

Kvalitetssikring af universitetsuddannelserne 1992-2019 – tilgange og perspektiver

Temnummer: Universitetsstuderende og deres uddannelser

Akkreditering af universiteternes kvalitetsarbejde udgør et væsentligt element i at tilvejebringe rammerne om de studerendes undervisning og læringsudbytte. Artiklen behandler de seneste årtiers udvikling i offentlig, ekstern kvalitetssikring af universitetsområdet i Danmark med udgangspunkt i relevante lovdokumenter, administrative vejledninger og hørings svar. Vi undersøger centrale aktørers positioner med hensyn til kvalitetssikringsspørgsmålet i et historisk perspektiv og argumenterer for, at tilgangen til og det overordnede perspektiv på den eksterne kvalitetssikring har vekslet gennem forskellige tidsmæssige nedslagspunkter.

Indledning

Kvalitet er de senere år blevet et stadig mere centralt begreb på det uddannelsespolitiske felt i Danmark. En række ekspertkommissioner har afgivet anbefalinger til at styrke kvaliteten af den uddannelse og undervisning, de videregående uddannelsesinstitutioner leverer (Kvalitetsudvalget, 2015; Produktivitetskommissionen, 2014; Reformkommissionen, 2022; Udvalg om bedre universitetsuddannelser, 2018). Med reformen af bevillingssystemet for de videregående uddannelser i 2019 blev der oprettet en pulje til kvalitetsinitiativer på henholdsvis universiteterne og de professions- og erhvervsrettede institutioner. Senest blev der i januar 2022 indgået en politisk aftale om en økonomisk reformpakke mellem regeringen og en række partier i Folketinget, som indebærer, at der afsættes 1,3 mia. årligt til investering i uddannelseskvalitet frem mod 2030 (Regeringen et al., 2022).

Artiklen beskæftiger sig med en fremherskende ledsageaktivitet til det tiltagende fokus på kvalitet i uddannelsessystemet: offentlig kvalitetssikring af de videregående uddannelsesinstitutioners interne kvalitetssikringsarbejde og uddannelsesudbud. I bidraget kaster vi et historisk blik på udviklingen i rammerne for kvalitetssikring på universitetsområdet med afsæt i skiftende intentioner og positioner hos centrale kollektive aktører.

Artiklen er opbygget som følger: Først præsenterer vi nogle grundlæggende aspekter ved uddannelseskvalitet og kvalitetssikring af uddannelsesaktivitet med udgangspunkt i eksisterende forskningslitteratur. Herefter analyserer vi rammerne for kvalitetssikring på universitetsområdet gennem de sidste 30 år. Gennemgangen er struktureret efter fem kronologiske nedslagspunkter, som følger udstedelsen af relevante hovedlove eller bekendtgørelser. For hvert nedslagspunkt behandler vi den siddende regerings intentioner med de gen-



LARS PEDERSEN

Chefkonsulent, Danmarks Akkrediteringsinstitution (AI),
lped@akkr.dk



THOMAS CLAUSEN

Specialkonsulent, Danmarks Akkrediteringsinstitution (AI),
tcl@akkr.dk

nemførte ændringer af rammerne om ekstern kvalitetssikring og undersøger i forlængelse heraf de tilsvarende positioner hos to hovedinteressenter, nemlig universiteternes interesseorganisation og universitetsrådets studenterorganisationer. Vi argumenterer for, at den statslige tilgang til kvalitetssikring er gået fra at tage udgangspunkt i en bred og ikke udførligt defineret kvalitetsopfattelse, henover en detaljeret, ministerielt fastlagt udmøntning af kvalitetssikringen og tilbage i retning af en gradvist bredere operationalisering af kvalitetsbegrebet. Parallelt med denne udvikling har balancen mellem et kontrol- og et udviklingsperspektiv på sigtet med ekstern kvalitetssikring varieret.

Det empiriske materiale i artiklen består af en række relevante lovdokumenter, administrative forskrifter og høringssvar. Bidraget anlægger et nationalt perspektiv på kvalitetssikring inden for rammerne af det europæiske samarbejde om videregående uddannelser, som følger af Danmarks tilslutning til Bologna-processen og løbende EU-strategier på området.

