

MASTEROPPGAVE

Struktur for kvalitet i høyere utdanning

En diskursanalyse av bruken av kvalitetsbegrepet i høyere utdanning
under den blåblå regjeringen (2013-2017)

Jannicke Eriksen

April 2017

Masterstudium i organisasjon og ledelse

Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag



Forord

Med denne masteroppgaven avslutter jeg fire år med deltidsstudier ved siden av full jobb. Det er deilig å endelig være i mål, samtidig som jeg allerede savner de månedlige turene til Halden og luksusen det er å få faglig input gjennom forelesninger og faglige og sosiale aktiviteter på et studium som dette. Etter mange år i arbeidslivet gir det et annet utbytte å studere, og muligheter til å koble teori sammen med praksis.

Først og fremst vil jeg takke til min veileder Mats Persson, som hele veien har hatt troa på prosjektet mitt, og som har gitt meg konstruktive tilbakemeldinger og veiledning inn i diskursanalysens forunderlige verden. Takk til fagstaben og medstudenter ved masterstudiet i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold for fire fine, lærerike og interessante år. Turid, vi klarte det!

Takk til verdens beste kollegaer ved seksjon for opptak og veiledning, som har vært fleksible og holdt ut med mitt stadige fravær. Camilla, takk for at jeg fikk starte denne «reisen» for fire år siden.

Takk til kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen, for at du er så opptatt av kvalitet. Uten min irritasjon over alt dette «snakket» hadde aldri denne oppgaven blitt til.

Sist, men ikke minst, takk til de hjemme. Dere har fulgt meg på veien og tatt seg av logistikken når det har vært en utfordring å få tiden til å strekke til. Thomas, takk for at du er så tålmodig. Og Maja og Mikkel – nå er mamma endelig ferdig med «skolen»!

Oslo, 28. april 2017

Jannicke Eriksen

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er kvalitet og kvalitetsbegrepets bruk i høyere utdanning. Kvalitet har blitt betraktet som de siste tiårenes store politiske sak i høyere utdanning (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 26), og med stortingsmeldingen Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Meld. St. 16, 2016-2017), som kom den 27. januar 2017, er temaet fortsatt høyaktuelt i den politiske debatten innenfor høyere utdanning i Norge.

I denne oppgaven forsøker jeg å finne ut hvordan kvalitetsbegrepet brukes av politisk ledelse for å (forsøke å) styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren. Ved hjelp av metodikken kritisk politisk diskursanalyse (van Dijk, 1997) har jeg identifisert ulike kvalitetsdiskurser i kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens fire taler til kontaktkonferansen – en årlig konferanse der politisk ledelse og lederne ved universitetene og høyskolene møtes – i perioden 2013-2017.

Gjennom en analyse av disse fire talene til kontaktkonferansen og stortingsmeldingen om kvalitet forsøker jeg å svare på spørsmålene om hva kvalitet er, «hvilken kvalitet» politisk ledelses tiltak er rettet mot, om det er en innholdsmessig endring i bruken av kvalitetsbegrepet, og hvordan denne eventuelt endringen eventuelt er begrunnet. Analysen er basert på diskursene vår tids utfordringer, markedsdiskursen og dannelsesdiskursen, samt de fem kvalitetsdimensjonene eksepsjonell kvalitet, standarder, relevans, økonomi og effektivitet, og transformativ kvalitet (Harvey & Green, 1993).

Analysen viser at selv om politisk ledelse ikke ønsker å definere kvalitetsbegrepet, så viser de, gjennom de tiltakene de prioriterer, at de selv har en klar oppfatning av hvilken kvalitet de ønsker å vektlegge i sin politikk. Mens de i noen tilfeller begrunner åpent hvilken kvalitetsdimensjon de vektlegger og hvorfor den er viktig, skjuler de i andre tilfeller kvalitetsdimensjonen bak mer positive, men tomme, begreper, eller de snakker om kvalitetsdimensjoner uten at disse kommer til syne i tiltakene de foreslår.

Begreper brukt i oppgaven

Den blåblå regjeringen:	Solberg-regjeringen (2013-2017) sammensatt av Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP)
Den rødgrønne regjeringen:	Stoltenberg II-regjeringen (2005-2013) sammensatt av Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp)
Statsministeren:	Erna Solberg (Høyre)
Kunnskapsministeren:	Torbjørn Røe Isaksen (Høyre)
Kvalitetsmeldingen:	Stortingsmelding nr. 16 (2016-2017) Kultur for kvalitet i høyere utdanning
Strukturmeldingen:	Stortingsmelding nr. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.
Kvalitetsreformen:	Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) Gjør din plikt - Krev din rett
NOKUT:	Norsk organ for kvalitet i utdanning
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Presentasjon av tema	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.3 Oppgavens oppbygning	4
2. Teoretiske perspektiver	6
2.1 Kvalitet og kvalitetsbegrepet i høyere utdanning	6
2.1.1 Kvalitet	6
2.1.2 Kvalitetsbegrepet i høyere utdanning	7
2.1.3 Utvikling i bruken av kvalitetsbegrepet i Norge	12
2.2 Organisasjonsteoretiske perspektiver	14
2.2.1 Statsstyre og nyinstitusjonell teori	14
2.2.2 Makt og beslutninger	17
2.2.3 Reformers	19
2.3 Utdanning og utdanningssystemets hensikt og formål	20
2.3.1 Kulturinstitusjon eller kunnskapsbedrift?	20
2.3.2 Læring	22
3. Metode	24
3.1 Kritisk politisk diskursanalyse som teori og metode	25
3.2 Metodisk tilnærming	27
3.2.1 Metodisk tilnærming til problemstillingen	27
3.2.2 Metodiske valg og gjennomføring	29
3.2.3 Metodiske utfordringer	30
3.3 Empiri	33
4. Analyse	35
4.1 Vår tids utfordringer	36
4.1.1 Omstilling	37
4.1.2 Konstruksjon av krisefortellinger	40
4.1.3 Lærerutdanning	46
4.2 Markedsdiskursen	52
4.2.1 Kunnskapsproduksjon og læring	53
4.2.2 Styring for kvalitet	59
4.2.3 Kundeperspektivet	70
4.3 Dannelsesdiskursen	80
4.4. Oppsummering av den blåblå kvalitetsdiskursen	87
4.5 Kvalitetsbegrepet i kvalitetsmeldingen	94
5. Oppsummering og konklusjon	97

5.1 Struktur for kvalitet i høyere utdanning	97
5.2 Konklusjon	101
5.3 Veien videre og avsluttende kommentarer	102
Litteraturliste	104

Figurliste

Figur 1 Harvey & Greens kvalitetsdimensjoner	11
Figur 2 Kvalitetsmeldingens faktorer for kvalitet i høyere utdanning	95

1. Innledning

I en invitasjon til å komme med innspill til stortingsmeldingen Kultur for kvalitet i høyere utdanning – heretter kalt kvalitetsmeldingen (Meld. St. 16, 2016-2017), datert den 18. februar 2016, skriver kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen (H):

Ett av regjeringens viktigste prosjekter er arbeidet med å heve kvaliteten i høyere utdanning og forskning. Det er tvingende nødvendig. Ikke fordi tilstanden i norsk høyere utdanning er dårlig, men fordi vi må ruste oss for å møte en mer omskiftelig og kompleks verden. [...] Vi er helt avhengige av universiteter og høyskoler for å lykkes også i framtiden (Røe Isaksen, 2016b).

Kvalitetsbegrepet har blitt brukt som begrunnelse for flere reformer i universitets- og høyskolesektoren de siste tiårene (Bleiklie & Frølich, 2014, s. 42), samtidig som det ikke finnes noen definisjon av hva kvalitet i høyere utdanning egentlig skal være. Kunnskapsministeren har flere ganger uttalt at en definisjon «ikke fungerer for et så komplekst og mangefasettert fenomen» (Røe Isaksen, 2016a). Også Kunnskapsdepartementet viser til begrepets sammensatte betydning på sin nettside for satsningsområdet Kvalitet i høyere utdanning, og sier videre at «[f]or å kunne si noe om kvalitet må en derfor for det første vite hvilke egenskaper en ønsker å vurdere og deretter hva disse egenskapene skal vurderes i forhold til» (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Ingen kan være uenig i at kvalitet er bra. Selv om begrepet er uklart, er det en selvfølge at vi ønsker god kvalitet – noe annet ville være kontraproduktivt. Men hva betyr egentlig god kvalitet? Hvilken kvalitet må være god? Hvor mye må den heves for at den skal være god nok? Hva betyr det at det snakkes om den hele tiden? Blir tilstanden i høyere utdanning egentlig noe bedre etter alt dette snakket om kvalitet, eller har kvalitet blitt en retorikk som brukes til å pakke inn andre politiske agendaer, som effektivitet eller økonomiske innsparinger?

Alt dette «snakket» om kvalitet har vært utgangspunktet for valget av tema i denne oppgaven.

1.1 Presentasjon av tema

Norsk høyere utdanning har endret seg mye de siste 50 årene. Samtidig som antall studenter har økt kraftig (fra 40 000 til ca. 250 000), har universitets- og høyskolesektoren gjennomgått mange store reformer som på ulike måter har hatt som mål å forbedre kvalitet, kapasitet og relevans (Frølich, Hovdhaugen & Terum, 2014, s. 16). Grunnet den store studentveksten var fokus i starten mest rettet mot kapasitet og relevans, mens «snakket» om kvalitet i større grad snek seg inn i den offentlige debatten i løpet av 1980-årene. For eksempel rykket Gudmund Hernes i 1986 inn en

kronikk i Dagbladet med overskriften «Kan vi ha ambisjoner i Norge?» Hans poeng var: Hvorfor har vi ikke et Harvard i Norge når vi er så rike (Stensaker, 2014)?

I denne perioden ble politikken for høyere utdanning i større grad påvirket av trender i politiske ideologier for styring, ledelse og organisering av offentlig politikk og administrasjon, også kjent som New Public Management (Frølich et al., 2014, s. 17). I den forbindelse ble begrepene kvalitetssikring og kvalitetsutvikling utbredt, og «snakket» om kvalitet fikk etter hvert en reell betydning for arbeidet i universitets- og høyskolesektoren. I 1987 vedtok dessuten den norske regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» at alle statlige institusjoner skulle innføre mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp (Skagestad, 2015, s. 18).

Historisk har universitets- og høyskolesektoren gått igjennom store strukturreformer flere ganger, først på 1960-tallet, og så igjen i 1994, da Hernes-utvalgets innstilling førte til gjennomføring av høyskolereformen, som førte til at 98 mindre statlige høyskoler ble sammenslått til 26 større høyskoler (Kyvik, 2014, s. 87). Reformtaket i sektoren økte raskt i denne perioden.

Harmonisering med kunnskapspolitikken på europeisk nivå skjedde i forbindelse med Mjøs-utvalgets innstilling (NOU 2000: 14, 2000), som implementerte Bologna-reformene i Norge (Bleiklie & Frølich, 2014, s. 41), og kvalitet ble mer eksplisitt satt på agendaen med Kvalitetsreformen, som ble innført ved lærestedene i 2003. I forbindelse med dette ble også Norsk organ for kvalitet i utdanningene (NOKUT) opprettet, som et uavhengig faglig akkrediterings- og evalueringsorgan som skulle evaluere utdanninger, fagmiljø og også institusjoner, som følge av behovet for økt kvalitet i lærings- og forskningsmiljøet (NOU 2000: 14, s. 20).

Siden den blåblå regjeringen tok over 2013 har det kommet en ny bølge av strategier og reformer for universitets- og høyskolesektoren. Statsminister Erna Solberg sa i forkant av lanseringen av kvalitetsmeldingen av den var siste del i en tretrinnsrakett, der langtidsplanen for forskning og høyere utdanning var første del og strukturreformen var andre del (Solberg, 2017). Men innimellom disse stortingsmeldingene har det også kommet en rekke andre tiltak fra politisk ledelse, som på ulike måter tar sikte på å heve kvaliteten i høyere utdanning. For eksempel har strategier som Lærerløftet og Kompetanse for kvalitet, samt endringer i flere lover og forskrifter, som lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven), forskrift om opptak til høyere utdanning (opptaksforskriften) og forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften), gitt sektoren tiltak som nye skjerpede opptakskrav til høyere utdanning, lengre lærerutdanning, kompetanseheving for lærere, nasjonale eksamener, endringer i finansieringssystemet, samt endringer i NOKUTs rolle i kvalitetssikrings-arbeidet. Alt for å bidra til den hevingen av kvalitet som er så «tvingende nødvendig».

Med kvalitetsmeldingen har universitets- og høyskolesektoren fått et nytt sett av kvalitetshevende tiltak, og arbeidet med å implementere endringene er så vidt i gang. Mens kvalitetsreformen i 2003 i stor grad var en studiereform for at studentene skulle lykkes bedre, gjennom bruk av studentaktiviserende undervisnings- og vurderingsformer, nytt karaktersystem og bedre oppfølging av studentene gjennom utdanningsplaner (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 18), viser tiltakene i kvalitetsmeldingen i stedet til bygging av kvalitetskultur og inkludering av studentene i det akademiske felleskap. Mine spørsmål i den forbindelse er: Hva signaliserer det at det er akkurat disse tiltakene regjeringen ønsker å gjennomføre? Er det en endring i bruken av kvalitetsbegrepet, og hva betyr eventuelt det?

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

På bakgrunn av det ovenstående har jeg valgt følgende problemstilling for denne oppgaven:

Hvordan brukes kvalitetsbegrepet av politisk ledelse for å (forsøke å) styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren?

For å bidra til å svare på problemstillingen har jeg definert følgende forskningsspørsmål i tillegg:

- Hva er kvalitet?
- «Hvilken kvalitet» er politisk ledelses tiltak rettet mot?
- Er det en innholdsmessig endring i bruken av kvalitetsbegrepet, og hvordan begrunnes eventuelt denne?

Som nevnt innledningsvis oppfattes kvalitetsbegrepet som mangefasettert og vanskelig å definere, og et utgangspunkt for denne oppgaven blir derfor å se nærmere på hvordan kvalitetsbegrepet faktisk omtales og brukes. En informert politikk bør baseres på at det kan være ulike oppfatninger av kvalitet, og en bevissthet om at det vil være spenninger om målkonflikter mellom disse ulike oppfatningene. Dette aktualiseres blant annet gjennom strukturreformen, der ulike typer institusjoner med ulike typer utdanninger og forskningstradisjoner fusjoneres, noe som trolig bygger opp under spenninger og dilemmaer mellom forskjellige former for kvalitet. Den store veksten innenfor høyere utdanning bidrar dessuten til en mer mangfoldig sektor og til at flere har meninger om høyere utdanning (Frølich, Gulbrandsen, Vabø, Wiers-Jenssen & Aamodt, 2016, s. 9). At flere selv har erfaringer fra høyere utdanning kan også bidra til at de oppfatter seg som meningsberettiget når høyere utdanning omtales og diskuteres.

Den politiske uviljen til å si hva begrepet kvalitet faktisk handler om bidrar også til at kvalitet i høyere utdanning til et interessant tema, og for å se nærmere på hvilken oppfatning av kvalitet politisk ledelse fremmer ønsker jeg å se på «hvilken kvalitet» de fokuserer på gjennom de tiltakene de gjennomfører i universitets- og høyskolesektoren. Jeg er interessert i «snakket». Med det mener

jeg ordene som brukes for å omtale noe, og meningen som, eksplisitt men også mer implisitt, ligger bak ordene. Siden det er kvalitetsbegrepets bruk (eller ikke bruk) i kontekst jeg interesserer meg for, ønsker jeg å ha en diskursanalytisk tilnærming til problemstillingen.

En diskurs kan ikke enkelt defineres, men innenfor den kritiske diskursanalysen kan begrepet forstås som både språkbruk og sosial praksis. En diskursanalyse kan sies å være et verktøy til å beskrive ulike forståelser av virkeligheten som uttrykkes gjennom språket. Dette innebærer at hvilken diskurs og hvilke perspektiver som dominerer, er et ideologisk spørsmål. Når jeg ønsker å undersøke hvordan politisk ledelse bruker ord og begreper innenfor kvalitetsdiskursen som virkemiddel for å forsøke å påvirke utviklingen i sektoren, handler det om at muligheten for at noe skal bli en realitet øker dersom vi klarer å forestille oss eller uttrykke det gjennom språk. Vi kan si at språket som brukes for å snakke om høyere utdanning er viktig, ikke bare fordi det reflekterer hvordan man tenker, men fordi det også bidrar til å konstruere virkeligheten. (Gumport, 2000, s. 75).

Da jeg startet arbeidet med denne oppgaven hadde jeg en forventning om at innholdet i kvalitetsbegrepet var i endring, og jeg ønsker derfor også å undersøke hvordan dette eventuelt kommer til uttrykk, om kvalitetsdiskursen har endret seg over tid, og hvordan endringen eventuelt blir begrunnet. Jeg ser derimot helt bort i fra spørsmålet om kvaliteten faktisk blir bedre som følge av politisk ledelses styring (og hvilken kvalitet det i så fall dreier seg om).

1.3 Oppgavens oppbygning

Jeg har i dette kapittelet redegjort for valg av problemstilling, samt gitt en kort presentasjon av kvalitet i høyere utdanning og utviklingen i universitets- og høyskolesektoren.

I kapittel 2 tar jeg for meg relevante teoretiske perspektiver for min problemstilling. Dette inkluderer teorier om kvalitet, organisasjonsteoretiske perspektiver som makt, reformer og nyinstitusjonell teori, samt teorier om læring og om høyere utdanning som institusjon i Norge.

I kapittel 3 presenterer jeg diskursanalyse som teori og metode, med spesielt fokus på kritisk politisk diskursanalyse slik den defineres av Teun van Dijk i artikkelen *What is political discourse analysis* (van Dijk, 1997), som er metoden jeg har valgt for analysen i denne oppgaven. I tillegg til stortingsmeldingen Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Meld. St. 16, 2016-2017) består mitt empiriske materiale av kunnskapsministerens årlige taler til kontaktkonferansen i stortingsperioden 2013-2017. Disse presenterer jeg også nærmere i kapittel 3.

Kapittel 4 er oppgavens analysedel. Her drøfter jeg hvordan de ulike diskursene og kvalitetsdimensjonene kommer fram i det empiriske materialet. Diskursene er definert ut fra en

analyse av kunnskapsministerens fire taler, som alle er en del av en overordnet kvalitetsdiskurs (diskursorden). I tillegg drøfter jeg ulike dimensjoner av kvalitetsbegrepet, slik de defineres av Lee Harvey og Diana Green i artikkelen *Defining Quality* (Harvey & Green, 1993).

I kapittel 5 svarer jeg på oppgavens problemstilling, sett i lys av analysen og drøftingene i det foregående kapittelet, før jeg kommer med noen avsluttende kommentarer.

2. Teoretiske perspektiver

Utgangspunktet for mitt teoretiske rammeverk er teorier om kvalitet, både generelt men særlig sett i forhold til hvordan kvalitetsbegrepet har blitt brukt innenfor høyere utdanning. Ulike kvalitetsdimensjoner vil være et utgangspunkt når jeg senere i oppgaven forsøker å svare på hvordan kvalitetsbegrepet brukes av politisk ledelse for å (forsøke å) styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren. I dette kapittelet vil jeg også presentere noen relevante organisasjonsteoretiske perspektiver, samt teori om høyere utdanningsinstitusjoner og om læring.

2.1 Kvalitet og kvalitetsbegrepet i høyere utdanning

2.1.1 Kvalitet

Kvalitet er litt som porno, innledet kunnskapsministeren på Norsk Studentorganisasjon (NSO) sitt landsmøte i april 2016 (Fimland, 2016); «Det er vanskelig å beskrive, men man vet hva det er når man ser det». Denne oppfatningen, at kvalitet er noe vi skal kunne kjenne igjen når vi ser det, er en vanlig oppfatning av kvalitet. Kvalitet handler nemlig om verdier. Selv om vi ikke nødvendigvis vet akkurat hva vi legger i ordet, så vet vi at det handler om hva som er godt eller dårlig.

En slik «instinktiv» form for kvalitet kan kalles absolutt, og bygger på menneskets evne til objektivt å kunne vurdere kvalitet. Vi kan også snakke om relativ kvalitet, som er en mer indirekte vurdering basert på et ideal om hva som er god (eller dårlig) kvalitet. Et slikt ideal kalles også en kvalitetsklisjé (Aasland, Eide, Grelland, Kristiansen & Sævareid, 2011, s. 11). Kvaliteten kan bestemmes gjennom kriterier, indikatorer eller kravspesifikasjoner, og kan måles uten å gjøre subjektive vurderinger. Det er slike kvalitetskriterier som er selve bærebjelken i et kvalitetssikringssystem (Aasland et al., 2011, s. 13).

Selve ordet kvalitet betyr egentlig ikke noe annet enn egenskap (av latin «qualis», som betyr hva, eller «qualitas», som betyr hvordan sammensatt). Det er et begrep som må fylles med innhold for å gi mening for den enkelte (Hatch, 1997, s. 25).

Når vi tenker på kvalitet i forbindelse med et produkt, tenker vi ofte at kvalitet tilsvarer «noe» som finnes i det, egenskaper som er felles for akkurat dette produktet. I en slik «objektiv» sammenheng har ordet kvalitet gjerne tre betydninger (Aune, 2000, s. 17):

1. Produkt- og/eller brukerbasert kvalitet innebærer at kvaliteten beskrives av produktegenskaper, og sees i sammenheng med brukernes behov, krav og forventninger. Kvalitet i denne betydningen kan gjerne måles, og denne formen for kvalitet er kanskje best kjent som et kundetilfredshetsperspektiv.

2. Produksjonsbasert kvalitet går ut på at kvalitet vil vises gjennom fravær av feil, altså at produktet er i overensstemmelse med gitte spesifikasjoner. Med andre ord må det fungere som det skal for at brukeren skal vurdere produktet til å ha kvalitet.
3. Følelsesbasert kvalitet handler om at kvalitet innebærer noe ettertraktelsesverdig og udefinert, som du imidlertid kjenner igjen når du ser det, for eksempel noe luksuriøst eller noe som koster mer.

Kvalitet kan også være en subjektiv opplevelse av kvalitet. Dette er en fenomenologisk tilnærming til kvalitetsbegrepet, som ikke fokuserer på ting, men på hvordan tingene manifesterer seg. I fokus for en slik tenkemåte er hvordan fenomenet fremtrer, samt vår erfaring og vår opplevelse av fenomenet, som i dette tilfellet betyr hvordan vi selv opplever og erfarer kvalitet (Aasland et al., 2011, s. 19). Dette innebærer altså at kvalitet kan være ulike ting for ulike personer, og at kvalitet kan innebære flere motsetningsfylte perspektiver på samme tid. Det kan derfor være vanskelig å oppfylle alle krav til kvalitet samtidig. For eksempel kan kvalitet for noen forstås som en kvalitativ best mulig tjeneste, mens kvalitet for andre kan innebære en tjeneste som gir folk det de trenger, og det de vil ha, til den lavest mulige kostnaden (Øvretveit, 1992, s. 1). Kvalitet blir dermed helhetsopplevelsen, og avhenger av den enkeltes forventninger og forutsetninger.

I mangel av en klar definisjon av begrepet er det derfor ikke gitt at alle mener det samme når vi snakker om kvalitet, og kvalitet kan også bety ulike ting i ulike sammenhenger. Det faktum at vi bruker ordet kvalitet har imidlertid en symbolfunksjon; Det viser at vi gjerne vil bli bedre (Ålvik, 1996, s. 15).

2.1.2 Kvalitetsbegrepet i høyere utdanning

Som nevnt innledningsvis ble «snakket» om kvalitet mer utbredt i akademia i løpet av 1980- og 1990-tallet. I starten var begrepet kvalitet fortsatt udefinert, uklart og «utemmet» innenfor de akademiske miljøene, og diskusjoner om kvalitetsbegrepet skapte stort engasjement (Saarinen, 2010, s. 55).

Lee Harvey og Diana Green (1993) viste til at kvalitet i høyere utdanning er relativ, og avhenger av hvilket perspektiv man anlegger. De definerte fem ulike kvalitetsdimensjoner som har fått stor betydning for utviklingen av kvalitetsbegrepet innenfor forskningen på høyere utdanning. Kvalitet kan ifølge deres rammeverk være unik eller fremragende («exceptional»), standarder («perfection/consistency»), relevans («fitness for purpose»), kostnadseffektiv («value for money»), eller transformativ eller utviklingsorientert («transformative»).

Den unike og fremragende dimensjonen kan sies å ha tre ulike forståelser; Den tradisjonelle oppfatningen av at noe spesielt som man kjenner igjen når man ser det, oppfatningen om at noe er eksepsjonelt, helt utenom det vanlige, og oppfatningen om at resultatet forbigår fastsatte standarder (Harvey & Green, 1993, s. 11). Denne kvalitetsdimensjonen ligger nærmest begrepet absolutt kvalitet, i alle fall i den første forståelsen av begrepet. Det eksepsjonelle er en mer fenomenologisk oppfatning av kvaliteten, mens den siste forståelsen handler om at kvaliteten går utover det som er nødvendig (altså en form for minstekrav), og kan derfor sies å være en relativ kvalitetsforståelse. Kvalitet etter denne dimensjonen trenger ikke å måles eller vurderes etter gitte kriterier, den bare *er*, og den er også uoppnåelig for de fleste.

Universitetene Harvard eller Oxford er eksempler på utdanningsinstitusjoner som blir regnet som eksepsjonelle, ofte uten at de trenger å «bevise» sin kvalitet. Institusjonenes omdømme sikrer ressurstilgangen, som igjen bidrar til fremragende resultater. Mange institusjoner i den norske universitets- og høyskolesektoren har også ambisjoner om å bli «best», «fremragende» eller «verdensledende», men det er kun noen få universiteter som har den kulturen, tradisjonen og ressurstilgangen som er nødvendig for å oppnå høy kvalitet etter denne dimensjonen (Lycke, 2011, s. 10). Sentre for fremragende forskning/utdanning knyttes gjerne til denne formen for kvalitet, selv om de i praksis vurderes kun en del av denne kvalitetsdimensjonen, nemlig om de overgår fastsatte standarder (Harvey & Green, 1993, s. 12). Den relative forståelsen av eksepsjonell kvalitet som noe som forbigår fastsatte standarder sier heller ingenting om kriteriene som er brukt for å sette standardene, og tar utgangspunkt i det Harvey & Green hevder er en tvilsom (eller i hvert fall omdiskutert) tro på at utdanning kan måles og kvantifiseres (Harvey & Green, 1993, s. 14-15).

Standarder som kvalitetsdimensjon innebærer fravær av feil i forhold til gitte spesifikasjoner, og henger sammen med en tenkning om kvalitetskultur, som fokuserer på at alle i organisasjonen (eller alle ledd i en produksjonsprosess) har felles ansvar for kvaliteten (Harvey & Green, 1993, s. 15). Standarder som kvalitet er en relativ form for kvalitet, den er målbar, og handler om å sikre kvaliteten gjennom definerte mål og indikatorer. Målet innenfor denne kvalitetsdimensjonen er perfeksjon, som kan oppnås gjennom fravær av feil både i prosesser og resultater.

Et eksempel på en slik standard er læringsutbytte, som angir hva studenter skal ha lært og hvilken kompetanse de skal ha oppnådd i studieløpet. I et undervisningsprogram vil en slik tenkning om en kvalitetskultur innebære at hver enkelt aktør tar det hele og fulle ansvar for sin bit, det være seg undervisning, eksamensavvikling eller administrative rutiner og prosedyrer. Spørsmålet om undervisningen holder god kvalitet vil dermed avgjøres ut ifra i hvilken grad den oppfyller eksplisitte standarder og kriterier slik de er definert (Wittekk & Habib, 2012, s. 225). Også spesielle opptakskrav er et eksempel på en slik form for kvalitet. Disse innføres som minstekrav for å heve inntakskvaliteten på studentene som blir tatt opp til studiet, for derigjennom å heve kvaliteten i

selve utdanningen. Det er verdt å merke seg at Harvey & Green mener at eksepsjonell kvalitet egentlig ikke er forenlig med standarder. I norsk sammenheng kan dette skillet sies å være mer analytisk enn beskrivende, siden også de beste utdanningsinstitusjonene her vil ha velutviklede kvalitetssystemer slik de er pålagt gjennom universitets- og høyskoleloven (Lycke, 2011, s. 10). Harvey & Green (1993, s. 16) mente at høyere utdanning ikke først og fremst handler om å levere spesifikasjoner på en mest mulig perfekt måte, men snarere å utvikle, blant annet, studentenes analytiske og kritiske evner.

Kvalitet som relevans gir kun mening når kvaliteten ses i forhold til produktet eller prosessens *hensikt* (Harvey & Green, 1993, s. 16). Det er et typisk «kundetilfredshetsperspektiv», men kunden er ikke et entydig begrep innenfor høyere utdanning; Kundene kan være studentene, men også politiske myndigheter som finansierer sektoren, eller arbeidslivets/samfunnets behov. Hver av disse aktørene er ikke alltid i stand til å avgjøre hva som er kvalitet eller hva som bør være kvalitet. Et viktig spørsmål blir derfor hvem som sitter med definisjonsmakten. Igjen er det snakk om en relativ form for kvalitet, som fokuserer på resultat. Resultatet kan være at studentene får utdanning de er fornøyde med, kompetanse som gir dem en jobb etter endt utdanning, eller at samfunnet får dekt sitt behov for kompetanse. Kvalitet har i denne dimensjonen en funksjonell karakter, og det er også denne formen for kvalitetstenkning som har vært dominerende innenfor høyere utdanning de senere årene (Witteck & Habib, 2012, s. 225). Kvalitet som relevans kan ha både en kortsiktig instrumentell dimensjon eller tilføre samfunnet en mer langsiktig sosial verdiskapning (Lycke, 2011, s. 10), men den er i alle tilfeller fjernt fra en oppfatning av kvalitet som noe eksepsjonelt.

En kostnadseffektiv forståelse av kvalitet handler om økonomisk resultatoppnåelse. Den kan sees i sammenheng med krav til en produktiv og effektiv offentlig sektor, som står ansvarlig for sin virksomhet overfor myndigheter og samfunn. Kvaliteten skal kunne måles gjennom resultatindikatorer, men det er en fare for at slike indikatorer i større grad klarer å måle tilpasning til målene enn å faktisk måle effektivitet. Denne formen for kvalitet er relativ, og handler om resultat og (økonomiske) rammer. Harvey & Green (1993, s. 22) kaller denne formen for kvalitet «populistisk», og selv om bruken av denne kvalitetsdimensjonen er utbredt (særlig blant politiske partier på høyresiden), så hevder de at kvalitet egentlig må vurderes etter andre kvalitetsdimensjoner. Likevel har kvalitet i form av kostnadseffektivitet fått sin utbredelse i det politiske system, særlig grunnet kravene til produktivitet og effektivitet i offentlig sektor. Innenfor den kostnadseffektive kvalitetsdimensjonen finner vi eksempler som studiepoengproduksjon, gjennomføring på normert tid, gjennomstrømning og publiseringspoeng, som er blant Kunnskapsdepartementets indikatorer som lærestedene blir målt på, og som resulterer i økonomiske bevilgninger tilbake til lærestedene. Her finner vi også ønsket om effektive utdanninger, som brukes som begrunnelse i reformer i universitets- og høyskolesektoren (for eksempel strukturreformen).

Den transformative kvalitetsdimensjonen handler om kvalitativ endring og utvikling, i form av pågående læreprosesser hos den enkelte student (Harvey & Green, 1993, s. 24). Kvalitet innebærer med andre ord en form for styrking og myndiggjøring av studentene. Denne formen for kvalitet skiller seg fra de andre kvalitetsdimensjonene fordi den handler om transformasjon av hvert enkelt individ. I denne oppgaven bruker jeg denne kvalitetsdimensjonen i sammenheng med høyere utdannings dannelsesoppdrag – altså at utdanning skal bidra med noe mer enn *bare* utdanning.

I undersøkelsene Harvey og Green gjennomførte var det ingen av forståelsene som hadde spesielt stor oppslutning i forhold til de andre. Dette bidro til konklusjonen om at et utvidet kvalitetsbegrep nødvendigvis må være relativt – kvalitet betyr ulike ting for ulike mennesker. En kvalitetsforståelse som ivaretar flere sider av virksomheten kan også sies å være godt tilpasset den virkeligheten høyere utdanning befinner seg i, der universiteter og høyskoler ofte har mange og noen ganger motsetningsfylte oppgaver og målsettinger de skal forholde seg til (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 28).

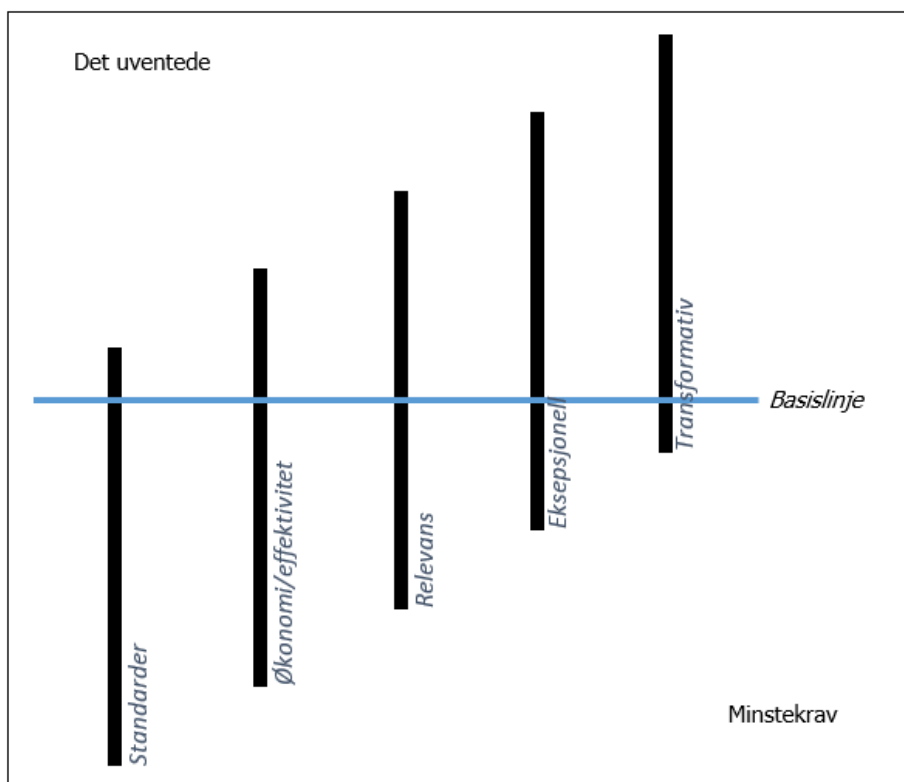
Harvey & Greens kvalitetsdimensjoner har blitt brukt på forskjellige måter. I norsk sammenheng har det både blitt tatt utgangspunkt i de mest relevante kvalitetsdimensjonene for en gitt problemstilling (som hos Lycke, 2011), mens andre har brukt en variant av Harvey & Greens rammeverk der kvalitetsdimensjonene relevans og kostnadseffektivitet slås sammen til en dimensjon (som hos Wittek & Habib, 2012). Også Trond Ålvik (1996, s. 15-16) presenterte en kategorisering i fire ulike kvalitetsdimensjoner, der målbarheten i Harvey & Greens dimensjon om økonomi og effektivitet blir satt i sammenheng med de standarder de sammenlignes med. Ålvik presenterte de ulike kvalitetsdimensjonene i forhold til en såkalt basislinje (engelsk: baseline). Under linjen finner vi minstekravene, som vi forventer er oppfylt for at noe skal kunne defineres til å ha kvalitet. I en kvalitetsvurdering kan vi derfor konsentrere oss om det uventede og overraskende; det som gir oss en glede fordi vi ikke hadde forestilt oss at det kunne være slik (Ålvik, 1996, s.16). Ålvik mente at disse fire kvalitetsoppfatningene utfyller hverandre, og vi mister derfor noe av helheten dersom vi tar bort én av dem. Han mente også at det var et problem at mange i praksis bare benytter seg av én eller et par kvalitetsforståelser, og da helst de to førstnevnte: standarder og kundetilfredshet (Ålvik, 1996, s. 17). Bruken av disse kvalitetsdimensjonene har vokst ut av den økende markedstilpasningen som har skjedd i høyere utdanning.

En annen analytisk oppdeling av kvalitetsbegrepet som har vært brukt i forbindelse med forskning kvalitet i høyere utdanning i Norge er skillet mellom ekstern og intern kvalitet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 15). Intern kvalitet handler om rammekvalitet (institusjonens ressurser, strukturer og regler), inntakskvalitet (de forkunnskaper og andre forutsetninger som deltakerne bringer med seg

til lærestedet), programkvalitet (selve studietilbudet, undervisningen og kunnskapskontrollen), og resultatkvaliteten (som representerer sluttproduktet i form av læringsresultater), og tilsvarer samlet sett studiekvalitetsbegrepet (Stensaker & Karlsen, 1996, s. 13-14). Ekstern kvalitet omfatter utdanningens samfunnsmessige kontekst, det vil si både krav, behov og ønsker som rettes til høyere utdanning av ulike grupper som f.eks. arbeidsmarkedet og politisk ledelse (Stensaker & Karlsen, 1996, s. 15). De mest sentrale spørsmålene i dette perspektivet er hvorvidt utdanningen er relevant, og om den kan betraktes som effektiv i forhold til de ressurser som investeres i utdanningen (Stensaker & Karlsen, 1996, s. 20).

Denne inndelingen legger større vekt på å konkretisere faktorer som kan fremme kvalitet enn på å definere eller måle kvalitet, slik Harvey & Greens inndeling gjør. Denne formen for kvalitetsforståelse legger også større vekt på prosesskvalitet (hva som foregår i selve utdanningen), og ikke bare på resultatkvaliteten (Hovdhaugen & Wiers-Jenssen, 2015, s. 52).

Intern og ekstern kvalitet kan sees som en ytterligere forenkling av Harvey & Greens fem kvalitetsdimensjoner (selv om de i tid kom før), der intern kvalitet omfatter alt som angår selve studiet, både standarder, det unike og fremragende, økonomi og effektivitet, samt studentperspektivet, mens ekstern kvalitet handler om andre aktørers forhold til høyere utdanning.



Figur 1 Harvey & Greens kvalitetsdimensjoner

I denne oppgaven vil jeg hovedsakelig bruke Harvey & Greens fem kvalitetsdimensjoner, og disse er i figuren satt opp i forhold til Trond Ålviks forståelse av basislinjen, som omtalt ovenfor.

2.1.3 Utvikling i bruken av kvalitetsbegrepet i Norge

Utdanningskvalitet har historisk sett vært et begrep som universiteter og læresteder selv har kunnet definere. Forståelsen har vært at man må ha høy vitenskapelig kompetanse for å skjønne hva kvalitet er, og ikke minst ha høy vitenskapelig kompetanse for å kunne bidra til å skape kvalitet. Denne kompetansen har også gitt vitenskapelig ansatte definisjonsmakt over begrepet (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 26). Dette har blitt kalt en elitistisk form for kvalitet.

De siste tiårene har vært en periode med store endringer og utvikling i utdanningssektoren, og mye av det som har skjedd har vært knyttet til kvalitet. Den store veksten i antall studenter, internasjonalisering og markedsorientering har vært sterke trender, og har bidratt til en såkalt kvalitetsrevolusjon (Harvey & Williams, 2010, s. 4). Denne utviklingen har vi også sett i Norge. På 1980- og 1990-tallet var kvalitetsbegrepet fortsatt mye diskutert, og kvalitetsdiskursene reflekterte i stor grad de varierte og til tider motstridende, men ofte målbare, oppfatningene av hva kvalitet skulle være i denne perioden. Ved århundreskiftet ble kvalitet derimot i større grad tatt som en selvfølge, og det ble i liten grad definert eller stilt spørsmål ved (Saarinen, 2010, s. 57).

Gjennom Bologna-prosessen kom kvalitet igjen på banen, men da mer som teknisk begrep, siden det først og fremst handler om kvalitetssikring – og dermed også om standarder (Saarinen, 2010, s. 57). I løpet av denne perioden kan vi si at kvalitetsbegrepet har blitt demokratisert. Det har fått en mer praktisk og konkret betydning enn det hadde tidligere, og det har fått betydning for flere. Dette har også endret mye på makten og innflytelsen over høyere utdanning (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 25-26).

Mange aktører, som politikere, læresteder, forskere og andre, har ment seg berettiget til å ha synspunkter på hva kvalitet er eller bør være i løpet av disse årene. Men en del hevder også at det ikke er snakk om en «kvalitetsrevolusjon», fordi endringene er ikke kommet nedenfra. Det er først og fremst en revolusjon for administrasjonen og beslutningstakerne (Saarinen, 2010, s. 56), og det har blant annet blitt mer fokus på bedre ledelse, slik det også ble uttrykt i kvalitetsreformen:

Institusjonene skal ha hovedansvaret for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Dette er et ledelsesansvar som må få langt større oppmerksomhet, og som krever sterkere ledelsesstrukturer (Meld. St. 27, 2000-2001, s. 8).

