

Konstitutive betingelser for uddannelsesledelse i et spændingsfelt mellem ekstern styring og krav om selvstyring

Masterafhandling, 4. januar 2011

Lis Madsen, MPA, hold 2009

Vejleder: Dorthe Pedersen

INDHOLD

Summary.....	3
Indledning med problemformulering	5
Afhandlingens design.....	6
Læsevejledning	6
Vigtige begreber:	7
Teori.....	8
Analysestrategi	11
Empiri.....	13
Analyse 1: Kontekstanalyse – analyse af det eksterne styringskrav	14
Indledning	14
Analyse af, hvordan der tales om kvalitet og kvalitetssikring i uddannelsespolitiske dokumenter	15
Uddannelsesstyringens målsætning	15
Styringens karakter	16
Den sproglige form: Hvordan tales der om kvalitet, kvalitetssikring og akkreditering i de politiske dokumenter ..	20
De konstitutive betingelser for uddannelsesledelse i et kontekstperspektiv.....	27
Konklusion på analyse 1: kontekstanalysen	27
Analyse 2: Analyse af de institutionelle udfordringer for uddannelsesledelse i en tid med central styring og decentralt ansvar	29
Indledning	29
Analyse af Læreruddannelsens Ledernetværks oversættelse af den eksterne styring	30
Akkreditering og kvalitetssikring på dagsordenen i LLN	30
LLN's strategiske arbejde med legitimitet	36
LLN's betydning for læreruddannelsernes lokale arbejde med akkreditering	38
Konklusion på analyse af læreruddannelsens ledernetværks oversættelse af den eksterne styring.....	38
Analyse af rum for uddannelsesledelse på Professionshøjskolen Metropol	39
Professionshøjskolens system til kvalitetssikring	40
Læreruddannelsen Metropol's arbejde med akkreditering	43
Konklusion på analyse af rum for uddannelsesledelse på Professionshøjskolen Metropol.....	46
Konklusion: De konstitutive betingelser for uddannelsesledelse set i lyset af ekstern styring og decentralt ansvar	47
Litteraturliste:	51
Bilagsoversigt:	53

SUMMARY

During the past 30 years the public sector has undergone an extensive process of modernization focusing on management of the economy, efficiency and results orientation. My thesis analyzes the reform process of the education system. This process has among other things led to a merging of many small monoprofessional institutions of education into big multiprofessional independent university colleges acting on the market conditions. But the specific challenge of the university colleges is that they are addressed as independent “business enterprises” and at the same time micromanaged by the state (e.g. through performance and framework management, introduction of performance pay and quality assurance requirements. These conditions – with decentralization and recentralization – set a new agenda for management of education.

In this thesis I have performed research of the constitutive conditions for education management by the university colleges’ vice principals. I have investigated how education management can be carried out in the tension between central management – including requirements for quality assurance and accreditation – and a decentralized structure in which the conditions for education management are negotiated constantly. I have a constructivist approach – I see the changes in the education field as an expression of a social construction and will deal with how a changed discourse will construct education and education management in a new way.

The conversion of the educational system into a corporate structure is followed by a new discourse of education. I have analyzed the political discourse of education and management as it is expressed in the Danish government’s action plan “*Bedre uddannelse*” (Better Education) from 2002, the strategy of globalization “*Fremgang, fornyelse og tryghed*” (Prosperity, innovation and security) from 2006 and other governance documents. The government articulates its visions on education and extrapolates education as an important competitive parameter. Therefore quality assurance and control are needed. In 2006 the government formulated a demand for accreditation of all educations. Quality is projected as something that can be put into a formula in a qualification framework and which can be measured through an accreditation. The new discourse of education can be regarded as a neoliberal discourse of competition and control. This discourse focuses on the comparability of the educations and output. It does not focus on outcome – the quality of the content of the educations. This is a discourse of mistrust – there is no confidence that the educations produce the requested product.

In a new institutional analysis of *Læreruddannelsernes Ledernetværk* (The network of vice principals in the teacher education) I examine how this network puts the demand for accreditation on the agenda. My analysis shows how the network through the agenda and discussion interprets and edits the political discourse and the rationalized myths that this discourse represents, and presents a vision of how the requirement for accreditation can be presented locally so that it (also) appears as a tool for development and thus meaningful to employees at a teacher education. It also shows that the network articulates the rationalized myths of the teacher education and “the culture of the former teacher-training colleges” (as I conceptualize it).