Kvalitet i videregående uddannelse

Kendetegnende for begrebet uddannelseskvalitet er, at det vanskeligt lader sig nøje afgrænse og indholdsbestemme. Hvad der udgør god (og dårlig) kvalitet, vurderes forskelligt på tværs af samfundsmæssige kontekster og uddannelses-systemers varierende opdrag og strukturer (Ball, 1985; Elken og Stensaker, 2018; Harvey og Green, 1993). Tre forhold er i den sammenhæng betydningsfulde at holde sig for øje. For det første kan der skelnes mellem uddannelseskvalitet, som det, der ønskes frembragt, og kvalitetssikring af uddannelse som måder at understøtte frembringelsen på. I artiklen beskæftiger vi os ikke med det omdiskuterede spørgsmål om, hvad der konstituerer god uddannelseskvalitet. I stedet ser vi på, hvordan regering, institutioner og organisationer har formuleret og stillet sig til skiftende krav, forventninger og ambitioner på området. For det andet er det berettiget at skelne mellem en bred og åben tilgang til kvalitetssikring på den ene side og en detaljeret og afgrænset tilgang på den anden som to yderpunkter på et kontinuum. Ved en bred tilgang til kvalitetssikring vil centrale krav til målopfyldelse være formuleret på et overordnet niveau med rum for indholdsudfyldelse af underliggende forvaltningsniveauer. Med en detaljeret tilgang til kvalitetssikring vil krav til målopfyldelse typisk være formuleret specifikt med udgangspunkt i faste og målbare grænseværdier eller andre standarder. For det tredje ligger der i kvalitetssikringsspørgsmålet indlejret en glidende overgang mellem et kontrolorienteret og et udviklingsorienteret perspektiv (Andersen, Ravn og Colerick, 2013; Moldt og Sørensen, 2012; Williams, 2016). Ifølge Jacob (2020) omfatter kontrolorienteret kvalitetssikring eksterne parters regulering med det sigte at kontrollere kvalitet og sikre institutionens ansvarlighed over for relevante interessenter. Udviklingsperspektivet på kvalitetssikring har derimod fokus på de formative funktioner af kvalitetsarbejdet, hvor det primære middel er at integrere løbende feedbackprocesser med det formål at ændre den undersøgte praksis til det bedre. I praksis vil grænsefladerne mellem et kontrolorienteret

og et udviklingsorienteret perspektiv på kvalitetssikring oftest være mindre tydelige, og redskaber fra begge positioner benyttes i stigende grad kombineret (Stensaker og Karakhanyan, 2020). Hvor på skalaerne bred/detaljeret og kontrol/udvikling en ekstern kvalitetssikringsaktivitet placerer sig, vil typisk være retningsgivende for valg af metode, afgrænsning og kriteriefastsættelse.

Tabellen nedenfor viser den grundlæggende tilgang til og det overordnede perspektiv på den eksterne kvalitetssikring fra statsligt hold gennem de fem historiske nedslagspunkter. Angivelsen af tilgange og perspektiver tager udgangspunkt i disse nedslagspunkter og afspejler ikke nødvendigvis alternative positioner udtrykt gennem løbende, og eventuelt udokumenteret, dialog mellem de respektive aktører i mellemliggende perioder.

Table 1: Ekstern kvalitetssikring 1992-2019. Tilgange og perspektiver

Regelgrundlag	Tilgang til kvalitetssikringen	Perspektiv på kvalitetssikringen
Universitetsloven 1992	Bred	Kontrol
Universitetsloven 2003	Bred	Udvikling
Lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser 2007	Detaljeret	Kontrol
Akkrediteringsloven 2013	Bred/detaljeret	Kontrol, med svagere udviklingsfokus
Akkrediteringsbekendtgørelsen 2019	Bred	Kontrol, med stærkere udviklingsfokus

Nedslag 1: Universitetsloven af 1992

Frem til loven om universiteternes styrelse i 1970 handlede de store uddannelsespolitiske diskussioner især om institutionslandskabets strukturer og de overordnede styringsrelationer til centraladministrationen (Christensen, 1982; Hansen, 2017). Med oprettelsen af et direktorat for de videregående uddannelser i Undervisningsministeriet og grundlæggelsen af nye universitetsinstitutioner op gennem 1970'erne blev debatten gradvist drejet i retning af uddannelsesudbuddenes indholdsside. Kvalitetssikringen af uddannelserne og deres underliggende kursusaktiviteter var ikke lovbestemt, men som udgangspunkt et anliggende for de enkelte institutioners styrende organer under tilsyn af ressortmyndigheden. Oprettelsen af nye uddannelser var betinget af en ministergodkendelse, ligesom den fortsat er i dag.

Universitetsloven af 1992 vedrørte hovedsageligt de interne ledelsesforhold på universiteterne og indeholdt ikke direkte bestemmelser om regulering af institutionernes kvalitetssikringsarbejde, herunder krav om gennemførelse af regelmæssige eksterne evalueringer (Undervisnings- og Forskningsministeriet, 1992). Blandt hovedelementer i loven var oprettelsen af en studielederfunktion for mere entydigt at placere ansvaret for undervisningens indhold og kvalitet hos én person samt en begrænsning på antallet af medlemmer af de kollegiale organer på universiteterne. En bemyndigelsesbestemmelse i loven gav hjemmel til, at undervisnings- og forskningsministeren kunne udstede nærmere regler om kvalitetskontrol af institutionernes uddannelser, men bestemmelsen blev alene udmøntet i en bekendtgørelse om censorinstitutionen.