Utviklingen i sektoren er også preget av at ulike strukturer nå i større grad skal bidra til å definere kvalitet. Kvalitetssikringsorganet NOKUT skal for eksempel bidra til å sikre, utvikle og informere om

kvalitet i utdanningen, og omtaler utdanningskvalitet som kvaliteten og relevansen på lærestedenes tilrettelegging for studentenes læring, og studentenes læringsutbytte etter endt utdanning (NOKUT, 2016). NOKUT har fastsatt kriterier for hva som er god nok kvalitet, og dette omfatter bestemmelser om sakkyndige, krav for akkreditering som høyskole, vitenskapelig høyskole eller universitet, evaluering av institusjonenes system for kvalitetssikring av utdanningen, akkreditering av studier, samt tilsyn med eksisterende virksomhet (Studietilsynsforskriften, 2013).

Kvalitetsreformens omtale av kvalitet i høyere utdanning fokuserte også i stor grad på strukturelle forhold, og på måling av kvalitet:

Kvalitet skal være det overordnede kjennetegnet ved kunnskapssystemet. Vi skal sette krav til kvalitet, både til forskningen, til undervisningen og oppfølgingen av studentene, og til studentenes eget arbeid. I det siste tiåret har vi hatt en stor kvantitativ økning i utdanningen. Nå er tiden kommet til et tilsvarende kvalitetsløft. Vi må skaffe oss skikkelige verktøy for å undersøke kvaliteten på alle nivåer. Vi trenger å innhente og få kunnskap om de kvalitative sidene ved utdanningen. Her må alle finne seg i å bli vurdert. Særlig må studentene få anledning til å gi systematiske tilbakemeldinger på kvaliteten i utdanningstilbud og læringsmiljø (Meld. St. 27, 2000-2001, s. 8).

Den siste tiden har kvalitet i høyere utdanning blitt omtalt som en «komplekst og mangefasettert» begrep, slik det ble nevnt i innledningen av denne oppgaven. Ofte blir det også et abstrakt begrep. Kunnskapsdepartementet (2017b) omtalte kvalitet på denne måten på sine nettsider i 2017:

Kvalitet er et sammensatt fenomen. For å kunne si noe om kvalitet må en derfor for det første vite hvilke egenskaper en ønsker å vurdere og deretter hva disse egenskapene skal vurderes i forhold til. I høyere utdanning er hovedmålet at studentene skal lære mest mulig, og sitte igjen med et best mulig læringsutbytte. Det er dermed kvaliteten på studentenes læring som er det helt sentrale. Kvaliteten ligger i det som blir formidlet av kunnskap, ferdigheter og kompetanse. Og dessuten i måten dette innholdet blir formidlet på og blir lært. Helt sentralt er derfor læringsmål, innhold, programdesign, tilrettelegging, undervisning, arbeidsformer, veiledning og vurderingsformer. Men også innsatsen, forutsetningene og læringsstrategiene til studentene er med på å påvirke hvor gode læringsresultatene kan bli. Med andre ord er både innsatsfaktorer, prosessfaktorer og resultatfaktorer relevante når kvalitet skal vurderes.

Mange av diskusjonene om universitets- og høyskolesektoren foregår også på et abstrakt og generelt nivå, og det snakkes om begreper kvalitet, relevans, internasjonalisering og samspill som om det er dette universitetene og høyskolene orienterer sine daglige aktiviteter rundt, og dessuten

at de gjør det som et kollektiv, som «hele organisasjoner» som kan sammenlignes og gis pålegg og insentiver på institusjonsnivå (Frølich, Gulbrandsen & Stensaker, 2015, s. 171). Da er det viktig å huske på at universitets- og høyskolesektoren er preget av et mangfold, både når det gjelder kvalitet, studenter, lærere, studieprogrammer og læresteder. Det er ikke gitt at alle virkemidler passer like godt for alle, og det kan dermed sies at det er behov for en mer helhetlig tenkning rundt virkemiddelapparatet i sektoren. I forbindelse med konkretisering av kvalitetsbegrepet må vi tenkte på flere ting, som for eksempel hva skal kvalitet vurderes i forhold til, hvem definerer hva som er kvalitet, og hva vektlegges i ulike kvalitetsindikatorer. Enkelte mener at hovedproblemet i dag er en uklar statlig politikk for høyere utdanning og en fragmentert statlig styring bidrar til at norsk høyere utdanning mangler en tydelig retning. Dersom kvalitet skal være den sentrale ledetråden i høyere utdanning vil det derfor være behov for nyansering og større grad av presisjon i diskusjonen, og også en avklaring av hva man mener at kvalitet er (Stensaker, 2014).

Det er likevel ikke til å komme unna at kvalitet er et begrep som er vanskelig å beskrive. På den ene siden har vi alle tanker om hva vi selv legger i kvalitetsbegrepet, og det er derfor intuitivt forståelig. På den andre siden er kvalitet ekstremt upresist, siden vi ikke kan være sikre på at andre forstår kvalitet på samme måte som oss selv. Men det er et forlokkende begrep, nettopp fordi vi alle har en mening om kvalitet. Ikke minst gjelder det for politikere som ønsker å mobilisere opinionen og selge inn politiske initiativer (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 25-26).

2.2 Organisasjonsteoretiske perspektiver

2.2.1 Statsstyre og nyinstitusjonell teori

Statsstyre er i representative demokratier knyttet til kollektive beslutningsprosesser som ender opp i vedtak som er bindende for samfunnet. Et avgjørende kjennetegn for et slikt styresett er at folket, eller et skiftende folkeflertall, har makt og innflytelse over politikkenes innhold og over institusjonsutformingen (Olsen, 1988, s. 13).

De siste tiårene har utviklingen vært preget av grunnleggende spørsmål rundt statsstyrets innhold og former. Dette har særlig kommet til uttrykk gjennom en moderniseringsagenda for offentlig sektor som først og fremst har handlet om økonomisk effektivitet. Denne agendaen har sitt utspring i nyliberale ideer om at staten er et forvokst, ekspanderende, påtrengende og ustyrlig «uhyre». Disse problemene foreslås ofte løst gjennom virkemidler som privatisering og økt bruk av markedsideologiske ordninger (Olsen, 1988, s. 14). Mange av virkemidlene som er hentet fra markedsideologien eller fra en økonomisk-rasjonell tankegang er kjent under paraplybetegnelsen New Public Management. Eksempler på slike virkemidler er styring etter mål og resultater kombinert med evaluering, at ressurstilgangen gjøres resultatavhengig, og at beslutningsmyndighet blir desentralisert gjennom overføring fra overordnede til underliggende organer (Kyvik, 2014, s. 85).

Nyinstitutionell teori omtales også som myteperspektivet innenfor organisasjonsteori. Hovedinnholdet i denne teorien er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være. Organisasjoner må forholde seg til slike normer for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv. Så lenge organisasjonene tilpasser seg slike verdier, vil organisasjonen bli ansett som effektiv, rasjonell og moderne. Dette gjelder også når organisasjonen gjennom denne prosessen blir organisasjoner også mer like – i alle fall på overflaten (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009, s. 75). I tillegg til å gjøre som andre organisasjoner gjør, utvikler organisasjoner også ofte strukturer som gir dem legitimitet utenfra. Dette er basert på at fremgang i vårt samfunn i økende grad baseres på formelen at «det skal se bra ut». Mens det jobbes mye med for eksempel kulisser, sjargong og fremstilling i massemedia, blir virksomhetenes kjerne og kvalitet mindre viktig (Alvesson, 2011, s. 9). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter. De kan være brede – i betydningen rettet inn mot mange og ulike typer organisasjoner, eller smalere – som mer presise oppskrifter rettet mot en avgrenset gruppe virksomheter (Christensen et al., 2009, s. 76).

Organisasjonsforskeren Mats Alvesson (2011, s. 15-40) beskriver tre trender som han mener kjennetegner vårt vestlige samfunn i dag. Det første, nullsumspillet, handler om at det i et sterkt sosialt orientert forbrukssamfunn ikke lenger er interessant hva man selv har og gjør, men hva man har og gjør i forhold til andre. Noen økte fordeler fører (kanskje) til mindre fordeler for andre, selv om størrelsen på fordeler og ulemper varierer. Mimetisk rivalitet innebærer at man selv ønsker å ha det samme som andre ønsker seg.

Grandiositet er et annet kjennetegn ved vårt samfunn i dag, mener Alvesson, og det handler om å fremstille eller positivt lade fenomener så de høres så bra ut som mulig (innenfor rimelighetens grenser). Dette henger sammen med et behov for å bli sett, bekreftet, forbundet med noe prestisjefullt og distansert fra det trivielle – vi ønsker å forbedre vår egen selvfølelse i stadig mer narsissistiske omgivelser.

Den tredje trenden er en avtagende interesse for «substans» og en økende interesse for å formidle bilder og forestillinger som gir et positivt skinn; fremskritt, politisk riktige vurderinger, allmenn rasjonalitet og tilpasningsevne. Dette kaller Alvesson illusjonsnummer. Pseudostrukturer er synlige formelle strukturer eller påtagelige handlingsmønstre som påberoper seg (og ofte oppfattes som) å ha en handlingsstyrende og resultatpåvirkende funksjon. I realiteten er funksjonen ofte først og fremst symbolsk eller seremoniell. Kvalitetssystemer kan være en slik pseudostruktur. Effekten av slike illusjonsnummer fungerer best i forhold til personer som ikke har inngående kjennskap til området, som for eksempel politisk ledelse. Kognitiv usikkerhet og legitimitet gjør at organisasjoner

omfavner populære organisasjonsideer og oppskrifter, i hvert fall på et strukturelt plan, selv om det ikke er sikkert at disse har noen positiv virkning i praksis. Dette gir et inntrykk av noe rasjonelt, fornuftig og progressivt som skaper tiltro og minsker usikkerhet i forhold til omverdenen, men kan i noen tilfeller være frikoblet fra den produktive virksomheten. Det handler ofte mer om svar på et omfattende trykk etter nyheter, og om å skape en trivelig og legitim verden, enn om bevisst og kynisk politisk spill. Illusjonsnummer endrer og former vår verden snarere enn å lyve om den (Alvesson, 2011, s. 42).

«Vi må heve statusen til...» sies det gjerne når noen vil løse et samfunnsproblem. Slike statusforbedringsprosjekt er vanlige, og fremstår ofte som et spørsmål om etiketter, titler eller assosiasjon til noe som fremstår som fremragende, noen ganger om lønn og status, men mindre om hva man kan, gjør og oppnår. Problemet er at status pr. definisjon også er et nullsumspill (Alvesson, 2011, s. 42-43). Fordi politikere og andre makthavere har begrensede muligheter til å gi uttelling i form av mer såkalte substansielle tilfredsstillelsesformer, som lønn eller andre arbeidsbetingelser, satser de i stedet på forbedringer i den symbolske sfæren (Alvesson, 2011, s. 43).

Kunnskapssamfunnet har den store fordelen at den har ideologisk slagkraft. Mats Alvesson bruker begrepet «utdanningsfundamentalisme» om denne store troen på at utdanning kan løse det meste i vårt samfunn. Utdanningsfundamentalisme kjennetegnes av at utdanning anses som noe bra, og konsekvensene av utdanning bør omtales positivt. Man kan aldri få for mye av det – jo mer utdanning, jo bedre er det, og jo større del av befolkningen som har høyere utdanning, jo bedre er samfunnet. Gjennom høyere utdanningsinstitusjoner kan det beste mennesket formes og skapes. Evnen til å utføre arbeid oppnås også først og fremst gjennom utdanning, og lavutdannede mennesker kan hjelpes ut av sin negative situasjon gjennom utdanning. Utdanning er rett og slett løsningen på veldig mange problemer, fra arbeidsløshet til internasjonal konkurranseevne, og jo mer av utdanningen som er høyere utdanning, jo bedre er det (Alvesson, 2011, s. 52-53). På denne måten får diskursen om utdanning og kompetanse en mytisk karakter. Myten genererer mening, forenkler og forklarer verden, og gir oss retningen videre (Alvesson, 2011, s. 60).

Sammen med den sterke og positive verdien til utdanning i det moderne samfunnet blir kvalitet en uslåelig kombinasjon. En kvalitetsheving i utdanningen bidra til å løse alle problemene i samfunnet på en enda bedre måte. Dette har medført at ideen om at utdanning er veien til nasjonal storhet har blitt en viktig politisk ambisjon. Det er en sterk tiltro til (og ofte naiv overtro på) utdannings muligheter og gode effekter, og det anses som en nødvendighet i kunnskapssamfunnet (Alvesson, 2011, s. 50).

2.2.2 Makt og beslutninger

Beslutninger tas i alle organisasjoner. Gjennom å ta beslutninger bestemmer man seg for hvordan man vil ha det (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 12). Beslutninger av alle slag og ethvert omfang danner og former organisasjonen (Hatch, 1997, s. 298). Makt er en forutsetning for å gjennomføre beslutninger. Innenfor organisasjonsteorien er det vanlig å ta utgangspunkt i maktdefinisjonen til den amerikanske statsviteren Robert Dahl, som sier at «A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville ha gjort». A og B kan defineres som alle former for sosiale aktører, som individer, grupper eller organisasjoner. Makt er etter en slik definisjon relasjonell, det vil si at den ikke ligger hos aktørene selv, men eksisterer i relasjonen mellom de sosiale aktørene (Hatch, 1997, s. 310).

En tradisjonell oppfatning er at beslutninger i organisasjoner er rasjonelle. En rasjonell modell går ut på at man «løser» et definert problem gjennom å samle inn og analysere relevant informasjon, og genererer og evaluerer ulike handlingsalternativer før man implementerer det valgte alternativet (Hatch, 1997, s. 300). Rasjonalitet bygger i mange på Max Webers formålsrasjonalitet, og kjennetegnes av en konsekvenslogikk der beslutningstakerne prøver å se fremover, og forsøker å forutse hvilken handling de vil bli mest fornøyd med (selv om de ikke kjenner framtiden) (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 18). Denne modellen legger til grunn at beslutningstakerne har kunnskap om de aktuelle alternativene og konsekvensene av å sette dem i verk, mens beslutningstakerne i virkeligheten ofte har ufullstendig og begrenset informasjon om alternativer og konsekvenser. I tillegg forutsetter den enighet om organisasjonen mål, prioriteringsrekkefølge, og at beslutningsreglene er kjent og akseptert av alle involverte. Samfunnsviteren Herbert Simon kalte dette begrenset rasjonalitet (Hatch, 1997, s. 301).

Det forutsettes generelt at makt brukes for å oppnå et ønsket utfall. Den kan brukes både for å fremme individuelle interesser og for å oppnå resultater som er gunstige for alle eller de fleste medlemmer av en organisasjon, eller for samfunnet generelt. Det finnes ulike kilder til makt, men for politikere handler kilden til makt først og fremst om autoritet, om å kunne sette dagsorden i samfunnet og delta i beslutninger som påvirker andre mennesker (Hatch, 1997, s. 311). Definisjonsmakten, altså evnen eller retten til å bestemme hvordan et fenomen eller en gruppe skal avgrenses eller omtales, er også en viktig form for makt (Hitching, Nilsen & Veum, 2011, s. 116). Dette er en variant av maktbegrepet som er sentral innenfor kritisk diskursanalyse, men også for samfunnet generelt. Hvordan det snakkes om et fenomen, påvirker oppfatningen av det fenomenet i offentligheter. Definisjoner får dermed konsekvenser.

Hvis folk verdsetter det som sies og besluttes i tillegg til organisasjonenes handlinger, kan organisasjonene ta hensyn til kravene som stilles til dem gjennom enten prat, beslutninger eller handlinger. At organisasjoner kan ta hensyn til krav på forskjellige måter er spesielt viktig hvis

kravene strider mot hverandre. Prøt, beslutninger og handlinger kan tilsvare forskjellige krav, og de kan også innbyrdes stride mot hverandre (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 103).

Universiteter og høyskoler er statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Det vil si at de er en del av staten i rettslig forstand, og inngår i et hierarki der de er underlagt et departement og den ansvarlige statsråden, men de har en noe friere stilling enn ordinære forvaltningsorganer (Christensen et al., 2009, s. 158). Som forvaltningsorgan skal universitetet altså iverksette offentlig politikk innenfor en større hierarkisk byråkratisk orden (Moren, 2001, s. 426). Utdanningssektoren har likevel alltid vært under stram politisk kontroll, og skiftende politiske myndigheter oppfatter det som sin oppgave å styre utviklingen i bestemte retninger (Dale, Gilje & Lillejord, 2011, s. 14). Gjennom strukturering av kommunikasjon, relasjoner og informasjon får toppledelsen legitim autoritet til å bruke organisatorisk makt for å sette opp mål, ta beslutninger og styre virksomheten (Hatch, 1997, s. 311).

Mål- og resultatstyring ble som nevnt innledningsvis innført som overordnet styringsprinsipp i statlig forvaltning i 1987. Dette systemet gir lite rom for deltagelse og medvirkning. Det er overordnet myndighet som utformer kriteriene for hva som skal anses som gode nok resultater, mens det utøvende leddet, altså universitetene og høyskolene, skal levere resultater i tråd med de målene overordnet myndighet har formulert (Dale et al., 2011, s. 78-79). En slik styringsform kan sees som et strukturelt-instrumentelt virkemiddel for politisk og administrativt lederskap (Christensen et al., 2009, s. 157). Politikken de seneste årene har vært preget av større vekt på lærestedenes selvstendighet (institusjonell autonomi) kombinert med resultatmåling og belønning under mer formaliserte og standardiserte rammebetingelser, ikke minst gjennom etablering av formelle kvalitetssikringsmekanismer både på nasjonalt og institusjonelt nivå (Frølich et al., 2015, s. 172). Vi kan derfor si at forholdet mellom politisk ledelse og universiteter og høyskoler tar derfor form av en «bestiller-utfører-modell».

En slik modell finner vi også igjen i kvalitetsmeldingen:

Myndighetene må ha en tydelig rolle i utvikling av de overordnede målene for utdanningsvirksomheten, kunne følge med på at disse målene nås, vurdere behov for endringer og se til at utbyttet for studentene og samfunnet er godt nok. [...]

Universitetene og høyskolene skal sørge for god tilgang til høyere utdanning og legge godt til rette for at en sammensatt studentbefolkning skal lykkes i studiene. [...]

I lys av universitetene og høyskolenes faglige frihet og ansvar retter denne stortingsmeldingen i all hovedsak konkrete forventninger til universitetene og høyskolenes

eget arbeid med utdanningskvalitet. Regjeringen vil bevege arbeidet med utdanningskvalitet gjennom å myndiggjøre og støtte institusjonenes eget arbeid (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 22).

2.2.3 Reformers

Et spørsmål man kan stille seg er om politikerne virkelig kan styre, eller om utviklingen egentlig styres av andre forhold? Det er en vanlig oppfatning at samfunnsutviklingen er og bør være et resultat av reformer; Forandringer er og bør være et resultat av bevisste og målrettede valg, innrettet mot gradvise forbedringer (Brunsson & Olsen, 1990, s. 11). Reformers er altså aktive forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner. De skiller seg derfor fra endringer, som er det som faktisk skjer i organisasjonene. Ikke alle endringer kommer som resultat av reformers, og alle reformers fører heller ikke til endringer (Christensen et al., 2009, s. 149). Reformerspektivet er forankret i et hierarkisk syn på lederskap og makt, og tilhører en rasjonell og instrumentell tradisjon i organisasjonsforskningen. Man tenker seg at reformers kan gjennomføres relativt uproblematisk fordi reformatørene kan fatte autorative bindende beslutninger om å forandre organisasjoner, og de har i tillegg makt til å slå ned på eventuell motstand (Brunsson & Olsen, 1990, s. 12-13).

Større reformers kommer gjerne på dagsorden som resultat av at det oppstår en betydelig avstand mellom det en organisasjon presterer og de forventninger og ambisjoner folk har til den (Brunsson & Olsen, 1990, s. 17). Selv om reformene er ment å forbedre slike problemer, så er det derimot ikke gitt at det er en tett kobling mellom reformers og endringer (Christensen et al., 2009, s. 150). Det er heller ikke alltid så viktig å fundere over effektene av nye løsninger, siden det ikke nødvendigvis er effektene som gjør reformen viktig. Reformen kan også viktig i seg selv. Forventede effekter er ofte et argument for reformen, men man forventer ikke at noen stiller spørsmål ved eller undersøker om effektene finner sted i den reformerte organisasjonen (Brunsson & Olsen, 1990, s. 33).

Reformers kan også være selvforsterkende på den måten av de kanskje ikke fører til de effektene man ønsker, men til at effektene er mer ønskelige for flere (økt bevissthet). Dette kan øke behovet for ytterligere reformers. Reformers lover også systematisk mer enn de kan holde, noe som er en effektiv teknikk for å få reformen akseptert og gjennomført. Dette kan føre til at ambisjonsnivåene øker enda mer (Brunsson & Olsen, 1990, s. 38). Det at reformene selges inn som enkle prinsipper gjør også at de virker forlokkende når prinsippene møter den mer komplekse, kompliserte og sammensatte virkeligheten, og fører til at vi beholder troen på nye reformers også i framtiden (Brunsson & Olsen, 1990, s. 39).

Reformer stimuleres av problem. Det er derfor bra for tilgangen på problemer at organisasjonene har såkalte uløselige problem, som preges av motsetningsforhold det er praktisk umulig å finne en balanse i som alle vil være fornøyd med. Klassiske eksempler er avveiningen mellom sentralisering og desentralisering, eller mellom interne markeder og hierarki, men også kvalitet kan være et slikt «problem», nettopp fordi det alltid vil være mulig å forbedre kvaliteten ytterligere. På den måten kan nye reformer begrunnes om og om igjen. For å initiere reformer trenger man i tillegg ideer til løsninger som fremstår som bedre enn dagens situasjon (Brunsson & Olsen, 1990, s. 30). Enkle prinsipper får lettere støtte og skaper gjerne mer entusiasme enn kompliserte beskrivelser av virkeligheten (Brunsson & Olsen, 1990, s. 31). Reforme er også ofte gjentagende, og organisatorisk glemsel er derfor en faktor som gjør det lettere å gjennomføre reformer (Brunsson & Olsen, 1990, s. 37). Til tross for at offentlige organisasjoner er overraskende stabile av natur, bidrar turnover, utskifting av ledere og bruk av eksterne konsulenter til slik organisatorisk glemsel.

Dagens reformarbeid er svar på en situasjon der mange offentlige program har innebygde kvasimekaniske egenskaper som fører til kostnadsøkninger, der befolkningen som skattebetalere ikke vil betale mer, men der befolkningen som kunder og konsumenter krever nye tjeneste og høyere kvalitet og effektivitet i tjenestene. Det er nærliggende at de valgte politikere vurderer det som attraktivt å reformere den offentlige forvaltningen. På den måten ønsker de å tilrettelegge for bedre tjenester til en lavere kostnad, men det er ikke sikkert at det er praktisk mulig å oppnå begge disse målene samtidig (Brunsson & Olsen, 1990, s. 64).

I praksis kan det være vanskelig for beslutningstakerne å vedta reformer, gjennomføre vedtatte reformer, oppnå de ønskede resultatene, og å lære av erfaring fra tidligere reformer eller reformforsøk (Brunsson & Olsen, 1990, s. 13). Om man skal oppnå bred enighet, må man mest sannsynligvis også holde seg på et relativt overordnet, teoretisk og prinsipielt plan. Av den grunn ender mål for reformer erfaringsmessig med å være uklare, nettopp for å oppnå enighet og å reflektere det kompliserte samfunnet og det komplekse politisk-administrative systemet vi har (Christensen et al., 2009, s. 108).

2.3 Utdanning og utdanningssystemets hensikt og formål

2.3.1 Kulturinstitusjon eller kunnskapsbedrift?

Universiteter og høyskolers rolle i samfunnet kan deles inn i tre ulike perspektiver; Kulturinstitusjon, forvaltningsorgan og kunnskapsbedrift. Disse perspektivene har også betydning for universitetenes og høyskolenes forhold til politiske myndigheter (Vabø, 2003, s. 76).

Den tradisjonelle oppfatningen av universitetene er som kulturinstitusjon. Den fremste oppgaven er å drive vitenskapelig virksomhet basert på fri forskning og undervisning (Moren, 2001, s. 426).

Akademisk frihet gis på bakgrunn av formell kompetanse, og autoriteten er forankret i de enkelte disiplinfellesskap. Den profesjonelle akademiske virksomheten skal følge prinsippet om å være til det beste for samfunnsutviklingen, og skal dermed ikke være basert på bestemte interesser og maktforhold i verden utenfor (Vabø, 2003, s. 76). En annen viktig del av universitetene og høyskolenes samfunnsansvar er allmenndannelse. Mjøs-utvalgets innstilling sa dette om dannelsesoppdraget:

Høyskolene og universitetene representerer et dannelsesideal som godt imøtekommer et behov for omstilling og livslang læring. Målet er å utdanne selvstendig tenkende mennesker som er i stand til å tilegne seg ny kunnskap og fordomsfritt møte nye forhold og forestillinger (NOU 2000: 14, 2000, s. 12).

Dannelse er, som kvalitet, et begrep som det ikke finnes en enkelt og enhetlig definisjon av. Det finnes derimot et utall visjoner eller betraktninger om hva dannelse er, og hva det skal bety i og for vår tid (Hagtvet & Ognjenovic, 2011, s. 11). En definisjon av allmenndannelse kan være evne til kritisk, nyansert og fantasifull tenkning, innsikt i vitenskapelig tenkemåte på tvers av fag, respekt for saklighetsnormer og objektivitet, og etisk refleksjon (Hagtvet & Ognjenovic, 2011, s. 16).

Etterhvert som forskning og høyere utdanning har fått økende betydning for andre samfunnsområder, er det likevel slik at også forsknings- og utdanningspolitikken i større grad har blitt påvirket av aktører og dagsordener utenfra (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 264). På 1990-tallet skjøt utviklingen av universiteter og høyskoler som kunnskapsbedrifter fart, som følge av at mål- og resultatstyring ble innført. New Public Management fikk sin innvirkning på virksomhetene, og mer statistikk om aktivitetene i universiteter og høyskoler ga Kunnskapsdepartementet styrings- og beslutningsinformasjon. I den forbindelse ble det også uttrykt et behov for kvalitetsutvikling (Moren, 2001, s. 436).

En kunnskapsbedrift kan defineres som en organisasjon som tilbyr sofistikert kunnskap eller produkter som er basert på slik kunnskap på markedet. Sofistikert vil i denne sammenhengen bety at forsknings- og utviklingskostnadene er større enn produksjonskostnadene, mens produktene gjerne er masseproduserte eller kopierte. Kjernevirksomheten i slike bedrifter bygger på de intellektuelle ferdighetene hos den relativt store delen av arbeidsstyrken som jobber med utvikling. I tillegg jobber en stor andel med salg av produkter samt service (Alvesson, 2004, s. 23). Universitetet som kunnskapsbedrift innebærer at universitetet oppfattes som produsent av undervisnings- og forskningstjenester, i en mer bedriftstypisk økonomisk-instrumentell tankegang. I universitetspolitikken vil det vises gjennom konkrete tiltak som resultatbaserte bevilgninger, virksomhetsplaner, krav om relevans i utdanning og forskning, og økt arbeid med kvalitetssystemer og rapportering (Moren, 2001, s. 427).

Det er ikke bare forskning og høyere utdanning er blitt utfordret av markedskrefter og av politiske aktører som i stor grad har bygd politikktutforming på markedsøkonomisk tenkning. Denne utviklingen gjelder også de fleste andre institusjonelle sfærer. Dette er utfordringer som har satt spørsmålsteget ved institusjonenes egenart, formål, organisasjon, styringssystem, finansielle basis, arbeids- og belønningsprosesser og plass i samfunnet. Akademia er konstituert på prinsippet om fri konkurranse mellom ideer ut fra akademiske standarder og intellektuell kvalitet, mens utfordrerne altså har lagt mer vekt på økonomisk konkurranse og markedsverdi (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 263).

Norge har også en lang tradisjon som forvaltningsstat, der regelstyring er det viktigste forvaltningsprinsippet. Forvaltningens formål er å sørge for at politisk ledelses beslutninger blir satt ut i livet, og denne styringen skjer i henhold til lover og regler som er fastsatt av den politiske ledelse. Innenfor dette forvaltningsprinsippet er lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet tradisjonelt viktige verdier (Skagestad, 2015, s. 20). Det er en grunnleggende spenning mellom universitetet forstått som forvaltningsorgan, med vekt på hierarki, regler og forutsigbarhet, og universitetet forstått som kunnskapsbedrift, med fokus på marked, mål og effektivitet (Moren, 2001, s. 425). Statusen som offentlige organisasjoner er en viktig grunn til at høyere utdanningsinstitusjoner har blitt en premissmottaker på denne måten. I generelle forvaltningspolitiske og personalpolitiske reformer har universitetene hatt små muligheter til å oppnå spesielle ordninger, og «normaliseringen» av lærestedene kom sammen med veksten i høyere utdanning og økningene i de offentlige utgiftene (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 265).

2.3.2 Læring

Læring er et begrep som har fått større betydning innenfor høyere utdanning den siste tiden, også i Norge. Begrepet kommer fra OECD, som i 1997 presenterte begrepet livslang læring som «en viktig faktor for å fremme sysselsetting og økonomisk utvikling», og i tillegg også å fremme «demokratisk og sosial tilhørighet». Dette viser en holdning om at utdanning ikke bare dreier seg om personlige og demokratiske forhold, men representerer en vridning i retning av en mer økonomisk tankegang. På denne måten blir læring blir et spørsmål om abstrakt produksjon av menneskelig kapital (Biesta, 2014, s. 90).

Gert J.J. Biesta skiller mellom begrepene læring og utdanning. Han mener at utdanning alltid innebærer en risiko. Denne risikoen handler ikke om at man kan mislykkes som lærer fordi man ikke har gode nok kvalifikasjoner, at utdanningen kan mislykkes fordi den ikke er forskningsbasert i tilstrekkelig grad, eller at elevene kan mislykkes fordi de ikke er motiverte nok eller jobber hardt nok. Risikoen er der fordi utdanning ikke er mekanisk – det handler ikke om å fylle en bøtte, men å tenne en ild. Det er ikke mulig å oppnå en situasjon der det er perfekt balanse mellom det som

går inn og det som går kommer ut, og det er heller ikke ønskelig, fordi det aldri vil oppstå noe magisk uten risiko (Biesta, 2014, s. 23). Utdanningens usikkerhet preges av at utdanning er en skapende, dialogisk prosess der mennesker lærer sammen, gjennom samspill og dialog (Biesta, 2014, s. 27-28).

Lærerne forholder seg til levende mennesker, og ser at det ikke nødvendigvis er så lett å «fikse» utdanning. Myndigheter og politikere har derimot et abstrakt og distansert perspektiv på utdanning, hovedsakelig basert på statistikk og prestasjonsmålinger. Disse lar seg enkelt manipulere, og det er også lett å mene noe om dem (Biesta, 2014, s. 24). Det er mulig å få til en læringsprosess som er sterk, trygg, forutsigbar og risikofri, men man undergraver poenget med utdanning dersom dette er de eneste kravene, og hvis avvik fra dette målet betraktes som et problem som må løses (Biesta, 2014, s. 25). Utdanning har (minst) tre funksjonsområder og formål: Kvalifisering, altså tilegnelse av kunnskap, ferdigheter, evner og verdier, sosialisering, som omfatter hvordan vi innlemmes i eksisterende tradisjoner og handle- og væremåter gjennom utdanning, samt subjektivering, som handler om utdanning mot frigjøring og frihet, og ansvaret denne friheten fører med seg (Biesta, 2014, s. 26).

Biesta stiller altså spørsmålstegn ved læringsdiskursen som har vokst fram siden 1990-tallet, som tar utgangspunkt i at læring er naturlig, og noe vi ikke kan unngå å gjøre. Han hevder at læring er konstruert, og at når vi kaller noe læring, så foretar vi faktisk en vurdering av endring (Biesta, 2014, s. 84). Utbredelsen av det nye læringspråket er et resultat av en rekke utviklinger, som innflytelse fra nye læringsteorier (spesielt konstruktive teorier) som legger stor vekt på eleven og hennes aktiviteter framfor læreren og hennes bidrag, (postmoderne) kritikk av autoritære undervisningsformer, det faktum at stadig flere mennesker engasjerer seg i stadig flere ulike typer læring, spesielt ikke-formelle og uformelle varianter, og den individualiserende innflytelsen fra nyliberale retningslinjer og politiske føringer rettet mot utdanning (Biesta, 2014, s. 87).

Læringspråkets utbredelse har i noen tilfeller gitt økt makt til dem som sitter i mottakerenden av skalaen. Det har samtidig noen problematiske følger. Læring er for det første et prosessbegrep. Ordet læring gir ikke mening før man spesifiserer hva læringen inneholder og hva som er dens formål. Det gir derfor ikke mening å snakke om læring som noe bra og ønskelig uten at det legges mening i begrepet. Læring er dessuten, i motsetning til utdanning, et individualistisk og individualiserende begrep, og dette har fjernet vår oppmerksomhet bort fra relasjonens betydning i pedagogiske prosesser og praksis (Biesta, 2014, s. 87).

3. Metode

Utgangspunktet for å bruke diskursanalyse i denne oppgaven er en erkjennelse av at tekst og samfunn påvirker hverandre gjensidig, og at analyser av ytringer, tekst og kommunikative handlinger derfor må kombineres med analyser av kulturen og samfunnet (Hitching et al., 2011, s. 11). Tekster er viktige innslag i – og inntak til forståelse av – vår samfunnsmessige virkelighet (Mathisen, 1997, s. 1), og for å forstå en politisk beslutning eller prosess må vi derfor også se på konteksten som den politiske beslutningen eller prosessen ble til i.

Dette er en stor oppgave for en liten masteroppgave, men jeg har forsøkt å trekke inn andre relevante kilder og dokumenter i tillegg til empirien for i størst mulig grad klare å gi et bilde av den samfunnsmessige konteksten, og også bidra til oppgavens validitet og reliabilitet i tilstrekkelig grad. Validitet betyr relevans, og innebærer at dataene i oppgaven er relevante for å besvare problemstillingen, mens reliabilitet betyr nøyaktighet, og innebærer at det er god kvalitet på dataene som er samlet inn, slik at konklusjonene i oppgaven også er holdbare (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2005, s. 198-199). De andre kildene omfatter andre offentlige dokumenter gitt ut i løpet av den blåblå regjeringssperioden, eller eldre dokumenter som har betydning for utviklingen i bruken av kvalitetsbegrepet innenfor høyere utdanning. I tillegg har jeg også med enkelte avisartikler, som bidrar til å belyse den samfunnsmessige konteksten under blåblått styre.

Jeg ønsket i utgangspunktet å analysere kunnskapsministerens fire taler til kontaktkonferansen i løpet av Solberg-regjeringens periode, stortingsperioden 2013-2017. Kontaktkonferansen er en årlig konferanse som avholdes i begynnelsen av året, der kunnskapsministeren møter ledelsen ved universitetene og høyskolene og andre sentrale aktører innenfor universitets- og høyskolesektoren. Kunnskapsministerens tale ved denne konferansen kan sies å være en nøkkeltale, som signaliserer det som oppfattes som politisk korrekt tenkning på det aktuelle tidspunktet (Hitching et al., 2011, s. 170). Jeg anså derfor disse fire talene som et godt utgangspunkt for å analysere hvordan kvalitetsbegrepet ble brukt av politisk ledelse. Kvalitetsmeldingen var varslet å komme i løpet av våren 2017, og selv om en slik stortingsmelding ville være svært aktuell i en analyse av politisk ledelses bruk av kvalitetsbegrepet, så var den planlagt å komme for sent til at jeg ville rekke å analysere den i min masteroppgave. Samtidig var det gode grunner til å anta at den fjerde talen (i januar 2017) ville ta utgangspunkt i noe av innholdet i den varslede kvalitetsmeldingen, og at jeg derfor likevel ville få med relevante perspektiver på kvalitet.

Ved juletid 2016 ble det klart at kvalitetsmeldingen ville komme allerede i januar 2017, og plutselig økte omfanget av empiri. Dette har hatt betydning for den endelige utformingen av denne oppgaven. Kvalitetsdiskursene som er brukt i analysedelen i denne oppgaven er definert på bakgrunn av en analytisk gjennomgang av kunnskapsministerens fire taler, mens selve analysen også omfatter kvalitetsmeldingen. Oppgaven tar dog ikke sikte på noen fullstendig analyse av

kvalitetsmeldingen, men fokuserer på bruken av kvalitetsbegrepet og hvilke tiltak som foreslås for å heve kvaliteten.

I dette metodekapittelet vil jeg presentere kritisk politisk diskursanalyse som teori og metode. Dette utgjør rammeverket for min analyse. Jeg vil også presentere min metodiske tilnærming til oppgaven, gjøre rede for valgene jeg har tatt og diskutere problemstillinger rundt gyldighet og pålitelighet. Avslutningsvis gir jeg en kort presentasjon av mitt empiriske materiale.

3.1 Kritisk politisk diskursanalyse som teori og metode

Diskursanalysens vitenskapsteoretiske utgangspunkt ligger i sosialkonstruktivismen og poststrukturalismen. Grunntanken er at all vår forståelse av virkeligheten går gjennom språket, og gjennom språket skaper vi representasjoner av virkeligheten (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 17). Som nevnt innledningsvis har ordet diskurs ingen enhetlig definisjon, og det kan derfor forstås på ulike måter. En vanlig oppfatning er at det er det samme som samtale. Innenfor den kritiske diskursanalysen brukes begrepet diskurs på en abstrakt måte, og forstås som både språkbruk og sosial praksis. En diskurs er en talemåte som har betydning for opplevelser utfra et bestemt perspektiv (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 72). Sosialkonstruktivismen er en dialektisk prosess der individ og samfunn påvirker hverandre gjensidig. I denne prosessen utvikles det som blir vår virkelighet (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 25).

Diskursanalyse er ikke en enhetlig teori eller metode. Den inneholder i stedet mange ulike metodiske tilnærminger, og den enkelte forsker både kan og må som regel selv bidra i utformingen av analysemodeller som er egnet for det aktuelle fenomenet man skal undersøke (Hitching et al., 2011, s. 31). Mitt utgangspunkt er kritisk diskursanalyse, en retning av diskursanalyse som er gjort kjent særlig av Norman Fairclough. Mer spesifikt er metoden jeg bruker i denne oppgaven er en variant av denne kritiske diskursanalysen, kalt kritisk politisk diskursanalyse. Den kritiske politiske diskursanalysen er fortsatt kritisk av natur, men fokuserer spesifikt på den politiske diskursen, det vil si tekst og tale som fremføres av profesjonelle politiske aktører, som politikere eller politiske institusjoner (van Dijk, 1997, s. 12).

En grunnantakelse i kritisk diskursanalyse er at språk i bruk sjelden eller aldri formidler en nøytral virkelighetsbeskrivelse, men alltid bærer med seg et bestemt perspektiv. Slike perspektiver innebærer oppfatninger både om hvordan verden ser ut eller hvordan det bør se ut – det er dette som menes med ideologi. Kritikken som utføres gjennom kritisk diskursanalyse handler i all hovedsak om å synliggjøre de ideologiske premissene for ulike former for språkbruk. Ideologikritikk er først og fremst det å vise hvordan noe som av mange oppfattes som naturlig, i virkeligheten er historisk, kulturelt og politisk betinget (Hitching et al., 2011, s. 112-113).

Det er vanlig å fokusere på to dimensjoner når man analyserer diskurs, Den kommunikative hendelsen, et spesifikt tilfelle av språkbruk, som i mitt tilfelle er kunnskapsministerens fire taler, og diskursordenen, summen av de diskurstyper (diskurser og sjangere) som benyttes innenfor en sosial institusjon eller et sosialt domene (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 73). I denne oppgaven analyserer jeg kvalitet som en diskursorden, mens mine hoveddiskurser i denne diskursordenen er vår tids utfordringer, markedsdiskursen og dannelsesdiskursen. Disse diskursene er ikke knyttet kun til området høyere utdanning i Norge, selv om det er slik de brukes i denne oppgaven. Gjennom å utnytte eksisterende diskurser på nye måter skaper man forandring, men mulighetene til forandring begrenses av maktrelasjoner som blant annet setter rammene for ulike aktørers tilslutning til ulike diskurser (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 78).

Politisk diskursanalyse ser politisk diskurs først og fremst som en form for praktisk argumentasjon. Politikk handler i bunn og grunn om å foreta valg basert på omstendigheter og mål, og i politikken argumenteres det for eller mot spesifikke handlinger, og det gis argumenter for hvilken retning man går i eller hvilken beslutning man tar (Fairclough & Fairclough, 2012, s. 1). Politikernes redskap til å påvirke og endre sine omgivelser er først og fremst språket, og vi må derfor studere språklig kommunikasjon for å kunne forstå de politiske aktørene. Hannah Arendt sa at «all politisk handling, såfremt den ikke er voldelig, åpenbart skjer gjennom tale, og at å finne det rette ordet i det rette øyeblikket er å handle» (Mathisen, 1997, s. 4).

