditering blevet indført i sammenhæng med ny lovgivning om universiteter og andre videregående uddannelser. Både i den universitetslov, som blev vedtaget i 2004, og i den tilsvarende lovgivning for andre videregående uddannelser var en af målsætningerne at styrke uddannelsesinstitutionernes administrative og økonomiske selvstændighed, herunder deres muligheder og ansvar for selv at styre uddannelserne. Det har dog været meget omstridt, hvorvidt denne målsætning er blevet realiseret. Ledere og bestyrelser ved især universiteterne har ofte hævdet, at de på trods af den formelt øgede selvstændighed er underlagt en centraliseret og detaljeret styring fra ministeriernes embedsmænd, blandt andet i forbindelse med oprettelse af nye uddannelser. Indførelsen af et akkrediteringssystem for videregående uddannelser kan ses som en strategi for at flytte disse potentielt konfliktfyldte beslutninger ud af det ministerielle bureaukrati uden at opgive den centraliserede beslutningskompetence.

Den danske lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner blev vedtaget af folketinget i marts 2007. Loven bestemte, at der skulle oprettes et akkrediteringsråd bestående af et begrænset antal ministerielt udpegede eksperter. Der skulle uden for ministerierne etableres enheder, som kunne forestå de analytiske og administrative procedurer i forbindelse med akkrediteringen. For de videregående uddannelser inden for Undervisningsministeriet blev denne opgave henlagt til Danmarks Evalueringsinstitut, som jo i forvejen havde omfattende erfaring med

evaluering af videregående uddannelser. For universitetsuddannelserne blev der etableret en ny enhed med navnet ACE Denmark.

Loven bestemte, at alle videregående uddannelsesprogrammer i Danmark skal akkrediteres. Nye uddannelser skal akkrediteres, før de får lov til at starte. Akkreditering skal ske særskilt for alle de institutionelle lokaliteter, hvor en given uddannelse udbydes. Eksisterende uddannelser skal gennemgå akkreditering med jævne mellemrum; her følger akkrediteringssystemet samme princip som 1990'ernes evalueringssystem. ACE Danmarks planer har regnet med akkreditering af omkring 200 uddannelser hvert år.

Kriterierne for akkreditering er fastlagt i ministerielle bekendtgørelser. For universitetsuddannelsens vedkommende er der tale om følgende kriterier (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling 2009):

1. Der er behov for uddannelsen i samfundet og på arbejdsmarkedet.
2. Uddannelsen er baseret på forskning og knyttet til et aktivt forskningsmiljø af høj kvalitet.
3. Uddannelsens faglige profil og mål for læringsudbytte er sammenhængende og lever op til den danske kvalifikationsramme for videregående uddannelser.
4. Uddannelsens struktur og tilrettelæggelse understøtter uddannelsens mål, undervisningen afvikles på pædagogisk og kvalificeret vis, og der er passende fysiske rammer.
5. Der foregår løbende intern kvalitetssikring af uddannelsen.

For uddannelser ved professionshøjskoler og erhvervsakademier er der syv kriterier, nemlig efterspørgsel og aftagerkontakt; praktikpladser; tilrettelæggelse; vidgrundlag; fagligt miljø; faciliteter og ressourcer samt kvalitetssikring (Undervisningsministeriet 2008). Som det fremgår, er en række kriterier overensstemmende på tværs af ministerier, men uni-

versitetsuddannelserne har et særligt fokus på forskningsgrundlaget og forskningsmiljøets kvalitet, mens professions- og akademiuddannelserne har et særligt fokus på praktik.

Det evalueringsarbejde, som går forud for akkrediteringsafgørelsen, følger på begge ministeriers områder på mange måder den model, der blev udviklet af Evalueringscenteret for de Videregående Uddannelser i 1990'erne. For hver akkreditering nedsættes et ekspertpanel, som følger arbejdet, deltager i institutionsbesøg og har ansvar for akkrediteringsrapportens konklusioner. Den praktiske gennemførelse af arbejdet varetages af medarbejdere i henholdsvis ACE Danmark og EVA. Det er fast praksis, at der indgår en studerende i ekspertpanelet. De institutioner, hvis uddannelser skal akkrediteres, udarbejder udførlige ansøgninger efter faste skabeloner baseret på akkrediteringskriterierne. Ansøgningerne vurderes af evalueringsmedarbejdere samt af styregruppen, og på grundlag af dette samt resultaterne fra institutionsbesøget udarbejdes en rapport, hvis konklusion er en anbefaling af akkreditering eller ikke-akkreditering. Rapporten danner grundlag for akkrediteringsrådets afgørelse.