Loven gav også mulighed for, at ministeren kunne gribe ind i optag på og udbud af uddannelser, hvis kvaliteten og det faglige niveau ikke levede op til reglerne for kvalitetskontrol.

Lovbemærkningerne til universitetsloven beskæftigede sig kun i mindre omfang med kvalitetsbegrebet og operationaliseringen af dette i kvalitetssikringsøjemed. Om de studerendes rolle i kvalitetssikringsammenhæng hed det, at de kunne fungere som ”kvalitetskontrollanter” på institutionerne gennem blandt andet deres deltagelse i studienævnenes behandling af undervisningsplaner. Om censorinstitutionen fremhævede lovbemærkningerne, at den skulle ”tydeliggøres som kontrolinstans” og som bedømmer af kvalitet og relevans af uddannelserne. Udvikling blev i lovbemærkningerne sat i sammenhæng med planlægning af institutionens langsigtede virksomhed snarere end med den løbende forbedring af uddannelsernes kvalitet.

Universiteterne udtrykte i deres hørings svar generelt betydelig modvilje mod forslaget til en ny universitetslov (Bärenholdt, 2014: 34). Kritikken rettede sig især imod den grundstøje i lovforslaget, at kompetenceområder, som før havde været kollegialt forankret, nu i højere grad blev individualiseret i kraft af studielederfunktionen. Lovforslaget blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget uden vidtgående ændringer. Frem til universitetsloven i 2003 udgjorde de landsdækkende censorkorps sammen med det ministerielle tilsyn og løbende uddannelsesevalueringer gennemført af Evalueringscenteret/Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) hovedelementerne i de eksterne rammer om universitetsuddannelsernes kvalitet.

Nedslag 2: Universitetsloven af 2003

Universitetsloven af 2003 sigtede mod at give universiteterne bedre forudsætninger for at foretage tværgående og strategiske prioriteringer gennem først og fremmest en strukturel omlægning af institutionernes ledelsesforhold (Videnskabsministeriet, 2003a). Blandt de markante ændringer i rammevilkårene for universiteternes virke var den konsekvente gennemførelse af selvejeformen og indførelsen af bestyrelser med eksternt flertal som øverste ledelsesorgan på institutionerne. De landsdækkende censorkorps som kvalitetssikringsmekanisme skulle efter lovforslaget lægges over i regi af universiteterne og forankres i institutionernes ledeshierarki. Loven tydeliggjorde, at ”ansvaret for gennemførelse [af] og opfølgning på kvalitetssikring og kvalitetsudvikling” af uddannelserne lå hos institutionsledelsen med inddragelse af de kollegiale studienævn. Formuleringen i 1992-lovens bemyndigelsesbestemmelse om censur og kvalitetssikring blev i 2003-loven ændret fra, at ministeren kunne fastsætte regler om ”kvalitetskontrol”, til at der kunne fastsættes regler om ”kvalitetsudvikling”. Også studienævnenes opgaver var nu beskrevet i mere runde vendinger end i den foregående hovedlov, idet de skulle sikre ”tilrettelæggelse, gennemførelse og udvikling af uddannelse og undervisning”. Generelt var fokus i lovteksten således flyttet fra et overvejende kontrolorien-

teret til et overvejende udviklingsorienteret perspektiv på kvalitetssikring af uddannelserne.

Netop udviklingen af evaluering og evalueringsmetoder på universiteterne skulle styrkes ved blandt andet at understrege institutionernes pligt til at iværksætte undervisnings-, uddannelses- og turnusevalueringer. Der var i loven tale om en bred tilgang til kvalitetssikringen, hvor der ikke blev fastlagt bestemte kvalitetsforståelser eller -kriterier, og hvor der ikke kunne udledes direkte konsekvenser af evalueringsresultater. Turnusevalueringerne skulle udføres af en for universiteterne valgfri, uafhængig og anerkendt ekstern organisation. EVA kunne lige som hidtil igangsætte evalueringer af universiteternes uddannelser efter forudgående drøftelser med ressortministeren.