Metodikken jeg har tatt utgangspunkt i er hentet fra artikkelen *What is political discourse analysis* av Teun van Dijk (1997). Her følger noen hovedpunkter i en analyse etter denne metodikken:

Tema er politisk, men kan omhandle både politikken selv og andre samfunnsområder. I vurderingen ser man gjerne etter semantiske makroproposisjoner, det vil si en overordnet oppfatning av hva politiske hendelser eller (særlig) handlinger dreier seg om – hva politikerne har gjort eller vil gjøre, eller hvilke meninger de har om politiske problemer. Modalisering (ulike nivåer) og polarisering (oss og dem) er vanlig (van Dijk, 1997, s. 26-27). I tillegg til overordnede tema er lokal semantikk av interesse. Slike lokale sammenhenger, forutsetninger og vurderinger er ofte også mer subtile og indirekte (van Dijk, 1997, s. 31).

Strukturen og rekkefølgen i teksten sier noe om hvilke meninger som er viktig og mindre viktig. Noen sjangere har egne kanoniske plattformer, fordi det er obligatorisk eller hensiktsmessig (som politiske taler). Et typisk eksempel er oppbygningen av politisk argumentasjon (van Dijk, 1997, s. 29). Hvordan underliggende mening uttrykkes i setningsstrukturen gjennom bruk av pronomen, variasjon i rekkefølgen av ord, oppbygning av og kompleksitet i setninger, aktive og passive konstruksjoner, nominalisering (substantivsyke) og så videre er også relevant å undersøke (van Dijk, 1997, s. 33).

Politisk språk innebærer ofte at spesielle ord med spesielle verdier blir brukt (terrorist vs. freedom fighter). Negative ting omtales (hvis det må omtales) ofte med forskjønnende omskrivninger (eufemismer) (van Dijk, 1997, s. 33). Retoriske virkemidler som repetisjoner av lyder (alliterasjon, rytme), setningsformer (parallellisme) og meninger (semantisk repetisjon), samt å si for mye eller for lite, utelate noe i sin helhet eller uttrykke noe på en annen måte enn det som er forventet i den aktuelle konteksten er virkemidler som kan brukes for å overtale, fremheve det ønskelige, eller skjule det uønskede (van Dijk, 1997, s. 35).

Uttale eller grafisk uttrykk spiller også en (indirekte) rolle i å fremheve eller undertrykke mening (van Dijk, 1997, s. 36). I tillegg er samspill med andre aktører ofte viktig når politiske diskurser uttrykkes gjennom tekst og tale, og hvordan dette uttrykkes (for eksempel gjennom påstander, spørsmål, beskyldninger eller unnskyldninger) kan også undersøkes (van Dijk, 1997, s. 36).

3.2 Metodisk tilnærming

3.2.1 Metodisk tilnærming til problemstillingen

Masteroppgavens overordnede problemstilling er som nevnt «Hvordan brukes kvalitetsbegrepet av politisk ledelse for å (forsøke å) styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren?».

For å belyse problemstillingen har jeg valgt å analysere tekster fra én stortingsperiode. Etter 8 år med den rødgrønne regjeringen, Stoltenberg II-regjeringen (utgått fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet), fikk Norge etter valget i september 2013 en såkalt blåblå regjering, Solberg-regjeringen (utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet). Med dette fikk Norge også et ideologisk skifte, fra sosialdemokratisk til konservativ partipolitisk tilhørighet. Allerede i sin politiske plattform signaliserte Solberg-regjeringen at de ønsket å satse sterkt på kunnskap, selv om kvalitet i høyere utdanning er ikke spesifikt er omtalt utover at «en høyere utdanning fundert på kvalitet gir oss kompetente arbeidstakere» og at «kvalitet i forskningen legger grunnlaget for nye innovasjoner som skaper trygge arbeidsplasser» (Regjeringen, 2013, s. 54).

Da jeg startet arbeidet med å finne tema til min masteroppgave høsten 2015 satt jeg med en følelse av at det skjedde mye i universitets- og høyskolesektoren for tiden, og at «alt» ble begrunnet med kvalitet. Strukturmeldingen hadde kommet noen måneder før og skapt mye «støy», og i min egen jobb følte det som at det kom hyppige endringer i regelverk og strategier som påvirket min avdelings ansvarsområde (og særlig den kvalitetsdimensjonen som omtales som «inntakskvalitet»). Denne opplevelsen kan selvfølgelig ha vært påvirket av at jeg begynte å lete etter ting det var aktuelt å skrive om, og også at egne arbeidsoppgaver i større grad fokuserte på større strukturelle forhold på samme tid, men det var i alle fall utgangspunktet for min undring over hva denne

kvaliteten egentlig er og hvilken betydning den hadde, som igjen førte til valg av tema og problemstilling for denne oppgaven.

Underveis i prosessen vurderte jeg flere ulike tekster som kunne si noe om hvordan kvalitetsbegrepet brukes innenfor høyere utdanning, som stortingsmeldinger, NOUer, lover og forskrifter, men også annet skriftlig materiale som nettsider, brev fra regjeringen og lignende. Fordi det ikke virket praktisk mulig å gjennomføre en analyse som også omfattet det mest sentrale dokumentet som skulle omhandle kvalitet, forsøkte jeg i stedet å finne tekster som ga et uttrykk for Torbjørn Røe Isaksens «politiske prosjekt» i hans periode som kunnskapsminister. Valget falt altså på å analysere hans taler til kontaktkonferansen. Disse talene oppsummerer hans ambisjoner for sektoren, og ved å få med fire taler i løpet av fire år, den siste i samme periode som arbeidet med stortingsmeldingen pågikk, håpet jeg å kunne analysere utviklingen i bruken av kvalitetsbegrepet samt konteksten der en stortingsmelding om kvalitet ble til.

Mitt første forskningsspørsmål, hva er kvalitet, tar utgangspunkt i sentrale teorier om kvalitet, og ble presentert i første del av teorikapittelet. Hensikten var å gi en oversikt over hva kvalitet kan sies å være, og hvordan begrepet blir brukt innenfor universitets- og høyskolesektoren.

Mitt andre forskningsspørsmål, hvilken kvalitet er politisk ledelses tiltak rettet mot, vil se på hvordan kvalitetsbegrepet uttrykkes i empirien, sett i forhold til Harvey & Greens fem kvalitetsdimensjoner. Jeg har valgt å bruke Harvey & Green siden denne teorien er den mest kjente og brukte teorien om kvalitet i høyere utdanning, og fordi den uttrykker ulike dimensjoner av kvalitet. Dette anser jeg som relevant for min analyse, siden jeg da kan undersøke hvilke kvalitetsdimensjoner som kommer til uttrykk i empirien og om dette endrer seg i løpet av perioden, noe en mer prosessorientert kvalitetsoppfatning kanskje ikke ville være like egnet til. Jeg ønsker å finne ut hvilken kvalitet det snakkes om (eller ikke snakkes om), og hvilken kvalitet som faktisk kommer til uttrykk gjennom tiltakene som foreslås – fordi det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom hva det snakkes om og hva som besluttes eller gjennomføres. Jeg ønsker også å diskutere slags betydning det har at kvalitetsbegrepet brukes aktivt uten at politisk ledelse ønsker å definere hva de mener med kvalitet.

Mitt tredje forskningsspørsmål, er det en innholdsmessig endring i bruken av kvalitetsbegrepet, og hvordan begrunnes eventuelt denne, har utgangspunkt i egen opplevelse av at fokus har dreid fra kvalitet i forskning til kvalitet i studieinnhold i løpet av Solberg-regjeringens periode. Viser analyse av empirien det samme, hvorfor skjer det, hvordan begrunnes det, og hva betyr det eventuelt? Dette er noe av det jeg har ønsket å finne ut av i den videre analysen.

3.2.2 Metodiske valg og gjennomføring

Valget av problemstilling i denne oppgaven gir uttrykk for en antakelse, nemlig at politisk ledelse forsøker å styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren ved å snakke om kvalitet i høyere utdanning på en bestemt måte.

Metodiske valg dreier seg blant annet om en vurdering av hvordan vi kan gå fram for så langt som mulig å undersøke om våre antakelser er i overensstemmelse med virkeligheten eller ikke (Johannessen et al., 2005, s. 33). Mye meningsskaping skjer nettopp gjennom språket (Hitching et al., 2011, s. 12), og min vurdering er at en grunnleggende antakelse om tekstens makt gjør kritisk diskursanalyse til en verdifull tilnærming for forståelse av temaet jeg ønsker å undersøke. Siden jeg tok utgangspunkt i politiske taler som empiri, vurderte jeg at kritisk politisk diskursanalyse ville være nyttig i mitt tilfelle. Denne varianten av kritisk diskursanalyse legger mindre vekt på språklig analyse enn for eksempel Norman Faircloughs tilnærming til kritisk diskursanalyse, og mer vekt på nettopp politiske budskap. Et poeng i kritisk politisk diskursanalyse er de forhold og konsekvenser som følger av makt og diskursiv reproduksjon av makt, som er et viktig aspekt ved politikk (van Dijk, 1997, s. 11).

Jeg startet analysearbeidet med å systematisere og kategorisere tekstmaterialet i de fire talene. Innen samfunnsvitenskapelig metode er det i hovedsak tre mulige måter å organisere og dele det kvalitative datamaterialet på; Tverrsnittbasert og kategorisk inndeling av data, kontekstuell dataorganisering, og bruk av diagrammer og tabeller (Johannessen et al., 2005, s. 158). Det er vanlig å bruke en form for innholdsanalyse for å analysere dokumenter i kvalitative studier. I mange tilfeller har den et sterkt kvantitativt fokus, gjennom måling av frekvens og variasjon av budskap og testing av hypoteser (Merriam, 2009, s. 152). Jeg har vurdert en slik kvantitativ innholdsanalyse som lite relevant for den diskursanalysen jeg ønsket å gjennomføre. Talene er ikke helt sammenlignbare størrelser, og hensikten med diskursanalyse er å finne også de meningene i tekstene som ikke uttrykkes direkte. Jeg har derfor i stedet forsøkt å se på de kontekstuelle sammenhengene i tekstene, og forsøkt å vurdere dataenes natur gjennom en fortolkning av kommunikasjonens mening.

Siden det er kvalitetsbegrepets bruk jeg ønsker å analysere i denne oppgaven, tar jeg utgangspunkt i kvalitet som en overordnet diskurs, eller altså som diskursordenen (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 138), i de fire talene. I gjennomgangen av talene så jeg spesielt etter sitater som direkte eller indirekte sa noe om kvalitet og tiltak for å bedre kvaliteten, med utgangspunkt i mitt forskningsspørsmål om hvilken kvalitet politisk ledelses tiltak er rettet mot. Etter en kategorisering av disse kom jeg fram til tre hoveddiskurser som har betydning for hvordan kvalitetsbegrepet blir brukt i mitt empiriske materiale. Disse har jeg kalt vår tids utfordringer, markedsdiskursen, og dannelsesdiskursen.

Norman Fairclough viste gjennom kritisk diskursanalyse hvordan markeds- eller konsumpsjonsdiskursen hadde inntatt universitetenes tradisjonelle diskurs allerede på 1990-tallet (Fairclough, 1993; Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 132). Også den blåblå regjeringens ideologiske utgangspunkt og utviklingen i sektoren der mange hevder at universiteter og høyskoler har utviklet seg fra kulturinstitusjoner til kunnskapsbedrifter gjorde at funnet av en markedsdiskurs i det empiriske materialet var forventet. Den tradisjonelle universitetsdiskursen spiller på høyskoler og universiteter som kulturinstitusjoner, og kommer til uttrykk i det empiriske materiale som dannelsesdiskursen. I tillegg begrunnes behovet for kvalitetsheving i høyere utdanning med situasjonen i samfunnet, uttrykt gjennom diskursen vår tids utfordringer. På grunnlag av dette vurderer jeg avgrensningen av disse hoveddiskursene som rimelig (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 137). Diskurser «eksisterer» egentlig ikke, men er modeller hvor språkbruken i samfunnet grupperes etter felles kjennetegn, enten knyttet til et felles tema eller forankret i samme samfunnsmessige institusjon (Johannessen et al., 2005, s. 193). De tre hoveddiskursene jeg har identifisert kan alle sies å være knyttet til høyere utdannings-diskursen, men de er også generelle diskurser som kommer til uttrykk også i andre deler av den offentlige diskursen i Norge. I denne oppgaven er de derimot altså helt spesifikt knyttet til hvordan behovet for å heve kvaliteten i norsk høyere utdanning uttrykkes i mitt empiriske materiale.

I mitt analysekapittel, kapittel 4, har jeg brukt disse tre hoveddiskursene som utgangspunkt for en nærmere analyse av tiltakene som kunnskapsministeren snakker om i sine taler og tiltakene som omtales i kvalitetsmeldingen. I gjennomgangen av de fire talene definerte jeg underkategorier under hver enkelt diskurs. Disse bruker jeg underveis i drøftingen, som temaer under de tre hoveddiskursene. Jeg har også trukket inn elementer fra van Dijks metodikk for kritisk politisk diskursanalyse underveis, men har ikke fulgt den som en systematisk «oppskrift» for gjennomføring av analysen. Det er ingen faste prosedyrer for hvordan man skal gå fram i en diskursanalyse, og jeg har derfor valgt et forskningsdesign som jeg mener er mest hensiktsmessig for mitt prosjekt. Jeg har ikke gjennomført en diskursanalyse av hele kvalitetsmeldingen, men trekker inn relevante elementer fra kvalitetsmeldingen under hver diskurs. Fokus er som nevnt på tiltakene, og på kvalitetsbegrepet slik det omtales i kvalitetsmeldingen. Det siste går jeg nærmere inn på i siste del av kapittel 4, i tillegg til at jeg også ser nærmere på hvordan kvalitetsbegrepet brukes i blåblå kontekst. Hele kapittelet tar form av å være et kombinert analyse- og drøftingskapittel.

3.2.3 Metodiske utfordringer

Diskursanalyse anses gjerne både som teori og metode, noe som innebærer at man for å anvende diskursanalysen er nødt til å akseptere visse grunnleggende filosofiske premisser om hvordan mening skapes (Hitching et al., 2011, s. 13). Diskursanalyse åpner for tverrfaglighet og mulighet til å blande ulike nyttige og relevante tilnæringsmåter for å undersøke et tema. Samtidig er

diskursanalyse er et omfattende felt, noe valgfriheten i metode og fremgangsmåte understreker, og det oppleves noen ganger som utfordrende å få «den fulle oversikt» (eller snarere en tilstrekkelig oversikt, siden full oversikt vil være tilnærmet umulig). Kritisk diskursanalyse av politiske tekster krever både velutviklet evne til å analysere retoriske virkemidler og god kjennskap til det aktuelle politikkområdet. Det kan ellers være vanskelig å se hvilke konflikter en harmoniserende språkføring dekker over, eller hvilke standpunkter og aktører som defineres ut ved en autoritær presentasjon av «selvfølgeligheter» (Mathisen, 1997, s. 19).

Enkelte kritikere av sosialkonstruktivismen har ment at den er uanvendelig både vitenskapelig og politisk; Vitenskapelig fordi den ikke kan fortelle sannheten, kun en av mange mulige versjoner av virkeligheten, og politisk fordi den ikke kan fortelle hva som er bra eller dårlig. Det kan likevel være relevant å undersøke hvilken versjon av virkeligheten som blir fremstilt, og diskursanalyse kan derfor være en god metode for å gjennomføre kritisk samfunnsforskning (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 149). Selv om sannheten ikke kan defineres i en slik undersøkelse, så kan en diskursanalyse bidra med et nytt og kritisk perspektiv innenfor et konkret samfunnsområde (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 154).

Enhver beretning hviler også på forfatterens perspektiv og ståsted (Hatch, 1997, s. 3). Mitt perspektiv er at jeg er ansatt ved en høyere utdanningsinstitusjon, og har jobbet der som saksbehandler siden 2004. Som «administrativ fotsoldat» kjenner jeg best til mitt eget arbeidsfelt, opptak til høyere utdanning, og jeg har selvfølgelig personlige og faglige meninger om utviklingen som har skjedd innenfor dette feltet den siste tiden. Min interesse for større strukturelle forhold i sektoren har utviklet seg gradvis i løpet av årene jeg har arbeidet i sektoren, og spesielt i løpet av de siste årene hvor jeg har vært student ved masterstudiet i organisasjon og ledelse. Mine erfaringer vil nødvendigvis påvirke mitt ståsted når jeg undersøker det empiriske materialet. Siden forskeren selv er det primære instrumentet for å samle inn data, vil hun stole på egne evner og intuisjon for å finne og tolke dataene i dokumenter (Merriam, 2009, s. 150). Å si hvilke tekster som hører sammen, som utgjør en meningsfull og meningsbærende enhet, fordrer fortrolighet både med tekstene og den del av samfunnet de produseres innenfor og sier noe om (Mathisen, 1997, s. 22).

Valget av empiri ble, som nevnt innledningsvis i dette kapittelet, påvirket av forholdene underveis i arbeidet med denne masteroppgaven. Når man vurderer hvilke datakilder man skal bruke, må man vurdere om de inneholder informasjon eller innsikter som er relevante for det som skal undersøkes, og også om man kan få tak i den på en praktisk men også systematisk måte (Merriam, 2009, s. 153). En stortingsmeldingen vil alltid være en representativ og autorativ kilde for å undersøke en regjerings politikk. Talene ble vurdert til å være representative nok til å undersøke oppgavens problemstilling. De er årlige, de holdes av universitets- og høyskolesektorens øverste

leder til ledelsen ved alle større organisasjoner og institusjoner i sektoren, og må derfor kunne sies å være sentrale tekster. De vil nok være langt mindre kjente enn en stortingsmelding, men de er fortsatt troverdige kilder, publisert på regjeringens offisielle nettsted. En fordel med å bruke disse talene er at de gir et tidsbilde som det ville vært vanskelig å konstruere i ettertid. Talene er et produkt av den konteksten de ble til i, og er derfor «grounded in the real world». De er dessuten blitt til uten at forskeren er til stede, og er derfor uavhengige og upåvirket av forskningsprosessen (Merriam, 2009, s. 156). Det er selvfølgelig vanskelig å vurdere om det kan ligge innebygde skjevheter eller feilrapporteringer i materialet, siden talene faktisk bare holdes en gang i året, mens politikerne jobber (og «snakker» om kvalitet) hele året. Talene blir likevel en naturlig avgrensning av det empiriske materialet, og sammen med kvalitetsmeldingen vurderer jeg det til at de ivaretar reliabiliteten i denne oppgaven.

En tale er egentlig en multimodal begivenhet. Det betyr at tilhørerne ikke bare hører talen som fremføres, men at de også ser personens kroppsspråk og omgivelsene rundt, og at disse faktorene også bidrar til meningsskapning (Hitching et al., 2011, s. 170). Talene som analyseres i denne oppgaven er derimot skriftlige gjengivelser av talene, og den faktiske fremføringen kan derfor avvike noe fra den skriftlige versjonen. Jeg vurderer likevel dette som av liten betydning for den kritiske politiske diskursanalysen jeg gjennomfører i denne oppgaven, siden det ikke er grunn til å tro at det politiske innholdet avviker noe mellom de to versjonene av talene, og at den skriftlige versjonen gir uttrykk for regjeringens syn innenfor politikkområdet høyere utdanning.

Min analyse blir derfor en dokumentanalyse. Dokumentanalyse er en form for kvalitativ dataanalyse der hensikten er å få fram meningsinnholdet i en tekst (Johannessen et al., 2005, s. 157). Data kan leses både bokstavelig, fortolkende og refleksivt. I denne oppgaven vil jeg fokusere på en fortolkende måte å lese data på, det vil si at jeg ønsker å finne ut av hva dataene kan bety og representere, eller hva det er mulig å slutte fra dataene. Diskursanalyse innebærer en fortolkende måte å lese data på (Johannessen et al., 2005, s. 159). Min analyse blir i seg selv en rekontekstualisering av de tekstene jeg undersøker, ved at sitatene hentes ut av sin opprinnelige kontekst (talene eller stortingsmeldingen) og satt inn i en annen kontekst (min analyse). Dette innebærer at tekstene kan få en annen mening eller tillegges en annen vekt i min analyse enn de opprinnelig hadde. Dette er et poeng med diskursanalyse.

I valget av sitater som skal analyseres har jeg i stor grad brukt egen forståelse av hva som virker mest interessant og relevant i forhold til problemstillingen. For å gjøre analysen mest mulig transparent har jeg brukt mange sitater underveis, slik at leseren selv kan vurdere om min analyse virker troverdig.

3.3 Empiri

Oppgavens empiriske utgangspunkt er altså kunnskapsministerens fire taler til kontaktkonferansen i løpet av Solberg-regjeringens stortingsperiode (2013-2017), samt stortingsmeldingen Kultur for kvalitet i høyere utdanning. Både talene og stortingsmeldingen er gjengitt skriftlig i sin helhet på Kunnskapsdepartementets nettsider på regjeringen.no. Talene ble publisert på nettsidene samme dag som talene ble holdt på kontaktkonferansen, og kan kalles primærkilder.

Kunnskapsministerens fire taler til kontaktkonferansen er politiske taler. Den øverste politiske ledelsen samler universitets- og høyskolesektoren en gang i året og taler til dem, som en slags årstale som oppsummerer hvor sektoren står nå, hva som skjer, og hvor sektoren skal i tiden framover. Det fysiske publikumet er sektorens ledere, men det mentale publikumet kan være hele sektoren, basert på at lederne tar med seg budskapet tilbake til sine organisasjoner og institusjoner. Kunnskapsministeren var første taler for dagen ved kontaktkonferansene i 2014, 2015 og 2016, mens statsministeren var første taler i 2017. Talene omtales i min analyse som den første, andre, tredje og fjerde talen. Den fjerde talen skiller seg også fra de tre første ved at den innholdsmessig i stor grad henger sammen med kvalitetsmeldingen, som kom 27. januar 2017, kun ti dager etter at den fjerde talen ble holdt.

Den første talen ble holdt den 14. januar 2014. Den blåblå regjeringen tiltrådte kun 3 ½ måned tidligere, den 1. oktober 2013, og kunnskapsminister for Torbjørn Røe Isaksen jobber fortsatt med å bli kjent med sektoren. Allerede i talens tittel, «Kvalitet først og fremst», signaliserer kunnskapsministeren i innledningen av sin periode som kunnskapsminister at kvalitet er viktig i regjeringens politiske prosjekt. Temaet for kontaktkonferansen 2014 var «Mangfold og elite» (Kunnskapsdepartementet, 2014b).

Kunnskapsministeren holdt sin andre tale til kontaktkonferansen den 20. januar 2015. Konferansens tema var «Kvalitetskultur i universitetene og høyskolene - finansiering og utdanning» (Kunnskapsdepartementet, 2015b). Kunnskapsdepartementet kom med langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015–2024 (Meld. St. 7 (2014–2015)) den 3. oktober 2014, og strukturmeldingen (Meld. St. 18 (2014-2015)) kommer like etter talen blir holdt, den 27. mars 2015. Innleggene denne dagen handler i stor grad om finansiering, og det skulle også avholdes en høringskonferanse om innstillingen «Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill» fra en ekspertgruppe like etter kontaktkonferansen (Røe Isaksen, 2015b).

Den tredje talen ble holdt den 20. januar 2016, og hadde tittelen «Fra struktur til kvalitet». Strukturreformen var en realitet 1. januar 2016, og kunnskapsministeren innledet talen med å konstatere at «vi gjennom strukturreformen har tatt et stort skritt mot å realisere drømmen» han lanserte for universitets- og høyskolesektoren i sin tale året før (Røe Isaksen, 2016a). Tema for

konferansen var «Kvalitet i høyere utdanning» (Kunnskapsdepartementet, 2016c), og kunnskapsministeren fulgte opp med invitasjon til å komme med innspill til stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning noen uker senere, den 18. februar 2016 (Røe Isaksen, 2016b).

Den fjerde og siste talen til kontaktkonferansen i den blåblå regjeringens stortingsperiode ble holdt av kunnskapsministeren den 17. januar 2017. Stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning skulle opp i statsråd noen dager senere. Denne gangen var det ikke kunnskapsministeren, men statsminister Erna Solberg, som var første taler for dagen med «Den nært forestående stortingsmeldingen om kvalitet – utfordringer og tiltak». Kunnskapsministerens tale hadde tittelen «Kvalitet i høyere utdanning», og konferansens tema var også «Kvalitet i utdanningene» (Røe Isaksen, 2017). Mye av innholdet i talen (rundt 2/3 - 3/4) handlet, som forventet, om kvalitetsmeldingen, og punktene i talen tilsvarte kapitlene i kvalitetsmeldingen.

Stortingsmeldingen Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Meld. St. 16, 2016-2017) kom altså den 27. januar 2017. Kvalitetsmeldingen er tematisk delt inn i del I, som omhandler Kvalitetsløft i høyere utdanning, og del II, som tar for seg regjeringens ulike forventninger og tiltak. Denne delen består av i fem ulike kapitler; En god studietid, Utdanning som gir god læring, Verdsetting av utdanningsfaglig kompetanse, Utdanningskvalitet krever fagfellesskap og ledelse, og Styring for utdanningskvalitet. Avslutningsvis finner vi også et kort kapittel som omhandler Økonomiske og administrative konsekvenser. Her sies det at «[k]valiteten på utdanningene er først og fremst utdanningsinstitusjonenes eget ansvar. Regjeringen forutsetter at institusjonene prioriterer kvalitetsfremmende aktiviteter innenfor egne budsjetttrammer» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 104).

4. Analyse

I dette kapittelet vil jeg analysere og drøfte de tre hoveddiskursene jeg har definert etter gjennomgangen av de fire talene; Vår tids utfordringer, markedsdiskursen, og dannelsesdiskursen. Det er de fire talene som danner utgangspunktet for drøftingen, men kvalitetsmeldingen trekkes også inn underveis i analysen. Til slutt vil jeg se på den overordnede kvalitetsdiskursen slik den presenteres i det empiriske materialet, samt diskutere kvalitetsbegrepets bruk i kvalitetsmeldingen.

Talene er -som nevnt- alle politiske taler, men de skiller seg likevel fra hverandre, først og fremst i budskap. Kort oppsummert kan vi si at den første talens budskap «Vi legger en plan. Forskning er viktig». Denne talen er preget av at kunnskapsministeren ikke har vært lenge i sin jobb, og reflekterer nok også arbeidet med langtidsplanen for forskning og utdanning (Meld. St. 7, 2014-2015). I den andre talen har kunnskapsministeren lagt en plan: «Strukturendring må til!» Bakteppet for den tredje talen er nettopp strukturmeldingen (Meld. St. 18, 2014-2015), og kunnskapsministeren uttrykker et budskap om at «Nå har vi gjort mye. Tid for å skifte fokus?». Studentperspektivet kommer i sterkere grad inn i denne tredje talen, som også markerer oppstarten av kvalitetsmeldingen. Den fjerde talens gir oss hovedpunktene i kvalitetsmeldingen (Meld. St. 16, 2016-2017), som kommer to uker senere. Her er hovedbudskapet «Undervisning er viktig. Her er tiltak». En slik svært overordnet gjennomgang illustrerer nettopp at talene også er en del av kunnskapsministerens politiske prosjekt.

Når man ser på hoveddiskursene i analysen ser man at det er spillet mellom særlig markeds- og dannelsesdiskursen, eller mellom universiteter og høyskolars rolle som kulturinstitusjon og som kunnskapsbedrift, at de sosiale konsekvensene blir synlige. Dette blir derfor et sentralt punkt i analysen (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 139). Diskursen vår tids utfordringer legger derimot rammen for hvorfor kvalitetsheving i utdanningene er så viktig.

Formålet med analysen er ikke å finne ut av hva som er riktig eller galt i forbindelse med politisk ledelses bruk av kvalitetsbegrepet i høyere utdanning, men å finne mønstre i det empiriske materialet og forsøke å forklare hvorfor det er slik. Jeg ønsker gjennom oppgaven å gi en bedre forståelse av den politiske tenkningen i perioden der kvalitetsmeldingen ble til. Hensikten med en diskursanalyse er å undersøke hvilke mønstre som finnes i de utsagnene man analyserer, og hvilke sosiale konsekvenser de ulike diskursive framstillingene av virkeligheten får (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 28). Gjennom en kritisk politisk diskursanalyse vil jeg forsøke å vise hvordan politisk ledelse konstruerer mening gjennom sitt «snakk», og at dette igjen har implikasjoner for makt. I kritisk diskursanalyse hevdes det at diskursive praksiser bidrar til å skape og reproducere maktforholdene mellom ulike sosiale grupper (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 69).

Stortingsmeldinger og taler er først og fremst politiske signaler. Talene er nettopp «snakk», og tiltak i kvalitetsmeldingen er fortsatt ikke iverksatt – en stortingsmelding skal først behandles og debatteres i stortinget før endelige tiltak blir vedtatt, og først etter det kommer oppfølging av vedtakene i praksis. Men med det diskursanalytiske utgangspunktet om at «snakket» er med på å konstruere virkeligheten.

Opgaven er også et eksempel på hvordan metodikken kritisk politisk diskursanalyse kan brukes for å analysere politiske dokumenter.

4.1 Vår tids utfordringer

Bakteppet for endringene vi trenger å gjøre i universitets- og høyskolesektoren er vår tids utfordringer. Samfunnsutviklingen går i høy hastighet, og den teknologiske utviklingen, behovet for utvikling bort fra oljeavhengighet og mot «et grønt skifte» og økt konkurransekraft, forventet eldrebølge og økt fattigdom i framtiden er alle faktorer som bidrar til et behov for handling fra politisk ledelses side – i hvert fall er det det som uttrykkes som premiss. Som kunnskapsministeren sier i den første talen; «[...] skal vi sammen få en god prosess, forutsetter det at vi er enig om utgangspunktet: at vi trenger å gjøre viktige endringer» (Røe Isaksen, 2014).

Også kvalitetsmeldingen har et lignende utgangspunkt, som spiller på et samfunn i endring:

Den klimatiske, demografiske og teknologiske utviklingen er i ferd med å endre menneskenes livsvilkår over hele verden. Globale, økonomiske og politiske tyngdepunkt forskyves i retning av fremvoksende økonomier, og verden er tettere sammenkoblet gjennom flyt av varer, tjenester, informasjon og mennesker enn noensinne. Samfunnet må takle sikkerhetsutfordringer som grenseoverskridende kriminalitet, terror, ekstremvær og digitale angrep. Endringstakten er høy, og virkningene er til dels uforutsigbare (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 11).

For at Norge skal lykkes med omstillingen og løse de store utfordringene vi står overfor, må universitetene og høyskolene samlet sett dekke samfunnets behov for høyere utdanning både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 21).

Utdanning lanseres som løsningen på problemene, og universiteter og høyskoler er nøkkelen til å lykkes med de nødvendige endringene som må til. Dette er helt i tråd med den offentlige debatten de senere tiårene, som har dreid seg om den høyere utdanningens og forskningens rolle i «kunnskapsøkonomien». Kravet har vært at Europa må reformere og bedre utnytte systemet for forskning og høyere utdanning for å oppnå både global konkurransekraft og økonomisk vekst (Gornitzka & Olsen, 2006. s. 264). «Vår evne til kompetanseheving og omstilling vil være

avgjørende for videreutviklingen av samfunnet og for å bevare vårt velferdsnivå» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 11).

Jeg har valgt å dele analysen av denne diskursen inn i tre temaer. Omstilling handler om behovet for endring i en generell kontekst og spiller på samfunnsutviklingen, mens konstruksjon av krisefortellinger handler om de mer spesifikke problemer innenfor universitets- og høyskolesektoren slik de fremstilles i det empiriske materialet. Til slutt diskuterer jeg lærerutdanning, som i kraft av å være den eneste utdanningen som nevnes spesifikt i flere av talene i denne sammenhengen blir brukt som et case.

4.1.1 Omstilling

Allerede i den første talen vektlegger kunnskapsministeren at universitets- og høyskolesektoren er viktig for landets videre utvikling; «Vi bør sette oss mål om å ruste kunnskapssektoren og landet for de 200 neste [årene]». Dette skal gjøres gjennom å jobbe «smartere og bedre» (Røe Isaksen, 2014). Selve begrepet omstilling brukes derimot først i den andre talen, etter at oljeprisene har falt og hatt en negativ innvirkning på den norske stats økonomi.

Hele hensikten med regjeringens kunnskapspolitik er å heve kvaliteten. Vi kan ikke møte morgendagens utfordringer med gårsdagens løsninger (Røe Isaksen, 2015b).

«Gårsdagens løsninger» er en språklig konstruksjon av at handling og endring er nødvendig, og den eneste veien å gå. Ordet «gårsdagens» har en negativ konnotasjon, og en slik stillstand i utviklingen er åpenbart bakstreversk og snarere et tegn på den sikre død enn noe stabilt og bevaringsverdig. For å heve kvaliteten er det altså nødvendig å tenke nytt, og å gjøre noe annet enn det vi har gjort fram til nå. Det er typisk for mye politisk diskurs at referanser til nåtiden er negative, mens referanser til framtiden er positive. En politikers oppgave er jo nettopp å lage politikk som skal gjøre verden litt bedre, eller i det minste å unngå (ytterligere) forverring eller katastrofe (van Dijk, 1997, s. 27).

Det er kvaliteten i universitets- og høyskolesektoren som her fremheves som hovedproblemet. «Hele hensikten» viser til at kvalitetshevingen er viktigere enn andre faktorer, som for eksempel å sikre et tilstrekkelig høyt antall kvalifiserte arbeidstakere (kapasitet). Dette vises også i noen av tiltakene politisk ledelse innfører, som for eksempel karakterkravet 4 i matematikk for å bli kvalifisert for lærerutdanning, som trådte i kraft i 2016. Innføringen av et slikt krav tyder på at politisk ledelse anser det som viktigere med lærere som på et gitt tidspunkt har tilfredsstillt et minstekrav til karakter i matematikk enn å sikre tilstrekkelig antall yrkesutøvere med pedagogisk kompetanse i skolen.

I den andre talen bruker kunnskapsministeren også flere retoriske virkemidler, blant annet en gjentakelse av ordet «hvis» (Røe Isaksen, 2015b);

- «Hvis vi skal utvikle næringer som skal skape verdier etter oljen og utvikle morgendagens grønne arbeidsplasser [...]»
- «Hvis vi skal styrke skolen og sørge for at færre faller utenfor [...]»
- «Hvis vi skal redusere fattigdommen i verden [...]»

Denne gjentakelsen skaper rytme i teksten som fremføres, og fremhever viktigheten av at «noe» må gjøres. Begrunnelsene er det vanskelig å si seg uenige i, siden dette er generelle temaer som både er av stor betydning for folk flest og for samfunnet som helhet. At utdanning er løsningen presenteres som en selvfølge, eller som en sannhet uten forbehold. Dette er kanskje ikke så rart når man tar hensyn til tilhørerne for denne kommunikative hendelsen, som er lederne for de organisasjonene som tilbyr høyere utdanning, men det har også sammenheng med utdannings mytiske karakter, og at utdanning anses som en nødvendighet i kunnskapssamfunnet (Alvesson, 2011, s. 50).

Med dette bakteppet tror jeg at vi trygt kan slå fast at arbeidet med å heve kvaliteten i høyere utdanning er tvingende nødvendig. Ikke fordi tilstanden i norsk høyere utdanning er dårlig. Men fordi Norge skal håndtere store samfunnsutfordringer og endringer, og vi er helt avhengige av universiteter og høyskoler for å lykkes (Røe Isaksen, 2016a).

Det er ikke noe nytt at utdanning fremstilles som løsningen på alt det problematiske i samfunnet. Grunnene til dette kan være forskjellige, men forskere har pekt på minst to forklaringer (Cuban, 1990, s. 8). Den første er altså at utdanning i vårt samfunn har en svært positiv stilling, og det er nærmest etablert som en sannhet at utdanning er veien til fremgang i tilværelsen (Alvesson, 2011, s. 49). Et slikt syn er basert på en dyp og vedvarende tro på at skoler er en viktig drivkraft for sosial og individuell utvikling. Den andre er basert på strukturene i samfunnet, som innebærer en tro på at hvis skolene jobber med problemene, så bidrar det til gradvise forbedringer hos de oppvoksende generasjonene. Med denne troen på at utdanning skal «fikse» alle problemene i samfunnet, blir debatter om reformer i utdanningssystemet (indirekte) diskurser om samfunnets framtid (Cuban, 1990, s. 8). Myten om at utdanning skal løse våre problemer bidrar dermed til å generere mening, det forenkler og forklarer verden, og gir oss retningen videre (Alvesson, 2011, s. 60).

«Tvingende nødvendig» gir assosiasjoner til Margaret Thatchers velbrukte frase «There Is No Alternative», også kjent som TINA-syndromet. Margaret Thatcher brukte begrepet for å begrunne hvorfor det var viktig å slippe fri markedskreftene for å redde økonomien i Storbritannia. Å bruke et slikt begrep kan dermed ha en dypere symbolsk mening enn det det åpenbart fremkommer, og det kan også spille på kunnskapsministerens tro på konservatismen som ideologi. I alle tilfeller

signaliserer det et politisk ønske om handling og endring. Gjennom et slikt utsagn kan kunnskapsministeren påvirke tilhørernes oppfatning av nåsituasjonen, og gjennom å lansere en løsning signaliserer han vilje til forandring og fornyelse (Brunsson & Olsen, 1990, s. 22).

Kunnskapsministerens fremstilling av nåsituasjonen er at den er vanskelig, men løsningene på problemene presenteres altså også. I de to første talene var løsningen en strukturreform (også begrunnet med kvalitet), mens det i 2016 presenteres det en ny løsning, i form av en stortingsmelding som skal omhandle kvalitet i utdanning:

Helt siden jeg satte meg i statsrådstolen for vel to år siden, har jeg hørt fra mange hold at vi trenger en kvalitetsmelding. Det er noe "alle" synes å mene (Røe Isaksen, 2016a).

Reformer er gjerne en enkel løsning. Nettopp det at reformene selges inn som slike enkle prinsipper gjør også at de virker forlokkende når prinsippene møter den mer komplekse, kompliserte og sammensatte virkeligheten, og fører til at vi beholder troen på nye reformer også i framtiden (Brunsson & Olsen, 1990, s. 39).

Diskursen vår tids utfordringer tar utgangspunkt i at de teknologiske endringene vil kunne transformere måten vi arbeider, lever og samhandler på. Kvalitetsmeldingen legger også et premiss om at vi vil oppleve en forskyvning fra lavkvalifisert til høykvalifisert arbeidskraft, og at mange rutineoppgaver vil forsvinne (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 12). Politisk ledelse baserer sitt synspunkt blant annet på OECD, mens det finnes også organisasjonsforskere som mener at utgangspunkt er at en stor del av arbeidslivet (blant annet innenfor varehandel og tjenesteyting) ikke er en del av det kunnskapssamfunnet politikere snakker om (Alvesson, 2011). Utfordringen er at vi foreløpig ikke vet nøyaktig hvilke følger den teknologiske utviklingen vil ha. Det synes sikkert at enkelte yrker vil forsvinne som følge av den teknologiske utviklingen, samtidig som andre yrker vi fortsatt ikke kjenner til vil komme til. Mange yrker vil oppleve en endring i måten det jobbes på, og dette gjelder ikke nødvendigvis bare for høykvalifisert arbeidskraft. Varehandelen vil også se annerledes ut dersom det kommer muligheter til å gå inn i en butikk, få klær 3D-printet utfra en kroppsskanning, og få de ferdige varene levert hjem med drone – og dette er langt fra det mest revolusjonære scenariet, om man skal tro digitale innovatører som for eksempel Jan Sollid Storehaug (2017).

Kunnskap om virkeligheten blir sosialt konstruert gjennom språket, gjennom diskursiv praksis, og gjennom politikernes prat har det kanskje derfor blitt slik at utdanning i økende grad faktisk blir løsningen. Spørsmålet blir dermed i hvilken grad løsningene som presenteres faktisk vil bidra til å løse vår tids utfordringer? I innledningen til kvalitetsmeldingen står det at «[e]tt av hovedmålene med denne meldingen er at studentene får en utdanning som er relevant for arbeidslivet» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3). Det skrives om generiske ferdigheter som etisk refleksjon, kreativ

problemløsning, kritisk tenkning flere steder i kvalitetsmeldingen, men når faktorer som skal fremme kvalitet i utdanningen omtales, er det med vekt på læringsutbytte, relevans og gjennomføring (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 16). Transformativ læring og relevans også for et samfunn i endring vektlegges også i de to første faktorene, men som jeg vil vise senere, gjenspeiles dette i mindre grad i de faktiske tiltakene som foreslås. Dette samfunnsoppdraget hviler i større grad på deres tradisjoner som kulturinstitusjoner (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 13). Utdanningsreisen starter mye tidligere enn i høyere utdanning, så man kan dermed undre seg i hvilken grad det legges opp til generiske ferdigheter som endringskompetanse og kreativitet generelt i vårt utdanningssystem, samtidig som fremveksten av nasjonale prøver, målinger og konkurranse øker hele veien i det norske utdanningssystemet.