Akkrediteringsrådet består efter de aktuelt gældende regler af en formand og yderligere otte medlemmer, hvoraf de fleste udpeges af henholdsvis videnskabsministeren og undervisningsministeren. For uddannelser under Undervisningsministeriet indstiller rådet til ministeren, som træffer den endelige afgørelse om godkendelse eller ikke-godkendelse af uddannelserne. For uddannelser under Videnskabsministeriet træffer rådet den endelige afgørelse, men ministeriet beslutter uddannelsernes titler, finansieringstakster, optagelsesregler og eventuelle begrænsninger for optaget af studerende.

I løbet af foråret 2011 blev det besluttet at ændre akkrediteringsprocedurerne for uddannelserne ved universiteterne. Systemet bliver omlagt fra akkreditering af enkelte uddannelser til akkreditering af hele uddannelsesinstitutioner eller faglige hovedområder ved institutioner. Det ændrer ikke ved kriterierne for

akkreditering, men betyder at universiteterne selv skal kontrollere, at de overholdes.

Den aktuelle danske akkrediteringsmodel kan således beskrives som kvalitetssikring efter faste procedurer; overvejende ekstern, med begrænsede interne elementer; overvejende summativt orienteret og med anvendelse af flere tilgange, herunder både den akademiske, den administrative og den brugerorienterede.

De samfundsmæssige konsekvenser

Systemer for kvalitetssikring af uddannelser må også ses i en bredere sammenhæng, som inddrager deres samfundsmæssige udgangspunkter og konsekvenser. To aspekter af denne bredere sammenhæng er kvalitetssikringens rolle i normalisering af uddannelseskulturer og i konstruktion af markedsaktører.

Der har været eksempler på, at evalueringer har ført til håndfaste indgreb over for uddannelsesinstitutioner, men det er sjældent sket. De rapporter, som dokumenterede det omfattende evalueringsarbejde, har ofte fået lov til at samle støv på ministerielle hylde. Dette forhold er blevet stærkt kritiseret; men kritikken har ofte overset, at evaluering og akkreditering ikke kun leverer viden til beslutningstagerne, men også bidrager til implementering af uddannelsespolitikken. Evalueringsarbejdet er led i en rullende reform, hvor der sker en løbende tilpasning mellem målsætninger, aktører og omgivelser.

Denne form for implementering indebærer også en normalisering. Med inspiration fra Michel Foucaults analyser af sammenhængen mellem vidensprocedurer og magtudøvelse (Foucault 1980) kan man se, hvordan evaluerings- og akkrediteringssystemerne med deres standardiserede procedurer, faste sæt af kriterier og vægt på udførlig dokumentation kan fungere som redskaber for tilpasning af de videregående uddannelser til et fælles sæt af normer for videregående uddannelse, en 'normalmodel'.

Som eksempel kan nævnes den kvalifikationsramme for videregående uddannelser, som den danske stat har udformet i forlængelse af fælles EU-politik, og som skal indarbejdes i studieordninger for alle videregående



uddannelser. Kvalifikationsrammen er vedtagen politik; men dens principper og begreber er diskutabile og ikke uden modsætninger. Det er i princippet op til uddannelsesinstitutionerne selv at implementere kvalifikationsrammen; men i praksis styres det af akkrediteringssystemet. Det er et fast led i akkrediteringsansøgninger, at institutionerne skal beskrive, hvordan studieordningerne opfylder kvalifikationsrammernes principper, og studieordningerne skal indgå som bilag i ansøgningerne. Denne procedure betyder, at institutionerne vil tilpasse sig kvalifikationsrammens principper og begreber så ukritisk og gnidningsfrit som muligt.

Akkrediteringsmodellen bidrager mere tydeligt end evalueringsmodeller til det, som Bertel Haarder i sin tid så som et hovedformål med at indføre institutionsevaluering: at styrke markedsmekanismerne inden for det danske uddannelsessystem ved at levere en offentligt tilgængelig viden, som kan give uddannelsessøgende og andre interessenter mulighed for at vælge efter kvalitet.

Universiteterne blev med universitetsloven af 2004 gjort til selvstændige institutioner med mere hierarki-

ske og professionaliserede ledelser. Institutionerne for mellemlange videregående uddannelser blev først samlet i Centre for Videregående Uddannelser og siden i et begrænset antal professionshøjskoler. Både for universiteter og professionshøjskoler gælder det, at statslige midler til forskning og undervisning udgør langt den overvejende del af budgetterne, og at den økonomiske selvstændighed primært er et råderum for ledelsernes prioritering og disponering af disse midler. Det har givet ledelserne mulighed for i højere grad end tidligere at investere midler i strategiske initiativer og skabe organisatorisk kapacitet til at agere strategisk.