Universiteternes interesseorganisation, Rektorkollegiet, berørte i sit hørings-svar til universitetslovsforslaget ikke direkte institutionernes formaliserede pligt til at drive systematisk kvalitetssikring og kvalitetsudvikling (Videnskabsministeriet, 2003b: 287-299). Organisationen understregede, at universiteterne fortsat selv skulle være ansvarlige for udbud og tilrettelæggelse af deres uddannelser. Det fremgik også af høringsvaret, at de eksterne censorers uafhængighed af institutionerne burde sikres ved at opretholde den gældende ordning med ministerielt nedsatte og landsdækkende censorkorps.

Danske Studerendes Fællesråd (DSF) stillede sig generelt kritisk over for de ændrede styrelsesforhold, der lå i udkastet til en ny universitetslov. Studenterorganisationen fandt det positivt, at lovtæksten udtrykte ambitioner om at styrke institutionernes evalueringsaktiviteter og opfølgning på disse, men understregede, at det ikke måtte "ske på bekostning af de enkelte fagområders mulighed for tid og ro til at forbedre uddannelserne" (Videnskabsministeriet, 2003b: 40). Samtidig opfordrede DSF til at bevare det gældende system med landsdækkende censorkorps frem for at lægge kompetencen til at udvælge censorer over til studienævnene.

Studerforeningen Forenede Studenterråd ved Københavns Universitet (KU) udtrykte i en skriftlig henvendelse til videnskabsministeren bekymring for, at lovforslagets krav om forskellige evalueringsformer på institutionerne ville virke hæmmende for udviklingen af internt tilpassede evalueringspraksisser og kvalitetssikringsstrategier (Udvalget for Videnskab og Teknologi 2003). I et svar til Folketingets Undervisnings- og Forskningsudvalg på studenterforeningens henvendelse slog ministeren fast, at hensigten med forslaget ikke var at indføre "stive evalueringssystemer baseret på et bestemt antal 'statsautoriserede' evalueringsformer", som ville låse kvalitetsbegrebet uhen-sigtsmæssigt fast (Folketingstidende 2002/03: 1989). Bedømmelsen af god uddannelseskvalitet kunne ifølge ministeren ikke sættes på formel, men måtte overlades til fagfolk med forstand på de specifikke uddannelsestyper.

Trods lovens intentioner om at fremme den systematiske evalueringspraksis på institutionerne blev der i perioden 2003-2007 ikke planlagt eller iværksat eksterne evalueringer af hele uddannelser på universiteternes foranledning,

ligesom der kun i begrænset omfang blev gennemført interne evalueringer af hele uddannelser på institutionerne (Rigsrevisionen, 2008). EVA fortsatte sine evalueringsaktiviteter på universitetsområdet, men dækkede i samme periode blot ca. 1 % af det samlede udbud af universitetsuddannelser. Enkelte højere læreanstalter indgik på eget initiativ i akkrediteringsforløb forestået af internationale operatører. I de følgende år arbejdede Videnskabsministeriet på udformningen en egentlig kvalitetsbekendtgørelse med henblik på at fastlægge de nærmere rammer for universiteternes lovpligtige evalueringsaktiviteter og præcisere ansvaret for ledelsen af institutionernes kvalitetssikringsindsatser. Arbejdet med bekendtgørelsen blev imidlertid skrinlagt med udsigten til etableringen af en akkrediteringsinstitution i 2007.

Nedslag 3: Lov om Akkrediteringsinstitutionen af 2007

Afsættet for etableringen af et akkrediteringssystem i Danmark i 2007 var regeringens globaliseringsstrategi med ambitionen om at skabe uddannelser i verdensklasse (Regeringen, 2006). Indførelsen af akkreditering indgik som ét blandt flere elementer i et samlet oplæg for den videregående uddannelsessektor, der også talte en koncentration af institutionsstrukturen og en markant forøgelse af offentlige forskningsmidler. Med lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser blev der oprettet et statsligt, men fagligt uafhængigt organ som havde til opgave at sikre og dokumentere kvalitet og relevans af danske universitetsuddannelser (Videnskabsministeriet, 2007). Organisatorisk bestod Akkrediteringsinstitutionen af henholdsvis Akkrediteringsrådet og to sekretariater under navnet ACE Denmark. Akkrediteringsrådet var den afgørende myndighed, som ifølge bemærkningerne til loven skulle ”kontrollere og dokumentere kvaliteten og relevansen af videregående uddannelser i Danmark” (Videnskabsministeriet, 2006). De to sekretariater skulle henholdsvis sekretariatsbetjene Akkrediteringsrådet og de akkrediteringspaneler, der løbende ville blive nedsat til at forestå den faglige vurdering af hver enkelt uddannelse. Med lovens vedtagelse overgik den eksterne kvalitetssikring fra evaluering til at træffe afgørelser om de enkelte uddannelsers kvalitet og relevans. Alle videregående uddannelser skulle akkrediteres efter en overordnet turnusplan. Akkrediteringen skulle foretages med udgangspunkt i centralt fastsatte kriterier for kvalitet, der blandt andet omfattede uddannelsernes forskningsbaserings, tilrettelæggelse, faglige niveau og relevans. Akkrediteringsrådets afgørelser blev truffet med udgangspunkt i rapporter skrevet af sekretariatet på baggrund af panelernes faglige vurderinger. EVA var ansvarlig myndighed for akkreditering af de professions- og erhvervsrettede videregående uddannelser.