4.1.2 Konstruksjon av krisefortellinger

Kunnskapsministerens utgangspunkt er at vi trenger å heve kvaliteten. I den første talen begrunnes det med at kvaliteten varierer for mye, men i innledningen til kvalitetsmeldingen fire år senere «vet vi» fortsatt at «alt ikke er som det bør være» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3). Det at organisasjonene har såkalte uløselige problem er bra for politisk ledelse, siden den dermed alltid vil ha tilgang på problemer som «må» løses (Brunsson & Olsen, 1990, s. 30). Og kvalitet er i den forbindelse et forlokkende begrep, siden man alltid kan jobbe for at den skal bli bedre, og aldri kan argumentere for at den burde bli dårligere. Bruken av kvalitetsbegrepet kan på den måten brukes som et virkemiddel for å selge inn politiske initiativer (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 25-26)

Det er grunn til å spørre om vi tar tilstrekkelig tak i det vi vet ikke holder mål. *Har vi en kultur for å erkjenne når kvaliteten på et forskningsmiljø eller en utdanning ikke er god nok? Og enda viktigere, hva gjør vi?* Skal vi bli bedre må vi begynne med å innrømme hva som må tas tak i, og så våge å gjøre noe med det (Røe Isaksen, 2014).

I dette utsagnet ligger det svært mange premisser til grunn. For det første tar det utgangspunkt at vi faktisk kan vite hva god kvalitet er, selv om politisk ledelse selv ikke klarer eller ønsker å gi en definisjon av dette «komplekse og mangefasetterte» begrepet. «God nok» kvantifiserer dermed et kvalitetsbegrep som ikke er definert. «Holder mål» viser også til målbarhet, og til en minstestandard for en kvalitet som altså ikke er definert og dermed heller ikke kan måles. «Vi vet» tydeligvis at ting ikke er som de skal være, men gjennom bruken av «innrømme» signaliserer kunnskapsministeren at vi kanskje ikke vet hva som er problemene – eller kan det hende at vi ikke har den samme oppfatningen av hva som er problemene som det kunnskapsministeren har? Og gjennom å «våge å gjøre noe med det» forutsetter kunnskapsministeren at dette ikke er en kultur vi allerede har.

Ikke minst kan man spørre seg om hvem «vi» er i dette sitatet. Bruken av «vi» kan signalisere at vi alle er enige, det vil si hele sektoren (som er til stede på kontaktkonferansen), men det kan også være politisk ledelse som vil instruere resten av sektoren. Er det noe hele sektoren kjenner (eller kan kjenne) seg igjen i? Sektoren er i dette tilfellet ikke en ensartet masse - ved kontaktkonferansen er både store og små læresteder tilstede, nye og gamle universiteter, store institusjoner med bred studieportefølje og mindre men mer spesialiserte vitenskapelige høyskoler, hver av dem med sin egen ledelses- og organisasjonskultur. Bruken av det politiske flertallet «vi» har mange implikasjoner for politiske posisjoner, allianser, solidaritet og andre sosiopolitiske forhold, avhengig av hvem i forsamlingen som er med eller mot taleren i den aktuelle konteksten (van Dijk, 1997, s. 34). Hvem som er «vi» kan altså variere i løpet av en politisk tale, alt etter som hvilken referansegruppe som er den mest relevante i hvert enkelt tilfelle. Bruken av ordet «vi» kan oppleves som et inkluderende retorisk virkemiddel, men usikkerheten kan også være fremmedgjørende, og marginalisere de synspunktene som er avvikende. Dette er et uttrykk for makt.

Det er grunn til å spørre om mange høyskoler har tilpasset mål, ambisjoner og ressursbruk til målet om å bli universitet i stedet for å prioritere sine egne faglige fortrinn (Røe Isaksen, 2014).

Kunnskapsministeren legger her til grunn en holdning om at å jobbe mot å bli universitet innebærer å nedprioritere sine egne faglige fortrinn, men her kan man spørre seg om det nødvendigvis er en motsetning? Kanskje utvikler høyskolene sine egne faglige fortrinn nettopp gjennom å gjøre en satsning som er nødvendig for å kunne søke om status som universitet? I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning som regjeringen kom med i oktober 2014 er ett av de tre overordnede målene å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet (de to andre var styrket konkurransekraft og innovasjonsevne, og løse store samfunnsutfordringer). Disse målene var konsistente med de to foregående stortingsmeldingene om forskning; Meld. St. 30 (2008-2009) Klima for forskning, og Meld. St. 18 (2012-2013) Lange linjer – kunnskap gir muligheter (Meld. St. 7, 2014-2015, s. 7). Inntrykket er derfor at forskning er fokus i langtidsmeldingen i større grad enn utdanning, og som vi ser av kunnskapsministerens «kvalitetsutfordringer» nedenfor, så er et av problemene med utdanningskvalitet nettopp at utdanningene i mange tilfeller er for lite forskningsbasert. Gjennom langtidsplanen trappet regjeringen opp sin innsats for å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet, og en eventuell satsning på utvikling av doktorgradsprogrammer innenfor høyskolenes fremste fagområder vil derfor kunne sies å være i tråd med regjeringens politikk på dette tidspunktet, og også et bidrag til å heve utdanningskvaliteten:

Samtidig som vi skal løfte de beste, er det derfor viktig å sikre gode vilkår også for forskning av høy kvalitet som ikke er i verdenseliten, men som er viktig for utvikling av blant annet

utdanningskvalitet og velferdstjenester. Spennende fagmiljøer av høy kvalitet skal trekke til seg de beste studentene og forskerne (Meld. St. 7, 2014-2015, s. 9-10).

I norsk sammenheng har man sett at en satsning mot universitet blant annet innebærer at det faglige personalet ved høyskolene legger press på ledelsen for å få bedre forskningsbetingelser, muligheter til å utvikle høyere grads studieprogrammer og lignende, eller at ledelsen ved høyskolene oppmuntrer fagpersonalet til å drive akademisk forskning og innføre tradisjonelle akademiske undervisningsformer (Kyvik, 2014, s. 88-89). Man kan tenke seg at en slik satsning kan gå ut over ressursene til undervisning, og ikke minst til mer individuell oppfølging av studentene, men dette så ennå ikke ut til å være satt på politisk ledelses dagsorden da de to første talene ble holdt i 2014 og 2015. Kunnskapsministeren var fortsatt opptatt, «antakelig til det kjedsommelige», med å snakke om struktur, hovedprioriteringene i høyere utdannings- og forskningspolitikken, og verdensledende miljøer (Røe Isaksen, 2015b).

Kvalitetsutfordringene i den første talen er illustrert med eksempler, og kunnskapsministeren sier også at de «neppe er enestående». Dette kan være et retorisk grep som gir tilhørerne knagger å henge begrepet kvalitetsutfordringer på, men det at det er akkurat disse eksemplene som trekkes frem kan også være fordi det er disse utfordringene kunnskapsministeren først tenker på, vurderer som de viktigste, eller som han ønsker å gjøre sektoren oppmerksom på:

Evalueringer av studietilbudene våre viser at det er stor variasjon i kvaliteten. Mange studenter opplever studietilbud som kan måle seg med det ypperste internasjonalt. Men ikke alle. La meg illustrere noen av kvalitetsutfordringene:

- Andelen studenter som ikke fullfører en påbegynt grad, har økt med 10 prosentpoeng siden 2001.
- Fra evalueringer av flere av de kortere profesjonsutdanningene våre ser vi at mange av dem er for lite forskningsbaserte og knyttet til for små og fragmenterte fagmiljø. [...]
- En rapport om karaktersetting [...] viser at det er store variasjoner mellom lærestedene. Så store at institusjonene våre i realiteten opererer med ulike faglige standarder (Røe Isaksen, 2014).

Bruken av ordet «kvalitetsutfordringer» illustrerer at vi åpenbart har et problem. Det er en underliggende forståelse at dette er noe vi må gjøre noe med – vi kan ikke bare la slike «kvalitetsutfordringer» eksistere videre. Handling er nødvendig – uten å begrunne nærmere hvorfor de nevnte forholdene er et problem. Alle disse tre «kvalitetsutfordringene» problematiseres fortsatt i kvalitetsmeldingen tre år senere, men problemet med ulike faglige standarder er møtt med et

igangsatt samordnings- og analysearbeid i Universitets- og Høgskolerådet (UHR) (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 58), og omtales derfor ikke nærmere i denne oppgaven.

Et av målene med tiltakene i kvalitetsmeldingen er å «reduere uønsket frafall» og «bedre gjennomføringen». Frafall omtales i kvalitetsmeldingen på denne måten:

Frafall skjer hovedsakelig i de to første semestrene. Imidlertid er det et ikke ubetydelig antall som faller fra også i senere semestre. Mange studenter bytter dessuten studium underveis (omvalg). Innenfor bachelorutdanningene utgjør dette 40 prosent av studentene som falt fra studiet de opprinnelig startet på. [...]

Selv om noe forsinkelse og frafall kan forklares med eksterne faktorer, betyr ikke det at kvaliteten på utdanningstilbudet og oppfølgingen er uten betydning. Faglig og sosial tilhørighet, forventninger til studentene, støttetjenester og hvorvidt undervisning og tilbakemelding er egnet til å engasjere studentene, betyr mye for gjennomføringen (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 37).

Tall fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH) viser at totalt antall opptatte studenter i perioden 2001 til den første talen ble holdt i 2014 økte fra 95 478 til 145 875. I 2016 var tallet 155 608. På 30 år har andelen som tar høyere utdanning økt fra 13 til 30 prosent av befolkningen (Ekren, 2014, s. 20). Når en større andel av befolkningen tar høyere utdanning, vil mangfoldet i studentmassen øke. Utdanningssystemet kan rett og slett ikke være like selektivt som det tidligere har vært (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 27). Med en så stor økning i antall studenter er det ikke unaturlig at andelen studenter som ikke fullfører en påbegynt grad også øker. Mindre ressurser pr. student, stor variasjon i motivasjon og evne til å studere, mangel på dyktige lærere og sterkt trykk for å senke standardene kan innebære at en kvantitativ økning i antall studenter medfører kvalitativ forverring (Alvesson, 2011, s. 51). Kvalitetsmeldingen sier ikke nøyaktig hva den mener er «uønsket frafall», men «kun fire av ti» er åpenbart mer enn det bør være (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3). Denne kvalitetsutfordringen spiller på en målbar indikator for gjennomstrømning (andel som fullfører på normert tid), og handler derfor om kvalitetsdimensjonen økonomi og effektivitet. Kvalitetsutfordringen i dette tilfellet er altså at studentene ikke er effektive nok, og at dette koster penger for samfunnet.

Både kunnskapsministerens taler og kvalitetsmeldingen tar i liten grad hensyn til at frafall samtidig kan være ønskelig. I opptaksprosessen planlegges det med frafall hvert eneste år, noe som også er kjent som «overbooking» (Samdal & Olsen, 2014). Dette gjøres både for å sikre at studieplassene tas i bruk så tidlig som mulig, og for at lærestedene skal sitte igjen med et tilstrekkelig antall uteksaminerte kandidater og produserte studiepoeng til slutt. Et planlagt frafall er altså også med

på å sikre kvaliteten innenfor kvalitetsdimensjonen økonomi og effektivitet, som følge av hvordan finansieringssystemet for universitetene og høyskolene er utformet, mens det i tillegg kan bidra til at de enkelte studieprogrammene får flere motiverte studenter til å starte utdanningen. Dette er et gode både for lærestedene og for den enkelte student, som antakeligvis ikke har så stor glede av å være samfunnsøkonomisk effektiv om hen valgte feil utdanning i utgangspunktet. En kandidat som har valgt feil eller ikke er motivert til å gjennomføre (dette) studiet gjennom et helt studieløp (på normert tid) vil også medføre en kostnad på lang sikt, både personlig gjennom mistrivsel og for samfunnet gjennom å ikke få brukt utdanningen sin i arbeidslivet eller å søke seg til en annen utdanning i stedet for den opprinnelige (og dermed ikke bidra som arbeidstaker eller skattebetaler i en ny utdanningsperiode). Å få frafallet ned kan altså virke som et statistikkforbedringsprosjekt snarere enn et tiltak som ha betydning for kvaliteten, og kan være et eksempel på at organisasjoner utvikler strukturer for at saker og ting skal se bra ut (Alvesson, 2011, s. 16).

Den andre kvalitetsutfordringen kunnskapsministeren viste til var «for lite forskningsbaserte utdanninger» som er knyttet til «for små og fragmenterte fagmiljø». I den forbindelse refererte han til faglige evalueringer som ikke omtales nærmere i talen. I den skriftlige versjonen av talen på regjeringens nettsider finnes det derimot en fotnote med referanse til evalueringer av sykepleierutdanningen gjennomført av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) (Kårstein & Aamodt, 2012) og av ingeniørutdanningen (NOKUT, 2008) og førskolelærerutdanningen (NOKUT, 2010) gjennomført av Norsk organ for kvalitet i utdanning (NOKUT). Et raskt blikk på disse evalueringene viser at fokuset ligger på målbare kvantitative parametere som gjennomsnittlige opptakskarakterer og poenggrenser, gjennomstrømming og frafall, sluttkompetanse og karakterer. Studentenes studieinnsats og medinnflytelse omhandler først og fremst om antall timer brukt på studier og rutiner for kvalitetsvurderinger av program-, fag- og emneplaner. Denne «ypperste internasjonale» kvaliteten «studentene opplever» handler tilsynelatende altså først og fremst om de kvantitativt målbare rammebetingelsene og indikatorene som brukes for å måle kvalitet etter dimensjonene standarder og økonomi/effektivitet. Det kan jo samtidig nevnes at studentenes opplevelse av kvalitet i utdanningene ble systematisk undersøkt første gang høsten 2013, da NOKUTs årlige studentundersøkelse Studiebarometeret ble lansert (Frølich & Thune, 2015, s. 21).

Kvalitetsmeldingen gjentar budskapet om at «[s]må og fragmenterte fagmiljøer har, blant annet i internasjonale evalueringer, blitt identifisert som et hinder for bedre kvalitet» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 88). Det oppgis dog ingen henvisninger til hva slags internasjonale evalueringer som viser dette. Videre sier kvalitetsmeldingen at «Forskningen i mange av profesjonsfagene med korte FoU-tradisjoner er fragmentert og ressursene spredt tynt utover. Det er viktig at fagmiljøene er tunge nok til å utvikle utdanningene, praksisfeltet og fagfeltet videre» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 101).

Det er utstrakt bruk av krisefortellinger og begrunnelser for at det er helt nødvendig med endringer i sektoren i den første talen. Uttrykk som «kollektivt tungsinn», «nødvendig løft» og «kvalitetsutfordringer» har negative konnotasjoner. Løsningen som lanseres er struktur. I den andre talen uttales det enda mer direkte: «Jeg mener at strukturen i UH-sektoren er til hinder for å realisere potensialet» (Røe Isaksen, 2015b). Det er ikke nødvendig å begrunne løsningen som lanseres. Forandringer er og bør være et resultat av bevisste og målrettede valg, innrettet mot gradvise forbedringer (Brunsson & Olsen, 1990, s. 11), og det er jo en vanlig oppfatning at beslutninger er rasjonelle. Basert på konsekvenslogikk tenker man seg at løsningen er vurdert som den beste for å løse problemene som omtales, og derfor må være den riktige. Når problemet er at fagmiljøene er for små og sårbare, så må store miljøer nødvendigvis være bedre, og det settes dermed automatisk et likhetstegn mellom «stor» og «god», uten å problematisere hvilke andre utfordringer det kan være med både prosessen underveis og resultatet etter en omfattende strukturendring i universitets- og høyskolesektoren. Det såkalte Stjernø-utvalget foreslo også sammenslåing av institusjoner i sin innstilling i 2008 (NOU 2008: 3, 2008). Det var stor enighet om utvalgets problembeskrivelse, men løsningsforslagene var kontroversielle. Kunnskapsdepartementet la til grunn at en storstilt tvungen fusjonsprosess ikke var ønskelig, og at eventuelle sammenslåinger mellom læresteder måtte være frivillig (Kyvik, 2014, s. 91). Seks år senere konkluderer kunnskapsministeren enkelt med at «det er gode grunner til å anta at diagnosen til Stjernø-utvalget fremdeles gjelder», og lanserer løsningen på nytt. Denne gangen ikke basert på frivillighet, men i stedet med en frist for å finne seg en fusjonspartner (Røe Isaksen, 2015b). Strukturendringene vil jeg drøfte nærmere under punkt 4.2.2.

I den tredje talen er det derimot selve kvaliteten som fremheves som det største problemet, og da særlig uklarheten i kvalitetsbegrepet:

Men i dag mangler vi en omforent forståelse av kvalitet. Jeg tenker ikke på en definisjon; det fungerer ikke for et så komplekst og mangefasettert fenomen. Derimot ønsker jeg at vi kommer et vesentlig stykke videre enn dagens situasjon: Nå er vi henvist til å bruke eksempler og må benytte første del av samtaler om kvalitet til grunnleggende begrepsavklaring.

Den omforente forståelsen må vi komme frem til i fellesskap. Derfor vil jeg nå, i etterkant av kontaktkonferansen, invitere dere til å komme med skriftlige innspill til meldingen (Røe Isaksen, 2016a).

Kvalitetsbegrepet drøfter jeg nærmere i slutten av dette kapittelet, under punkt 4.5. I den tredje talen omtales også lærerutdanning spesielt, og dette ser jeg nærmere på i neste avsnitt.

I den fjerde talen og kvalitetsmeldingen er kvalitetsutfordringene blitt knyttet til underviseren, men dette kommer jeg også tilbake til senere:

Samtidig vet vi at ikke alt er som det bør være: Vi hører om forelesningssaler som er stappfulle når semesteret begynner, men under halvfulle noen uker ut på høsten. At det er undervisere som «snur bunken» og alltid underviser på samme måte, uavhengig av responsen, fremfor å ha en forskertilnærming til egne undervisningsmetoder for å finne ut hva som virker. Og at svært mange studenter sliter med å bli ferdig – kun fire av ti gjennomfører bachelorgraden sin på normert tid (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3).

4.1.3 Lærerutdanning

Lærerutdanning har vært i fokus for den blåblå regjeringen helt fra de kom til regjeringmakten i 2013, og lærerutdanningen er den eneste utdanningen som nevnes spesifikt i de tre første talene. I kvalitetsmeldingen nevnes lærerutdanningen i større grad sammen med helsefaglige utdanninger, og også sammen med ingeniørutdanning og økonomisk-administrative utdanninger, som alle er profesjonsutdanninger med kort forskningstradisjon og derfor har «særlige kvalitetsutfordringer» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 102).

Lærersatsningen var omtalt allerede i den blåblå regjeringens politiske plattform blant annet gjennom formuleringer som at «[l]ærerne er skolens viktigste ressurs. Nøkkelen til å løfte kunnskapen blant elevene er å satse på lærernes kompetanse» og «[r]egjeringen vil løfte kvaliteten på lærerutdanning» gjennom tiltak som å «[g]jøre om lærerutdanningen til en femårig mastergradsutdanning.» og «[k]reve karakteren 4 eller bedre i norsk, matematikk og engelsk for opptak til lærerutdanningen» (Regjeringen, 2013, s. 53-54).

I den første talen ble lærerutdanning nevnt spesifikt i ett av de syv punktene som skulle være førende for hva kunnskapsministeren skulle gjøre innen utdanning og forskning i sin periode som kunnskapsminister:

Så skal vi legge trøkk på lærerutdanning. Gode lærere er grunnmuren i kunnskapssamfunnet. Vi forventer at også dere gir lærerutdanningen det trøkket den fortjener. Lærerne er forutsetningen for hvor godt vi lykkes, i sektoren, så vel som i hele samfunnet (Røe Isaksen, 2014).

Trøkk er i denne sammenhengen ikke et nøytralt ord. I sammenhengen med ord som «fortjener», «gode lærere» og «forutsetningen for hvor godt vi lykkes» gir kunnskapsministeren uttrykk for at lærerne er så viktige at det er positivt å fokusere på lærerutdanning. Men trykk kan også tolkes som noe som pålegges sektoren, en forventning eller en forpliktelse, eller kanskje til og med en

byrde. Her kan man se til bruken av ordet trykk i andre sammenhenger. Begrepet skattetrykk brukes gjerne om hvor stor del av inntekten innbyggerne er pliktige å betale i skatt til staten, mens læringstrykk gjerne handler om forventninger til læring, sett i sammenheng med det på forhånd definerte læringsutbyttet. Innenfor fysikken er trykk definert som kraft delt på areal, og kraft handler om bevegelse og forandring. «Trøkk» kan i denne sammenhengen like gjerne spille på at det trengs forandring - med andre ord; Lærerutdanningen er ikke bra nok, og «vi» må gjøre noe.

Lærerutdanning nevnes også spesifikt i den andre talen:

Hvis vi skal styrke skolen og sørge for at færre faller utenfor, ja, da trenger vi lærerutdanning av topp kvalitet som rekrutter flinke folk til yrket; folk som går ut etter fem år med en master, klare for å utgjøre en forskjell i barn og ungdommers liv (Røe Isaksen, 2015b).

Her går det igjen mange verdiladete ord, som «styrke», «topp kvalitet» og «flinke folk», og lærerne skal også gjøre «en forskjell i barn og ungdommers liv» og «sørge for at færre faller utenfor». Dette er positivt ladede begreper, og mål som det er lett å si seg enige i at er viktige. Tiltaket som nevnes i avsnittet er å utvide lærerutdanningen til en femårig masterutdanning, men virkemidlene for å heve kvaliteten som omtales i resten av den andre talen handler om personalpolitikk i vitenskapelige stillinger, finansiering som virkemiddel for styring og kvalitet, og struktur.

I den utdanningspolitiske debatten de siste årene har det vært stor enighet om at lærerutdanningen må styrkes for at ambisjonene i grunnopplæringen skal innfris (Aasen & Prøitz, 2014, s. 25), og tiltak som utvidelse av lærerutdanning til 5-årig master, karakterkrav for å bli kvalifisert for opptak, lovfestet rett til etter- og videreutdanning, og etablering av nye karriereveier skulle i ulik grad brukes for å oppnå dette (Volckmar, 2014, s. 489). Flere av disse tiltakene har også blitt lansert, sånn som strategiene «Lærerløftet. På lag med kunnskapsskolen» og «Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025», som kom i henholdsvis 2014 (Kunnskapsdepartementet, 2014c) og 2015 (Kunnskapsdepartementet, 2015a).

Det har i det store og hele vært en relativt høy grad av konsensus i politikken som omhandler høyere utdanning i Norge i tiåret forut for Høyre og Fremskrittspartiets valgseier i 2013 (Volckmar, 2014, s. 482). Det er ikke gitt hvilken strategi eller hvilke virkemidler som faktisk virker, og det blir derfor de partipolitiske forskjellene og ideologiske forankringene som legitimerer stadig nye forsøk til politiske løsninger på omtrent de samme problemstillingene (Hølleland, 2008, s. 47). Også den forrige regjeringen med daværende kunnskapsminister Kristin Halvorsen hadde hatt en strategi med navnet «Kompetanse for kvalitet. Strategi for etter- og videreutdanning 2012-2015». Den skulle også bidra til å bedre kvaliteten i opplæringen, og til å gi lærere og skoleledere bedre

omdømme og høyere status i samfunnet gjennom høyere faglig kompetanse. Dette skulle både kunne øke rekrutteringen til yrket og få flere til å stå lenger i yrket (Kunnskapsdepartementet, 2011, s. 7). Om det er forskjell i begrunnelser og virkemidler i disse to strategiene med samme navn og mål er ikke en del av denne oppgaven. Poenget er snarere at temaet kvalitet og lærerutdanning ikke var noe nytt som kom med den blåblå regjeringen, men en videreføring av kunnskapspolitikken i Norge på generell basis.

Bruken av ordet løft i strategien Lærerløftet signaliserer at noe skal løftes opp fra et dårlig utgangspunkt til noe som er bedre. Substantivet løfte gir også positive konnotasjoner til at noe bra skal skje – politikerne vet at noe er et problem, og de vil gjøre noe med det. I denne sammenhengen er det uansett lærerne som er problemet. En slik offentlig diskurs kan i seg selv forsterke de problemene tiltakene er ment å hjelpe for. Dette kan også kalles utilsiktede virkninger, som i lærernes tilfelle kan bety svekket tillit, omdømme, og rekruttering til skolen og til lærerutdanningene, det vil si akkurat det motsatte av hva politisk ledelses satsning eller «trøkk» på lærerutdanningen ønsker å signalisere. Reformen signaliserer at noe er galt, og hvis politikerne hele tiden sier at utdanningen er for dårlig og at den må endres, vil folk få negative assosiasjoner til den (Hølleland, 2008, s. 49).

Ved å gjøre det vanskeligere å bli lærer, gjør vi kanskje bare nettopp det – det blir vanskeligere å bli lærer. Forslaget om karakteren 4 i matematikk for opptak til lærerutdanninger ble begrunnet med at det er en sammenheng mellom hva studentene kan når de begynner i lærerutdanningen, og hva de kan når de avslutter lærerutdanningen, samt at kvaliteten på utdanningen bedre når søkerne til utdanningen har høyere karaktersnitt (Kunnskapsdepartementet, 2014a). Dette må likevel kunne sies å være et kunstig forsøk på å heve den såkalte inntakskvaliteten. Til studier der det er stor konkurranse om studieplassene (flere søkere enn antall studieplasser) får de beste søkerne tilbud om studieplass, og studiet får høye poenggrenser.

Selv om høye poenggrenser til en viss grad kan være selvforsterkende, er det bare en av flere faktorer som har betydning for rekrutteringen til et studium. Yrkets status, lønn og anseelse er andre faktorer som har betydning, i tillegg til konjunkturvariasjoner og ikke minst indre faktorer som hva slags egenskaper man har som person og hva man har lyst til å jobbe med (With & Mastekaasa, 2014, s. 188-189). Lærerutdanningene har et stort antall studieplasser på landsbasis, og det er derfor vanskelig å gjøre opptak til lærerutdanningen til noe eksklusivt. Det er dessuten stor forskjell på høye poenggrenser som er skapt av mange søkere til et lite antall studieplasser og å heve minstekravene for å bli kvalifisert. Faktisk kan man tenke seg at det siste har motsatt signaleffekt, ved at søkingen er så dårlig at man tydeligvis må heve minimumskravene for i det hele tatt å bli kvalifisert for opptak. Bruken av et slikt instrumentelt er i alle tilfeller tvilsomt. Om ikke utfallet blir

bedre enn inntaket kan man jo spørre seg hva som er poenget med utdanningen – en viss utjevning burde kunne finne sted (Alvesson, 2011, s.303).

Det vil være vanskelig, og ikke minst kostbart, å heve læreryrkets status gjennom lønn eller bedre arbeidsbetingelser på andre måter, og politisk ledelse satser derfor på forbedringer i den symbolske sfæren (Alvesson, 2011, s. 43). Når politisk ledelse snakker om å gjøre lærerutdanningen bedre, er det dessuten vanskelig å argumentere imot, både grunnet det besnærende men uklare kvalitetsbegrepet, men også fordi det spiller på begrepet modernisering, knyttet til forbedring, framskritt og utvikling. Reformen som oppfattes som moderne har gjerne større muligheter til å lykkes (Brunsson & Olsen, 1990, s. 22).

I forbindelse med innføringen av minstekravene om karakteren 3 i norsk og matematikk i 2005 var begrunnelsen både å sikre et nødvendig grunnlag i alle sentrale fag, og på sikt styrke rekrutteringen og bidra til å bedre omdømmet både for lærerutdanningen og læreryrket. I ettertid viser det seg at de gjennomsnittlige inntakskarakterene i liten grad har endret seg, og det er også lite som tyder på at rekrutteringen av søkere med gode karakterer fra videregående skole har økt (With & Mastekaasa, 2014, s. 186). Et tross alt nokså beskjedent krav om karakteren 3 i norsk og matematikk kan ikke sies å signalisere et veldig høyt ambisjonsnivå, og kan i stedet for å gjøre utdanningen mer attraktiv i stedet trekke oppmerksomheten mot svake opptakskrav og problemer utdanningen sto ovenfor (With & Mastekaasa, 2014, s. 200).

I den tredje talen omtaler kunnskapsministeren i større grad tiltakene den blåblå regjeringen har jobbet med, og lærerutdanning har derfor fått en større plass i talen; «Et felt der det blir særskilt viktig å lykkes med god kobling til praksisfeltet, er den nye femårige lærerutdanningen. Der skjer arbeidet med å heve kvaliteten akkurat nå» (Røe Isaksen, 2016a):

Allerede fra høsten av skjerpes karakterkravet i matematikk for dem som vil inn på lærerutdanning. Da vil vi få faglig sterkere studenter. Men sjansen er også stor for at vi kan oppleve svekket rekruttering i en periode.

[V]i [ber] dere om å sette i gang en særskilt rekrutteringsinnsats for å dempe den forventede nedgangen i studenttallet. Vi ber dere blant annet om å bruke egne studenter i rekrutteringsarbeidet, for øvrig i tråd med god praksis fra flere av landets mest prestisjetunge studier.

For å legge til rette for de som er motivert for læregjeringen, men som har ikke har gode nok mattekarakterer, skal vi tilby forkurs. Jeg regner med dere ser egeninteressen i å rekruttere studentene til forkurset.

Jeg forventer at dere som institusjonsledere setter lærerutdanning øverst på agendaen. Det er et strategisk ansvar ikke bare for institusjonen, men for nasjonen. Styret skal involveres i gjennomføringen av reformen. For vi er helt avhengig av å lykkes med lærerutdanningene.

Min beskjed til unge mennesker er entydig: Søk lærerutdanning – jeg tror skolen vil bli en av fremtidens mest attraktive arbeidsplasser. Dere må bidra til å spre det budskapet (Røe Isaksen, 2016a).

Her bruker kunnskapsministeren flere ord med en mer negativ konnotasjon, som for eksempel «skjerpes», «jeg forventer», «jeg regner med», «skal» og «må». Han fremstår i større grad formanende eller instruerende når han her taler til sektoren på denne måten. Dette kan bidra til å understreke viktigheten av tiltaket som blir gjennomført, men også være et forsøk på å møte en faktisk mulig negativ konsekvens av tiltaket, nemlig at «sjansen er [...] stor for at vi kan oppleve svekket rekruttering i en periode». Det er tydeligvis uansett verdt det, siden vi da «vil [...] få faglig sterkere studenter».

Fra politisk ledelses side er det «selvfølge» at karakteren 4 i matematikk fører til bedre lærere, men i opptakssammenheng ser man ingen vesentlig endring i rekruttering til grunnskolelærerutdanning med matematikk i 2016, verken når det gjelder søkertall, antall kvalifiserte søkere eller poenggrenser, mens det er en negativ utvikling i tallene for grunnskolelærerutdanninger med andre faglige innretninger (som for eksempel norsk eller engelsk). De valgte virkemidlene ikke nødvendigvis forskningsbaserte, men er like gjerne knyttet til politikernes ideologiske forankring (Hølleland, 2008, s. 48). Forskningen som ligger til grunn for innføringen av strengere opptakskrav finner vi i rapporten «How the world's best performing school systems come out on the top», produsert av det amerikanske konsultentselskapet McKinsey i 2007. Rapporten er basert på en benchmarkanalyse som sammenligner skolesystemer med gode resultater i PISA-undersøkelsene (OECD sitt «Programme for International Student Assessment») (McKinsey, 2007, s. 11). Rapporten konkluderer med at de beste skolesystemene i rapporten selekterer studenter som skal bli lærere i forbindelse med opptak til utdanningen, og inntakskvalitet blir dermed løsningen for å få de rette folkene til å bli lærere (McKinsey, 2007, s. 21).

Det problematiske med å bruke en slik rapport uten å gå nærmere inn på hva som faktisk sammenlignes skal jeg ikke gå nærmere inn på, men det er verdt å merke seg at både Arbeiderpartiet og Venstre var enige med Høyre om å innføre karakterkravet i matematikk i valgkampen i 2013 (Volckmar, 2014, s. 489), mens flere av de store lærestedene som utdanner lærere var kritiske til forslaget slik det ble formulert og senere vedtatt da det var på høring høsten

2014 (Kunnskapsdepartementet, 2014a). Tallenes tale er derfor at virkningen av tiltaket i beste fall er tvilsom, og man kan spørre seg om hvilken kvalitet som blir bedre ved at et karakterkrav i matematikk innføres. Tiltaket gir et snev av imagologi, som altså handler om at man søker å opprettholde eller forbedre legitimiteten til det man gjør, men utfallet er usikkert fordi det innebærer en utbredt bruk av illusjonsnummer (Alvesson, 2011, s. 283). Men i den symbolske sfæren høres det i alle fall bra ut.

Å møte utfordringen med svekket rekruttering med en særskilt rekrutteringsinnsats antyder en tro på at det finnes andre (motiverte?) søkere til lærerutdanning som ikke allerede har søkt opptak til lærerutdanning. Alternativt må det finnes søkere til andre utdanninger som i stedet får lyst til å bli lærere fordi opptakskravene skjerpes og utdanningen utvides til å bli en femårig masterutdanning. Evalueringene av innføringen av de spesielle opptakskravene til lærerutdanningene i 2005 viser som nevnt at det siste ikke er en effekt vi kan forvente (With & Mastekaasa, 2014, s. 186). Det kan også stilles spørsmål ved hva det er å hente i rekrutteringsarbeidet ved å henvise til en metode som allerede brukes av de fleste læresteder, og ikke bare ved «landets mest prestisjetunge studier».

Den neste løsningen, forkurset i matematikk, presenteres litt som en trussel fra kunnskapsministerens side; «Jeg regner med dere ser egeninteressen i å rekruttere studentene til forkurset». 612 søkere meldte seg på forkurset som etter kunnskapsministerens forslag ble tilbudt for første gang i 2016. Totalt var det i 2016 rundt 6900 førsteprioritetssøkere til grunnskolelærer- og lektorutdanninger¹. Da de endelige resultatene var klare i september 2016, etter to runder med prøver, var det kun 1/4 av forkursstudentene som faktisk besto forkurset (Kunnskapsdepartementet, 2016a). Disse endelige resultatene ble klare i midten av september, en hel måned etter studiestart ved de fleste læresteder i Norge. Disse studentene fikk satt fremtiden på vent ved at de fikk beskjed om at de var kvalifisert for opptak (og eventuelt beskjed om studieplass) rett i forkant av studiestart eller en stund etter at studiene hadde startet. Deres muligheter til å etablere seg på studiestedet, bli kjent med sine medstudenter, og for noen også å i det hele tatt starte studiet det samme året, ble redusert. Alt dette for en symbolpolitikk som ikke nødvendigvis fører til bedre lærere, men i beste fall lærere med bedre grunnforståelse i matematikk.

Kunnskapsministerens siste løsning i den tredje talen er å oppfordre unge mennesker til å søke lærerutdanning; «– jeg tror skolen vil bli en av fremtidens mest attraktive arbeidsplasser». Å snakke om det internt i sektoren betyr selvfølgelig ikke at det er sånn det i virkeligheten blir. Forventningene om at prat, resultat og handling skal henge sammen er ofte urealistiske (Alvesson, 2011, s. 40). Det heter ofte at «Vi må heve statusen til...» når man vil løse et samfunnsproblem,

¹ Jf. tall fra Samordna opptak: <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2016>

men det handler ofte mer om «prat» enn om hva man faktisk kan, gjør eller oppnår (Alvesson, 2011, s. 42-43). Hvordan læreryrket fremstår kan blant annet være avhengig av hvordan det fremstår i samfunnsdebatten (With & Mastekaasa, 2014, s. 189), og dette handler selvfølgelig om mye mer enn søkertall og inntakskvalitet.

Spesielle opptakskrav er også tema i kvalitetsmeldingen, og her blir ulempene med en økning i antallet spesielle opptakskrav «mer enn oppveid av fordelene med å kunne rekruttere bedre kvalifiserte og mer motiverte studenter» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 36). Men tiltaket har (selvfølgelig) også en økonomisk begrunnelse: «Ved at studentene har større faglige forutsetninger for studiet, ligger det bedre til rette for at flere fullfører på normert tid» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 36). For lærerutdanningen sies det også spesifikt:

Bakgrunnen [for innføringen av minstekravet om karakteren 4 i matematikk] er sammenhengen mellom studentenes karakter ved opptak, økte ambisjoner og gjennomføringsgraden i lærerutdanningene. på sikt er målet å rekruttere faglig sterke studenter og redusere frafallet i studiet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 20).

En svakhet ved reformer er at de ofte overser grunnleggende problemer som for eksempel det å sikre tilstrekkelig lærerkompetanse i skolen (Hølleland, 2008, s. 48), og innføringen av tiltak burde kanskje i stedet vurderes i større grad opp mot nettopp behovet for rekruttering. Vil vi for eksempel ha noen få utdannede lærere med god grunnforståelse i matematikk (selv om de skal undervise i norskfaget?), eller vil vi ha nok lærere med pedagogisk utdanning og (forhåpentligvis) en entusiasme for å lære (selv) og lære bort til andre? Slike kvalitative verdier er ikke like lette å måle, og det prioriteres tydeligvis heller ikke av politisk ledelse. Det vil ikke bli like synlig i den blåblå regjeringens «statistikkforbedringsprosjekt», der skolen måles etter tall og indikatorer.

Kanskje kan man si at politisk ledelses forsøk på å vedta høyere kvalitet i lærerutdanning er å begynne i feil ende. Noen utdanningsfelt kvalifiserer til yrker som kan innebære prestisje, makt og rikdom, mens andre utdanninger ikke gjør det. I gjennomsnitt er det betydelige forskjeller på hvor stor avkastning i arbeidsmarkedet (for eksempel inntekt og sysselsetting) ulike utdanninger gir (Helland & Wiborg, 2014, s. 164). Det er derfor ikke nødvendigvis masterutdanning eller karakterkrav som kommer til å gjøre det attraktivt å bli lærer. Når alt kommer til alt avhenger det rett og slett av at folk må ha lyst til å bli lærer.

4.2 Markedsdiskursen

Solbergregjeringen lanserte allerede i sin politiske plattform høsten 2013 at et av deres viktigste mål var å realisere kunnskapssamfunnet, og at dette utgjorde fundamentet for vår fremtidige verdiskapning og velferd (Regjeringen, 2013, s. 57). Som Erna Solberg (2013) selv sa det:

«Kunnskapssamfunnet handler om å ta i bruk hvert enkelt menneskes talent for å gjøre Norge mest mulig konkurransedyktig – i skolen og i arbeidslivet». I tillegg mente regjeringen i sin politiske plattform at produksjon av velferdstjenester i utgangspunktet skiller seg lite fra andre tjenester. «Bruk av konkurranse stimulerer til verdiskaping, bedre tjenester og effektivisering. Det er derfor helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet» (Regjeringen, 2013, s. 37). Konkurranse er altså en hovedidé i politikken til den blåblå regjeringen, og et sentralt begrep innenfor markedsideologien, sammen med økonomi og effektivitet. Som nevnt tidligere har det også blitt vanlig å se på høyskoler og universiteter som kunnskapsbedrifter, og en økonomisk-instrumentell tankegang preger nå også styringen av denne sektoren. Analysen av de fire talene viste at en markedsideologisk diskurs i stor grad preget det kunnskapsministeren sa ved kontaktkonferansene i denne stortingsperioden.

Jeg har valgt å dele markedsdiskursen inn i tre hovedtemaer som jeg går nærmere inn på i dette kapittelet. Kunnskapsproduksjon og læring omfatter måling, resultater, og virkemidler for økt læring. Styring for kvalitet omfatter temaer som «kultur for kvalitet», finansiering, struktur og konkurranse, mens kundeperspektivet omfatter studenter og arbeidsliv som premissleverandører innenfor høyere utdanning, nyttet opp mot kvalitetsdimensjonen relevans.

4.2.1 Kunnskapsproduksjon og læring

Kunnskap fremheves i den blåblå regjeringens politiske plattform som en viktig faktor for å styrke norsk konkurransekraft på et internasjonalt marked:

I en globalisert verden blir kunnskap et stadig viktigere verktøy i den internasjonale konkurransen mellom landene. Regjeringen vil vektlegge en stor satsning på kunnskap som avgjørende for å styrke norsk konkurransekraft og bygge landet for fremtiden (Regjeringen, 2013, s. 54).