Further on I analyze how the vice principal of *Læreruddannelserne på Metropol* (Teacher Educations at the Metropol) works towards securing quality and accreditation. This analysis gives me an empirical insight into how the space for education management is construed at the Metropol. It becomes clear that the task and the space of the educations management is not a foregone conclusion, but they are created through negotiation or fight by every single vice principal.

Based on my analyses I discuss the constitutive conditions for education management, and my conclusion is that modern, public education management is characterized by the fact that management is carried out in a hyper complex context including many external and internal demands for control and many different opinions on what education management is. The vice principal must be able to navigate between many – often conflicting – rationales and cultures and must construe his/her own identity of management among the many possible management styles.

The vice principal must find his/her own fixed placed from where (s)he can act as a creative force to construe collectively binding decisions in the actual teacher education - decisions that reflect the logics and paradoxes by which the institution is determined.

INDLEDNING MED PROBLEMFORMULERING

Det offentlige Danmark har siden 2001 været igennem omfattende reformer på en lang række centrale områder. Det gælder også uddannelsessektoren, hvor der inden for de seneste 10 år er sket store forandringer bl.a. på området for mellemlange videregående uddannelser. Organisatorisk har vi set en udvikling fra mange små institutioner, fx 18 lærerseminarier og 32 pædagogseminarier, over en samling af de mellemlange videregående uddannelser i 22 centre for videregående uddannelse (CVU'er) i 2002 til etableringen af 8 store professionshøjskoler pr. 1.1. 2008¹.

Etableringen af de nye professionshøjskoler kan iagttages som et led i en virksomhedsgørelse af uddannelsesområdet med indførelse af kontraktstyring, resultatmåling, konkurrenceudsættelse og ledelsesudvikling (Pedersen 2008).

Ændringerne på uddannelsesområdet kan ses som et led i den reformering, der siden 2001 har omformet den offentlige sektor (Pedersen, Greve og Højlund, 2008). Baggrunden for reformerne, herunder dannelsen af store professionshøjskoler, kan ifølge Dorthe Pedersen forstås som italesættelsen af tre overordnede problemer inden for det offentlige: Et udgiftspolitisk problem, et effektivitetsproblem og et konkurrenceproblem (Pedersen 2008).

De organisatoriske forandringer kan iagttages som en udløber af den New Public Management-tænkning, der er det ideologiske grundlag for moderniseringen af hele den offentlige sektor. Moderniseringen blev påbegyndt i 80'erne og har fokus på økonomisk styring, effektivitet og resultatorientering. Som Pedersen påpeger, fører det til en række neoliberale styringsprincipper, der er karakteriseret af en dobbelthed og en tiltagende spænding mellem nye former for regulering, ofte betegnet re-regulering i governancelitteraturen (mål- og rammestyring, kodeks, evaluering og overvågning etc.) og nye krav om selvstyring (decentralisering, bæredygtighed, lokalt råderum, organisations- og lederudvikling etc.) (Pedersen, 2008: s.32). Den særlige udfordring for de offentlige organisationer er, at de både opfattes som autonome enheder, der selv skal formulere strategi og vision/mission, men samtidig kan de ses som detailstyrede af staten. Dette særlige paradoks er en af de ledelsesudfordringer, der kendetegner offentlig ledelse i dag. Jeg tager hermed afsæt i Pedersens analyse af den offentlige sektor som en sektor, der på den ene side har frihed til selvstyring, men på den anden side er styret gennem selvevaluering og reflektiv kontrol (Pedersen, 2008). Den moderne stat hviler ifølge Villadsen på en spidsfindig kombination af totaliserende procedurer og individualiserende teknikker. (Villadsen: 2006, side 158). Det er en interesse for at undersøge dette spændingsforhold, som er det overordnede udgangspunkt for min afhandling.

Ifølge Vibeke Normann Andersen har globaliseringen fremkaldt et andet syn på uddannelse. I regeringens Handlingsplan *Bedre Uddannelser* er målsætningen ...*at de danske uddannelses tilbud skal stå mål med de bedste i verden, også når der gennemføres evalueringer og benchmarking på tværs af landene* (Regeringen: 2002, s. 8). Den uddannelsesbureaukratiske styring i mange vestlige lande afløses i disse år en anden form for styring, hvor det er marked, responsivitet over for brugerne, kvalitetsmålinger og central kontrol, der sættes i stedet (Andersen:2004, Jacobs: 2000). Den moderne styring har flyttet fokus til output: til uddannelsernes resultater.