Den ledsagende bekendtgørelse til loven indeholdt 10 vurderingskriterier udmøntet i 24 målepunkter. Akkrediteringspanelerne skulle for hver uddannelse foretage en vurdering af de enkelte kriterier, som mundede ud i en bedømmelse af, om kriteriet var opfyldt tilfredsstillende, delvist tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende. Metoden var baseret på minimumsstandarder, således

at uddannelserne f.eks. ikke måtte komme under bestemte standarder for frafald, beskæftigelse og VIP-dækning af undervisning. Med en bekendtgørelsesændring i 2010 blev antallet af bedømmelseskriterier reduceret fra 10 til 5. Bekendtgørelsen blev udmøntet i en vejledning om uddannelsesakkreditering, som primært henvendte sig til institutioner med uddannelser, der skulle gennem en akkrediteringsproces. Den første vejledning udkom i 2008 med en revideret version i 2009.

Rektorkollegiet støttede i sit hørings svar indførelsen af akkreditering og erklærede sig generelt positiv over for intentionerne bag lovforslaget. De kritikpunkter, Rektorkollegiet havde, gik hovedsageligt på Akkrediteringsrådets sammensætning og kompetenceforholdet mellem rådet og Videnskabsministeriet. Særligt understregede rektorerne vigtigheden af, at flertallet af Akkrediteringsrådets medlemmer måtte have forskerbaggrund, fordi forskningsbaseret af uddannelserne forventedes at blive et centralt kriterium i forbindelse med akkrediteringen af de enkelte universitetsuddannelser. Efter offentliggørelsen af de konkrete vurderingskriterier på bekendtgørelsesniveau blev tonen fra universiteternes interesseorganisation mere kritisk (Pedersen, 2014).

Blandt studenterorganisationerne fik forslaget en blandet modtagelse. DSF var grundlæggende imødekommende over for oprettelsen af en akkrediteringsinstitution som bidrag til en øget internationalisering af uddannelserne, men tog også flere forbehold for indholdet af lovforslaget. Organisationen var især utilfreds med, at der i lovudkastet var lagt op til at organisere Akkrediteringsrådet med blot én studenterrepræsentant. Derudover understregede DSF, at de kriterier, som centralt skulle fastsættes for kvalitet og relevans, måtte tage udgangspunkt i uddannelsernes strukturelle og indholdsmæssige uafhængighed for at sikre ”fortsat kvalitativ differens og faglig kvalitet” (Udvalget for Videnskab og Teknologi, 2006: 1).

Sammenfattende kan det siges, at den grundlæggende intention bag de eksterne rammer for kvalitetssikring af universitetsuddannelserne forandrede sig markant mellem 2003 og 2007. I universitetsloven fra 2003 blev der lagt vægt på evaluering og kvalitetsudvikling og formelt stillet krav, om at universiteterne selv igangsatte relevante aktiviteter. Med lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser i 2007 var fokus i højere grad på gennem uddannelsesakkreditering at sikre, kontrollere og dokumentere kvaliteten og relevansen af de videregående uddannelser ved brug af faste kriterier og myndighedsafgørelser med krav om at handle og følge op på kvalitetsproblemer. Tilgang og perspektiv for den eksterne kvalitetssikring flyttede sig i betydelig grad fra bred til detaljeret og fra udvikling til kontrol. Samtidig blev der efter 2007 skruet markant op for omfanget af ekstern kvalitetssikring af universitetsuddannelserne: Fra 11 eksterne uddannelsesevalueringer i 2003-2007 til i princippet alle universitetsuddannelser fra 2007 og frem.