Akkrediteringsarbejdet har væsentlig strategisk betydning for uddannelsesinstitutionerne. Antallet af studerende er helt afgørende for uddannelsesinstitutionernes økonomiske grundlag, og derfor søger institutionerne at tiltrække nye studerende ved at oprette nye uddannelser. Sådan har det også tidligere været; men i kraft af de nævnte reformer er institutionerne blev langt mere ekspansive, og samtidig har akkrediteringssystemet skabt et særligt terræn, som institutionerne kan og skal forholde sig til i deres jagt på nye uddannelser og studerende.

Akkrediteringssystemet kan (i højere grad end det tidligere evalueringssystem) ses som et bidrag til at (re)konstruere de videregående uddannelsesinstitutioner som konkurrerende aktører på et uddannelsesmarked. Det er en udvikling helt i overensstemmelse med new public management. Stephen J. Ball har kort beskrevet princippet således: "Skabelse af uddannelsesmarkeder bygger på indførelse af en konkurrencedynamik inden for systemerne i den offentlige sektor med henblik på at opdele dem i adskilte 'forretningsenheder'; altså konkurrence mellem udbydere – skoler, videregående uddannelsesinstitutioner, universiteter – om at maksimere deres 'indkomst'. Konkurrencemekanismen er kun effektiv, hvis manglende evne til at klare sig på markedet har konsekvenser for de enkelte institutioners situation" (Ball 2008, s 45).

Den aktuelle omlægning af akkrediteringssystemet, hvor der i højere grad vil blive lagt vægt på akkreditering af institutioner frem for af enkelte uddannelser, vil ikke ændre på denne tendens, tværtimod.



Afslutning

Sikring af uddannelsers kvalitet er en vigtig sag, både for staten, uddannelsesinstitutionerne, de uddannelsessøgende og samfundet som helhed. Der er ingen tvivl om, at evaluerings- og akkrediteringssystemerne har haft stor betydning for at skærpe uddannelsesinstitutionernes opmærksomhed på kvalitetsspørgsmål og deres viden om redskaber til kvalitetssikring. Det gælder nok især uddannelsesmiljøernes arbejde med selvevalueringer. Arbejdet med akkrediteringsansøgninger er mere instrumentelt og dermed mindre læringsorienteret. Men selv om evaluerings- og akkrediteringssystemerne således har haft positive virkninger på uddannelseskvaliteten, har de krævet uforholdsmæssigt store investeringer af ressourcer, både i de centrale enheder og ved uddannelsesinstitutionerne. Hvis man f.eks. havde nøjedes med en mere enkel og indikatorbaseret kontrol af kvaliteten ved alle videregående uddannelser og så havde reserveret de grundige evalueringer eller akkrediteringer til truede eller strategisk vigtige uddannelser, ville man sandsynligvis have kunnet opnå de samme positive virkninger med langt færre ressourcer (jf. Hansen 2008). Den lære kunne man allerede drage af erfaringerne med evaluering af de videregående uddannelser i 1990'erne. Når staten alligevel med akkrediteringssystemet endnu en gang indførte et omfattende turnussystem, må det forstås i en bredere uddannelsespolitisk sammenhæng, blandt andet som led i den nyliberale konstruktion af uddannelsesinstitutionerne som markedsaktører.

Litteratur

- Ball, S.J. (2008): *The School Debate*. Bristol: Policy Press.
- Brennan, J. & Shah, T. (2000): *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. Buckingham: Open University Press.
- Broadfoot, P. (2007): *An Introduction to Assessment*. New York, NY: Continuum.
- Eaton, J.S. (2009): *An Overview of US Accreditation*. Washington: Council for US Accreditation.
- Foucault, M. (1980): *Power/Knowledge*. Edited by Colin Gordon. Brighton: Harvester Press.
- Hansen, H.F. (2008): "Akkreditering: Kvalitetsudvikling eller unødigt bureaukrati?" *Information*, 23. januar 2008.
- Hämäläinen, K. et al. (2001): *Quality Assurance in the Nordic Higher Education - Accreditation-like practices*. Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2009): *Bekendtgørelse om kriterier for universitetsuddannelsers relevans og kvalitet og om sagsgangen ved godkendelse af universitetsuddannelser*. Bekendtgørelse nr. 1402.
- Rasmussen, P. (1998): *Uddannelse og samfund - kritiske analyser*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Rasmussen, P. (2011): "Evaluering og akkreditering af videregående uddannelser". I: K. Andreasen, N. Friche og A. Rasmussen (red.): *Målt & vejet. Uddannelsesforskning om evaluering*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Schwarz, S. & Westerheijden, D.F. (2004): "Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A comparative Study in the European Higher Education Area". In: Schwarz & Westerheijden (eds.): *Evaluation and Accreditation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Teichler, U. (2007): "Accreditation: the role of a new assessment approach in Europe and the overall map of evaluation in European higher education". In: Alessandro Cavalli (red.): *Quality Assessment for Higher Education*. London: Portland Press Ltd.
- Undervisningsministeriet (2008): *Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser m.v.* Bekendtgørelse nr. 684.