Som et konkret eksempel på en ny form for statslig styring af uddannelserne i Danmark ruller et krav om, at alle uddannelser skal akkrediteres², ind over uddannelsessektoren i disse år og binder meget energi og mange arbejdstimer. Der er truffet politisk beslutning om, at alle uddannelser i Danmark skal akkrediteres, både eksisterende og nye uddannelser. Kravet om akkreditering kan iagttages som et konkret eksempel på en recentralisering i forlængelse af decentraliseringen af de videregående uddannelser. Med decentralisering følger et behov for politisk styring og kontrol.

Kravet om akkreditering har sat en forandringsproces i gang i uddannelsessystemet: Nye procedurer indføres, og et nyt sprog har fundet vej til uddannelsessystemet. Indførelsen af nye teknologier som fx akkreditering sætter sine

¹ I dag er der 7 professionshøjskoler. Allerede ved professionshøjskoledannelsen blev det besluttet, at de to i Syddanmark skulle lægges sammen til en senest 1.1. 2012 (LBK nr. 1091 af 18/11/2008).

² Akkreditering er et fænomen, der ruller ind over Europa i øjeblikket og indgår som et led i Bologna-processen om at skabe sammenlignelige uddannelser inden for EU.

tydelige spor i uddannelserne. Målinger, indikatorer og evalueringer overvåger ikke passivt en institutions præstationer, men er med til at skabe standarder for præstationer og definere, hvad der er god kvalitet (Andersen og Dahl: 2007). Jeg er i min afhandling interesseret i at undersøge, hvordan kvalitetsstyringen påvirker uddannelsessektoren. Jeg iagttager kravet om akkreditering igennem et governmentality-perspektiv som et eksempel på styring på institutioners selvstyring. Jeg er i forlængelse heraf optaget af at undersøge dialektikken mellem at styre og at blive styret gennem teknologier som akkreditering.

Mit udgangspunkt er en interesse for at undersøge, hvordan fokus på kvalitetssikring og krav om akkreditering påvirker/sætter rammer for uddannelsesledelse. Min erkendelsesinteresse udspringer af mit job som uddannelsesleder i en stor professionshøjskole i København, University College Capital (UCC), hvor jeg til dagligt udfordres af at skulle navigere mellem forskellige og ofte modsatrettede krav og rationaler. En konkret og aktuel udfordring er den forestående akkreditering af læreruddannelsen i foråret 2011. Akkreditering italesættes som kvalitetssikring, men hvad er det for et kvalitetsbegreb, der træder frem i styredokumenterne, og på hvilken måde påvirker kravet om akkreditering og akkrediterings- og kvalitetsdiskursen professionsuddannelserne og den lokale uddannelsesledelse.

Med etableringen af store professionshøjskoler, der styres gennem udviklingskontrakter, og hvor bestyrelse og leder tildeles det fulde ansvar (Regeringen 2006), skabes der nye betingelser for (uddannelses)ledelse. De nye heterofone organisationer tæller mange forskellige mellemlange videregående uddannelser, og selvstændiggørelsen medfører, at der opstår nye arbejdsopgaver, nye ledelsesopgaver og nye lag af ledelse. Dorthe Pedersen betegner moderne offentlig ledelse som *public governance*. Kendetegnet ved public governance er, at styring og ledelse foregår i *selvrefererende, selvorganiserede og flydende enheder i en polycentrisk struktur* (Pedersen: 2008, s. 120). Ledelsesrummet hviler således ikke længere på en formel autoritet.

Mens rektor for en læreruddannelse tidligere havde en af staten tildelt autoritet som uddannelsens pædagogiske overhoved, er rektor for en professionshøjskole leder af en koncern, der forventes at fungerer på markedsvilkår. Betingelserne for ledelsen af en læreruddannelse i en professionshøjskole er med professionshøjskoledannelsen således ændret radikalt. En analyse af, hvordan kravet om akkreditering og kvalitetssikring sætter rammen for uddannelsesledelse, kan i lyset af ovenstående ikke ses isoleret, men må iagttages i sammenhæng med de ændrede betingelser for professionshøjskolerne og deres ledere.