Bruken av ordet «verktøy» gir assosiasjoner til en viss systematikk. Kunnskap ses altså på som en vare som kan produseres, og som kan bli innbringende for den norske stat, på samme måte som olje og laks. En del mener at en effekt av spredningen av høyere utdanning er at de høyere lærestedene i økende grad primært betraktes nettopp som produksjonsbedrifter eller «yrkesforberedende anstalter» (Hagtvet & Ognjenovic, 2011, s. 15). Det ligger en fabrikklogikk bak en slik produksjonsdiskurs, som også gjenspeiles i kvalitetsdimensjonen økonomi og effektivitet. Kunnskapen kan produseres bedre og mer effektivt, eller, som kunnskapsministeren sier det – «smartere»:

Vi har en universitets- og høyskolesektor vi kan være stolte av. Men det betyr ikke at vi kan si oss tilfreds eller fornøyd. De internasjonale standardene universiteter og høyskoler måles

mot, er en list som heves kontinuerlig. [...] Når listen heves, betyr det ikke at vi skal jobbe mer år for år, også vår sektor må arbeide smartere og bedre (Røe Isaksen, 2014).

Bruken av ordet «smart» fungerer som en positiv omskriving av økonomi og effektivitet, som spiller sterkere på bedriftsøkonomiske prinsipper. Ordet «men» er også et kjent semantisk virkemiddel som tar sikte på å unngå å gjøre et negativt inntrykk selv om det snakkes om noe som er negativt (van Dijk, 1997, s. 32). «Men» kan også oppfattes som en ansvarsfraskrivelse – «de internasjonale standardene» spiller her på at verden utvikler seg, og vi må gjøre vårt for å henge med i tiden. Utviklingen kan vi kanskje ikke gjøre noe med, men vi kan endre våre handlinger for å oppnå et bedre resultat. TINA-syndromet («There Is No Alternative») forstår universitetene og høyskolenes dynamikk som omgivelsesdrevne. Alternativet til markedstilpasning blir dermed stagnasjon og forvitring (Olsen, 2007, s. 274). Dette står i motsetning til det klassiske universitetsidealet der den profesjonelle akademiske virksomheten ikke er basert på bestemte interesser og maktforhold i verden utenfor, men er til det beste for samfunnsutviklingen (Vabø, 2003, s. 76). Gjennom bruken av ord som «smartere», «fortere» og «bedre» signaliserer kunnskapsministeren dessuten handlekraft; Regjeringen vil ikke bare snakke om dette, men også gjøre noe med det.

Vi har ikke like tydelige indikatorer på kvalitet på utdanningsområdet som vi har på forskningsområdet. Vi må begynne arbeidet med en helhetlig vurdering av kvalitet [...] (Røe Isaksen, 2014).

Mangelen på «tydelige indikatorer» viser til målbarhet, eller snarere til mangelen på gode måter å måle kvalitet på utdanningsområdet. «Vi» må derfor begynne arbeidet med «en helhetlig vurdering av kvalitet», og det altså helt uten å definere hva kvalitet er eller skal være (for ønsket om å finne en omforent forståelse av kvalitetsbegrepet kommer ikke før i den tredje talen, to år senere). Tiltakene som nevnes i forbindelse med dette avsnittet er strukturprosess, NOKUTs rolle i arbeidet med kvalitetssikring og kvalitetsutvikling og en gjennomgang av finansieringssystemet. Her ser det altså ut til at det er strukturelle virkemidler, standarder og økonomiske insentiver som først og fremst skal bidra til den helhetlige vurderingen av kvalitet.

I den andre talen er studentene omtalt i større grad enn i den første talen:

Jeg ser for meg høyskoler og universiteter hvor studentene opplever at institusjonene har høye forventninger og ambisjoner på deres vegne. De strekkes faglig, og ferdighetene de tilegner seg, kunne ikke vært tilegnet på en annen måte enn gjennom et krevende studium. De opplever en akademisk standard som gir selvillit til møtet med livet utenfor universitetet eller høyskolen [...] (Røe Isaksen, 2015b).

Riktignok skal studentene svare på forventningene «gjennom å jobbe hardt og engasjert», men sitatet uttrykker likevel at ansvaret for kvalitet ligger hos institusjonene. De skal ha høye forventninger og ambisjoner «på studentenes vegne», og studentene skal «strekkes» faglig og oppleve at universitetene og høyskolene setter standardene høyt. Den passive uttrykksformen «på studentenes vegne» ansvarliggjør studentene selv i liten grad, og det virker som at studentene skal bli opplært framfor å lære. Måten disse ambisjonene uttrykkes på passer godt til et mål om kunnskapsproduksjon i en markedsliberalistisk ideologi. Den tar derimot ikke hensyn til at utdanning også alltid vil innebære noe usikkert. Det er ikke mulig å få til en automatikk mellom det som går inn og det som kommer ut av utdanningssystemet, og det er heller ikke ønskelig, nettopp fordi utdanning også handler om å forandre mennesker (Biesta, 2014, s. 23), slik den transformative kvalitetsdimensjonen viser til. Læringsbegrepet, i motsetning til utdanning, spiller på et individualistisk og individualiserende begrep, og dette har fjernet oppmerksomheten bort fra relasjonens betydning i pedagogiske prosesser og praksis (Biesta, 2014, s. 87).

Bruken av begrepet læring kommer i større grad inn i den tredje talen. Dette er samtidig som kunnskapsministeren skifter fokus og bruker størstedelen av sin tale på studentene og den studentopplevde kvaliteten. Samtidig som at kvalitet er «en vanskelig størrelse å definere», tror kunnskapsministeren av «vi alle kan være enige om hva vi ønsker å oppnå med høyere utdanning». Disse punktene spiller på ulike kvalitetsdimensjoner:

Vi vil ha studenter:

- Som oppnår best mulig læringsresultater og personlig utvikling
- Som er godt forberedt for en fremtidig yrkeskarriere hvor endring er det normale
- Som gjennomfører utdanningen mest mulig effektivt
- Som får en utdanning som bidrar til å videreutvikle og opprettholde en bred kunnskapsbase for samfunnet
- Som forberedes for aktiv deltakelse i samfunnet (Røe Isaksen, 2016a)

«Vi vil ha studenter som [...]» spiller på «det politiske vi», altså på polariseringen og usikkerheten rundt hvem som faktisk er «vi». Bruken av ordet kan virke både inkluderende og ekskluderende, og det kan jo tenkes at politisk ledelse og universiteter og høyskoler ikke vil vektlegge alle dimensjonene på samme måte.

«Best mulig læringsresultater» spiller først og fremst på kvalitetsdimensjonen standarder. I den fjerde talen og i kvalitetsmeldingen er læringsutbyttebeskrivelser et viktig tiltak under punktet «Utdanning som gir god læring», men å bruke standarder på denne måten kan også sees på som et tiltak som strømlinjeformer studentene og studiene. «Læringsutbyttebeskrivelsene gir retning til alt fra emnebeskrivelser og litteratur til undervisnings- og vurderingsformer, innpassing av

utenlandsopphold og praksis» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 46). Læringsutbytte ses på som et sentralt styringsredskap og virkemiddel for kvalitet i utdanning og mål for hvilke kunnskaper studentene har tilegnet seg i løpet av studiene sine, selv om det er usikkert hvor godt mål for, og måling av, læringsutbytte fungerer for faglig styring av høyere utdanning. Det kan være at det i stedet blir brukt som et administrativt styringsverktøy, eller bare som et symbol (Frølich et al., 2014, s. 19-20). Man kan stille seg spørsmålet om politikerne egentlig kan styre studentene til å bli kritisk tenkende individer på denne måten, eller om det målbare målet «best mulig læringsresultater» står i motsetning til andre uttalte mål for utdanning, som «personlig utvikling» og forberedelse for «aktiv deltakelse i samfunnet», som i større grad spiller på den transformativ kvalitetsdimensjonen. I den fjerde talen legger kunnskapsministeren ansvaret for å løse dette på utdanningsinstitusjonene: «Vi legger vekt på begreper som dybdelæring og transformativ læring i meldingen. Dere må sørge for undervisning og evaluering som fremmer det. Hvordan dette gjøres best i praksis, er en oppgave dere må svare på» (Røe Isaksen, 2017).

Effektiv ressursutnyttelse er også et mål. For dette uttrykket for den økonomiske og effektive kvalitetsdimensjonen ligger det til grunn teknisk-økonomiske vurderinger som kan sies å true den tradisjonelle oppfatningen av universitetene og høyskolene som kulturinstitusjoner (Hagtvet & Ognjenovic, 2011, s. 15). Sett opp imot en fabrikklogikk er det derimot naturlig å tenke at man ønsker å få best mulig (eller mest mulig) resultat ut av investeringene man putter inn i produksjonen. Det kan også være viktig i forbindelse med relevans, som uttrykkes gjennom «godt forberedt for en fremtidig yrkeskarriere» og «bidrar til å opprettholde en bred kunnskapsbase for samfunnet», selv om effektiviteten her spiller på kunde-/brukerperspektivet.

Et annet tiltak som kan sees i sammenheng med en slik investeringstanke er utvikling av tilbud for de mest talentfulle og motiverte studentene, herunder bruk av forskerlinjer i flere studier (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 69). Regjeringen vurderer forskerlinjer som spesielt aktuelt for profesjonsfag der det er rekrutteringsutfordringer til doktorgradsutdanning, men de avgrensner ikke til disse. «Det er et mål i seg selv at alle de flinkeste studentene får anledning til å ta ut mer av sitt potensial» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 68). Å utnytte potensialet er selvfølgelig en god ting når det kommer til kvalitet. Man kan tenke seg studenter som overgår de fastsatte standardene, eller endatil kan utvikle noe eksepsjonelt. Men denne formen for «omvendt tilpasset undervisning» kan også sees som et motgrep mot utvanningen av kvalitetsbegrepet. En følge av at omfanget av utdanning øker er at kvaliteten sett under ett sannsynligvis blir dårligere, fordi det blir mindre ressurser pr. student, større variasjon i motivasjon og evne til å studere, mangel på dyktige lærere og sterkere trykk for å senke standardene (Alvesson, 2011, s. 51). En økning i antallet som tar høyere utdanning kan også føre til at utdanning blir stadig viktigere for å lykkes i arbeidsmarkedet, men samtidig til at den inntektsmessige avkastningen av å ta en slik utdanning avtar.

Ekspansjonen innenfor høyere utdanning skaper med andre ord inflasjonstendenser, hvor verdien av utdanning stadig forringes. Når det går inflasjon i verdien av utdanning, vil også forskjellene mellom ulike typer eller nivåer av utdanning bli viktigere (Helland & Wiborg, 2014, s. 163). Når en høyskoleutdanning blir mindre og mindre verdt som kvalifiseringsbevis, mens konkurransen om attraktive jobber øker, må studentene se på utdanning på en mer taktisk måte (Alvesson, 2011, s. 114). Ofte blir løsningen at man må gjennom stadig mer og lengre utdanninger for å ikke tape i konkurransen med andre, men tilbud til de talentfulle eller forskerlinjer dermed kan gi en alternativ vei for de flinkeste studentene, og eventuelt heve statusen sammenlignet med en som går den «vanlige» linjen.

Status er likevel både et nullsumspill og et relativt begrep. Det relative handler om at det ikke er så interessant hva man selv har og gjør, hvis ikke det man har og gjør er bedre sammenlignet med andre (Alvesson, 2011, s. 20), mens nullsumspillet handler om at om statusen øker for en ting, så minsker den samtidig for en annen (Alvesson, 2011, s. 43). Nå enkelte utdanningers status skal heves, så fører det bare til at de samme rekrutteringsmønstrene opprettholdes, mens det generelle utdanningspresset i samfunnet øker. Høyere utdanning har nå blitt normalen, en standard for hvordan man bør være, tenke og føle, og reguleres av sosiale normer og prosesser (Alvesson, 2011, s. 102).

Også statusen til underviserne skal heves, blant annet gjennom et krav om at alle universiteter og høyskoler skal etablere meritteringssystemer. I den fjerde talen sier kunnskapsministeren at «[v]i må sørge for at fremragende undervisning faktisk blir noe som fremmer den akademiske karrieren din»:

Ett av målene med denne stortingsmeldingen er å bidra til at undervisningskompetanse skal vektlegges tyngre i akademia i dag, ikke bare ved ansettelse, men gjennom hele karrieren. Underviserens kompetanse og opplæring av undervisere er viktig for lærestedenes studiekvalitet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 70).

Innføring av en meritteringsordning innebærer at stadig flere i akademia skal få høy status, men det er ikke nødvendigvis gitt at et slikt meritteringssystem i seg selv fører til bedre kvalitet i undervisningen, selv om det kan bidra til økt fokus på undervisning. Et system vil igjen kunne innebære målbarhet og indikatorer, og dermed vil det handle om akkurat hva det er man ønsker å måle – og det blir dermed det man øker kvaliteten på også. En klassisk løsning på problemet med betydningen av innhold svekkes er å satse på imageforsterkning, det vil si særskilte prosedyrer, aktiviteter eller titler som gir et fordelaktig bilde av virksomheten (Alvesson, 2011, s. 83).

I tillegg foreslår regjeringen å ta i bruk en stilling som «praksisprofessor» for å rekruttere undervisere med erfaring fra arbeidslivet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 76). Et slikt tiltak vil innebære en oppheving av titler som symbol og en frikopling fra innholdet (f.eks. kvalitet eller arbeid) (Alvesson, 2011, s. 288). Det er forskjell på om dette er fordi man er en veletablert forsker, eller om man har tittelen på bakgrunn av lang praksis (eller status, for den saks skyld) i en relevant sektor, og en egen relativ posisjonsforbedring går på bekostning av andres. En tradisjonell professortittel blir dermed kanskje mindre verdt. I tillegg bidrar en slik utvikling bidrar til en mer kynisk måte å forholde seg til omverdenen på, og en mer instrumentell måte å utnytte sine muligheter på for den enkelte (Alvesson, 2011, s. 290).

I den fjerde talen sier kunnskapsministeren:

Det vi vil oppnå med meldingen er, ikke overraskende, høyere kvalitet i utdanningen. Da må det å undervise få høyere status. Vi må dyrke frem en kultur der det å være en fremragende underviser er like gjevt som å være en fremragende forsker. Hvis undervisningen blir bedre, vil det få positive ringvirkninger for studentenes tidsbruk, læring og gjennomføring (Røe Isaksen, 2017).

I kvalitetsmeldingen vises dette også gjennom tiltak som skal sikre flere fremragende miljøer, som for eksempel betydningen av utdanningsfaglig kompetanse for utviklingen av fremragende studietilbud, meritteringsordning for fremragende undervisere, videreføring og styrking av ordningen med sentre for fremragende undervisning (SFU), egne talentprogrammer/forskerlinjer for de flinkeste og mest motiverte studentene. Ordet «fremragende» signaliserer noe ekstraordinært, mens konteksten viser at det først og fremst er snakk om standarder, gjennom vektlegging av både læring og økonomi og effektivitet.

Kvalitetssikringssystemer sikrer kvalitet i henhold til definerte (minimums) standarder. Det er vanskelig å se for seg at man kan kvalitetssikre seg til det virkelig fremragende (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 71).

Men utvikling av disse fremragende arenaene kan også fremstå som en heving av standardene:

I likhet med andre kvalitetsfremmende virkemidler, som senter for fremragende utdanning (SFU), kan egne talentprogrammer eller lignende også bidra til en generell kvalitetsheving for de øvrige studentene (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 68).

4.2.2 Styring for kvalitet

Et kjennetegn ved reformene som har blitt innført innenfor norsk høyere utdanning de siste 20 årene er at de har foreslått store endringer i styring, ledelse og organisering av universiteter og høyskoler, i den grad at det er snakk om en radikal endring i tenkningen rundt dette i sektoren (Bleiklie & Frølich, 2014, s. 40). Dette innebærer at også høyere utdanning har blitt påvirket av trenden om at mer lederskap og større markedstilpasning anses for å være løsningen (Brunsson & Olsen, 1990, s. 61).

Kunnskapsministeren avslutter den første talen nettopp ved å selv ta på seg ansvaret for det som skal skje i sektoren, og for at den oppfyller sitt samfunnsansvar:

Kvalitet er ikke noe vi kan utløse ved å treffe en rekke måltall. Det avgjørende er at vi klarer å skape en kultur for kvalitet. En god struktur er kun en nødvendig forutsetning. Kvalitet er et resultat som krever at hver enkelt ansatt ved universiteter og høyskoler tar sin del av ansvaret. Og nå tror jeg dere vet hva som kommer. For ja, å få til en kultur der kvalitet gjennomsyres alt dere gjør, er et ledelsesansvar. Som alltid blåser det hardest på toppene. Dere sitter med ansvaret for at hver enkelt institusjon når sine mål. Til syvende og sist er det jeg som sitter med ansvaret for at hele universitets- og høyskolesektoren oppfyller sitt samfunnsansvar. Jeg er villig til å ta de kampene som trengs for å sikre at vi gjør det. Det håper jeg dere også er. Jeg tror vi skal lykkes [...] (Røe Isaksen, 2014).

Begrepet ledelsesansvar spiller på scientific management, der ledelsen planlegger og arbeiderne gjennomfører produksjonsprosessen gjennom sterkt spesialiserte oppgaver (Hatch, 1997). Kunnskapsministeren tegner her et bilde av ham selv, som instruerer lederne i sektoren (som er de som er tilstede på kontaktkonferansen), som igjen har ansvaret for at hver enkelt institusjon når sine mål. Dette viser en rollefordeling som tilrettelegger/gjennomfører (eller bestiller/utfører). Et slikt syn på sektoren står i kontrast til den mer klassiske oppfatningen av universiteter som profesjonelle byråkratier, der det er det vitenskapelige personalet som har ansvar for planlegging og gjennomføring av kjerneaktivitetene (forskning og utdanning), mens ledelse og administrasjon har støttefunksjoner. Den store troen på akademisk ledelse betyr at makten i stor grad er fjernet fra undervisnings- og forskningspersonalet. I kvalitetsmeldingen sies det at myndighetene må ha «en tydelig rolle i utvikling av de overordnede målene for utdanningsvirksomheten, kunne følge med på at disse målene nås, vurdere behov for endringer og se til at utbyttet for studentene og samfunnet er godt nok» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 22). Makt brukes generelt for å oppnå et ønsket utfall som kan være gunstige for alle eller de fleste medlemmer av en organisasjon, eller for samfunnet generelt (Hatch, 1997, s. 311). Endringen går på at det nå er ledelsen som vet hva som er det mest gunstige utfallet av utdanning, og som vi ser handler det nå altså først og fremst om måloppnåelse og utbytte, innenfor en markedsliberalistisk ideologi.

Kunnskapsministeren er også «villig til å ta de kampene som trengs» for å sikre at sektoren når sine mål og oppfyller sitt samfunnsoppdrag. «Kampene» kan tenkes å vise til «å stå på barrikadene» for kvaliteten, på en mer generell måte, men man kan også spørre seg om hvem han eventuelt kjemper imot? Kunnskapsministeren håper at «dere» også er villige til det, og «dere» spiller her på lederne for utdanningsinstitusjoner og organisasjoner, som er til stede på kontaktkonferansen. «Kampene» kan derfor vise til dem i forsamlingen som eventuelt ikke er enige med kunnskapsministeren, eller til dem som ikke er til stede, altså først og fremst det vitenskapelige personalet. Dermed kan denne uttalelsen sies å spille på en polarisering mellom ledelse/administrative og undervisere/vitenskapelig personale, og legger til grunn et premiss om at ikke alle i sektoren ønsker å jobbe på samme måte eller mot det samme målet. Gjennom å selv ta ansvaret rettfærdiggjør kunnskapsministeren kanskje styringen av sektoren han i sitatet gir uttrykk for er nødvendig.

Sitatet starter med at kunnskapsministeren sier at kvalitet ikke er «noe vi kan utløse ved å treffe en rekke måltall», og lanserer begrepet «kultur for kvalitet», som kommer igjen i kvalitetsmeldingens tittel tre år senere. Det er også i den første talen «avgjørende» at vi klarer å skape en slik kultur for kvalitet. Virkemidlene som lanseres i talen er likevel strukturelle, i form av struktur og finansiering, og vektleggingen av at struktur kun er en «nødvendig forutsetning» uttrykker derfor en form for dobbeltkommunikasjon. Det sies ikke noe om hva annet denne kulturen eventuelt skulle være, men at det tar avstand fra kvalitet som «noe vi kan utløse ved å treffe en rekke måltall» gjør at det fremstår som noe positivt, og som skiller seg nettopp fra måling og struktur. En allmenn oppfatning av kultur er nok nettopp at det er noe bra. Kultur kan handle om bøker, konserter eller underholdning, bykultur eller fotballkultur – i alle fall er det snakk om noe hver enkelt person kan like. Det kan også være «høykultur», som kanskje har en mer variert oppfatning hos folk, men som kan knyttes opp til et dannelsesideal. Og organisasjonskultur defineres gjerne som et sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang, 2011, s. 23). Kultur er, på samme måte som kvalitet, et ord det er lett å ha en mening om eller assosiasjon til, men som det er vanskelig å definere entydig.

Kvalitetsmeldingen sier innledningsvis dette om utvikling av en kvalitetskultur:

Det finnes ingen enkel oppskrift for å utvikle en kvalitetskultur. Derfor foreslår vi flere ting for å gjøre det enklere å ta dette ansvaret: Universitetene og høyskolene skal utvikle systemer for å verdsette gode undervisere, fremme den akademiske karrieren deres og heve utdanningens status. Studieprogrammer skal vurderes av fagfeller i større grad enn i

dag. Ikke minst etablerer vi en nasjonal konkurransearena der utdanningsmiljøene kan konkurrere om ressurser til å utvikle god undervisning (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3).

Igjen er fokus rettet mot strukturelle virkemidler og systemer, der mål og indikatorer blir det som skal gjennomsyre virksomheten. Fremveksten av slike evaluerings-, kvalitetssikrings- og akkrediteringsregimer representerer en utvikling i retning av styring via standarder (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 267). Når kvalitetsmeldingen lanseres i den fjerde talen sier han derimot at «[p]rinsippet i meldingen er å gi dere tillit – ikke mer styring fra departementet side. Løsningene ligger i det faglige møtet mellom lærerne og studenten» (Røe Isaksen, 2017). I løpet av den blåblå regjeringssperioden kan det synes som at kunnskapsministeren har erkjent at kvalitet blir til på et lavere nivå i utdanningssystemet, men når kvalitetsmeldingen uttrykker at både ledelse og møtet mellom student og underviser er viktig, så kan dette bidra til spenninger, nettopp fordi det er to ulike gruppers perspektiv som representeres. Det er ikke nødvendigvis en sammenheng mellom det politisk ledelse mener er gode administrative former og det som i praksis leder til gode resultater (Brunsson & Olsen, 1990, s. 20).

Universiteter og høyskoler som lykkes med å utvikle forskning og utdanning av høy kvalitet, gjennomsyres av kvalitetskultur på alle nivåer og har gjennomgående ledelse som tydelig prioriterer utdanningskvalitet. En kultur for kvalitet innebærer at studentene, fagmiljøene og ledelsen har en felles forståelse av hva som definerer kvalitet, og at ledelsen legger til rette for å få det vitenskapelige personalet mer engasjert i utdanning og læring. En slik kvalitetskultur krever en felles forståelse av praksis, felles normer og standarder for kvalitet og at disse understøttes av formelle sanksjoner og insentiver for atferd. Det er viktig at solide fagmiljøer utvikler utdanningene på grunnlag av faglige og pedagogiske diskusjoner. Det må videre være god kontakt med samfunnet utdanningene skal virke i. Sterke kollegiale fellesskap og lærerteam med kultur for samarbeid og læring må kjennetegne utdanningsmiljøene. Institusjoner som lykkes med å utvikle en kvalitetskultur, får ansatte som blir mer opptatt av å utvikle og forbedre undervisningen, og både ansatte og studenter blir mer tilfredse (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 17).

Her legges «en felles forståelse av hva som definerer kvalitet» til grunn som et premiss, samtidig som kvalitetsbegrepet faktisk ikke defineres. I praksis betyr det at det faktisk ikke er enighet om hva som definerer kvalitet, og at vi er prisgitt det relative kvalitetsbegrepet – det betyr ulike ting for ulike personer, og vi kan ikke være sikre på at andre forstår kvalitet på samme måte som oss selv. Det vi tydeligvis kan være sikre på, er at underviserne ikke ser på kvalitet på samme måte som «resten», for «ledelsen legger til rette for å få det vitenskapelige personalet mer engasjert i utdanning og læring». Her forutsettes det altså at det vitenskapelige personalet trenger å bli mer engasjert, og at det er ledelsens ansvar å få til dette. Dette er langt unna den tradisjonelle

forståelsen av at man må ha høy vitenskapelig kompetanse både for å skjønne hva kvalitet er og for å kunne bidra til å skape kvalitet (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 26).

I forbindelse med lanseringen av kvalitetsmeldingen i januar 2017 ble det sagt at man endelig skulle få slutt på bruken av begrepene «forskningsfri» og «undervisningsplikt» (Loge, 2017), men resultatene av NOKUTs underviserundersøkelse i 2016, som kom på samme tid, viste at underviserne i gjennomsnitt bruker over halvparten av arbeidstiden sin på undervisningsoppgaver og under en tredjedel på forskningsoppgaver. For å forbedre undervisningen ønsket de mer tid til undervisning og veiledning og mer ressurser for å hjelpe studentene, framfor mer strukturelle virkemidler som å bedre undervisernes faglige kompetanse, studieplanens målbeskrivelse eller studieprogrammets innhold (NOKUT, 2017). Det er derfor ikke sikkert at oppfatningen av at underviserne ikke ønsker å prioritere undervisning er riktig, men at «mer av alt» er en vanskelig balansegang for det vitenskapelige personalet, som også forventes å prioritere forskning, samtidig som studentmassen øker i størrelse og mangfold, og kanskje også i hvilke ressurser det kreves for å følge dem opp i undervisning og veiledning.

Kvalitet i høyere utdanning oppstår ikke gjennom vedtak i Stortinget eller regjeringen. Det er universitetene og høyskolene som må ta det største ansvaret. Med denne meldingen gir regjeringen dem flere verktøy og rammene som trengs for å heve kvaliteten. (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3)

At ansvaret ligger hos lærestedene, som er utførerne i dette systemet, erkjennes altså av politisk ledelse, som tar ansvar for prat og beslutning, men overlater ansvar for handling til universitetene og høyskolene. Forventningene er klare fra politisk ledelses side, men det følger ikke finansiering med. Spørsmålet blir dermed hvilke pressmidler politisk ledelse til slutt vil ha når tiltakene skal settes ut i live. Det generelle bildet som utdanningsforskningen viser, er ikke bare at lærere yter stor motstand mot endringskrav som kommer utenfra, men også at lærere ikke tilpasser seg og sin undervisning til nye reformer (Dale et al., 2011, s. 23). Den store troen på selvregulerende markeder og sterkt lederskap gjennom strategisk planlegging står i kontrast til mistroen til universiteters og høyskolars egendynamikk. Universitetene har gjennom historien vist evne til å tilpasse seg og overleve sterkt skiftende betingelser (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 271). Om typiske markedsideologiske tiltak som meritteringsordninger og konkurransearenaer vil motivere tilstrekkelig gjenstår fortsatt å se.

I tillegg til kvalitetskultur, er det finansiering og struktur som fremstår som de viktigste temaene i de to første talene, og kunnskapsministeren understreker selv finansieringens betydning for styringen av sektoren: «Hvordan vi velger å fordele våre ressurser er ett av våre viktigste styringsverktøy. Det betyr mye for at vi skal nå målene om høy kvalitet i forskning og utdanning»

(Røe Isaksen, 2015b). I kvalitetsmeldingen blir justeringer i finansieringssystemet nevnt som et tiltak (nettopp sammen med strukturreformen) den blåblå regjeringen har gjennomført for å legge til rette for økt kvalitet ved universitetene og høyskolene (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 18).

Det er et ønske at sektoren skal institusjoner som er effektive utdanningstilbydere, og politisk ledelse kan bruke makt gjennom økonomiske tildelinger og insentiver til å direkte styre utviklingen innenfor sektoren. Et finansieringssystem som er relativt ensidig orientert mot produktivitet gjør at også lærestedenes aktiviteter i liten grad tar høyde for tilrettelegging for mangfoldet blant studentene eller andre kvalitetsdimensjoner enn økonomi og effektivitet (Stensaker & Karseth, 2014, s. 283).

Regjeringen uttrykker høye ambisjoner og forventninger til universitetene og høyskolene gjennom kvalitetsmeldingen, men det følger altså ikke ressurser med tiltakene som blir foreslått:

Regjeringen forutsetter at institusjonene prioriterer kvalitetsfremmende aktiviteter innenfor eksisterende budsjettammer. Regjeringen vil gjennom tiltakene som er skissert i meldingen, legge til rette for og støtte opp under institusjonenes arbeid med utdanningskvalitet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 104).

Struktur settes på dagsorden allerede i kunnskapsministerens første tale, og strukturreformen lanseres som en realitet i forbindelse med den tredje talen. I kvalitetsmeldingen fremheves strukturreformen som et av regjeringens tiltak for å styrke kvaliteten på utdanning og forskning gjennom å legge til rette for sterkere fagmiljøer (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 18). Innenfor kvalitetsdimensjonene spiller strukturreformen likevel mest på standarder. Kunnskapsministeren sier for eksempel at vi ikke har «like tydelige indikatorer på kvalitet på utdanningsområdet som vi har på forskningsområdet» (Røe Isaksen, 2014), som viser til målbarhet. Også kvalitetsdimensjonen økonomi og effektivitet spiller inn. I mange sammenhenger henvises det til såkalte stordriftsfordeler når det snakkes om fusjoner og sammenslåinger til større enheter. Lønnsomheten kan sikres blant annet gjennom mer effektiv utnyttelse av administrative ressurser, lavere enhetskostnad i undervisning, og mer rasjonell bruk av lokaler og tjenester (Kyvik, 2014, s. 85). I kvalitetsmeldingen omtales dette gjennom at mange av institusjonene har fått økte strategiske muligheter og større handlingsrom ved at de etter strukturreformen har blitt mer sammensatte og nå rår over et større personale og høyere statstilskudd (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 18). Det problematiseres ikke at større organisasjoner også er mer komplekse, og at samarbeid og koordinering innenfor en slik organisasjon er krevende. Dette kan sammenlignes med forholdet mellom produksjonskostnader og transaksjonskostnader innenfor transaksjonskostnadsteorien (Busch & Vanebo, 2011, s. 111-112). Det er heller ikke mulig å vedta seg til kulturendringer, selv om det er mulig å påvirke organisasjonskulturen til en viss grad (Bang, 2011, s. 23), men man kan

jo tenke seg at den oppgaven blir utfordrende når sammenslåingen ikke oppleves som frivillig eller nyttig for alle menneskene som er i organisasjonene.

Strukturendringene har hele veien blitt begrunnet med kvalitet. Et eksempel som trekkes fram er lærerutdanningen, og om organiseringen på 19 ulike institusjoner er hensiktsmessig. «Det viktige er ikke tallet, men hvorvidt spredningen er begrunnet i at det er slik vi utdanner de beste lærere» (Røe Isaksen, 2014). Kvalitet i form av de beste lærerne skal her ligge til grunn for eventuelle endringer i strukturen, og det legges ikke andre premisser til grunn, som distrikts-/regionspolitikk, eller behov for rekruttering av lærere i alle deler av landet. Det tas som en selvfølge at det er et tiltak som vil virke, til tross for at kunnskapsministeren sier at «vi skal la kvalitet få konsekvenser for struktur.» Like etterpå sier han nemlig «Jeg tror det er sannsynlig at en av konklusjonene i strukturprosessen vil bli av vi bør redusere antallet institusjoner. Det må ikke **nødvendigvis** bety at vi reduserer antallet studiesteder». I realiteten har altså konklusjonen vært klar før prosessen ble startet, selv om kartet ikke var ferdig tegnet. Dette viser at reformer er tiltak for å gjennomføre politisk endring, mens det brukes strukturelle virkemidler for å oppnå målet – altså bedre kvalitet.

At det er nødvendig med en strukturreform begrunnes i den første talen med at det er «gode grunner til å anta at diagnosen til Stjernø-utvalget fremdeles gjelder». Stjernø-utvalget tok utgangspunkt i at norsk høyere utdanning hadde en fragmentert struktur med mange små institusjoner og fagmiljøer (NOU 2008: 3, 2008, s. 15), og foreslo nettopp å endre institusjonsstrukturen gjennom sammenslåinger for å skape større og mer robuste enheter. Dette hovedgrepet skulle kombineres med en prosesstilnærming der alle de statlige universitetene og høyskolene kunne uttale seg om hvilke institusjoner de ønsker å slå sammen med (NOU 2008: 3, 2008, s. 77). I stortingsperioden før den blåblå regjeringen vant valget i 2013 stimulerte den rød-grønne regjeringen til frivillig samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon, mens kunnskapsministeren altså startet en mer styrt prosess gjennom strukturmeldingen, som kom i 2015. Kunnskapsministeren spiller på polarisering mellom partiene når han viser til at den rød-grønne regjeringens tiltak ikke har løst utfordringene, og gjennom å lansere en reform viser han at de blåblå gjør mer. Som reformatører kan den blåblå regjeringen relativt uproblematisk fatte slike beslutninger, fordi de også har makt til å få reformen gjennomført gjennom å sette frister, gi insentiver eller true med følger for institusjonene som ikke følger opp i strukturprosessen. Bak denne styringen gjennom reformer ligger en rasjonell og instrumentell tenkning som er forankret i et hierarkisk syn på lederskap og makt (Brunsson & Olsen, 1990, s. 12-13).

Mange små institusjoner legger strategier for å konkurrere med hverandre i stedet for å samarbeide. Da er faren stor for å ende opp i en ond sirkel der vi motarbeider den kvaliteten vi ønsker å oppnå (Røe Isaksen, 2014).

Disse utfordringene skal altså motvirkes gjennom store og robuste enheter. Man kan likevel spørre seg om det er konkurransen som er problemet når institusjonene er små, eller om det er størrelsen. Konkurransen er et viktig element i den markedsliberale ideologien som preger den blåblå regjeringens politikk, og som vi skal se nedenfor, fremstilles konkurransen gjerne som kvalitetsfremmende i seg selv. I akkurat dette tilfellet vil konkurransen derimot bidra til å motarbeide «den kvaliteten vi ønsker å oppnå». Dette kommer jeg tilbake til nedenfor.

I den andre talen vil kunnskapsministeren snakke om sin drøm for universitets- og høyskolesektoren, som innledningsvis presenteres som «noe annet» enn det han pleier å snakke om (altså struktur, hovedprioriteringer i utdanning og forskning, og verdensledende miljøer). Det ligger en sterk symbolikk i å bruke «I have a dream»-begrepet, hentet fra en tale som omhandlet frihet, likhet og rettigheter for alle, uansett bakgrunn. Men i kunnskapsministerens tale er det første ordet som trekkes fram «robust»:

Vi må bare huske, sa han [Haugstad], at Dr. Martin Luther King aldri sa: «I have a dream, that one day all higher education institutions will be so robust that they can be granted full authorization to provide courses at all levels» (Røe Isaksen, 2015b).

Den blåblå regjeringen brukte ordet «robust» en rekke ganger i sin politiske plattform, men det var da i tilknytning til blant annet «større og mer robuste kommuner», politiregioner, «et robust og mangfoldig næringsliv», «robust og fremtidsrettet landbruksproduksjon», «robuste og fleksible operative avdelinger» i forsvaret, «robuste fagmiljøer» i kommunehelsetjenesten, «en robust, forutsigbar og god kommuneøkonomi». I deres politiske plattform var det altså ikke utdanningssektoren som skulle «robustifiseres», men i den andre talen, i underkant av 1 ½ år etter at den blåblå regjeringen overtok styringen av landet, er det robuste høyere utdanningsinstitusjoner som er opphevet til den ultimate drømmen, og «nøkkelen til at vi skal lykkes på så mange andre områder».

Riktignok sier kunnskapsministeren videre at kan vil snakke om hvilken visjon vi som samfunn bør ha for høyere utdanning, men robust blir likevel stående igjen som det viktigste budskapet, fordi det nevnes først og i en symbolsterk sammenheng. Selve ordet robust er et uklart ord i seg selv, selv om det begrepsmessig er det motsatte av sårbarhet (Aven, 2016). Det spiller på betydninger som at noe er sterkt, motstandsdyktig, og i stand til å håndtere mer eller mindre uforutsette hendelser, og har altså klare positive konnotasjoner. Det vil jo også være vanskelig å argumentere for at noe bør være «lite robust». Inntrykket av at den blåblå regjeringen bruker ordet i positiv sammenheng forsterkes også av sammenhengene der det brukes i deres politiske plattform (som i eksemplene i avsnittet ovenfor). Robust ble senere kåret til et av 2015s «fyord» av Språkrådet (2016), med henvisning til at ordet var i ferd med å bli oppbrukt og dermed framsto som forslitt og

tomt. Den andre talen framstår derfor som tidsriktig, men sier kanskje mindre om hva den blåblå regjeringen egentlig legger i begrepet i de sammenhengene de bruker det.

Kunnskapsministeren følger opp med å si at «vi» med strukturmeldingen skal ta et solid skritt mot å realisere visjonen. Visjonen kan her oppfattes som alle ønskene kunnskapsministeren har for universitets- og høyskolesektoren, men den kan også lett reduseres til nettopp de robuste institusjonene som er målet for strukturprosessen, siden det er den som er hovedbudskapet i den andre talen. Ordet «visjon» kan ha positive konnotasjoner, og kanskje særlig når det brukes sammen med ordet «drøm». Visjonen kan da oppfattes som noe idealistisk og kanskje ikke helt oppnåelig, som det vil være positivt å jobbe i retning av. Samtidig kan begrepet oppfattes ulikt av ulike mennesker, og er således også uklart. I markedsføringsammenheng er visjonen ett av elementene i merkevarebygging, der alle aktiviteter skal bidra til å skape, posisjonere, opprettholde og videreutvikle et mentalt bilde (image og omdømme) av en vare eller tjeneste, i den hensikt å gi produktet identitet og tilleggsverdi. Visjonen uttrykker i denne sammenhengen virksomhetens langsiktige mål (Vikøren & Pihl, 2012). På denne måten kan den idealistiske oppfatningen av en slags «ledestjerne» reduseres til et middel for å posisjonere seg i konkurranse med andre, uten at det nødvendigvis har så mye betydning utover nettopp det. Vi ser dermed igjen en kobling til Mats Alvessons teori om at fremgang i vårt samfunn i økende grad baseres på at noe skal fremstilles på en måte som gjør at det ser bra ut, mens virksomhetenes kjerne og kvalitet ikke nødvendigvis betyr så mye (Alvesson, 2011, s. 9).

Organisasjoner vurderes også ut fra om deres handlinger oppfattes som blant annet rasjonelle, effektive og moderne av organisasjonenes omgivelser, og dette er særlig viktig for organisasjoner der det er vanskelig å vurdere kvaliteten på produktene (Brunsson & Olsen, 1990, s. 19). Det kan være vanskelig å vurdere kvaliteten på høyere utdanning, nettopp fordi kvalitet har mange dimensjoner, og betyr ulike ting for ulike grupper av interessenter. Gjennom å innføre tiltak og koble dem til et mål om bedre kvalitet framstår politikernes tiltak som riktige og gode.

Med den tredje talen var strukturreformen en realitet – på papiret. Ute i organisasjonene hadde jobben så vidt startet, men for politisk ledelse var «de nødvendige endringene» dermed gjort, og kvalitet hadde fått «konsekvenser for struktur», slik kunnskapsministeren sa i den andre talen. Resultatene som ble presentert i den tredje talen er likevel slik at de fleste lærestedene hadde fusjonert med en «nabo» i geografisk forstand – med unntak av NTNU, som tilsynelatende også hadde valgt fusjonspartnere utfra faglig profil, og dermed kanskje er de eneste som i realiteten hadde latt kvalitet få konsekvenser for struktur. Resultatet viser at det ikke nødvendigvis er noen direkte sammenheng mellom prat, beslutning og handling, men gjennom forandring viser universitetene og høyskolene at de er moderne (Brunsson & Olsen, 1990, s. 47). Fordi prosessen ble styrt av politisk ledelse viser de handlekraft, og at de evner å følge opp endringer som av dem

selv fremstilles som helt nødvendige. Politisk ledelse innehar altså ikke bare makten til å gjennomføre endringer, men også definisjonsmakten over hva som er nødvendig å gjøre.

Den blåblå regjeringen altså har stor tro på at konkurranse som virkemiddel i sin politikk, slik det uttrykkes i deres politiske plattform, og på at konkurranse skal føre til høyere kvalitet. Som regjeringen selv presenterer det på sine nettsider: «Konkurranse bidrar til effektiv bruk av samfunnets ressurser, holder kostnadene nede, og fremmer innovasjon» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2017). Den blåblå regjeringen mener som nevnt tidligere at produksjon av velferdstjenester i liten grad skiller seg fra produksjon av andre tjenester, og prinsipper som konkurranse og frie markeder gjelder derfor også for universiteter og høyskoler.