Nedslag 4: Akkrediteringsloven af 2013

Med vedtagelsen af akkrediteringsloven i 2013 overgik akkrediteringssystemet fra at træffe afgørelser om de enkelte uddannelsers kvalitet og relevans til at træffe afgørelser om de enkelte institutioners kvalitetssikring af egne uddannelser (Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser, 2012). Ved den lejlighed skiftede ACE Denmark navn til Danmarks Akkrediteringsinstitution (AI) og overtog EVA's opgaver med at akkreditere de professions- og erhvervsrettede videregående uddannelser og uddannelsesinstitutioner. Akkrediteringsrådet blev flyttet ud af Akkrediteringsinstitutionen som et adskilt og fagligt uafhængigt organ. Et centralt formål med overgangen til institutionsakkreditering var ifølge lovbemærkningerne, at systemet løbende skulle bidrage til at forbedre og udvikle kvaliteten af uddannelserne. Denne ambition indbefattede at understøtte og udvikle institutionernes interne kvalitetskultur og koblingen mellem det daglige kvalitets- og dokumentationsarbejde på den ene side og den eksterne kvalitetssikring på den anden. Institutionerne skulle således fortsat forpligtes på nogle centralt fastsatte målopfyldelseskriterier og dokumentationskrav, men gives frihed til i højere grad selv at definere, hvordan de opsatte mål skulle nås. Et andet formål med loven var at reducere det administrative ressourceforbrug, som efter institutionernes opfattelse havde været stort under perioden med uddannelsesakkrediteringer. Den ledsagende bekendtgørelse indeholdt fem overordnede vurderingskriterier, heriblandt vedrørende kvalitetsarbejdets organisering og forankring på ledelsesniveau samt uddannelsernes videngrundlag, niveau og indhold. Bekendtgørelsen blev udmøntet af AI i en vejledning, som specificerede kravene til institutionernes kvalitetssikringsarbejde.

Danske Universiteter (tidligere: Rektorkollegiet) fandt det i sit høringsvar glædeligt, at der nu blev fremlagt en model for institutionsakkreditering og ville afvente, hvordan modellen skulle implementeres. Frem for alt fandt organisationen det positivt, at universiteternes eget ansvar for kvalitetssikring af uddannelserne nu blev tydeliggjort. Samtidig påpegede Danske Universiteter i lighed med en række af organisationens medlemsinstitutioner behovet for, at der blev holdt politisk fokus på, at det nye akkrediteringssystem ikke blev administrativt tungt.

Studenterbevægelsens udvalg for Akkreditering (AKU), en organisation med tætte bånd til DSF, udtrykte i sit høringsvar ligeledes forhåbning om, at overgangen til institutionsakkreditering ville resultere i et mindre administrations- tungt og mere effektivt system, som i højere grad forpligtede institutionernes ledelser til at sikre og udvikle kvaliteten af deres uddannelser. Omvendt fandt AKU det afgørende, at uddannelser med kvalitetsproblemer ikke måtte "falde gennem nettet" og foreslog på den baggrund indførelsen af regelmæssige stikprøvekontroller blandt uddannelser på institutioner med en positiv institutionsakkreditering (Udvalget for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser, 2012-13). Dette blev dog ikke gennemført.

Nedslag 5: Akkrediteringsbekendtgørelsen af 2019

Med udstedelsen af en ny akkrediteringsbekendtgørelse i 2019 blev antallet af vurderingskriterier reduceret fra fem til tre. En betydelig del af forventningerne til institutionernes kvalitetsarbejde i de tre nye vurderingskriterier var en videreførelse af indholdet i de fem hidtil gældende, men der blev også introduceret nye elementer som systematisk sikring af studentercentreret læring og monitorering af studerendes studiemæssige arbejdsbelastning. Ændringerne i bedømmelsesgrundlaget havde til formål at sikre kontinuitet og forenkling af akkrediteringsprocessen og udsprang især af resultaterne af en analyse af institutionernes erfaringer med institutionsakkreditering gennemført på opdrag fra Styrelsen for Forskning og Uddannelse. Analysen pegede blandt andet på, at omkring halvdelen af institutionerne havde et ønske om, at fokus i akkrediteringsprocessen blev flyttet fra kontrol til udvikling af institutionernes kvalitetssikringsystemer (Rambøll, 2018: 4). Bekendtgørelsen blev udmøntet i en ny vejledning om institutionsakkrediteringsprocessen, der – som noget nyt – også skulle understøtte institutionernes udvikling af eget kvalitetssikringsarbejde (Danmarks Akkrediteringsinstitution, 2019: 5). Akkrediteringspanelerne blev fremover tildelt en mere tydelig rolle i at understøtte kvalitetsudviklingen på institutionerne i et fast kapitel med anbefalinger, som optrådte i et revideret format for akkrediteringsrapporter.

Danske Universiteter udtrykte i sit høringssvar til bekendtgørelsen fuld opbakning til ambitionen om forenkling, men fremsatte samtidig en bekymring for, om der reelt ville blive tale om en administrativ lettelse gennem reduktionen af antallet af kriterier. Organisationen imødeså i den sammenhæng udstedelsen af en ny vejledning om institutionsakkreditering fra AI (Danske Universiteter, 2019).