Jeg når hermed frem til min problemformulering:

- **Hvilke konstitutive betingelser for uddannelsesledelse skabes med etablering af nye store professionshøjskoler?**
- **Hvordan skabes der rum for uddannelsesledelse i et spændingsfelt mellem central politisk styring med krav om kvalitetssikring og akkreditering og en decentral struktur, hvor ledelsesrummet ikke er defineret og afgrænset på forhånd?**

AFHANDLINGENS DESIGN

LÆSEVEJLEDNING

Fokus i min afhandling er de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse i en heterofon organisation, der på en gang anråbes som selvstyrende og som styret af eksterne krav. Et sådant fokus kalder på flere delanalyser. For

overskuelighedens skyld har jeg valgt at dele analysen op, så de eksterne krav analyseres i Analyse 1, mens genstanden for den eksterne styring behandles i Analyse 2.

Efter læsevejledningen indleder jeg min afhandling med at redegøre for mit teoretiske afsæt. I forlængelse heraf præsenterer jeg mine overordnede analysestrategiske overvejelser og de analysebegreber, jeg anvender i analyserne. Ved indledningen til mine analyser operationaliserer jeg den konkrete analyse. Analysestrategiafsnittet afsluttes med en præsentation og min empiri. Analysedelen i min masterafhandling falder som sagt i to hoveddele. I Analyse 1 undersøger jeg den politiske kontekst for uddannelsesledelse, her konkretiseret i krav om akkreditering og kvalitetssikring. Denne analysedel rummer dels en diskursanalyse af, hvordan kvalitet italesættes politisk, og hvad det er for en forestilling om kvalitet, der dukker op i de politiske dokumenter, dels en analyse af styringens karakter – konkretiseret i den danske kvalifikationsramme og de 17 kriterier, som bl.a. læreruddannelsen skal akkrediteres efter. Min analyse af den eksterne styring munder ud i en analyse og diskussion af, hvordan uddannelserne konstrueres i de eksterne styringsdokumenter.

I Analyse 2 vender jeg blikket mod genstanden for styring. For at få indblik i, hvordan uddannelsessektoren, i mit tilfælde læreruddannelsen, responderer på den eksterne styring, har jeg dels valgt at undersøge, hvordan Læreruddannelsens Ledernetværk som institution møder og oversætter de udefrakommende krav, dels hvordan der skabes rum for uddannelsesledelse på professionshøjskolerne, konkret på Læreruddannelserne Metropol³.

Under overskriften *De konstitutive betingelser for uddannelsesledelse* sammenfatter og diskuterer jeg på baggrund af de centrale pointer fra Analyse 1 og Analyse 2 de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse i de nye selvstyrende professionshøjskoler. Denne sammenfatning betragter jeg som en konklusion på min afhandling og dermed som en udfoldelse af de spørgsmål, jeg rejser i min problemformulering.

VIGTIGE BEGREBER:

Min afhandling har fokus på ledelse, styring, ledelsesrum. Jeg har valgt at definere disse begreber her i læsevejledningen, så det fra starten fremgår, hvad jeg forstår ved begreberne.

Med Foucault opfatter jeg ledelse som en social konstruktion og praksis; ledelse er ikke noget på forhånd fastlagt, men noget der konstrueres i en given kontekst. Pedersen definerer ledelse som *det at skabe forestillinger på helhedens vegne og dermed sikre, at der kan træffes kollektivt bindende beslutninger for en given enhed* (Pedersen: 2008). Jeg tilslutter mig denne definition, men udvider den med Klaus Majgaards pointe om, at moderne ledelse på grund af krydspres ikke er i stand til at repræsentere helheden og foretage overordnede prioriteringer: *Ledelse er præget af det grundlæggende paradoks, at helhed altid kun kan formuleres lokalt – fra et partielt synspunkt. Dog kan ledelse fra et lokalt synspunkt forsøge at skabe refleksion over forskelle mellem kommunikationslogikker og deres blinde pletter* (Majgaard: 2008/2009, side 273). Ledelse bliver i denne optik den kreative kraft, der skal skabe kollektivt bindende beslutninger for en given enhed på baggrund af refleksioner over de logikker og paradokser, en given enhed er underlagt.

Jeg definerer i tråd med governmentality-litteraturen styring som "conduct of conduct". Styring forstås som en aktivitet, der former aktørers handlingsfelt (Dean: 2008), en nærmere indkredsning af begrebet og dets betydning for min analyse tages op i teoriafsnittet nedenfor.

Med ledelsesrum forstår jeg de diskursive og institutionelle mulighedsbetingelser for offentlig ledelse (Pedersen 2008).

³ Læreruddannelserne Metropol er betegnelsen for den ordinære læreruddannelse og meritlæreruddannelsen i Professionshøjskolen Metropol.