I kunnskapsministerens taler til kontaktkonferansen er det først og fremst betydningen av utdanning og kompetanse for norsk konkurransekraft som fremheves, og hovedsakelig i de to første talene, der fokus fortsatt er på forskning og struktur: «Vi skal prioritere forskning som gir oss den konkurransekraften vi trenger **og** forskning som kan løse vår tids store utfordringer» (Røe Isaksen, 2014).

Vi har ikke like tydelige indikatorer på kvalitet på utdanningsområdet som vi har på forskningsområdet. Vi må begynne arbeidet med en helhetlig vurdering av kvalitet. Deretter kan vi se på hvordan universitets- og høyskolesektoren bør være for å sikre høy kvalitet og en hensiktsmessig nasjonal og regional dimensjonering (Røe Isaksen, 2014).

I starten av den første talen viser kunnskapsministeren det til den internasjonale konkurransen, mens han videre snakker om den nasjonale og regionale dimensjoneringen av høyere utdanning i Norge i forbindelse med strukturprosessen. Konkurranse skjer altså på ulike nivåer, og det er ikke en gang sikkert at konkurranse er bra på alle disse nivåene, slik sitatet «[m]ange små institusjoner legger strategier for å konkurrere med hverandre i stedet for å samarbeide» (Røe Isaksen, 2014) viser. Her er altså konkurranse i stedet noe negativt, slik ordene «ond sirkel» og «motarbeider» indikerer. Spørsmålet er hvorfor? Er det fordi konkurranse som virkemiddel kun fungerer når enhetenes størrelse er over en «kritisk masse» (eller robuste nok, som kunnskapsministeren ville sagt), at man ikke kan oppnå kvalitet når miljøene er små, eller fordi det passer å si at små institusjoner ikke er bra når målet er en strukturprosess som skal resultere i færre og større institusjoner? Når kunnskapsministeren sier at «[k]valitet skal være det avgjørende prinsippet for hvilken struktur vi skal ha, ikke omvendt» har han samtidig konkludert med at god kvalitet forutsetter store og robuste fagmiljøer. Dette kan oppfattes som et paradoks. Ser man for eksempel på Sentre for Fremragende Forskning (SFF) er det ingen instrumentell sammenheng mellom store institusjoner og slike verdensledende miljøer, siden disse ofte små og spesialiserte miljøene nettopp

springer ut av mindre forskningsgrupper som det satses økonomisk på. Det er også vanskelig å forsvare at alt som skjer ved en stor institusjon er av god kvalitet.

I den andre talen bruker kunnskapsministeren igjen det retoriske virkemiddelet med gjentakelse av «[j]eg ser [...]». Dette gir talen rytme, og bidrar til å understreke kunnskapsministeren budskap, som denne gangen altså er hans visjon for høyere utdanning i Norge. Det er igjen en symboltung kobling til Martin Luther Kings ikoniske «I have a dream»-tale.

Jeg ser for meg høyskoler og universiteter hvor studentene opplever at institusjonene har høye forventninger og ambisjoner på deres vegne. De strekkes faglig, og ferdighetene de tilegner seg, kunne ikke vært tilegnet på en annen måte enn gjennom et krevende studium. De opplever en akademisk standard som gir selvtillit til møtet med livet utenfor universitetet eller høyskolen. Og når de uteksamineres, er de kvalifisert for et globalisert arbeidsliv – der Norge ikke lenger deltar i NM, men VM. [...]

Jeg ser studenter som svarer på forventningene gjennom å jobbe hardt og engasjert. [...]

Jeg ser studenter som ikke bare tilegner seg den kunnskapen de trenger for å klare seg i arbeidslivet. De lærer seg også å tenke selvstendig og kritisk rundt sitt eget fag [...] (Røe Isaksen, 2015b).

Mens studentene knapt er nevnt i den første talen, er studentene altså med i større grad i denne andre talen. Den internasjonale konkurransen er fortsatt til stede, og kobles ikke lenger bare til forskning; Å hevde seg internasjonalt er også et mål for norsk høyere utdanning. Å bruke «VM» som metafor spiller åpenbart på konkurranse i en globalisert verden.

Men konkurransen er ikke bare internasjonal, for hver enkelt virksomhet skal også preges av prestasjonskultur:

På kontorene, i seminarrommene og i laboratoriene ser jeg faglig ansatte med høye ambisjoner som opplever at de får støtte fra kolleger og ledelse. Prestasjonskultur gjennomsyrrer virksomheten [...] (Røe Isaksen, 2015b).

Ordet «prestasjonskultur» fremheves i talen som «eksellense i alle ledd», og som en form for konkurranse for kvalitet, der «[d]e flinkeste folkene fra hele verden konkurrerer på like fot om de tilgjengelige stillingene». Eksellense i alle ledd fører tankene til Total Quality Management (TQM), der alle organisasjonen medlemmer har ansvaret for kvaliteten, og «ikke-kvalitet» innebærer spill og sløsing man ikke bør tillate i et system med begrensede ressurser (Aune, 2000, s. 14).

Kvalitetsdimensjonen er standarder, til tross for de positive konnotasjonene til ordet «eksellense». Og kvaliteten som skal oppnås gjennom konkurranse, skal samtidig understøttes av den enkelte aktørs samarbeid med både kolleger og ledelse.

Denne tankegangen finner vi igjen i kvalitetsmeldingen, der et helt kapittel har fått tittelen «Utdanningskvalitet krever fagfellesskap og ledelse» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 80). Kapitlet er det korteste i kvalitetsmeldingen, men inneholder, i tillegg til fagfellevurdering og prioritering av utdanningskvalitet, et av de tiltakene regjeringen i størst grad signaliserer at de vil følge opp i ettertid:

Økt kvalitet i høyere utdanning vil være viktig for norsk økonomi i årene fremover, men det vil være vanskelig å måle den direkte sammenhengen mellom tiltakene i meldingen og samfunnseffektene. Regjeringen legger likevel vekt på å evaluere tiltak som innføres. Av tiltakene som varsles i denne meldingen, gjelder dette særlig den nye nasjonale konkurransearenaen (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 104).

Å innføre en konkurransearena for utdanningskvalitet innebærer å hente inn noen av virkemidlene som brukes i forskningen for å ta dem i bruk i utdanningen, noe som også påpekes i kvalitetsmeldingen (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3). Tiltaket vektlegger at kvalitet og kvalitetskultur utvikles og stimuleres både gjennom samarbeid og konkurranse (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 24). Det problematiseres derimot ikke at det er ressurskrevende å søke om forskningsmidler, og relativt sett lite penger å konkurrere om på forskningsområdet. En slik konkurransearena kan sees som opprettelse av et indre marked for utdanningskvalitet i universitets- og høyskolesektoren. Hovedformålet for indre markeder er at de skal redusere muligheten for opportunistisk atferd og bidra til bedre produktivitet og kvalitet. Med andre ord er målet at de indre markedene skal ha de samme effektene som reelle markeder (Busch & Vanebo, 2011, s. 116). En slik konkurransearena vil også medføre administrativt arbeid, og universitetene og høyskolene må bruke midler på dette samtidig som de skal bruke egne ressurser til ordinær drift, øvrige utviklingsprosjekter, stadig økning i studentmassen, samt krav til innsparing over statsbudsjettet. Opprettelsen av indre markeder resulterer i nye transaksjonskostnader i form av avtaler, styringssystemer og kontrollaktiviteter (Busch & Vanebo, 2011, s. 118). Man kan dermed stille spørsmål om effekten av tiltaket veier opp for ressursene det vil kreve å følge det opp.

Meritteringsordninger er et annet av regjeringens tiltak i kvalitetsmeldingen som det i størst grad er fokus på å få innført, og det forventes av alle universiteter og høyskoler i løpet av to år skal etablere slike meritteringssystemer «som bidrar til at arbeidet med å utvikle god undervisning verdsettes» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 79). I tillegg til status, som jeg diskuterte ovenfor, har et slikt system også et element av konkurranse i seg, nettopp fordi status er et relativt begrep.

Gjennom et meritteringssystem kan noen undervisere heve sin status ved å oppfylle systemets kriterier, og i tillegg få substansiell belønning i form av opprykk, kvalifisering, lønn, eller tid til å drive utvikling av utdanningsvirksomheten på grunnlag av dokumenterte resultater på utdanningsområdet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 77). Vil et slikt tiltak føre til bedre kvalitet som helhet, eller kan konkurranse på denne måten i stedet være et fragmenterende tiltak som fører til at den enkelte underviser fokuserer på å bruke systemet til størst mulig fordel for seg selv?

Det har vært noe ulike strategier og mekanismer for utvikling av kvalitet i forskning og utdanning. Forskningspolitiske tiltak er i stor grad basert på konkurranse og fordeling av ressurser til de beste, mens utdanningspolitiske tiltak har handlet mer om kvalitetssikring av alle og minimumsstandarder (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 71). «Tellekantsystemet» som har vokst frem på forskningsområdet har fått mye kritikk, blant annet for at systemet i stor grad heller legger vekt på forskningens kvantitet enn kvalitet, og at det fører til strategiske tilpasninger som ikke leder til mer eller bedre forskning (Hansen, 2015). I forbindelse med forslaget om meritteringsordninger advarte arbeidslivsforsker Vilde Hoff Bernstrøm om at økonomiske insentiver kan ha negative virkninger på de ansattes motivasjon og vilje til å samarbeide, og at det kan også flytte fokuset til de ansatte fra å se helheten i jobben til hva som måles og belønnes (Tønnessen & Larsen, 2017). Ved å sette det på spissen kan man altså spørre om det er kvalitetsfremmende at undervisere skal bruke mindre tid på undervisning, for i stedet å bruke tid på å søke om midler som viser at de er gode undervisere? Og vil en slik variant av et kvalitetssystem føre til bedre undervisning for studentene, eller kun i forbedringer i de målbare indikatorene i systemet som viser at underviserne har satset på kvalitetsutvikling i undervisningen?

Reformer kan være selvforsterkende på den måten av de kanskje ikke fører til de effektene man ønsker, men at de i stedet kan føre til økt bevissthet (Brunsson & Olsen, 1990, s. 38). Innføringen av et meritteringssystem kan derfor føre til at underviserne (tvinges til å) snakke mer om undervisning, og at de dermed likevel kan oppnå bedre undervisningskvalitet. Kunnskapsministeren brukte selv et eksempel på dette fra et Senter for Fremragende Utdanning (SFU) i den tredje talen, der en underviser kunne fortelle at «[u]ndervisning har gått fra å være et personlig traume som hver og en av oss føler vi ikke får til, til noe vi snakker om og blir bedre på i fellesskap» (Røe Isaksen, 2016a). Dermed er det kanskje samarbeid, og ikke konkurranse, som til slutt vil kunne føre til bedre undervisningskvalitet.

4.2.3 Kundeperspektivet

Kundebegrepet er, som nevnt tidligere, ikke entydig innenfor høyere utdanning, og kan være både studentene, politiske myndigheter og arbeidslivets/samfunnets behov. Her velger jeg altså å fokusere på studentene og arbeidslivet, siden det er disse perspektivene som fremheves i kvalitetsmeldingen: «Den store samfunnsmessige betydningen av utdanning krever også

medvirkning og innflytelse fra flere aktører, som for eksempel arbeidsliv og studenter» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 85). Dette fokuset henger sammen med den generelle utviklingen innenfor høyere utdanning, der høyere utdanningsinstitusjoner de siste tiårene i større grad har blitt påvirket til å fungere som vanlige bedrifter, som gjerne ønsker å selge sine produkter til kunder (arbeidslivet) (Fairclough, 1993). Siden studentene er de fremste «brukerne» av høyere utdanning, har deres synspunkter fått økt betydning også i norsk sammenheng (Hovdhaugen & Wiers-Jenssen, 2015, s. 53).

I den første talen omtales universitetene og høyskolenes viktigste oppdrag som «å bidra til å fylle samfunnets behov for kunnskap i bred forstand». Utover det omtales både studentene og arbeidslivets behov for høyere utdanning i liten grad, og både kontaktkonferansens tema og talens tittel dette året («Mangfold og elite») ser ut til å spille videre på prioriteringene Høyre hadde hatt for sin kunnskapspolitikk i valgåret 2013; Forskning, finansiering og struktur (Kunnskapsdepartementet, 2014b). Strukturmeldingen begrunnes med nettopp kvalitet i utdanningene, men det er fagmiljøenes størrelse og sårbarhet det fokuseres på. Det kan selvfølgelig argumenteres for at bedre kvalitet i høyere utdanning til sist kommer studentene til gode, men undervisningskvalitet kommer ikke i særlig grad til uttrykk i den første talen.

I den andre talen omtales studentene i større grad, og undervisningskvaliteten nevnes også eksplisitt:

Temaet kvalitet skal vi også utforske nærmere her i dag. Jeg har snakket mye med mange av dere om hvordan man faktisk skal fremme kvalitet i utdanningen. Hvordan identifiserer vi for eksempel hva som er god undervisning på tvers av fag og emner? Og hvordan kan vi anspore til enda bedre undervisning ved faktisk å belønne dem som er gode i dette, og som er motiverte til å bli enda bedre lærere? Hvilke faglige utviklingsprosesser er det rimelig at dere gjennomfører? Og hvordan tilrettelegger dere for samhandling og samarbeid i undervisningen? (Røe Isaksen, 2015b)

Kunnskapsministeren inntar en undrende holdning her, og uttrykker et ønske om at dette er noe han ønsker å finne ut av. Siden temaet skal utforskes nærmere «her i dag», må avsnittet sees i sammenheng med kontaktkonferansens program. Det viser at dagen ble avsluttet med en paneldebatt om utdanningskvalitet, der noen av kunnskapsministerens spørsmål var satt opp som tema. Innleggene tidligere på dagen handlet i hovedsak om finansiering, men også om utdannings-Norge i en europeisk sammenheng, og behovet for belønning og anerkjennelse i undervisning (Kunnskapsdepartementet, 2015b). Sammen med konferansens tittel, «Kvalitetskultur i universitetene og høyskolene - finansiering og utdanning», gir det kanskje den første indikasjonen på et skifte i fokus året etter. Ord som «bedre undervisning», «belønning», «motiverte til å bli

bedre lærere» og «samhandling og samarbeid» er også ord vi ser igjen i kvalitetsmeldingen, som kommer to år senere.

[Læreren] må være del av et lærerteam som føler et kollegialt ansvar for studiekvaliteten. Men det å skape en kultur der kvalitet gjennomsyrrer alt dere gjør, det er et ledelsesansvar. Det er viktig at studentene opplever at kvalitet er noe vi oppnår *sammen* (Røe Isaksen, 2016a).

I den tredje talen har studentene rolle endret seg til å bli premissleverandører for kvalitet, og det er studentenes læring som er i fokus. Ansvaret for kvalitet i utdanningene ligger hos lærerne, men ansvaret for «en kultur for kvalitet» legges til ledelsen. Studentenes rolle blir å oppleve kvaliteten, sammen med lærerne, i «en kultur der kvalitet gjennomsyrrer alt dere gjør». Grunnlaget for denne kvalitetskulturen «tror [kunnskapsministeren] dere legger på studieprogramnivå. Det er viktig med godt oppbygde studieprogram som sikrer god progresjon». Bruken av ordet «dere» er i denne sammenhengen verdt å legge merke til, i og med at det er lederne i universitets- og høyskolesektoren som er til stede på kontaktkonferansen, og ikke underviserne, som er de som står for den daglige kvaliteten i undervisningen og størsteparten av studentkontakten. Gjennom strukturelle virkemidler, som for eksempel «godt oppbygde studieprogram», skal ledelsen altså legge til rette for en slik kvalitetskultur.

Et annet virkemiddel er å heve undervisningens status:

Det er også et lederansvar å bidra til å heve statusen til undervisningen. I innspillbrevet [til kvalitetsmeldingen] kommer jeg til å be dere om konkrete forslag til tiltak, endringer eller insentiver. For det skal være like gjevt å drive utdanning som å bedrive forskning (Røe Isaksen, 2016a).

Kunnskapsministeren bruker her et mer aktivt verb, «drives», i forbindelse med utdanning, enn i forbindelse med forskning, som litt mer passivt skal «bedrives». I følge Bokmålsordboka brukes nemlig ordet «bedrive» ofte nedsettende, mens «drive» i stedet viser til beskjeftigelse eller bevegelse. Her kan man derfor lure på om kunnskapsministeren bevisst snakker opp utdanning i sitt valg av verb? Ordet «gjevt» spiller på status, men gir også assosiasjoner til at det skal være «stas» eller «gøy» å drive med utdanning. Slike forståelser av ordet spiller på indre motivasjon, snarere enn ytre motivasjon i form av status og høyere lønn (slik et meritteringssystem, som foreslås i kvalitetsmeldingen, vil gi).

Kunnskapsministeren har siden han tiltrådte hørt fra mange hold at «vi trenger en kvalitetsmelding. Det er noe "alle" synes å mene» (Røe Isaksen, 2016a). Han ber også om innspill i arbeidet med å

utvikle kvalitetsmeldingen. Dersom de som skal reformeres også er med på å utforme reformenes innhold, øker sjansene for at reformene gjennomføres (Brunsson & Olsen, 1990, s. 258). Dette kan derfor både være en smart tilnærming fra kunnskapsministerens side som øker mulighetene for implementering av de endelige tiltakene, men det kan også være en mulighet for kunnskapsministeren til å fremstå som handlekraftig ved å produsere en stortingsmelding med bakgrunn i noe sektoren uansett var i gang med å jobbe med. Enkelte læresteder var for eksempel allerede i gang med arbeidet med et meritteringssystem for undervisning (NTNU & UiT, 2016), og den samlede konkurransearenaen for utdanningskvalitet er den koordinering av nye og gamle nasjonale virkemidler (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 84).

Innspillsbrevet inneholder de fem faktorene kunnskapsministeren presenterer i den tredje talen som han mener «må være en del av vår kvalitetsforståelse», og som diskuteres nærmere nedenfor. I tillegg inneholder den en rekke spørsmål knyttet til «hvordan vi kan styrke høyere utdanning og gi våre studenter et høyere læringsutbytte» (Røe Isaksen, 2016b), og som institusjonene blir bedt om å svare på. Her stilles det spørsmål om forhold som kunnskapsministeren har vært opptatt av, som mangfoldet i studentpopulasjonen, internasjonalt samarbeid, relevans, økt gjennomføring og redusert frafall, styrking av undervisningskompetanse og merittering. Uten å ha gått inn i svarene fra de enkelte utdanningsinstitusjonene kan man jo tenke seg at kunnskapsministeren til dels «får svar som han har spurt» - gjennom en direkte styring av hvilke spørsmål som må besvares, vil det også komme innspill til akkurat det han ønsker å få med i kvalitetsmeldingen, selv om noen av spørsmålene også åpner for egne innspill fra institusjonene.

Fire av de fem faktorene som kunnskapsministeren mener «må være en del av vår kvalitetsforståelse» gir uttrykk for at studentene er de viktigste premissleverandørene for kvalitet i utdanningen. Disse fire faktorene er; Vi må ha høye ambisjoner på studentenes vegne, vi må tilby aktiviserende og varierte læringsformer, vi må skape en kvalitetskultur, og vi må integrere studentene i det akademiske fellesskapet. Den siste faktoren tar inn arbeidslivet og relevans; Vi må sikre samspill med arbeidslivet (Røe Isaksen, 2016a).

Kunnskapsministeren mener at det er for stor variasjon i ambisjonene på studentenes vegne i dag:

Det er liten tvil om at det finnes studier der studentene tilsynelatende lykkes, selv om de legger ned begrenset innsats. Legg merke til at jeg da bruker begrepet "lykkes" utelukkende i betydningen "får gode karakterer" (Røe Isaksen, 2016a).

Gjennom ord som «tilsynelatende» og «begrenset» tegnes det er negativt bilde av nåsituasjonen, men det kan jo være et gode, i og med at kunnskapsministeren gjennom sin politikk dermed kan lansere en løsning på problemet:

For å lykkes med å realisere høye ambisjoner, må studentene engasjeres og motiveres og benytte tilstrekkelig med tid på studierelaterte aktiviteter. Vi må tenne den faglige gløden. Vi må ha forventninger til dem. Dessuten må de selvsagt bruke tiden fornuftig (Røe Isaksen, 2016b).

Den passive konstruksjonen, uttrykt gjennom ord som «engasjeres» og «motiveres» fratrar studentene ansvaret for sin egen læring. Studentenes ansvar fremstilles her først og fremst som å bruke tid, og å bruke tiden fornuftig. I tillegg følger kunnskapsministeren opp med å si dette «også [vil] kreve en betydelig innsats fra studentene selv», men ansvaret for å gjøre forventningene tydelige, ligger hos universitetene og høyskolene. Dermed ligger det også en underliggende antakelse om at studentene ikke lenger klarer å ta dette ansvaret selv. Kanskje er dette vår tids utfordringer i en annen kontekst, preget av samfunnsutviklingen og «generasjon prestasjon»?

I kvalitetsmeldingen fremheves læringsutbytte, relevans og gjennomføring som faktorer for kvalitet i høyere utdanning. Det er derfor nærliggende å forstå disse tydelige forventningene som et definert læringsutbytte, som er et uttrykk for kvalitetsdimensjonen standarder.

Den neste faktoren handler om at vi må tilby aktiviserende og varierte læringsformer, fordi «[f]orskning viser at det er det som engasjerer studentene»:

Det handler for eksempel om å gi gode tilbakemeldinger, legge til rette for ulike former for faglig samarbeid og stille klare krav. Eller om å bruke de mulighetene teknologiske nyvinninger gir til å fornye undervisningspraksisen. Praktiske undervisningsformer er også viktig – det skaper motivasjon og ferdigheter hos studentene (Røe Isaksen, 2016a).

Igjen skal studentene engasjeres og motiveres av universitetene og høyskolene, med teknologi og praktiske undervisningsformer som virkemiddel. Sistnevnte kan også gi studentene «ferdigheter», som her kan forstås som noe mer arbeidslivsrelevant enn mer teoretisk undervisning. Bruken av «vi må» signaliserer igjen at det ikke er studentenes ansvar å engasjere seg i studiene sine, ansvaret ligger først og fremst hos undervisningsinstitusjonene og spesifikt hos underviserne selv – for «vi» i denne sammenhengen er ikke kunnskapsdepartementet, politikerne eller lederne i universitets- og høyskolesektoren, den forsamlingen som er til stede på kontaktkonferansen og hører talen, men de som planlegger undervisningen og møter studentene i sitt daglige arbeid ute på de enkelte studieprogrammene.

Tiltak som å gi gode tilbakemeldinger, legge til rette for ulike former for faglig samarbeid og bruke teknologiske nyvinninger er vanskelig å argumentere imot. En sterkere oppfølging av studentene

er også en følge av kvalitetsreformen, som hadde som mål at studentene skulle lykkes bedre. I talen nevner kunnskapsministeren også å «stille klare krav» som eksempel på noe som engasjerer studentene, mens dette tiltaket kanskje først og fremst må sees på som undervisernes fremste middel for å sikre at studentene følger opp, i en verden av studenter som ikke lenger trenger å ta ansvar for egen læring.

Den neste faktoren kunnskapsministeren nevner er kultur for kvalitet:

Jeg tror noe av det viktigste studentene kan eksponeres for, nettopp er en kultur for kvalitet og kontinuerlig forbedring. Hvor holdninger er at man alltid kan bli bedre, selv om man gleder seg over sine triumfer (Røe Isaksen, 2016a).

Uansett hvor høy kvaliteten er, vil det alltid være mulig å bli bedre. Dette ligger i kvalitetsbegrepets natur – fordi perspektivene er ulike, kan også et kvalitetshevingsprosjekt ende opp som en kamp om hvilken kvalitetsdimensjon man ønsker å heve. I sitatet brukes begrepet «eksponeres for», som gir studentene en litt passiv rolle i dette kvalitetshevingsprosjektet. Det er universitetene og høyskolene som har ansvaret for utdanningskvaliteten, mens studentene inviteres til å si sin mening gjennom emneevalueringer i institusjonenes egne kvalitetssystemer, og i studentundersøkelser som NOKUTs årlige studiebarometer. På denne måten kan man si at studentenes rolle som kunde fremheves når studentene skal «eksponeres for» en kultur for kvalitet. Fordi kulturbegrepet spiller på kvalitet som en standard, kan man også tenke seg at kvaliteten skal være bra, men ikke *for* bra. Dersom kravene er for høye, og de gode resultatene uteblir, hvem skal studentene da gi skylden for dette til? Er det lærerne, som har ansvar for utdanningskvaliteten, eller er det studentene selv? Ofte er det slik at studentene blir misfornøyde dersom man ikke holder på nettopp relativt moderate krav (Alvesson, 2011, s. 77).

I en slik kultur må fagmiljøene ta et felles ansvar for å utvikle studieopplegget. Fornylse må forankres i den faglige ledelsen og i de overordnede strategiene. For hver lærer er ikke en øy. Han eller hun må være del av et lærerteam som føler et kollegialt ansvar for studiekvaliteten. Men det å skape en kultur der kvalitet gjennomsyrrer alt dere gjør, det er et ledelsesansvar. Det er viktig at studentene opplever at kvalitet er noe vi oppnår *sammen* (Røe Isaksen, 2016a).

«Det er viktig med godt oppbygde studieprogram som sikrer god progresjon» sier kunnskapsministeren, og fremhever forankring i og ansvar hos ledelsen. Selv om det er viktig at studentene «opplever at kvalitet er noe vi oppnår *sammen*», nevnes det ikke spesifikt her hvilken rolle studentene skal innta. Sitatet viser til at det er systemer og standarder som skal være på plass. Dette kan assosieres med kvalitetssystemer, og men også med prosessorienterte

ledelseskonsepter som Total Quality Management (TQM), der «ikke-kvalitet» innebærer spill og sløsing man ikke bør tillate i et system med begrensede ressurser (Aune, 2000, s. 14). Når det i kvalitetsmeldingen sies at «[d]et må legges enda bedre til rette for at studentene skal få mest mulig ut av tiden de bruker i høyere utdanning» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 21) handler det også om produktivitet, og at studentene derfor bør få en utdanning som er bra nok, slik at de også kan gjennomføre utdanningen sin på en effektiv måte. Det handler altså igjen om standarder.

De siste faktoren kunnskapsministeren mener må være en del av vår kvalitetsforståelse er at «[v]i må integrere studentene i det akademiske fellesskapet»:

Det skal ikke være et "oss" og et "dem" – underviser og student – men et rungende "vi". Faglig og sosialt integrerte studenter – studenter som trives, rett og slett – faller fra i mindre grad (Røe Isaksen, 2016a).

Det akademiske fellesskapet studentene skal integreres i handler om at den enkelte lærer kan bli flinkere til å ta mer personlig ansvar både for den sosiale og akademiske integreringen til studenter; «Hvordan en lærer forholder seg til enkeltstudenter som sliter faglig eller står i fare for å falle ut av studiet etc. – det spiller en stor rolle. Det handler om å se og bli sett» (Røe Isaksen, 2016a). Målet med dette akademiske fellesskapet fremstår derfor først og fremst som noe som kan bidra til å redusere det store frafallet, som ble definert som et problem allerede i den første talen. Kunnskapsministeren nevner også at det «handler [...] mer om kultur enn om stillingsbeskrivelser», og indikerer med det at kultur handler om noe annet enn systemer og standarder.

I de to første talene ligger det i utdanningens hensikt at studentene skal bli kvalifisert for arbeidslivet, men i den tredje talen endres arbeidslivets posisjon til at også arbeidslivet er en sentral premissleverandør i arbeidet med kvalitet i utdanningene. «Vi må sikre samspill med arbeidslivet» har blitt tatt inn som en av de fem faktorene kunnskapsministeren mener «må være en del av vår kvalitetsforståelse»:

All høyere utdanning er også yrkesutdanning. Kandidatene må ha med seg en utdanning og en arbeidsmetodikk som både er relevant for arbeidslivets behov og som kan tilføre nye ideer. Utdanningen deres må ha en god kobling til praksisfeltet (Røe Isaksen, 2016a).

Arbeidslivet kobles også til høyere utdannings dannelsesoppdrag, ved at evner til kritisk tenkning, til kreativ problemløsning, til samarbeid og kommunikasjon over grenser, og til etisk refleksjon skal utvikles i samspill med solid fagkunnskap, og at «virksomheter som lever av å kombinere innovasjon med pålitelighet kan være helt sentrale partnere i å utvikle fremtidens studieprogrammer» (Røe Isaksen, 2016a). Det interessante her er at dannelsesperspektivet ikke knyttes opp til de fem

faktorene utover i punktet som gjelder samspill med arbeidslivet, der generiske ferdigheter først og fremst knyttes til «nye ideer», «langsiktige kompetansebehov» og «innovasjon». Under punktet om kvalitetskultur nevner kunnskapsministeren også utvikling av studieopplegget, og bruker revisjonen av medisinstudiet ved Universitetet i Oslo som eksempel, der «den teknologiske, demografiske og medisinske utviklingen» er tatt inn. De klassiske dannelsesidealene omtales ikke direkte, og ser heller ikke indirekte ut til å vurderes som en viktig faktor i vår kvalitetsforståelse.

Alle de fem kvalitetsforståelsene knytter seg i stor grad opp til kvalitetsdimensjonen relevans. Både studentenes og arbeidslivets tilfredshet handler om en form for kunde- eller brukertilfredshet i Harvey & Greens kvalitetsforståelse. De andre kvalitetsdimensjonene som uttrykkes er altså standarder, i form av klare forventninger/krav, kvalitetskultur og god oppbygning av studieprogram, og økonomi og effektivitet, som speiles i målene om god progresjon og mindre frafall. Og i kvalitetsmeldingen har relevans blitt enda viktigere, siden «[e]t av hovedmålene med denne meldingen er at studentene får en utdanning som er relevant for arbeidslivet. Det er kanskje viktigere enn noen gang» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3).

I den fjerde talen gjentar kunnskapsministeren budskapet om en kvalitetskultur:

Noe av det viktigste studentene kan eksponeres for, er nettopp en kultur for kvalitet, der det er et felles ansvar for å hele tiden lete etter måter å bli enda bedre på. Sammen. I fellesskap. Det finnes ingen enkel oppskrift på utviklingen av en kvalitetskultur. Derfor foreslår vi flere ting for å gjøre det enklere å ta dette ansvaret (Røe Isaksen, 2017).

Denne kvalitetskulturen er igjen et fellesskapsprosjekt, der studentene skal «møtes som ansvarlige deltakere i egen læring», mens ansvaret fortsatt ligger hos universitetene og høyskolene. «Ansvarlige deltakere» peker på at studentene selv må gjøre en innsats for å lære. Resultatene av NOKUTs underviserundersøkelse i 2016 viste at underviserne er lite fornøyd med studentenes faglige forutsetninger og studieinnsats, og minst fornøyd med studentenes forberedelse til undervisningen. I tillegg mente de at studentene i for liten grad benytter seg av veiledningstilbudet (NOKUT, 2017). Man kan da spørre seg om kvalitetsmeldingens tiltak innebærer en tilstrekkelig ansvarliggjøring i av studentene, siden dette kan tyde på at det er potensiale for kvalitetsheving i utdanning dersom studentenes egen innsats og bruk av mulighetene til veiledning og tilbakemelding øker. Men likevel er det først og fremst underviserens ansvar at studentene lærer det de skal.

I undersøkelser gir studentene jevnt over en positiv helhetsvurdering av utdanningen og lærestedet, men i mer detaljerte spørsmål kommer det fram flest negative tilbakemeldinger når det gjelder nettopp tilbakemelding og veiledning (Hovdhaugen & Wiers-Jenssen, 2015, s. 63).

Både den fjerde talen og kvalitetsmeldingen innledes med en fortelling om «[f]oreleseren som virkelig åpnet øynene dine og fikk deg til å se verden på en ny måte. Som virkelig tok deg alvorlig som student. Som brakte deg inn i det akademiske fellesskapet»:

Men samtidig vet vi at ikke alt er som det bør være. For alle som har satt sin fot på et universitet eller en høyskole, husker også foreleseren som slukket gnisten din: Vi hører om forelesningssaler som er stappfulle når semesteret begynner, men under halvfulle noen uker ut på høsten. At det er flinke fagfolk som alltid underviser på samme måte, uavhengig av responsen fra studentene – uten å sjekke om det virker. Og at svært mange studenter sliter med å bli ferdige – kun 4 av 10 gjennomfører bachelorgraden sin på normert tid (Røe Isaksen, 2017).

Mye er bra, men – som vanlig – alt er ikke som det skal være. Etter en innledning som spiller på tradisjonelle akademiske idealer følger kunnskapsministeren opp med «det andre perspektivet», vektlagt gjennom en gjentakelse i innledningen til avsnittet («[...] alle som noen gang har satt sin fot på et universitet eller en høyskole husker [...]»). Bruken av ordet «men» brukes gjerne for å unngå å gjøre et negativt inntrykk, selv om det snakkes om «åpenbart» ikke er positivt (van Dijk, 1997, s. 32), og kunnskapsministeren spiller her på motsetningsforholdet mellom det «vi har» og det «vi ønsker». «Svaret» kommer selvsagt i kvalitetsmeldingen, som skal gi «flere verktøy og rammer som trengs for å møte disse problemene», og det politisk ledelse ønsker å oppnå med kvalitetsmeldingen er, «ikke overraskende, høyere kvalitet i utdanningen» (Røe Isaksen, 2017).

Ordet «gnist» kan her spille på glød, inspirasjon, eller at man brenner for noe. Å «slukke gnisten» blir dermed en symboltung metafor som kan antyde at «alt håp er ute». Problemene med frafall og gjennomføring på normert tid legges på underviserne, som altså blir ansvarliggjorte for «gjennomføringen av kunnskapsproduksjon». I tillegg forutsettes det at undervisere verken endrer undervisningen sin eller tar hensyn til tilbakemeldinger fra studenter, og den underliggende betydningen blir her at «det bør de» gjøre. Det er altså ganske enkelt bare å tilpasse undervisningen som skal til for å løse problemene med at studenter ikke møter opp, slutter, eller bruker lenger tid enn normert på å fullføre studiene sine. Resultater fra Studiebarometeret viser nettopp at undervisning og studentmiljø er de forholdene som har størst innvirkning på studentenes totalvurdering av utdanning (Hovdhaugen & Wiers-Jenssen, 2015, s. 63), men det betyr ikke at man kan se bort ifra andre forhold som fører til at studenter blir forsinket eller avslutter studiene sine. Mange studier sier at det er relativt lite et lærested kan gjøre for å motvirke frafall, og kun 20-30 % av studentene som faller fra sier at lærestedet i det hele tatt kunne ha påvirket beslutningen om å slutte. Mye av frafallet synes å være rasjonelt begrunnet ut fra studentenes ståsted, særlig deres faglige interesser og en manglende forståelse for hvordan denne interessen

kan omsettes til arbeidsmarkedet (Stensaker & Karseth, 2014, s. 281). Men politisk ledelse har løsningen klar; «Hvis undervisningen blir bedre, vil det få positive ringvirkninger for studentenes tidsbruk, læring og gjennomføring». Med andre ord, hvis undervisningen bare blir bedre, forventer politisk ledelse en forbedring når de kvantitative parameterne måles, og dermed er kvalitetsheving oppnådd.

Selv om det ofte blir uttrykt ambisjoner om kvalitetsheving, indikerer svært mange studier at norsk høyere utdanning ikke har et stort kvalitetsproblem. Over tid synes det å være relativt stor stabilitet i studentenes syn på utdanningskvaliteten, og flertallet av studentene uttrykker tilfredshet med kvaliteten på studiene. Det er likevel ting som kan bli bedre, og blant disse tingene nevnes gjerne kontakten mellom studentene og mellom studentene og forelesere, individuell oppfølging, og bedre helhet og integrering i studieprogrammene (Stensaker & Karseth, 2014, s. 282). Dette er punkter som omhandles i kvalitetsmeldingen, med forventninger og tiltak som å «formidle hva som forventes og kreves i høyere utdanning», «mulighet til å fastsette spesielle opptakskrav», «legge til rette for at alle som skal velge utdanning kan ta gode valg gjennom lett tilgjengelig informasjon om studietilbudene og fremtidig kompetansebehov», «[gjennomgang av] studieprogrammene for å sikre god sammenheng mellom læringsutbyttebeskrivelser og undervisnings- og læringsaktiviteter, internasjonaliseringstilbud og vurderingsformer», «krav om sensorveiledning» og «[prioritering] av utdanningskvalitet». Dette er fortsatt instrumentelle og i mange tilfeller ledelsesstyrte virkemidler, og det gjenstår å se i praksis hvordan disse tiltakene eventuelt vil føre til endring i praksis.

Den store samfunnsmessige betydningen av utdanning krever også medvirkning og innflytelse fra flere aktører, som for eksempel arbeidsliv og studenter (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 85).

Arbeidslivsrelevans og studentmedvirkning er i kvalitetsmeldingen viktige faktorer i vurderingen av kvalitet i utdanningene. Det foreslås innført tiltak som skal bidra til heving av kvalitet og spissmiljøer, men disse har høy kvalitet i den grad til overgår fastsatte standarder. Produktivitet og effektivitet fordrer kanskje nettopp det – hvordan kan vi måle at vi har blitt bedre om vi ikke måler i forhold til noe? Og helst på en slik måte at våre «kunder» blir fornøyde. Og kundene, etter Harvey & Greens definisjon kan være både studentene, de politiske myndigheter som finansierer sektoren, eller arbeidslivets/samfunnets behov (Harvey & Green, 1993, s. 16).

Den økte deltakelsen i høyere utdanning kan for noen ses som en trussel mot kvalitet i høyere utdanning, særlig fordi det innebærer at standardene senkes (Harvey & Green, 1993, s. 14). Når flere skal ta høyere utdanning, innebærer det at studentene blir en mer heterogen masse, og

studieevnen vil variere mer. Innføring av tiltak som for eksempel spesielle opptakskrav kan derfor ses som et tiltak for å motvirke denne «kvalitetssenknningen».

Det har vært et press på akademikere for å se studentene som kunder, og å egne mer tid til undervisning og til å utvikle studentsentrerte (eller studentaktiverende) undervisningsmetoder (Fairclough, 1993, s. 143). Selv om trenden går i retning av en slik form for undervisning, så betyr ikke dette at studentene blir premissleverandører for hva kvalitet i høyere utdanning skal være. Tilfredshet er nemlig ikke synonymt med kvalitet, og vi kan på mange måter si at «virkeligheten» taper terreng når kundetilfredshet blir hovedpoenget også innenfor utdanning. Når en slik konsumentkultur får utbredelse, og kundene ikke får sine krav og ønsker oppfylt, minsker deres toleranse for at verden går imot dem. Høye og eskalerende forventninger medfører utålmodighet med skole, arbeidsliv og konsumpsjon som ikke lever opp til forventningene (Alvesson, 2011, s. 48).

Studentenes vurderinger kan likevel gi nyttig informasjon om en rekke forhold som ikke lar seg måle gjennom andre foreliggende data, og de utgjør derfor et viktig supplement til tradisjonelle kvalitets- og styringsindikatorer. Men i tillegg til å være (rimelig) fornøyde, bør studentene også tilegne seg kunnskap i tråd med læringsmålene (standardisering), kvalifisere seg for arbeidslivet (relevans), komme gjennom studiet uten for store forsinkelser (effektivitet) og helst med gode karakterer (fremragenhet) (Hovdhaugen & Wiers-Jenssen, 2015, s. 64). Dette viser at også for studentene er flere kvalitetsdimensjoner viktige, og det er ikke tilstrekkelig om det bare handler om relevans. Standarder, økonomi og effektivitet uttrykkes også, så spørsmålet blir hvor det blir av den fremragende/eksepsjonelle kvaliteten, og de klassiske dannelsesidealene.

4.3 Dannelsesdiskursen

Dannelse er en del av universitetenes og høyskolenes samfunnsoppdrag, og allmenndannelse kan defineres som evnen til kritisk, nyansert og fantasifull tenkning, innsikt i vitenskapelig tenkemåte på tvers av fag, respekt for saklighetsnormer og objektivitet, og etisk refleksjon (Hagtvet & Ognjenovic, 2011, s. 16). Dannelse er sterkt knyttet til universitetenes og høyskolenes rolle som kulturinstitusjon, og skal bidra til å videreutdanne studenter også som kulturborgere og demokratiske statsborgere (Kalleberg, 2011, s. 276). I innledningen til kvalitetsmeldingen sies det at mange yrker i fremtiden vil kreve kompetanse som ikke regnes som avgjørende i dag, og viser til generiske ferdigheter som skal gjøre studentene bedre rustet til å møte et samfunns- og arbeidsliv som krever kontinuerlig omstilling (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 14). I den blåblå regjeringens politiske plattform uttrykkes verdigrunnlaget på denne måten:

Regjeringen vil bygge sin politikk på at verdier må skapes før de kan deles. Verdiskapingen skal stimuleres i hele landet. Infrastrukturen i Norge må rustes kraftig opp, det må bygges ut mer vei og bane, og det må satses på innovasjon, forskning og utvikling. Regjeringen vil

styrke et allsidig og bredt norsk næringsliv, og legge bedre til rette for privat eierskap (Regjeringen, 2013, s. 3).