DSF havde i sit høringssvar bemærkninger til hvert af de tre nye vurderingskriterier. Organisationen var blandt andet positive over for den nye bekendtgørelses understregning af, at institutionernes kvalitetsarbejde skulle involvere alle organisatoriske niveauer, herunder underviserne og de studerende. Desuden hilste DSF introduktionen af kravet om studentercentreret læring i institutionernes kvalitetssikringspraksis velkomment. I forlængelse heraf udtrykte studenterorganisationen ønske om, at netop disse to elementer, den brede involvering og studentercentreret læring, kom til at ”veje tungt i vurderingen af kvalitetsarbejdet” (DSF, 2019).

Konklusion

Universitetsloven af 1992 introducerede kvalitetsbegrebet i sektorlovgivningen. Kvalitetssikringselementet i lovgrundlaget var svagt og bundet op på blandt andet indførelsen af en studielederfunktion på universiteterne. Tilgangen til kvalitetssikring var bred og det primære kvalitetssikringsmiddel kontrol. I universitetsloven af 2003 var den overordnede tilgang til kvalitetssikring fortsat bred, ligesom der blev ikke fastlagt en nærmere organisering

af kvalitetssikringsindsatsen eller dens omfang. I forhold til 1992-loven var perspektivet på kvalitetssikringen drejet i en mere udviklingsorienteret retning med fokus på institutionernes igangsættelser af egne evalueringsindsatser. Lovens bemyndigelsesbestemmelse om kvalitetsudvikling var tænkt udmøntet i en egentlig kvalitetsbekendtgørelse, men denne blev aldrig udstedt. Fra ministerielt hold var det ikke ønskeligt med en stram fortolkning af kvalitets- og kvalitetssikringsbegrebet. Med akkrediteringsloven i 2007 blev såvel organiseringen som omfanget af den eksterne kvalitetssikring fastlagt på lov-, bekendtgørelses- og vejledningsniveau, og udmøntet i detaljeret form med hovedvægt på kontrol af universitetsuddannelsernes kvalitet og relevans. Med overgangen til institutionsakkreditering i 2013 blev genstandsfeltet for den eksterne kvalitetssikring ændret til institutionernes eget kvalitetssikringsarbejde og den tilgrundliggende tilgang gjort mindre detaljeret. Hovedperspektivet på den eksterne kvalitetssikring var fortsat kontrol, men bevægede sig via ambitionen om at understøtte institutionernes interne kvalitetsarbejde i retning mod en større grad af udviklingsorientering. Med den nye akkrediteringsbekendtgørelse i 2019 blev opmærksomheden på institutionernes udvikling af såvel deres respektive kvalitetssikringsarbejde som uddannelsernes kvalitet bibeholdt og forstærket. Udviklingsperspektivet fik en tydeligere rolle gennem akkrediteringspanelernes og akkrediteringsvejledningens mere eksplicite fokus på institutionernes udvikling af kvalitetsarbejdet. Universiteternes interesseorganisation og studenterorganisationerne forholdt sig i den undersøgte periode overvejende åbent til de skiftende rammer om den eksterne kvalitetssikring. Samtidig præsenterede begge aktørgrupper forskellige overvejelser om og forslag til, hvordan enkeltelementer i de fremlagte lovinitiativer kunne ændres og fortolkes.

Referencer

- Andersen, H.L., Ravn, J., og Colerick, T. (2013): "Undervisningsevalueringens dilemmaer: kontrol og udvikling – to verdener?", *Dansk Universitetspædagogisk Tidsskrift*, 8(15), 85–98.
- Ball, C.J.E. (1985): "What the hell is quality?" I: Ball, C.J.E. (red.): *Fitness for purpose – Essays in Higher Education*, 96–102.
- Bärenholdt, N. (2014): *Markedsgørelsen af de danske universiteter 1970-2003. Fra velfærdsstat til konkurrencestat?* Upubliceret kandidatspeciale, Københavns Universitet.
- Christensen, J.P. (1982): *Den højere uddannelse som politisk problem. Den statslige planlægning af de højere uddannelser i 1970'erne*, København: Samfundsvidenskabeligt forlag.
- Danmarks Akkrediteringsinstitution (2019): *Vejledning om institutionsakkreditering 2.0*. København. Link: https://akkr.dk/wp-content/filer/akkr/Vejledning-om-institutionsakkreditering_2_0_web.pdf
- Danske Universiteter (2019): *Høringssvar over udkast til ny bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af videregående uddannelser*. Link: <https://dkuni.dk/wp-content/uploads/2019/06/hringssvar-dkuni.pdf>
- DSF (Danske Studerendes Fællesråd) (2019): *Høringssvar vedr. udkast til ny bekendtgørelse om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner og godkendelse af videregående uddannelser*. Link: <https://www.dsfnet.dk/wp-content/uploads/2020/01/H%C3%B8ringssvar-vedr.-ny-bekendtg%C3%B8relse-om-akkreditering-af-videreg%C3%A5ende-uddannelsesinstitutioner-og-godkendelse-af-videreg%C3%A5ende-uddannelser.pdf>
- Elken, M. og Stensaker, B. (2018): "Conceptualising 'quality work' in higher education", *Quality in Higher Education*, 24(3), 189–202.
- Folketingstidende* 2002/03, Tillæg B: <https://www.folketingstidende.dk/ebog/20021B?s=1988>
- Hansen, E. (2017): *Professorer, studenter og polit.er. Om velfærdsstatens universitetspolitik 1950-1975*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Harvey, L. og Green, D. (1993): "Defining quality", *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9–34.