I afhandlingen bruger jeg begrebet institutioner i betydningen meningsdannende strukturer (kognitive, normative og regulative), der muliggør og begrænser aktørers handling. (Pedersen, Greve og Højlund 2008). I citater forekommer *institutioner* og *uddannelsesinstitutioner* dog i betydningen konkrete uddannelser og uddannelsessteder.

TEORI

Som det allerede er fremgået implicit af indledningen, er mit videnskabsteoretiske udgangspunkt socialkonstruktivistisk. Jeg ser såvel staten som andre offentlige organisationer som sociale konstruktioner. Jeg trækker på en sociologisk samfundsdiagnose af det moderne samfund. Det overordnede teoretiske afsæt er dels Foucaults diskursanalyse (og hans magtbegreb og governmentalitybegreb), dels den sociologisk nyinstitutionelle teori og en række af denne teoris centrale begreber.

Diskurs definerer jeg som en regularitet i spredning af udsagn over tid. Diskursen er indskrevet i det sociale, den bringer noget til eksistens. Den følger visse "taleregler" og afgør, hvad der kan siges på et givet tidspunkt, og hvordan der kan tales om bestemte forhold. Man kan med Foucault sige, at der kan iagttages en bestemt diskursiv praksis inden for bestemte regimer. Diskursen skaber objekter og subjekter. Udsagn er seriøse talehandlinger, der skaber objekter og positioner, hvorfra subjekter kan tale. Diskursen konstruerer personer, territorier eller zoner som objekter, der kan styres og reguleres. Diskursanalysen sætter ifølge Villadsen fokus på den knowhow, der muliggøre, at styringsobjekter kan opstå (Villadsen: 2006, s. 99).

Foucaults begreb governmentality er et centralt udgangspunkt for min forståelse af styring. Governmentality kan beskrives som en magttænkning og ledelsestænkning, der er indlejret i liberale retsstater. Der er ifølge Foucault tale om en ny form for styringstænkning og styringsudøvelse, der opstår i Vesteuropa i *den tidlige moderne periode* (Dean: 2008). Ifølge Dean interesserer governmentality-analytikken sig for en tænkning, der er indlejret i de programmer, der har til formål at styre eller reformere adfærd. En governmentalityanalyse er optaget af, hvordan denne tænkning er indlejret i de tekniske redskaber, praksisser og institutioner, der anvendes for at forme og omforme adfærd (Dean: 2008). Disse praksisser producerer sandheder og viden. Jeg anvender Foucaults governmentality-begreb til at undersøge, hvordan kvalitetsdiskursen og indførelse af akkreditering af uddannelser fører til nye institutionelle praksisser.

Governmentality –begrebet interesserer sig for, hvordan vi tænker styring. Styring defineres af Dean med en reference til Foucault som *conduct of conduct* (Dean: 2008). Styring kan betragtes som en kalkuleret og rationel aktivitet, der forsøger at lede menneskers adfærd. De, der søger at styre, ser menneskelig adfærd som noget, der kan kontrolleres og formes. Rationel udtrykker, at der er tale om et forsøg på at indføre en eller anden form for rationalitet i overvejelserne over, hvordan der kan styres (Dean: 2008). Foucault peger på, at der findes mange forskellige former for rationaliteter. Styring anses for et moralsk anliggende, fordi den hævder at vide, hvad der er en god og ansvarlig adfærd. Endelig søger styring at indvirke på, hvordan de styrende og de styrede leder sig selv. Styring dækker med denne definition ikke blot over, hvordan vi udøver autoritet over andre, men også over, hvordan vi styrer os selv. Dean fremhæver, at liberale styreformere ser *de styredes frihed som et teknisk middel til at realisere styringens mål* (Dean: 2008 s.). Sammenfattende, kan man sige, at dette styringsbegreb *conduct of conduct* forudsætter, at de styrede besidder en grundlæggende frihed til at tænke og handle anderledes.