I dette kapitlet drøfter jeg nærmere i hvilken grad det tradisjonelle dannelsesidealet uttrykkes i det empiriske materialet, eller om dannelse i stedet fremheves gjennom generiske ferdigheter som evne til innovasjon, utvikling og omstilling.

Selve ordet dannelse forekommer kun en gang i den første talen:

Å bidra til å fylle samfunnets behov for kunnskap i bred forstand er det viktigste oppdraget universiteter og høyskoler har. Samfunnet trenger forskning av høy kvalitet, som kan fylle alt fra lokale behov til å være med å løse de store globale utfordringene. Vi trenger utdanning som fyller hele landets behov for kompetent arbeidskraft, og som gir hver enkelt student både den kunnskapen og den dannelsen de trenger (Røe Isaksen, 2014).

Sitatet inneholder mange ord som ladet med mening; Kvalitet, globale, utfordringer, kompetent, kunnskap, høy, store. Konkurransen, relevans og studentenes kunnskap er også forhold som er viktigere enn dannelse, om rekkefølgen av forhold som nevnes skal tillegges betydning. Dannelsen er også med, men den er altså langt fra i fokus. Faktisk omtales den i liten grad i den første talen, til tross for at første del av talen handler om kunnskapens betydning for fremveksten av Norge som selvstendig nasjon. Universitetet som kulturinstitusjon har hatt stor betydning i disse 200 årene som har gått (Meld. St. 27, 2000-2001, s. 3), men ut fra det kunnskapsministeren fortsetter med, er det klassiske dannelsesidealet ikke like sentralt når kunnskapssektoren og landet skal rustes for de 200 neste årene. Hovedtema i talen er forskning og forskningen ligger også til grunn når det er snakk om kvalitet i utdanning. Også langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 7, 2014-2015), som lanseres senere samme år, fokuserer i stor grad på forskning, og forskning er i stor grad knyttet til verdiskapning i den blåblå regjeringens politikk, slik det var uttrykt i deres politiske plattform.

Den første talen avsluttes med at vi «[s]ammen skal [...] sørge for at Norge har den universitets- og høyskolesektoren vi trenger for å bygge landet for de 200 neste årene». Med det politiske «vi» tar denne avslutningen form av en oppfordring til «dugnad», hele sektoren skal handle sammen, til det beste for hele landet. Men «vi» kan også spille på polariseringen mellom kunnskapsministeren som representant for politisk ledelse, som ønsker å styre sektoren i en bestemt retning. Anledningen for at det snakkes om et tidsperspektiv på 200+200 år er nettopp 200-årsjubileene for grunnloven og Kunnskapsdepartementet, samt for Norges eldste utdanningsinstitusjon, Universitetet i Oslo, et par år tidligere. Talens innledning setter rammene gjennom å peke på lange tradisjoner som har muliggjort det vi har i dag, og bygge videre på dette for framtiden. Dette kan

sees som et retorisk virkemiddel gjennom repetisjon, som nettopp spiller på «settingen» for denne første talen. I tillegg plasserer kunnskapsministeren seg i midten av dette, som den definerende makten for utviklingen videre de neste 200 årene. Han uttrykker derfor indirekte at «det vi nå skal gjøre» i universitets- og høyskolesektoren er sentralt og viktig, og kanskje mer nå enn det har vært de siste 200 årene. Han illustrerer dermed også det faktum at reformer gjerne er gjentakende, og at reformtakten er høy i sektoren. At politisk ledelse skifter «farge» og politisk ideologisk standpunkt kan også bidra til en organisatorisk glemsel (Brunsson & Olsen, 1990, s. 37), ved at endringer i politisk ledelse i seg selv kan legitimere behovet for nye reformer.

Jeg ser studenter som ikke bare tilegner seg den kunnskapen de trenger for å klare seg i arbeidslivet. De lærer seg også å tenke selvstendig og kritisk rundt eget fag. Universitetene og høyskolene har alltid vært dannelsesinstitusjoner – det er de fortsatt. Som den franske forfatteren Daniel Goedevert har sagt det: “Utdanning uten dannelselse fører til kunnskap uten samvittighet” (Røe Isaksen, 2015b).

Også i den andre talen er dannelses noe som kommer i tillegg til arbeidslivsrelevans, som vises gjennom bruken av «ikke bare» og «også». Sitatet fra Goedevert kan signalisere at dannelsen ligger under som et premiss eller en naturlig del av høyere utdanning, for det er heller ikke i den andre talen noe stort fokus på de mer klassiske universitetsidealene. Det er også denne talen som presenteres som kunnskapsministerens visjon for høyere utdanning i Norge, men det er temaer som struktur, størrelse og robusthet som fremheves i størst grad. Slike strukturelle forhold skiller seg i ganske stor grad fra prinsipper om kritisk og selvstendig tenkning, og det ene trenger ikke å være noen forutsetning for det andre.

Men min påstand er at det finnes flere som er genuint opptatt av kompetansen de trenger om 10 år. Som uttrykker et veldig klart behov for at studentene må utvikle de ferdighetene vi ofte tenker på som kjennetegn ved høyskoler og universiteters dannelsesoppdrag: Evne til kritisk tenkning, til kreativ problemløsning, til samarbeid og kommunikasjon over grenser, og til etisk refleksjon. Ikke i stedet for solid fagkunnskap, men i samspill med solid fagkunnskap (Røe Isaksen, 2016a).

Begrepet dannelses kobles i den tredje talen til å sikre samspill med arbeidslivet. Kunnskapsministeren hevder at det selvsagt er tilfeller der «hensynet til kortsiktig relevans kan overskygge langsiktige kompetansebehov», men at arbeidslivet også kan være «helt sentrale partnere i å utvikle framtidens studieprogrammer». Koblingen til næringslivet uttales altså mer direkte her, og det ligger til grunn en holdning om at poenget med forskning er verdiskapning for næringslivet. Også i EU har det i enkelte sammenhenger blitt fremhevet et behov for en mer direkte kobling mellom universiteter og interessenter i næringslivet (Borlaug, Thune & Gulbrandsen, 2015,

s. 138). Denne koblingen kan også uttrykkes som at forskningen skal gi økonomisk nytte til instrumentell bruk for aktører i næringsliv og offentlig forvaltning (Skirbekk, 2011, s. 265).

Den teknologiske utviklingen gjør at norsk arbeidsliv står foran forandringer vi knapt forstår rekkevidden av. Det gjør at dagens studenter må lære seg gode generiske ferdigheter som gjør dem i stand til å være med å skape og utvikle morgendagens arbeidsliv (Røe Isaksen, 2016a).

Den tredje talen omtaler dannelsesperspektiver i større grad enn de to første talene. Blant målene med høyere utdanning er at «vi vil ha studenter [...] som forberedes for aktiv deltakelse i samfunnet», «som oppnår [...] personlig utvikling», og «ha[r] med seg en arbeidsmetodikk som både er relevant for arbeidslivets behov og som kan tilføre nye ideer». Det snakkes likevel ganske lite om tiltak i den tredje talen, som i tid ligger mellom strukturreformen og kvalitetsmeldingen, men ca. halve talen er viet til kunnskapsministerens fem faktorer som han mener må være en del av vår kvalitetsforståelse, ifølge talen basert på forskningslitteratur om hva som skal til for at studentene skal lære mest mulig; Vi må ha høye ambisjoner på studentenes vegne, vi må tilby aktiviserende og varierte læringsformer, vi må skape en kvalitetskultur, vi må integrere studentene i det akademiske fellesskapet, og vi må sikre samspill med arbeidslivet. Disse punktene diskuterer jeg nærmere i under punkt 4.4 nedenfor.

De generiske ferdighetene kunnskapsministeren snakker om, handler i kvalitetsmeldingen i stor grad om teknologi og innovasjon:

Et samfunn med høy kunnskapskapital er en forutsetning for teknologiadopsjon og innovasjon. Som Produktivitetskommisjonen slår fast, vil konkurransekraften vår ligge i en arbeidsstyrke som har høy og relevant kompetanse, god omstillingsevne og som kan delta i teknologiutviklingen fremover (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 12).

Innovasjon er en av de aktuelle ideene i norsk utdanningspolitikk, sammen med blant annet internasjonalisering, kvalitet og økt oppmerksomhet rundt samfunnsnyttene av høyere utdanning (Frølich & Thune, 2015, s. 11). Vektleggingen av innovasjon i sammenheng med både forskning og utdanning kom med Lisboa-traktaten, og viktigheten av universiteter og høyskoler i den forbindelse er dermed et resultat av EUs innflytelse på politikken for høyere utdanning, der forskning og høyere utdanning har i større grad blitt sett på som innsatsfaktorer i den økonomiske politikken (Borlaug et al., 2015, s. 138).

Sett i forhold til diskursene definert i denne oppgaven fokuserer den fjerde talen mindre på vår tids utfordringer, og mer på dannelsesperspektivet i sin innledning og avslutning. Innholdet er likevel hentet direkte fra kvalitetsmeldingen, som i sin innledning fokuserer på begge deler:

Mer enn noensinne er det behov for en godt utdannet befolkning med evne til å resonnerer og analysere, identifisere relevante spørsmål og bruke vitenskapelige metoder og tenkemåter for å løse problemer og vurdere holdbarheten av informasjon og argumenter (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 11).

Ser man på tiltakene som lanseres i kvalitetsmeldingen under de ulike kapitlene, så er det likevel lite som eksplisitt peker på nødvendigheten av dannelse i utdanning. Regjeringen forventer i kapitlet Utdanning som gir god læring «at fagmiljøene lager velfungerende og forpliktende beskrivelser av hvilke kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse studentene skal oppnå etter fullført utdanning», «at alle studieprogrammer på bachelor- eller mastergradsnivå gir studentene innsikt i hvordan ny kunnskap utvikles og valideres i de ulike fagene som inngår i studieprogrammet, og hva som kjennetegner anerkjent akademisk og vitenskapelig praksis i de relevante fagdisiplinene», og «at lærings- og vurderingsformene som benyttes, understøtter dybdelæring og er egnet for at studentene skal oppnå det fastsatte læringsutbyttet» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 68). Men både studieprogrammene og læringsutbyttet skal utformes i samarbeid med arbeidslivet. Som jeg har vært inne på tidligere, er bruken av læringsutbyttebeskrivelser en form for standardisering av læringen, som sikrer et minimumsutbytte av utdanningen. Både gjennom tittelen på kapitlet, og i innledningen til kvalitetsmeldingen, er fokuseres det nettopp på læringsbegrepet:

I et arbeidsmarked som i stadig større grad preges av et høyere kompetansenivå og mindre rutinearbeid, er det behov for fagfolk som kan utøve etisk refleksjon, kreativ problemløsning og kritisk tenkning, og som kan håndtere kompleks og tvetydig informasjon samt samarbeide på tvers av geografiske, faglige og kulturelle grenser. Disse generiske kompetansene er i godt samsvar med universitetenes klassiske dannelsesidealer. Utdanningen må legge vekt på læring som stimulerer slike ferdigheter (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 14).

I den fjerde talen oppsummeres det slik:

Denne meldingen er en klar invitasjon til dere om å ta en lederrolle for å sikre at studentene uteksamineres ikke bare med den kompetansen som etterspørres på arbeidsmarkedet i dag, men også evnen til å omstille og fornye seg. Studieprogrammene må ha en solid kunnskapsbase og utvikles i tett samarbeid med arbeidslivet og studentene selv (Røe Isaksen, 2017).

Koblet til kvalitetsbegrepet er det den transformative kvaliteten dannelsesbegrepet i størst grad reflekterer. Utdanning er ikke bare læring, men bidrar også til styrking og myndiggjøring av studentene gjennom en kvalitativ endring hos hver enkelt student. Det usikre med utdanning er nettopp at ikke er et teknisk maskineri, men et møte mellom mennesker. Dette er også utgangspunktet til kvalitetsmeldingen, som innleder i forordet med å si at kunnskap ikke er «en vare som skal formidles og konsumeres. Det er noe som oppstår og utvikler seg når underviser og studenter kommer sammen [...]» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 3).

Historisk har allerede universitetsutdanningenes klassiske allmenndannelseskomponent, ex.phil, blitt redusert, blant annet gjennom en reduksjon i studielengden og finansiering avhengig av studentenes gjennomføring (Skirbekk, 2011, s. 270). Utviklingen de siste årene, etter innføringen av en felles lov for universiteter og høyskoler i 2005 og strukturreformen i 2015, er at stadig flere høyskoler blir universiteter (gjennom fusjoner eller ved at de selv kan søke endring i institusjonskategori), og at flere profesjonsutdanninger der det aldri har vært krav om ex.phil blir til universitetsutdanninger. Det betyr dermed ikke det samme som tidligere at man i dag har en universitetsutdanning. For mange av dem som ikke er universitet har det samtidig blitt viktigere å bli universitet, for å ikke tape i konkurransen med andre. Dette bærer preg av et nullsumspill, der det ikke lenger er interessant hva man selv har og gjør, men hva man har og gjør i forhold til andre (Alvesson, 2011, s. 20).

I Bostad-utvalgets innstilling om Kunnskap og dannelse foran et nytt århundre i 2009 var man også bekymret for at dannelsesperspektivet i høyere utdanning i Norge var svekket som følge av at utdanningene var blitt kortere og mer spesialisert, og at allmenndannende elementer var svekket eller fjernet (Kalleberg, 2011, s. 276). Det kan synes som et vektleggingen av evne til omstilling, innovasjon, og relevans i utdanningene vektlegges i større grad enn et klassisk dannelsesideal der studentene forberedes som kulturelle og demokratiske statsborgere. Igjen viser dette en forskyvning i orientering som dreier seg og personlige og demokratiske mål i retning av en økonomisk tankegang der læring blir et spørsmål om abstrakt produksjon av menneskelig kapital (Biesta, 2014, s. 90).

Hva kan [universitetene og høyskolene] gjøre for å sikre at studentene uteksamineres ikke bare med den kompetansen som etterspørres på arbeidsmarkedet i dag, men også med evnen til å omstille og fornye seg? Hvordan kan de sikre at studentene vil være innovative, attraktive og produktive arbeidstakere som er med på å forme samfunnet også om 20 og 30 år? Svaret vårt i [kvalitets]meldingen er at studieprogrammene må baseres på forskning og utvikles i tett samarbeid med arbeidslivet og studentene selv. Men hvordan dette gjøres

best i praksis, er en oppgave universitetene og høyskolene må svare på (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 4).

Her brukes også begrepet «produktive arbeidstakere» som et mål. Produktivitets spiller på fabrikklogikken om at utbyttet skal være så stort som mulig, og handler om kvalitet i et økonomisk og effektivt perspektiv. Svaret ligger også her i forskning og relevans. Forskningslogikken bygger på vitenskapelig publisering, mens innovasjon er derimot ofte koblet til nyskaping og suksess i markedet, enten gjennom samarbeid mellom universitet og industri eller gjennom kommersialisering av forskningsresultater. Utdanningspolitikk bygger derimot på en logikk knyttet til ambisjoner om økt standardisering – i selve programstrukturen, i måten utdanningsprogrammer kvalitetssikres på og i forhold til hvilket læringsutbytte studentene skal ha (Borlaug et al., 2015, s. 141-142). Innovasjon hos fremtidig arbeidstakere følger ikke nødvendigvis av økt standardisering i utdanning, og det kan synes uklart akkurat hvilken rolle utdanningen skal ha i denne utviklingen, selv om kunnskapsministeren både i talene og kvalitetsmeldingen tar til orde for at studentene i større grad skal delta i forskningsprosjekter. Selv om det i politikken signaliseres et ønske om tettere integrasjon mellom forskning, utdanning og innovasjon, så er det uansett noe annet å faktisk klare å skape virkemidler for å få til dette i praksis (Borlaug et al., 2015, s. 140).

Den fjerde talen avsluttes med følgende avsnitt:

Post-truth ble kåret til årets ord av Oxford Dictionaries i fjor – et tydelig tegn i tiden. Det er derfor vi trenger en velutviklet kritisk sans. Derfor mener jeg at universitetenes og høyskolenes dannelsesoppdrag – å stimulere klassiske dyder som kritisk tenkning, kreativ problemløsning, evne til å håndtere kompleks og tvetydig informasjon, etisk refleksjon – er viktigere enn noensinne. Med denne meldingen mener jeg at vi har gitt dere verktøyene for å løse dette oppdraget på en enda bedre måte (Røe Isaksen, 2017).

Post-truth-begrepet viser til viser til omstendigheter der objektive fakta har mindre betydning for folkemeningen enn appeller til følelser og personlig tro (Oxford Dictionaries, 2017). Både i talene og i kvalitetsmeldingen er det en del snakk om dannelse, men som vi har sett følger det ikke konkrete tiltak eller virkemidler som spesifikt skal sørge for et økt fokus på dette i utdanningene, til tross for at kunnskapsministeren selv sier at kvalitetsmeldingen skal gi universiteter og høyskoler de verktøyene de trenger for å løse denne delen av samfunnsoppdraget på en enda bedre måte. Det kan virke som at kunnskapsministeren tar det som et underliggende premiss at universiteter og høyskoler også sørger for å ivareta de klassiske dannelsesidealene i høyere utdanning, som en del av høyere utdannings samfunnsoppdrag (eller, med deres egne ord, i deres «kultur for kvalitet»), eller at evne til omstilling og innovasjon (om det nå er det man får ved å vektlegge standarder og relevans) er god nok dannelse i en verden preget av vår tids utfordringer. En annen

mulighet er at politisk ledelse forutsetter at dette kommer «av seg selv» hvis kvaliteten på utdanningene er god nok. Når kunnskapen det snakkes om likevel reduseres til standarder gjennom læringsutbyttebeskrivelser, og til relevans for arbeidslivet, som har fått være med på å utforme både studieprogram og læringsutbyttebeskrivelsene, kan man stille spørsmålet om de klassiske dannelsesidealet er under press. Det kan derfor synes ironisk at kunnskapsministeren vektlegger behovet for kritisk sans framfor følelser, når han selv gjennom «snakket» om dannelse kanskje bare får politisk ledelses tiltak til å høres bedre ut enn de egentlig er.

4.4. Oppsummering av den blåblå kvalitetsdiskursen

Høyre gikk i 2013 til valg på «kunnskap i skolen» som en av sine hovedsaker (Høyre, 2013b), og signaliserte på den måten tidlig sine ambisjoner i kunnskapspolitikken. «Kunnskap gir muligheter for alle» ble også fremhevet som et av Solberg-regjeringens åtte satsingsområder i deres politiske plattform. Kvalitetsheving ble ikke nevnt som et hovedmål, men ligger likevel under som et premiss i erklæringen. Kvalitetsheving nevnes også som nødvendig i noen av valgkampsakene, og da særlig i forbindelse med internasjonal konkurranse og satsning på fremragende forskningsmiljøer og universitetsmiljøer i verdenstoppen: «I årene som kommer, vil høyere utdanningsinstitusjoner konkurrere med de beste verden over. Uten en spissing av kvaliteten vil vi tape denne konkurransen» (Høyre, 2013a).

Analysen av de tre hoveddiskursene (vår tids utfordringer, markedsdiskursen og dannelsesdiskursen) i avsnittene ovenfor har vist at det er ulike kvalitetsdiskurser som kommer til uttrykk i det empiriske materialet. I dette avsnittet forsøker jeg å oppsummere den blåblå kvalitetsdiskursen slik den kommer til uttrykk gjennom de fire talene til kontaktkonferansen, og hvilke kvalitetsdimensjoner som vektlegges.

Den første talens tittel «Kvalitet først og fremst», gir klart uttrykk for den blåblå regjeringens prioriteringer innenfor høyere utdanning. I talen snakker kunnskapsministeren om kvalitet i forskning og høyere utdanning, og utdanningskvalitet omtales ikke spesielt. Kontaktkonferansens tema var «Mangfold og elite», og de andre innleggene den dagen omhandlet temaer som muligheter og utfordringer med mangfoldet i studentmassen, samfunnsoppdraget på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, og banebrytende forskning (Kunnskapsdepartementet, 2014b).

Kvalitetsdimensjonen som kommer til uttrykk i den første talen handler særlig om standarder:

Vi har en universitet- og høyskolesektor vi kan være stolte av. Men det betyr ikke at vi kan si oss tilfreds eller fornøyd. De internasjonale standardene universiteter og høyskoler måles mot, er en list som heves kontinuerlig (Røe Isaksen, 2014).

Videre nevnes kvalitet en rekke ganger i kunnskapsministerens syv punkter for hva som vil være førende for hva han skal gjøre i den blåblå regjeringens periode (Røe Isaksen, 2014), og satsningsområdene spiller på flere av kvalitetsdimensjonene. Økonomi/effektivitet kommer her kanskje mest til uttrykk, gjennom struktur, finansiering og norsk deltakelse i EUs forskningsprogram Horisont 2020. Det unike og fremragende skal satses på gjennom utviklingen av flere verdensledende forskningsmiljøer, som likevel også er et strukturelt virkemiddel basert på standarder. Lærerutdanninger må heve standarden og utdanne «de beste lærerne». Og avslutningsvis handler prioritering av forskning som «gir oss den konkurransekraften som vi trenger og forskning som kan løse vår tids store utfordringer» om både relevans og økonomi/effektivitet.

Budskapet i den andre talen skiller seg ikke i stor grad fra budskapet i den første talen. Strukturendringene, som skal gi sektoren «den ultimate løsningen» i form av store og robuste utdanningsinstitusjoner, var allerede varslet året før. Strukturelle endringer fremheves (igjen) som en viktig forutsetning for å heve kvaliteten:

Hele hensikten med regjeringens kunnskapspolitik er å heve kvaliteten. Vi kan ikke møte morgendagens utfordringer med gårsdagens løsninger. Jeg mener at strukturen i [universitets- og høyskole]-sektoren er til hinder for å realisere potensialet (Røe Isaksen, 2015b).

Strukturreformen handler også om standarder, i form av en minstestandard for hvor små miljøer politisk ledelse anser som akseptabelt. I tillegg kan det gi en gevinst i form av økonomisk/effektiv kvalitetsheving når fagmiljøene blir større og kan utnyttes bedre. Dersom akademiske miljøer samles i større enheter og færre institusjoner vil de bli solide nok (i motsetning til «fragmenterte», «spredt» og «mangler [...] nasjonal koordinering»), og gjennom dette skal vi få fagmiljøer som kan «konkurrere internasjonalt» og «tiltrekke seg og bygge kompetanse». På denne måten kan vi få høyere utdanning av «topp kvalitet» (Røe Isaksen, 2015b).

På mange måter kan vi si at den andre talen har en annen grunntone enn den første, selv om budskapet ikke skiller seg dramatisk fra året før. I stedet for et stort fokus på krisefortellinger får tilhørerne her servert kunnskapsministerens drømmer og visjoner – og som nevnt tidligere, når «visjon» kobles mot «drøm», så gir det et positivt inntrykk. De mange positivt ladede ordene og uttrykkene som brukes, som for eksempel «stimulere nysgjerrigheten», «ambisjoner», «konkurransekraft», «skape verdier», «flinke folk», og «bærekraftig utvikling», veier kanskje til dels opp for begreper som «nødvendige endringer», «heve kvaliteten», «fragmenterte», «kritiske forhold», og gjør at talen gir inntrykk av et større mulighetsrom. Når kunnskapsministeren sier «Vi kan ikke møte morgendagens utfordringer med gårsdagens løsninger» etter «I have a dream» kan det tolkes som mulighet for innovasjon og utvikling, snarere enn en krisefortelling. Bruken av de

retoriske virkemidlene bidrar også til å gi talen en annen følelse. Kunnskapsministeren bruker gjentakelser av både «jeg ser [...]» og «hvis vi skal [...]», og begge gir uttrykk for en optimistisk tro på framtiden. Og det kan vi oppnå, om vi bare gjør som kunnskapsministeren oppfordrer til avslutningsvis: «Jeg vil at dere alle blir med» (Røe Isaksen, 2015b). Man kan kanskje tenke seg at kunnskapsministeren har ønsket å gi en «ikonisk» tale for høyere utdanning i Norge, slik talen han hentet inspirasjon fra var for borgerrettighetsbevegelsen i USA på 1960-tallet. Talen het «I have a dream», mens kontaktkonferansens overskrift dette året var «Kvalitetskultur i universitetene og høyskolene - finansiering og utdanning». Innleggene reflekterte i stor grad finansiering i høyere utdanning som tema, men det var også innlegg om læring, belønning og merittering, og utdanningskvalitet denne dagen. Ut fra programmet for dagen er det ikke lett å se hvor kultur for kvalitet kommer inn, utover det kunnskapsministeren selv sier i sin tale. Inntrykket er snarere at det er en prestasjonskultur («konkurranse for kvalitet») som ble fremhevet i kunnskapsministerens tale, og fokus er generelt på finansiering som styringsverktøy og virkemiddel for kvalitet i utdanning.

I den tredje talen endrer kunnskapsministeren fokus, og studentenes læring har blitt hovedbudskapet. Strukturreformen kom året før, og var (på papiret) en realitet ved årsskiftet. Kanskje trenger kunnskapsministeren et nytt «prosjekt» for å heve kvaliteten i høyere utdanning? Jeg kan selvfølgelig bare spekulere i grunnene til hvorfor dette skiftet i fokus skjer, eller hvem «alle som har ment at vi trenger en kvalitetsmelding» er, men både den generelle dreiningen mot at studentenes meninger i større grad skal vektlegges og en aktiv studentpolitisk organisasjon kan ha hatt betydning for dette. Ved åpningen av Norsk studentorganisasjon (NSO) sitt landsmøte i 2016 sa kunnskapsministeren at NSO er en pådriver arbeidet med kvalitetsmeldingen, og at det er studentene som har førstehåndskunnskapen (Fimland, 2016). NSO lanserte samme år studentenes egen kvalitetsmelding (NSO, 2016). Det kan også være et uttrykk for at politikkområdet høyere utdanning i Norge påvirkes av trender for utvikling fra andre politikkområder, eller av overnasjonale, mellomstatlige og transnasjonale prosesser som med tiden har fått økt betydning for utviklingen også i Norge (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 261).

Den omforente forståelsen [av kvalitet] må vi komme frem til i fellesskap. [...] Forskningslitteraturen gir oss imidlertid noen pekepinner om hva som skal til for at studentene skal lære mest mulig. Jeg skal peke på fem faktorer som jeg mener må være en del av vår kvalitetsforståelse (Røe Isaksen, 2016a).

Kvalitet kobles her til læringsbegrepet, og målet er blant annet at studentene skal «oppnå best mulig læringsresultater» (Røe Isaksen, 2016a). I utkast for forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring defineres læringsutbytte som «det en person vet, kan og er i stand til å gjøre som resultat av en læringsprosess» og kvalifikasjon som «et dokumentert læringsutbytte på et gitt nivå» (Kunnskapsdepartementet, 2016b). Det handler altså om

standarder, minimumsmål, for hva studentene bør lære. I kunnskapsministerens kvalitetsforståelse handler det som nevnt om å lære mest mulig. Dette kan selvfølgelig forstås som å lære mer enn de fastsatte standardene, men det er ikke gitt at læringsutbyttebeskrivelser tar høyde for det, og det er heller ikke denne formen av eksepsjonell kvalitet som omtales i den tredje talen. Nå vi vil «ha studenter som oppnår best mulig læringsresultater [...]» er det altså snakk om målbare resultater, ikke bare læring. Gert J.J. Biesta viser til at politikere har et abstrakt og distansert perspektiv på utdanning, der nettopp statistikk og prestasjonsmålinger er et poeng (2014, s. 24). Gjennom å fokusere på læringsutbyttebeskrivelser og læringsresultater får politisk ledelse dermed et apparat som kan brukes til å styre hva studentene lærer, og et middel til å fortelle opinionen om det går bedre (eller kanskje kunne skyldes på noen andre dersom det går i motsatt retning).

De siste årene har den politiske oppmerksomheten rundt prestasjoner og hva samfunnet får igjen for investeringene som blir gjort i utdanningssystemet økt. Dette har ført til at politikere og ledere har begynt å interessere seg i hvordan det er mulig å forbedre læringsutbyttet i utdanningene. Når målet er å forbedre resultatene, dreies oppmerksomheten mot kunnskapsprosessene ved universiteter og høyskoler – det vil si mot pedagogiske praksiser som undervisningsmetoder og vurderingsformer (Dale et al., 2011, s. 79). Ledelse i sektoren blir viktig fordi det handler om å endre på prosessene innad i organisasjonene.

Kunnskapsministeren ønsker fortsatt ikke å definere kvalitet, men ønsker i stedet å finne en «omforent forståelse». Omforent var, sammen med robust, et av Språkrådets fyord i 2015. Språkrådet vektla i sin kritikk av bruken av ordet at det ikke er noe i veien for å velge ord som er mer innarbeidet og gjenkjennelige, siden «omforent» ikke veier tyngre enn en helt vanlig enighet eller avtale (Språkrådet, 2016). Kunnskapsministerens snev av substantivsyke her kan kanskje tolkes som en omskriving av det langt enklere «vi må bli enige om hva vi mener med kvalitet». Og kanskje trengs det. I de to første talene var det ingen tvil om at strukturprosessen skulle føre til økt kvalitet, og det ble snakket masse om kvalitet og kvalitetsheving uten at det ble sett på som nødvendig å si noe mer om hva kvalitet faktisk er. Først i avslutningen av kontaktkonferansen i 2015 var det en paneldebatt der kvalitet i utdanning skulle utforskes nærmere, som kunnskapsministeren også nevnte i den andre talen.

Den talens tittel, «Fra struktur til kvalitet» indikerer at sektoren nå går *videre* fra struktur til kvalitet – og det til tross for at det i de to første talene ble sagt at kvalitet også skulle være styrende for de strukturelle endringene. Men det hjalp altså ikke så mye å endre strukturen, for det er fortsatt like tvingende nødvendig å heve kvaliteten – vi har ikke noe alternativ:

Med dette bakteppet tror jeg at jeg trygt kan slå fast at arbeidet med å heve kvaliteten i høyere utdanning er tvingende nødvendig. Ikke fordi tilstanden i norsk høyere utdanning

er dårlig. Men fordi Norge skal håndtere store samfunnsutfordringer og endringer, og vi er helt avhengige av universiteter og høyskoler for å lykkes (Røe Isaksen, 2016a).

Talen avsluttes med at kunnskapsministeren har en ambisjon om å komme med en stortingsmelding om kvalitet; «En melding som bidrar til styrket kvalitetskultur. En melding som bidrar til å øke studentenes læringsutbytte» (Røe Isaksen, 2016a). Igjen er det det standarder som fremheves som kvalitet, og denne kvaliteten må altså heves. Kontaktkonferansens tema i 2016 var «Kvalitet i høyere utdanning», og inneholdt programposter som kvalitetskultur i undervisningen, tilsyn for kvalitet, og hvordan fusjoner kan styrke kvalitet i studieprogrammer. Både talen og kontaktkonferansens innhold fokuserer fortsatt på de strukturelle endringene, som kunnskapsministeren presenterer i sin tale som en endring fra struktur til kultur.

Den fjerde talen innledes med et helt annet perspektiv enn det som har vært førende i kunnskapsministerens tre første taler, der diskursen vår tids utfordringer har vært bakteppet for at endringer er nødvendig i universitets- og høyskolesektoren:

Alle som noen gang har satt sin fot på et universitet eller en høyskole, husker foreleseren som virkelig åpnet øynene dine og fikk deg til å se verden på en ny måte. Som virkelig tok deg alvorlig som student. Som brakte deg inn i det akademiske fellesskapet. Dette er det fremste oppdraget til høyere utdanning. For kunnskap er ikke en vare som skal formidles og konsumeres. Det er noe som oppstår og utvikler seg når underviser og studenter kommer sammen [...] (Røe Isaksen, 2017).

Kunnskapsministeren tar altså her eksplisitt avstand fra markedsdiskursen som ellers kommer tydelig fram i talene til kontaktkonferansen, ved å si at kunnskap *ikke* er en vare som skal formidles og konsumeres. Gjennom et fokus på standarder, økonomi og effektivitet, og gjennom å fokusere på studenter og arbeidsliv som premissleverandører for kvalitet i utdanning, er det nettopp et syn på kunnskap som noe som kan produseres som først og fremst har blitt fremmet gjennom kunnskapsministerens taler til kontaktkonferansen. Ved å heve kvaliteten, gjennom strukturelle endringer i institusjonsstrukturen og «bedre» undervisning, kan «vi» realisere kunnskapssamfunnet på den måten den blåblå regjeringen fremhever i sin politiske plattform, og kompetanse kan dermed bli en vare vi kan leve av i framtiden.

Det blir i den fjerde talen identifisert syv mål for kvalitetsmeldingen (Røe Isaksen, 2017):

- Alle studenter skal møte krevende og engasjerende studier.
- Alle studenter skal møtes som ansvarlige deltakere i egen læring og integreres godt i det sosiale og akademiske fellesskapet.

- Studieprogrammene skal ha tydelige læringsmål og god helhet og sammenheng
- Alle studenter skal møte aktiviserende og varierte lærings- og vurderingsformer, der digitale muligheter utnyttes
- Studieprogrammene skal utvikles i samarbeid med arbeidslivet
- Alle studenter skal møte undervisere med god faglig og utdanningsfaglig kompetanse
- Utdanning og undervisning skal verdsettes.

Disse syv punktene samsvarer i stor grad med de fem faktorene kunnskapsministeren la til grunn for en forståelse av kvalitet i den tredje talen, men det er også noen punkter som skiller seg fra det kunnskapsministeren sa året før. «Vi må ha høye ambisjoner på studentenes vegne» har nå blitt til «alle studenter skal møte krevende og engasjerende studier», og «alle studenter skal møtes som ansvarlige deltakere i sin egen læring». Ansvaret plasseres ikke bare hos utdanningsinstitusjonene, men hos utdanningsinstitusjonene og studentene i fellesskap, og gjennom ord som «krevende» og «ansvarlige deltakere» legges det i større grad opp til at studentene selv må gripe de mulighetene utdanningsinstitusjonene gir dem. En generell digitaliseringsagenda, både i universitets- og høyskolesektoren og i samfunnet generelt, viser seg ved at det spesifikt trekkes fram at «digitale muligheter [skal] utnyttes».

Kvalitetskultur fra den tredje talen er nå opphevet til tittelen for hele stortingsmeldingen, og er ikke lenger et eget definert mål. Dette punktet fra talen året før er nå erstattet med to mer spesifikke punkter om at «studieprogrammene skal ha tydelige læringsmål og god helhet og sammenheng» og «utdanning og undervisning skal verdsettes». I tillegg er det tatt inn et nytt mål om at «alle studenter skal møte undervisere med god faglig og utdanningsfaglig kompetanse» - et mål som kan sees som et tiltak for å nå målet om å heve status til undervisningen, slik kunnskapsministeren etterlyste i talen året før samt i invitasjonen til å gi innspill til kvalitetsmeldingen. Men i alle tilfeller står kultur for kvalitet igjen som det overbyggende begrepet for alle målene i kvalitetsmeldingen:

Noe av det viktigste studentene kan eksponeres for, er nettopp en kultur for kvalitet, der det er et felles ansvar for å hele tiden lete etter måter å bli enda bedre på. Sammen. I fellesskap (Røe Isaksen, 2016b).

De syv målene for kvalitetsmeldingen viser, til tross for at de er endret noe fra året før, ingen endring i hvilke kvalitetsdimensjoner som vektlegges når det er snakk om kvalitet i utdanningene. Det er i like stor grad standarder og relevans som vektlegges, og det endelige målet handler om økonomi og effektivitet; «Hvis undervisningen blir bedre, vil det få positive ringvirkninger for studentenes tidsbruk, læring og gjennomføring».

Den fjerde talens tittel er «Kvalitet i høyere utdanning», og det er i hovedsak kvalitetsmeldingen som er tema for dagen, som har en relativt likelydende tittel, «Kvalitet i utdanningene». Andre innlegg omhandler erfaringer med eller problemstillinger knyttet til konkurransearenaer, meritteringsystem, fagfellevurderinger og utviklingsavtaler, som alle er kvalitetshevende tiltak som foreslås i kvalitetsmeldingen.

Talen avsluttes med det samme den startet med, nemlig universitetene og høyskolenes dannelsesoppdrag – «å stimulere klassiske dyder som kritisk tenkning, kreativ problemløsning, evne til å håndtere kompleks og tvetydig informasjon, etisk refleksjon – er viktigere enn noensinne» (Røe Isaksen, 2017). Kunnskapsministeren viser i denne sammenhengen til filosofen Bertrand Russell, som en gang sa at det var et misforhold mellom den sunne skepsis vi praktiserer i vår daglige erfaringsverden, og den blinde tillit vi viser vitenskapen, men at vi i dag i stadig større grad viser mer usunn skepsis, også til vitenskapen. I vår «post truth»-verden skal kvalitetsmeldingen gi verktøyene for å løse dannelsesoppdraget på en enda bedre måte.

Når man ser denne avslutningen av den fjerde talen i sammenheng med målene som defineres for kvalitetsmeldingen, kan det synes som at snakket om dannelses oppdrag er kun det – snakk. Når målet om høyere kvalitet i utdanningen til syvende og sist handler om kvalitetsheving i studentenes tidsbruk, læring og gjennomføring, så tillegges kvalitetsmeldingens tiltak en annen betydning i talen enn hva den faktisk har i virkeligheten.

I de tre første talene snakkes det også om dannelses oppdrag, mens tiltakene først og fremst handler om struktur. Dannelsesoppdraget knyttes særlig opp mot utvikling innenfor eget fag, og i den tredje talen helt spesifikt opp mot arbeidslivet som brukere av ferdig utdannede kandidater. Her vektlegges det at arbeidslivet må bidra i utformingen av studieprogrammene – i samspill med solid fagkunnskap – fordi aktører i arbeidslivet er opptatt av hvilken kompetanse som er nødvendig i fremtidens arbeidsliv, og «som uttrykker et veldig klart behov for at studentene må utvikle de ferdighetene vi ofte tenker på som kjennetegn ved høyskolers og universiteters dannelsesoppdrag (Røe Isaksen, 2016a).

Det er mulig at dannelses oppdrag er noe som kunnskapsministeren må snakke om, siden det er en del av høyere utdanningsinstitusjoners rolle og oppdrag som kulturinstitusjoner. Enten det, eller så tas disse klassiske dannelsesidealene som en selvfølge – noe de ikke nødvendigvis er. Ex.phil.-ordningen ved de gamle universitetene har som nevnt blitt kuttet ned etter innføringen av kvalitetsreformen (Skirbekk, 2011, s. 266), mens det for de mer yrkesrettede profesjonsutdanningene som tidligere ble tilbudt ved høyskolene aldri har vært noen generell ordning. Når stadig mer læring, praksis og relevans skal inn i de treårige grunnutdanningene på bachelornivå, kan man kanskje ikke stole på at det er tilstrekkelig å snakke om dannelses oppdrag.

Vår tids utfordringer er grunnen til at kvaliteten må heves. Også i Norge må vi utnytte systemet for forskning og høyere utdanning bedre, for å oppnå både global konkurransekraft og økonomisk vekst (Gornitzka & Olsen, 2006. s. 264). Gjennom å realisere kunnskapsamfunnet skal vi sikre vår fremtidige verdiskapning og velferd (Regjeringen, 2013, s. 57). Vår tids utfordringer gjør at dette er den eneste muligheten vi har – There Is No Alternative («TINA-syndromet») gir kunnskapsministeren et pressmiddel når han ber universitets- og høyskolesektoren trekke i samme retning - mot høyere kvalitet (Røe Isaksen, 2016a). Men forslagene og tiltakene som lanserer spiller i stor grad på markedsdiskursen, der prinsipper om kunnskapsproduksjon og læring, styring gjennom standarder og konkurranse, og kunder/brukere som premissleverandører skal bidra til høyere kvalitet i utdanning.

4.5 Kvalitetsbegrepet i kvalitetsmeldingen

Den blåblå regjeringen har ikke definert hva de mener med kvalitet i høyere utdanning, siden dette «ikke fungerer for et så komplekst og mangefasettert fenomen» (Røe Isaksen, 2016a). Da kunnskapsministeren inviterte til å gi innspill til kvalitetsmeldingen i 2016, sa han derimot at «[v]i skal skrive ut hva [kvalitet] er, hvordan det ser ut, og hvordan vi skal oppnå det» (Fimland, 2016).