- Jacob, A.K. (2020): "Quality Assurance and Quality Enhancement in Higher Education and Innovation", i E. G. Carayannis (red.): *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation and Entrepreneurship*, Springer, s. 1934-1939.
- Kvalitetsudvalget (2015) [Udvalg for Kvalitet og Relevans i de Videregående Uddannelser]: *Nye veje og høje mål*. Link: <https://ufm.dk/publikationer/2015/nye-veje-og-hoje-mal/nye-veje-og-hoje-mal-kvalitetsudvalgets-samlede-forslag-til-reform-af-de-videregaende-uddannelser.pdf>
- Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (2012): *Forslag til Lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner*, LSF 137. Link: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201212L00137>
- Moldt, C. og Sørensen, M. (2012): "Akkreditering som kvalitetssikring og udviklingsredskab", *Samfundsøkonomen*, nr. 2, 30-35.
- Pedersen, L. (2014): *Ekstern kvalitetssikring af universitetsuddannelser – mellem kontrol og tillid*, upubliceret masteropgave, Københavns Universitet.
- Produktivitetskommissionen (2014): *Uddannelse og innovation*. København.
- Rambøll (2018): *Analyse af erfaring med institutionsakkreditering*. Link: <https://ufm.dk/publikationer/2018/filer/analyse-af-erfaringer-med-institutionsakkreditering-ramboll.pdf>
- Reformkommissionen (2022): *Nye reformveje 1*. København.
- Regeringen et al. (2022): *En ny reformpakke for dansk økonomi*. Link: https://fm.dk/media/25411/aftaletekst_en-ny-reformpakke-for-dansk-oekonomi.pdf
- Regeringen (2006): *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*.
- Rigsrevisionen (2008): *Beretning til Statsrevisorerne om sikring og udvikling af kvaliteten af universitetsuddannelserne*. København: Rigsrevisionen.
- Udvalg om bedre universitetsuddannelser (2018): *Universitetsuddannelser til fremtiden*. Link: <https://ufm.dk/publikationer/2018/filer/rapport-universitetsuddannelser-til-fremtiden.pdf>
- Udvalget for Videnskab og Teknologi, L 111 – bilag 1 (2006). Link: <https://www.ft.dk/samling/20061/lov-forslag/L111/bilag/1/335945.pdf>
- Udvalget for Videnskab og Teknologi, L 125 – bilag 13 (2003). Link: http://webarkiv.ft.dk/img20021/udvbi-lag/lib4/20021_10454.pdf
- Udvalget for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser 2012-13: Høringssvar til Forslag til lov om akkreditering af videregående uddannelsesinstitutioner, L 137. Link: <https://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L137/bilag.htm>
- Undervisnings- og Forskningsministeriet (1992): *Forslag til Lov om universiteter m.fl. (universitetsloven)*, LSF 75. Link: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199212K00075>
- Videnskabsministeriet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) (2007): *Lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser (LOV nr. 294 af 27/03/2007)*. Link: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2007/294>
- Videnskabsministeriet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) (2006): *Forslag til Lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser (akkrediteringsloven)*, LSF 111. Link: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200612L00111>
- Videnskabsministeriet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) (2003a): *Forslag til Lov om universiteter (universitetsloven)*, LFS 125. Link: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200212L00125>
- Videnskabsministeriet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) (2003b): Høringssvar til forslag til Lov om universiteter (universitetsloven), LFS 125. Link: http://webarkiv.ft.dk/img20021/udvbi-lag/lib1/20021_8711.pdf
- Williams, J. (2016): "Quality assurance and quality enhancement: is there a relationship?", *Quality in Higher Education*, 22(2), 97-102.