Når kvalitetsmeldingen kommer, er kvalitetsbegrepet fortsatt like udefinert. Kvalitet omtales derimot på denne måten:

Litteraturen peker på at kvalitet er et mangefasettert konsept. Det finnes en rekke forståelser og definisjoner av «kvalitet»: Kvalitet handler om standarder som skal overholdes, og om å møte forventninger og krav. Men det handler også om det fremragende, og om variasjon, mangfold, utvikling og innovasjon, effektivitet og relevans. (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 15)

En fotnote til dette avsnittet viser til Harvey & Greens «mye refererte kvalitetsdefinisjon», men kvalitetsdimensjonene er her referert i en bestemt rekkefølge. Rekkefølgen i teksten sier noe om hvilke meninger som er viktige og mindre viktige (van Dijk, 1997, s. 29). Det er altså først og fremst standarder, forventninger og krav regjeringen ønsker å fremheve i forbindelse med kvalitet i høyere utdanning. De andre kvalitetsdimensjonen nevnes også, men nettopp med bruken av ordet «også» viser at disse andre dimensjonene ved kvalitetsbegrepet kanskje ikke er like viktige. I kvalitetsmeldingen utvides også Harvey & Greens kvalitetsforståelse med begrepene «variasjon», «mangfold» og «innovasjon». Dette kan være begreper den blåblå regjeringen vurderer som viktige, eller de kan være en mer moderne forståelse av hva som ligger i utvikling, som i denne stortingsperioden i større grad har blitt fremstilt som innovasjon snarere enn det klassiske dannelsesopdraget i høyere utdanning.

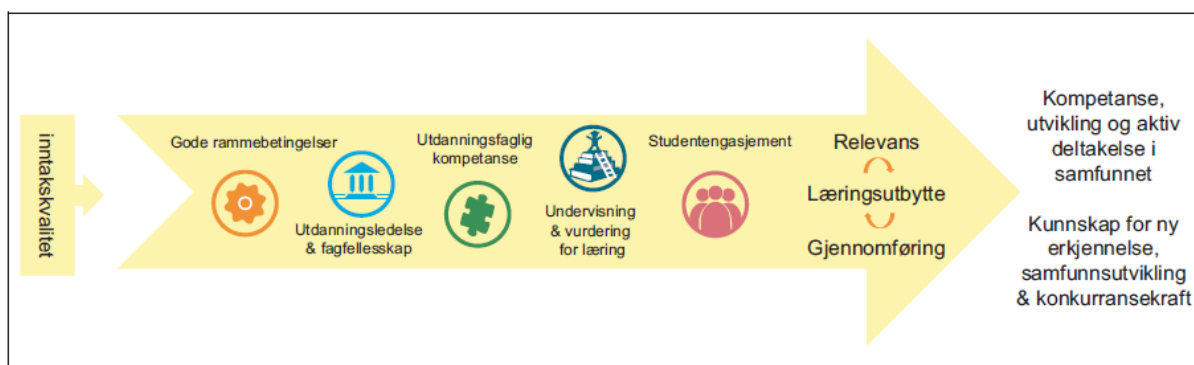
Et poeng i denne sammenheng er at Harvey & Greens transformative kvalitetsdimensjon, som jeg har koblet opp til dannelsesdiskursen i denne oppgaven, ikke nevnes i denne omtalen av kvalitetsbegrepet i det hele tatt. Dette blir først nevnt når de mer generelle og overordnede målene for høyere utdanning omtales i slutten av avsnittet:

Overordnede mål for Kunnskapsdepartementet er kunnskap for ny erkjennelse, samfunnsutvikling og konkurransekraft, samt kompetanse, utvikling og aktiv deltakelse i samfunnet (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 15).

Omtalen av kvalitetsbegrepet fortsetter slik:

I Norge har det vært tradisjon for å synliggjøre at mange faktorer er avgjørende for kvalitet i høyere utdanning. Begreper som har blitt benyttet, er «rammekvalitet», «inntakskvalitet», «prosesskvalitet», «programkvalitet», «resultatkvalitet», «undervisningskvalitet», «styringskvalitet» og «relevanskvalitet» (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 15).

Dette omtales også som flere kvalitetstilnærminger som alle er relevante for norsk høyere utdanning, uten at det problematiseres videre hvilke som har hatt størst betydning, eller hva som gjør dem viktige. Det kan derfor sees som en utskrivning av begreper som har blitt brukt i norsk utdanningsforskning, men noen av begrepene finner vi også igjen i kvalitetsmeldingens modell over faktorer for kvalitet i høyere utdanning (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 16):



Figur 2 Kvalitetsmeldingens faktorer for kvalitet i høyere utdanning

Denne figuren spiller på kvalitetsdimensjonene «inntakskvalitet» (som brukes direkte), «prosesskvalitet» (som illustreres med pilen, og som inneholder temaer som er omtalt i kvalitetsmeldingen), og «resultatkvalitet» (definert som relevans, læringsutbytte og gjennomføring). De generelle målene er i figuren også plassert som et resultat, men utenfor selve prosessen.

Begrepene relevans, læringsutbytte og gjennomføring spiller på Harvey & Greens kvalitetsdimensjoner relevans, standarder og økonomi og effektivitet, og at kvalitetsmeldingen vektlegger disse viser at kunnskapsministerens «snakk» i de fire talene er i overensstemmelse med tiltakene som kommer i kvalitetsmeldingen. Disse tre begrepene omtales også nærmere i kapittelet som omhandler kvalitetsbegrepet i kvalitetsmeldingen, og kan derfor sees som operasjonaliseringen av målene for kvalitet i høyere utdanning.

At kvalitetsbegrepet ikke skrives ut, slik kunnskapsministeren lovte i invitasjonen til å komme med innspill til kvalitetsmeldingen, kan sies å både være en styrke og en svakhet i kvalitetsmeldingen. Kvalitet er et emosjonelt positivt ladet begrep, og har svakt kognitivt innhold. En svært presis definisjon av kvalitetsbegrepet vil kunne bli for snever, og dermed bidra til dårligere kvalitet som helhet. Det kan derfor være bevisst fra politisk ledelses side å ikke definere for mye. Samtidig gjør klarheten i begrepet til at politisk ledelse i større grad kan bruke det til å begrunne det de ønsker å gjøre, nesten uansett hva det er.

Standarder er den kvalitetsdimensjonen som fremheves først i omtalen av kvalitetsbegrepet i kvalitetsmeldingen, og analysen har også vist at standarder, sammen med relevans og økonomi og effektivitet er kvalitetsdimensjonene som vektlegges i størst grad i det politisk ledelse har gjort innenfor høyere utdanning i de fire årene med blåblå regjering. I de fire talene er det likevel nesten bemerkelsesverdig lite «snakk» om standarder. Mens relevans fremstilles som noe bra og riktig, sett i lys av den store samfunnsmessige betydningen av utdanning, og økonomi og effektivitet er en selvfølge i produktivitetens tegn, så skjules standarder bak et mer positivt begrep om «kultur for kvalitet». Det kan synes som at politisk ledelse ikke ønsker å fremheve at de i stor grad styrer etter standarder, som kan eller ikke kan være høye. Enten det, eller så tror de selv på den positive konnotasjonen av kulturbegrepet, eller mangler en bevissthet om at kulturbegrepet først og fremst er uttrykk for en standard.

5. Oppsummering og konklusjon

Som jeg har vist i analysekapittelet ovenfor, er det ingen tvil om at kunnskapsministeren har snakket mye om kvalitet i høyere utdanning i den blåblå regjeringsperioden. Ikke bare det – kvalitet har vært et ledende prinsipp («kvalitet først og fremst», som er tittelen på den første talen), og den avgjørende faktoren for «hvor godt vi lykkes» (Røe Isaksen, 2014). Kvalitet som begrep brukes altså aktivt uten at politisk ledelse ønsker å definere hva de mener med kvalitet. Dette kan være en bevisst strategi fra politisk ledelse. Kunnskapsministeren viser selv flere ganger til at en definisjon «ikke fungerer for et så komplekst og mangefasettert fenomen» (Røe Isaksen, 2016a), men så lenge kvalitetsbegrepet er uklart, vil det også kunne romme forskjellige mål og vurderinger av hva som er kvalitet (Frølich et al., 2015, s. 168).

I dette kapittelet vil jeg svare på problemstillingen, konkludere med hvilke hovedfunn jeg har kommet fram til i denne oppgaven, samt komme med noen avsluttende kommentarer.

5.1 Struktur for kvalitet i høyere utdanning

For å finne svar på mitt første forskningsspørsmål, om hva kvalitet egentlig er, har jeg gått igjennom sentrale teorier om kvalitet. Disse viser at kvalitet i høyere utdanning er et relativt begrep, som avhenger av hvilket perspektiv man legger til grunn.

Gjennom å bruke Lee Harvey og Diana Greens etter hvert klassiske definisjon av kvalitetsbegrepet i høyere utdanning har jeg undersøkt hvilke dimensjoner av kvalitet som uttrykkes i mitt empiriske materiale. Analysen har vist at det særlig er kvalitetsdimensjonene standarder, økonomi og effektivitet, og relevans som vektlegges når kunnskapsministeren i den blåblå regjeringen snakker om kvalitet i høyere utdanning. Dette tyder på at kvalitetsbegrepet, i hvert fall i en blåblå forståelse, ikke er så komplekst og mangefasettert som politisk ledelse hevder at det er, men så lenge begrepet fortsatt er uklart, kan det tilpasses til å argumentere for mer eller mindre akkurat det politisk ledelse ønsker å gjøre. På den måten er kvalitet besnærende enkelt, fordi ingen kan argumentere imot et mål om god kvalitet eller jobbe i mot et mål om at kvaliteten skal bli bedre.

Harvey & Green kom fram til sine fem dimensjoner ved å spørre ulike aktører som studenter, lærere, næringsliv, offentlig forvaltning og myndigheter om hva deres konkrete forståelse av kvalitetsbegrepet var (Prøitz & Stensaker, 2015, s. 27). Enkelte har senere hevdet at innholdet i kvalitetsbegrepet har endret seg over tid, men nettopp derfor er det fortsatt relevant å bruke denne klassiske oppfatningen av kvalitetsbegrepet, fordi vi da kan se hvilke oppfatninger som er dominerende i dag.

For å finne svar på mitt andre forskningsspørsmål, om hvilken kvalitet politisk ledelses tiltak er rettet mot, har jeg diskutert tiltak og forslag til tiltak i det empiriske materialet, sett i lys av både diskurser de representerer og kvalitetsdimensjonene de gir uttrykk for. Hensikten med en diskursanalyse er å undersøke hvilke mønstre som finnes i de utsagnene man analyserer, og hvilke sosiale konsekvenser de ulike diskursive framstillingene av virkeligheten får (Winther Jørgensen & Phillips, 1999, s. 28). Diskurser finnes altså egentlig ikke – de er forenklinger og systematiseringer av de meningene som kommer til uttrykk i en tekst.

Gjennom diskursanalysen kommer det fram at virkemidlene den blåblå regjeringen har tro på er sterkt knyttet til markedsideologiske prinsipper. Utviklingen i retning av styring via standarder er derimot ikke ny, eller begrenset til den blåblå regjeringen. Fremveksten av evaluerings-, kvalitetssikrings- og akkrediteringsregimer har pågått over lenger tid. Den er påvirket av generelle trender innenfor høyere utdanning i Europa, og har gjort seg gjeldende i Norge særlig siden vi implementerte de sentrale elementene i Bologna-prosessen gjennom kvalitetsreformen i 2003 (Gornitzka & Olsen, 2006, s. 267).

Kvalitetsreformen var langt på vei en studiereform for at studentene skulle lykkes bedre. Studentaktiverende undervisnings- og vurderingsformer skulle i større grad tas i bruk, og det ble innført nytt karaktersystem og utdanningsplaner, som skulle bidra til tettere oppfølging av studentene (Meld. St. 16, 2016-2017, s. 18). Med kvalitetsmeldingen følger den blåblå regjeringen opp de ambisjonene som lå til grunn for kvalitetsreformen, men som ennå ikke er realisert (Røe Isaksen, 2016a). I tillegg tilfører kvalitetsmeldingen noen nye tiltak, som kan synes å være mer knyttet til den blåblå regjeringens ideologiske grunnlag, og til nettopp markedsdiskursen. Eksempler på disse er innføringen av en nasjonal konkurransearena for utdanningskvalitet og meritteringssystemer for økt status for undervisning.

De har ikke vært stor uenighet eller debatt om tiltak innenfor høyere utdanning i årene før den blåblå regjeringen tok over i 2013 (Volckmar, 2014, s. 482). Siden politikerne ikke nøyaktig kan forutse hva som virker eller hvilke behov som ligger i fremtiden er det derfor legitimt at politikere med ulike ideologiske forankringer fremmer ulike politiske løsninger på omtrent de samme problemstillingene (Hølleland, 2008, s. 46-47). Likevel er det forventet at fire år med blåblå politikk har resultert i en høyredreining også i utdanningspolitikken, og at det i mer snever grad har blitt satset på høyere utdanningsinstitusjoner som kunnskapsbedrifter (Volckmar, 2014, s. 494).

I tillegg synes reformtakten å ha økt de siste fire årene med blåblått styre. Kvalitetsheving er Høyres politiske budskap innen utdanningspolitikk hver gang de har makten (Hølleland, 2008, s. 46), og det kan nå nesten virke som at Høyre må skynde seg å vise handlekraft mens de fortsatt er i posisjon til å påvirke et politikkområde som partiet anser som viktig. Dette kan illustreres med et

eksempel fra «inntakskvalitet», som også ble omtalt under lærerutdanning. Ikke bare fremmes et forslag i kvalitetsmeldingen om at lærestedene i større grad skal kunne fastsette slike krav selv. Kunnskapsdepartementet sendte i mars 2017 også ut forslag om felles nasjonale spesielle opptakskrav for opptak til sykepleierutdanning på ekstraordinær høring, med sikte på å fastsette nye krav før valget i 2017, og før det i det hele tatt er gjort erfaringer med en forsøksordning (som Kunnskapsdepartementet i 2015 selv inviterte lærestedene til å søke om) med et lignende krav (Kunnskapsdepartementet, 2017a).

Selv om Høyre følger opp politikk fra tidligere, skiller også tiltakene seg noe fra de rødgrønnes politikk innenfor høyere utdanning. Det legges press bak strukturreformen, som under rødgrønt styre var basert på frivillighet i sektoren, utdanning knyttes nærmere opp til koblingen mellom forskning og næringsliv i et såkalt kunnskapstriangel (kilde), samt at den blåblå regjeringen har valgt å foreslå virkemidler kjent fra forskning for også å øke utdanningskvalitet. Men – siden denne oppgaven kun tar for seg blåblått styre i perioden 2013-2017 er det selvsagt helt umulig å spå hva som ville skjedd om vi ikke hadde fått den blåblå regjeringen etter valget i 2013.

I vurderingen av om det en innholdsmessig endring i bruken av kvalitetsbegrepet, og hvordan denne eventuelt begrunnes viser analysen at det ikke er noen endring i kvalitetsbegrepet. I hele det empiriske materialet for denne oppgaven er det kvalitetsdimensjonene standarder, relevans, og økonomi og effektivitet som vektlegges. Derimot er det en endring i snakket rundt kvalitet. Underveis i det blåblå regjeringsperioden endrer fokuset fra forskning, struktur og finansiering til kultur og studentenes læring.

Statsminister Erna Solberg sa i sin tale ved kontaktkonferansen 2017 at stortingsmeldingen om kvalitet er siste del i en tretrinnsrakett, der langtidsplanen for forskning og høyere utdanning var første del og strukturreformen var andre del (Solberg, 2017). Ved å omtale de tre stortingsmeldingene som en treleddet kjede, gis det uttrykk for at fokus på kvalitet i utdanningene var en planlagt utvikling helt fra den blåblå regjeringen tok over. Det er likevel lite som indikerer at et slikt fokus har vært planlagt i de tidlige dokumentene i den blåblå regjeringsperioden. Målene for langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2015 – 2024 er definert som styrket konkurransekraft og innovasjonsevne, løse store samfunnsutfordringer, og utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet (Meld. St. 7, 2014-2015, s. 7). Den første talen henger tematisk godt sammen med både denne og den blåblå regjeringens plattform. Ved å bruke metaforen «rakett» kan man se for seg de to første stortingsmeldingene som den gradvise oppbyggingen til «den store finalen», men de som skal motivere beslutningene sine i ettertid, trenger ikke nødvendigvis å henvise til den logikken de benyttet før beslutningen. De kan i stedet ettersjalisere, ved å begrunne det som allerede har skjedd ved hjelp av konsekvenslogiske resonnementer (Brunsson & Brunsson, 2015,

s. 25). Det blir et politisk språklig verktøy, som danner en illusjon om et helhetlig politisk prosjekt, til tross for at det ikke nødvendigvis var planlagt sånn.

Hvordan brukes så kvalitetsbegrepet av politisk ledelse for å (forsøke å) styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren? Jo, nettopp ved å snakke om det. Det er gjennom språk at det skapes handlingsrom for politikk, og det uklare i kvalitetsbegrepet gjør at kvalitet kan begrunne hva som helst av tiltak som politisk ledelse ønsker å gjennomføre i universitets- og høyskolesektoren. At snakket rundt kvaliteten har skiftet fokus ser ikke ut til å ha hatt noen betydning. Det er de samme kvalitetsdimensjonene som vektlegges i hele den blåblå regjeringssperioden, og budskapet er hele veien at forbedring er nødvendig.

Å (forsøke å) forbedre verden er jo også en politikers oppgave. Gjennom å konstruere vår tids utfordringer som et problem i den offentlige diskursen, kan løsninger som presenteres lettere få gjennomslag i offentligheten. Reformert som bidrar til å løse problemene og øke kvaliteten vil fremstå som legitime. Fordi «snakket» påvirker våre virkelighetsoppfatninger tror vi på det kunnskapsministeren sier, selv om teorien om begrenset rasjonalitet viser at politisk ledelse i realiteten ikke har nok informasjon til å gjennomføre rasjonelle beslutninger. De vet faktisk ikke nøyaktig hvordan fremtiden vil se ut eller hvilke tiltak som vil løse nåværende eller framtidige problemer, men kunnskapsministeren kan gjennom aktiv bruk av motsetningsforholdet mellom «det vi har» og «det vi ønsker» likevel bidra til å styre utviklingen i universitets- og høyskolesektoren i den retningen den blåblå regjeringen ønsker.

Politisk ledelse kan også beslutte endringer, og har derfor reell makt over universitetene og høyskolene. Finansieringssystemet bidrar til å muliggjøre gjennomføringen, siden det også ligger makt i form av økonomiske insentivordninger bak politisk ledelses ord. Det trenger derimot ikke å være sammenheng mellom snakket og de beslutninger og handlinger som politisk ledelse initierer. I denne oppgaven vises det gjennom dannelsesdiskursen, der vi i liten grad finner igjen snakket om de klassiske dannelsesidealene i tiltakene politisk ledelse foreslår. De generiske ferdighetene som vektlegges, som teknologisk kompetanse og innovasjon, er i større grad midler som kan bidra til å omsette kunnskap til verdiskaping, slik den blåblå regjeringen uttrykte som mål i sin politiske plattform (Regjeringen, 2013, s. 57). Gjennom å snakke om det, kan politisk ledelse gi inntrykk av at de fortsatt vektlegger det klassiske dannelsesoppdraget, selv om tiltakene viser at det hovedsakelig er de markedsideologiske prinsippene som vektlegges i styringen av sektoren.

Politisk ledelse er også del av samfunnsutviklingen, og de styrer slik det forventes at god styring i samfunnet skal være. Universiteter og høyskoler møtes nå med forventninger om at de må være effektive produsenter av undervisnings- og forskningstjenester i tråd med det som etterspørres fra brukere, studenter og arbeidsliv nasjonalt og internasjonalt. Deres rolle i samfunnet kan derfor

synes å være i endring kulturinstitusjoner til kunnskapsbedrifter (Vabø, 2003, s. 75). Innenfor en logikk der kunnskap og økonomi kobles sammen på denne måten, får høyere utdanning først og fremst instrumentell oppmerksomhet (Stensaker & Karseth, 2014, s. 285). Den blåblå regjeringens tiltak henger godt sammen med denne logikken, og analysen viser at det først og fremst er strukturelle tiltak som brukes som tiltak for å heve kvaliteten i høyere utdanning.

5.2 Konklusjon

Politisk ledelse snakker om kvalitet hovedsakelig innenfor tre kvalitetsdimensjoner; Standarder, økonomi og effektivitet, og relevans for studenter og arbeidsliv. De viser selv til at kvalitetsbegrepet er komplekst og mangefasettert, samtidig som de selv, gjennom sine tiltak, har en klar oppfatning av hvilken kvalitet de ønsker å vektlegge i sin politikk. Ved å aktivt bruke uklarheten som ligger i kvalitetsbegrepet, og ved å ikke uttalt definere hvilken kvalitet de prioriterer, kan de likevel begrunne alle tiltak de ønsker å gjennomføre.

Kvalitetsdimensjonen relevans fremstilles som riktig og viktig å prioritere, sett i lys av den store samfunnsmessige betydningen av utdanning. Det er også forventet at kvalitetsdimensjonen økonomi og effektivitet vektlegges. Den blåblå regjeringen gikk til valg på kutt i byråkrati, og har gjennom sin «avbyråkratiseringsreform» lansert årlige innsparingskrav for universitetene og høyskolene over statsbudsjettet. Dette fremstår også som «fornuftig» styring av en stadig økende offentlig sektor. Politisk ledelse skjuler derimot kvalitetsdimensjonen standarder bak et mer positivt begrep om «kultur for kvalitet». Dette gjør at styringen etter standarder på grunn av «snakket» fremstår som noe annet enn det den egentlig er. Når kunnskapsministeren i den tredje talen bruker uttrykket «fra struktur til kvalitet» er det først og fremst snakk om et illusorisk skifte i fokus. Mens strukturendringene også var også begrunnet med kvalitet, er virkemidlene i «kultur for kvalitet» først og fremst strukturelle og målbare.

Reformer er ofte konstruert for å legitimere et tiltak politisk ledelse ønsker å innføre. Å lansere «kultur for kvalitet» kan det rett og slett gi den blåblå regjeringen mulighet til å innføre markedsideologiske virkemidler den har tro på, som økt konkurranse i indre markeder og kundetilfredshet. Politikuttforming er kontinuerlige og konfliktfylte prosesser hvor motstridende verdier og spørsmål om makt brytes mot hverandre. Det politikerne bestemmer på makronivå, påvirker hvordan praksis og ledelse må utføres i de enkelte organisasjonene (Dale et al., 2011, s. 95). Politikernes forventninger og krav gjør at lærestedene blir tvunget til å gjennomføre tiltak politisk ledelse ønsker, som igjen kan medføre at de må prioritere vekk noe annet. Politisk ledelse driver derfor en form for detaljstyring, selv om lærestedene på papiret har tilstrekkelig faglig autonomi til å selv prioritere. Hva politikerne vektlegger i sin politikk har derfor betydning for universitetene og høyskolene, og den blåblå regjeringens ideologi får dermed betydning for utviklingen i universiteter og høyskoler.

Kunnskapsministeren har brukt uttrykket «kultur spiser struktur til frokost», en variant av Peter Druckers uttrykk «kultur spiser strategi til frokost», og viser til at strukturelle endringer ikke nødvendigvis er nok til å oppnå de ønskede endringene av kulturen (Røe Isaksen, 2015a). Når kultur for kvalitet i tillegg er bygget på sterk ledelse, instrumentell styring og strukturelle forhold har vi kanskje ikke kommet så mye lenger. Men det høres i alle fall fint ut når det snakkes om...

5.3 Veien videre og avsluttende kommentarer

I denne masteroppgaven har jeg gjennomført en kritisk politisk diskursanalyse av utvalgte tekster innenfor en stortingsperiode, der politisk ledelse har sin partipolitiske tilhørighet på høyresiden av norsk politikk. Jeg har sett på bruken av kvalitetsbegrepet kun innenfor denne stortingsperioden. Etter arbeidet med denne oppgaven er jeg av den oppfatning at både partipolitisk tilhørighet og de større samfunnsmessige utviklingstrendene har betydning for politikktutformingen, og det kunne derfor vært av interesse å sammenligne med andre perioder der politisk ledelse har en annen partipolitisk tilhørighet. Kritisk diskursanalyse kan være en nyttig metodikk for å undersøke endringer over tid, og analyser av hvordan språk har blitt brukt er et godt utgangspunkt for å undersøke politisk endring, nettopp fordi språk ikke er nøytralt, men gir uttrykk for en bestemt forståelse av virkeligheten.

Opgaven er et eksempel på hvordan man kan knytte en metodikk som kritisk politisk diskursanalyse til kvalitetsbegrepet, men for å undersøke kvalitetsbegrepets bruk kunne det også vært relevant å bruke andre metodikker for å analysere bruken av kvalitetsbegrepet fra flere sider. Analysen kunne også vært utvidet til å gjelde flere kilder, både offentlige, men også mediekilder, som også er en viktig del av samfunnsdebatten. I denne oppgaven er ikke disse analysert, kun tatt med som et bidrag til å forstå konteksten der kvalitetsmeldingen har blitt til.

Etter hvert vil det også være aktuelt å se nærmere på hvilke endringer vil helt faktisk komme ut av kvalitetsmeldingen. Et sentralt funn som ofte trekkes fram i studier av offentlige organisasjoner, deriblant universiteter og høyskoler, er at de i forbausende liten grad endrer seg, til tross for stadige reformer og endringer initiert av offentlige myndigheter (Frølich & Thune, 2015, s. 15). En viss organisatorisk glemsomhet bidrar til å motivere til gjennomføring av stadig nye reformer, samtidig som at politisk ledelse i liten grad ansvarliggjøres. Ofte kan det synes som at det viktigste er å sette reformen ut i livet, ikke å undersøke i ettertid om de «virket» (så sant ikke det da ikke gir begrunnelse for en ny reform). Innen reformen hadde virket er det uansett ikke usannsynlig at andre politikere med en annen ideologisk forankring har funnet en annen løsning på de samme problemene. Reformforsøk kan sees som et ledd i opinionsdanning, og forsøkene kan dermed i seg selv signalisere vilje til forandring og fornyelse til omgivelsene (Brunsson & Olsen, 1990, s. 22). Kvalitetsmeldingen kan derfor likevel få en betydning, selv om den ikke fører til store endringer i

strukturer, prosesser, produktivitet eller effektivitet, nettopp for «snakk» påvirker våre virkelighetsbilder.

Litteraturliste

- Aasen, P. & Prøitz, T. S. (2014). Lærerutdanning som høyere profesjonsutdanning. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm.
- Aasland, D. G., Eide, S. B., Grelland, H. H., Kristiansen, A. & Sævareid, H. I. (2011). *Kvalitet og kvalitetsopplevelse : en bok om kvalitet i arbeid med mennesker*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Alvesson, M. (2004). *Kunskapsarbeite och kunskapsföretag*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Alvesson, M. (2011). *Tomhetens triumf*. Stockholm: Atlas.
- Aune, A. (2000). *Kvalitetsdrevet ledelse - kvalitetsstyrte bedrifter*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Aven, T. (2016). Robusthet. Hentet fra <https://snl.no/robusthet>
- Bang, H. (2011). *Organisasjonskultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Biesta, G. J. J. (2014). *Utdanningens vidunderlige risiko*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Bleiklie, I. & Frølich, N. (2014). Styring, organisering og ledelse i høyere utdanningspolitikk. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm.
- Borlaug, S. B., Thune, T. & Gulbrandsen, M. (2015). Samspill mellom utdanning, forskning og innovasjon - kunnskapstriangelet i politikk og praksis. I N. Frølich (Red.), *Hva skjer i universiteter og høyskoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brunsson, N. & Brunsson, K. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Busch, T. & Vanebo, J. O. (2011). Interne markeder - fokus på bestiller-utfører-modellen. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cuban, L. (1990). Reforming Again, Again, and Again. *Educational Researcher*, 19(1), 3-13.
- Dale, E. L., Gilje, N. & Lillejord, S. (2011). *Gjennomføring av utdanningsreformer i kunnskapssamfunnet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Ekren, R. (2014). Sosial reproduksjon av utdanning? *Samfunnsspeilet*, 2014(5), 20-24.
- Fairclough, N. (1993). Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: The universities. *Discourse & Society*, 4(2), 133-168.
- Fairclough, N. & Fairclough, I. (2012). *Political Discourse Analysis. A method for advanced students*. Oxon: Routledge.
- Fimland, Ø. (2016, 21.04). Isaksen: Kvalitet er som porno. *Khrono*. Hentet fra <https://khrono.no/samfunn/2016/04/isaksen-hos-nso>

- Frølich, N., Gulbrandsen, M. & Stensaker, B. (2015). Hva har skjedd i universiteter og høyskoler? I N. Frølich (Red.), *Hva skjer i universiteter og høyskoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Frølich, N., Gulbrandsen, M., Vabø, A., Wiers-Jenssen, J. & Aamodt, P. O. (2016). *Kvalitet og samspill i universitets- og høyskolesektoren* (NIFU-rapport). Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Frølich, N., Hovdhaugen, E. & Terum, L. I. (2014). Kvalitet, kapasitet og relevans. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet og relevans: Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Frølich, N. & Thune, T. (2015). Hva skjer i universiteter og høyskoler? I N. Frølich (Red.), *Hva skjer i universiteter og høyskoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gornitzka, Å. & Olsen, J. P. (2006). Europeiske endringsprosesser og høyere utdanningsinstitusjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 47(02), 259-274.
- Gumport, P. J. (2000). Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives. *Higher education*, 39(1), 67-91.
- Hagtvet, B. & Ognjenovic, G. (Red.). (2011). *Dannelse. Tenkning, modning, refleksjon. Nordiske perspektiver på allmenndannelsens nødvendighet i høyere utdanning og forskning*. Oslo: Dreyers forlag.
- Hansen, T. I. (2015). Tellekantsystemet. Hentet fra <https://snl.no/tellekantsystemet>
- Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.
- Harvey, L. & Williams, J. (2010). Fifteen Years of Quality in Higher Education. *Quality in Higher Education*, 16(1), 3-36.
- Hatch, M. J. (1997). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Helland, H. & Wiborg, Ø. (2014). Retningsvalg i høyere utdanning - hvor langt faller eplet fra stammen? I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hitching, T. R., Nilsen, A. B. & Veum, A. (Red.). (2011). *Diskursanalyse i praksis : metode og analyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hovdhaugen, E. & Wiers-Jenssen, J. (2015). Hvordan vurderer studenter og nyutdannede utdanningens kvalitet og relevans? I N. Frølich (Red.), *Hva skjer i universiteter og høyskoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hølleland, H. (2008). Reformen som skaper reformer. *Bedre skole*, 4, 46-49.
- Høyre. (2013a). Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017 som artikkel. Hentet 16.01.17 fra <https://hoyre.no/aktuelt/arkiv/hoyres-stortingsvalgprogram-20132017-som-artikkel-html/>
- Høyre. (2013b). Nye ideer, bedre løsninger. Hentet 16.01.17 fra <https://hoyre.no/aktuelt/arkiv/nye-ideer-bedre-losninger/>
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2005). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Oslo: Abstrakt.

- Kalleberg, R. (2011). *Dannelse som faglig fordring i høyere utdanning*. I B. Hagtvet & G. Ognjenovic (Red.), *Dannelse. Tenkning, modning, refleksjon. Nordiske perspektiver på allmenndannelsens nødvendighet i høyere utdanning og forskning*. Oslo: Dreyers forlag.
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for etter- og videreutdanning 2012-2015*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/f_4269b_kompetanse_for_kvalitet.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2014a). *Høringsbrev - forslag om endringer i forskrift om opptak til høyere utdanning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---forslag-om-endringer-i-forskrift-om-opptak-til-hoyere-utdanning---matematikkkrav/id2005371/>
- Kunnskapsdepartementet. (2014b). *Kontaktkonferansen 2014: Mangfold og elite*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/kontaktkonferanser/kontaktkonferansen2014_ok.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2014c). *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/planer/kd_strategiskole_web.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2015a). *Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kompetanse-for-kvalitet/id2439181/>
- Kunnskapsdepartementet. (2015b). *Kontaktkonferansen 2015: Kvalitetskultur i universitetene og høyskolene - finansiering og utdanning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/73c49fa44fde4c1ba65ccf9097836da7/program-kontaktkonferansen-2015.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2016a). *33 besto ny matematikkprøve*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/33-besto-ny-matematikkprøve/id2511161/>
- Kunnskapsdepartementet. (2016b). *Høring av utkast til forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisning til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forskrift-om-nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring-og-om-henvisningen-til-det-europeiske-kvalifikasjonsrammeverket-for-livslang-laring/id2476646/>
- Kunnskapsdepartementet. (2016c). *Kontaktkonferansen 2016: Kvalitet i høyere utdanning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f241914dc04586b7508dd053ad70c8/program---kontaktkonferansen-2016.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Høyring - Forslag om endringer i forskrift om opptak til høgre utdanning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-endringer-i-forskrift-om-opptak-til-hoyere-utdanning/id2539074/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Satsningsområde: Kvalitet i høyere utdanning*. Hentet 22.04.2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/innsikt/kvalitet-i-hoyere-utdanning/id2008162/>
- Kyvik, S. (2014). *Utviklingen av universitets- og høyskolesystemet i et europeisk perspektiv*. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm.

- Kårstein, A. & Aamodt, P. O. (2012). *Opptakskrav, vurderingsformer og kvalitet i sykepleierutdanningen*. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/280872/NIFUrapport2012-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Loge, J. (2017, 27.01.). Slutt på undervisningsplikt og forskningsfri. *Uniforum*. Hentet fra <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2017/01/%E2%80%93-slutt-pa-undervisningsplikt-og-forskningsfri.html>
- Lycke, K. H. (2011). Høyere utdanning på høyt internasjonalt nivå - fortolkninger og mulige konsekvenser. *Uniped*, 34(2), 5-17.
- Mathisen, W. C. (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: hva, hvorfor og hvordan*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- McKinsey. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company. Hentet fra <http://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-best-performing-school-systems-come-out-on-top>
- Meld. St. 7. (2014-2015). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-7-20142015/id2005541/>
- Meld. St. 16. (2016-2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*.
- Meld. St. 18. (2014-2015). *Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/>
- Meld. St. 27. (2000-2001). *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-2000-2001-/id194247/>
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative Research : A Guide to Design and Implementation*. Somerset: Wiley.
- Moren, J. (2001). Makt og universitetspolitikk. Departemental styring av Universitetet i Oslo i 1990-årene. I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den Fragmenterte staten : reformer, makt og styring* (s. 425-453). Oslo: Gyldendal akademisk.
- NOKUT. (2008). *Evaluering av ingeniørutdanningen i Norge 2008*. Oslo: Norsk organ for kvalitet i utdanning (NOKUT). Hentet fra http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Norsk_ utdanning/Evaluering/INGEVA/Rapporter/INGEVA_NOKUT_%20del%201%20Hovedrapport.pdf
- NOKUT. (2010). *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010*. Oslo: Norsk organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Hentet fra http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Norsk_ utdanning/Evaluering/Førskolelærer/Hovedrapport_Flueva.pdf
- NOKUT. (2016). Sikring og utvikling av utdanningskvalitet. Hentet fra <http://www.nokut.no/no/Fakta/Utdanningskvalitet--norsk-utdanning/Sikring-og-utvikling-av-utdanningskvalitet/>
- NOKUT. (2017). *Sentrale funn fra pilotprosjektet Underviserundersøkelsen*. Hentet fra http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Norsk_ utdanning/Underviserundersøkelsen/Sentrale_funn_fra_pilotprosjektet_Underviserundersøkelsen.pdf

- NOU 2000: 14. (2000). *Frihet med ansvar— Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Oslo: Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-14/id142780/>
- NOU 2008: 3. (2008). *Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NSO. (2016). *Studentenes kvalitetsmelding*. Hentet fra <http://student.no/content/uploads/2016/06/Studentenes-kvalitetsmelding.pdf>
- NTNU & UiT. (2016). *Innsats for kvalitet. Forslag til et meritteringssystem for undervisning ved NTNU og UiT Norges arktiske universitet*. Hentet fra <https://www.ntnu.no/documents/1263030840/1268058549/Innsats+for+kvalitet+-+Forslag+til+et+meritteringssystem+for+undervisning+ved+NTNU+og+UiT+Norges+arktiske+universitet.pdf/aadea128-638f-4e2f-8516-5a2ffa54b87a>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Konkurransopolitikk*. Hentet 22.04.2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/id1363/>
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (2007). Mellom økonomi og kultur; det europeiske universitetet i endring. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 23(3), 267-349.
- Oxford Dictionaries. (2017). *Word of the Year 2016 is...* Hentet fra <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>
- Prøitz, T. S. & Stensaker, B. (2015). Fra en elitistisk til en demokratisk forståelse av kvalitet. I N. Frølich (Red.), *Hva skjer i universiteter og høyskoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvolden: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>
- Røe Isaksen, T. (2014). *Kvalitet først og fremst*. Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen 2014. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kvalitet-forst-og-fremst/id749237/>
- Røe Isaksen, T. (2015a, 29.01.). *Fem ting jeg har lært som kunnskapsminister*. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Torbjorn-Roe-Isaksen-skriver-Fem-ting-jeg-har-lart-som-kunnskapsminister-65727b.html>
- Røe Isaksen, T. (2015b). *I have a dream*. Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen 2015. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kunnskapsministerens-tale-til-kontaktkonferansen-2015/id2362101/>
- Røe Isaksen, T. (2016a). *Fra struktur til kvalitet*. Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen 2016. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kontaktkonferansen-2016-fra-struktur-til-kvalitet/id2470109/>
- Røe Isaksen, T. (2016b). *Invitasjon til å komme med innspill til stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/92639b41fdc740cf95d39750b6173c20/uh_invitasjon-til-a-gi-innspill-til-stortingsmelding-om-kvalitet-i-hoyere-utdanning-l1015809.pdf

- Røe Isaksen, T. (2017). Kvalitet i høyere utdanning. Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen 2017. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kontaktkonferansen-2017/id2527525/>
- Saarinen, T. (2010). What I Talk About When I Talk About Quality. *Quality in Higher Education*, 16(1), 55-57.
- Samdal, O. & Olsen, D. R. (2014, 30.07.). Overbooking kan også gi studiekvalitet. *Aftenposten* Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Overbooking-kan-ogsaa-gi-studiekvalitet-83283b.html>
- Skagestad, O. G. (2015). NPM som skyteskive (igjen). *Stat & Styring*, 24(01), 18-21.
- Skirbekk, G. (2011). Universitetet som dannelsesagentur. I B. Hagtvet & G. Ognjenovic (Red.), *Dannelse. Tenkning, modning, refleksjon. Nordiske perspektiver på allmenndannelsens nødvendighet i høyere utdanning og forskning*. Oslo: Dreyers forlag.
- Solberg, E. (2013, 06.09.). Slik bygger vi kunnskapssamfunnet. *E24*. Hentet fra <http://e24.no/kommentarer/slik-bygger-vi-kunnskapssamfunnet/21527153>
- Solberg, E. (2017). Den nært forestående stortingsmeldingen om kvalitet – utfordringer og tiltak. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kontaktkonferansen/id2527437/>
- Språkrådet. (2016). Årets fyord. Hentet fra <http://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/hva-skjer/Aktuelt/2016/arets-fyord/>
- Stensaker, B. (2014, 25.03.). Kvalitet i høyere utdanning: behov for en mer nyansert debatt. *Forskningspolitikk*. Hentet fra <http://fpol.no/kronikk-kvalitet-i-hoyere-utdanning-behov-for-en-mer-nyansert-debatt/>
- Stensaker, B. & Karlsen, R. (1996). *Kvalitet i høyere utdanning: teori, empiri og praksis* (Rapport (Norsk institutt for studier av forskning og utdanning : trykt utg.), Bind 1/96). Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Stensaker, B. & Karseth, B. (2014). Heltidsstudenten - et utdatert ideal? I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet & relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm.
- Storehaug, J. S. (2017, 03.02.). 6 teknologier som forandrer din jobb og hverdag. Hentet fra <http://www.digitalhverdag.media/2017/02/03/6-teknologier-som-forandrer-din-hverdag-og-jobben-din/>
- Studietilsynsforskriften. (2013). *Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning* Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-02-28-237>
- Tønnessen, E. & Larsen, H. (2017, 16.01.). AFI-forsker advarer sterkt mot bruk av lønn som motivator. *Khrono*. Hentet fra <https://khrono.no/campus/2017/01/afi-forsker-om-bruke-lonn-som-belonning>
- Vabø, A. (2003). Universiteter under forandring - makt og motstand. *Sosiologisk tidsskrift*, 11, 75-85.
- van Dijk, T. A. (1997). What is political discourse analysis. *Belgian journal of linguistics*, 11(1), 11-52.
- Vikøren, B. M. & Pihl, R. (2012). Merkevarerbygging. Hentet fra <https://snl.no/merkevarebygging>
- Volckmar, N. (2014). Et blå-blått utdanningspolitisk skifte? - En studie av den utdanningspolitiske retorikken i partiprogrammene til stortingsvalget 2013 og Sundvollen-plattformen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 98(06), 482-494.

- Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- With, M. L. & Mastekaasa, A. (2014). Karakterer, opptakskrav og lærerrekuttering. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wittek, L. & Habib, L. (2012). Undervisningskvalitet som praksis. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 96(03), 223-235.
- Øvretveit, J. (1992). *Health service quality : an introduction to quality methods for health services*. Oxford: Blackwell scientific publications.
- Ålvik, T. (1996). Noen betraktninger over uttrykket kvalitet. *Uniped*, 5(02), 14-23.