Jeg iagttager kravet om akkreditering som et praksisregime og vil i forlængelse af min diskursanalyse af, hvordan der tales om kvalitet og kvalitetssikring, og hvad det er for et kvalitetsbegreb, der fremskrives i de analyserede dokumenter, undersøge opkomsten af dette praksisregime, og se på, hvad det er for vidensformer, det trækker på. Disse vidensformer definerer praksisregimernes objekter, udstikker retningslinjer for, hvordan der skal handles, fastsætter mål og ønskede resultater og definerer de professionelle og institutionelle domæner, hvorfra ekspertisen kan hentes (Dean: 2008). Med en governmentality-inspireret analyse ønsker jeg at forstå, hvordan institutionen omkring kvalitetssikring i form af akkreditering konstitueres som myndighedshavende og magtfuld, hvordan de

forskellige aktører tildeles bestemte former for magt, og hvordan de forskellige domæner konstitueres som objekt for styring og administration. Jeg ønsker at afdække akkrediteringspraksissens logik. Jeg vil i denne del af analysen forfølge vejen fra italesættelsen af kvalitetssikring og akkreditering som et anliggende for statslig styring til etableringen af en akkrediteringsinstitution i Danmark.

Tæt forbundet med - eller snarere indlejret i - governmentalitybegrebet er Foucaults magtbegreb. Foucault ser magtens som en skabende magt, der *søger at fremelske, opdyrke og stimulere bestemte evner hos borgerne* (Mik-Meyer og Villadsen: 2007, s. 17). Det er en magt, der er bange for at styre for meget. Jeg arbejder altså inspireret af Foucault med et *magt til* begreb, i stedet for et *magt over* begreb. Foucault fremhæver magtens produktive karakter. Den virker ved at gøre individer til og få individer til at gøre sig til bestemte subjekter (ibid. s. 172). Ifølge Foucault er magten i relationerne. Der styres på andres selvstyring, og ledes på andres selvledelse. Med et *magt til* begreb får jeg mulighed for at undersøge, *hvordan ledelse får "magt til" at lede, hvilken ledelsesautoritet der skabes, og hvordan beslutninger bliver kollektivt bindende* (Pedersen: 2008, s.203). Denne magt teori er et interessant perspektiv til en analyse af dialektikken mellem styring og selvstyring og vil blive anvendt i mine analyser.

Niels Thyge Thygesen påpeger, at ledelse ikke styrer gennem teknologier, men at det er teknologierne, der styrer ledelse. Styringsteknologier skaber mulighed for bestemte ledelsesroller. De afsætter bestemte betingelser for at være styrende og er ikke uskyldige redskaber (Thygesen: 2008). Jeg iagttager krav om kvalitetssikring og akkreditering som styringsteknologier og undersøger i min analyse, hvordan det, jeg vil betegne som kvalitetsteknologier, skaber nye betingelser for at bedrive uddannelsesledelse. Med afsæt i Foucaults magtbegreb producerer teknologierne mulighed for magt, magten til at være leder. Som det fremgår ovenfor forstår jeg magt som produktiv – en ledelses magt bygger på friheden til at træffe bindende beslutninger. Magten virker ved *forventningen* om sanktioner. I det øjeblik sanktionen indtræder, er der ikke længere tale om magt, men om tvang. Kravet om akkreditering indeholder mulighed for sanktion: Et uddannelsessted kan få en betinget eller negativ akkreditering, uddannelsesstedet vil derfor forsøge at undgå sanktion, men de har friheden til at beslutte, hvordan der skal arbejdes med kvalitetssikring, så man undgår sanktion. Ledelse kan i denne optik iagttages som en forlængelse af styringsteknologien: ledelsen kan ikke undsige sig teknologien, men teknologien skaber nye muligheder for at bedrive uddannelsesledelse.

Ifølge Foucault ser den moderne stat på en gang borgerne som en totalitet og som enkeltindivider. Den moderne stat er totaliserende, når den gør alle borgere til genstand for en bestemt form for styring og fx opdeler dem i bestemte kategorier, men individualiserende når den interesserer sig for den enkelte borgers personlighed og selvopfattelse. Med en reference til Foucault formulerer Villadsen det således: *den moderne stat hviler på en i historien hidtil uset spidsfindig kombinaion af totaliserende procedurer og individualiserende teknikker* (Foucault 1982, her citeret efter Mik-Meyer og Villadsen: 2007, s.17). Foucaults fokus på dobbeltheden af totaliserende procedurer og individualiserede teknikker giver et godt afsæt for en analyse af, konsekvenserne af akkreditering.

Den sociologisk nyinstitutionelle teori er et godt afsæt for en analyse af offentlige velfærdsorganisationer, der leverer svært målbare ydelser som fx undervisning (Mik-Meyer og Villadsen: 2007). Teorien betoner kulturen og socialt konstruerede normer som afgørende for organisationers måde at fungere på. Organisatorisk adfærd og beslutninger kan ud fra et sociologisk nyinstitutionelt perspektiv ses som udtryk for socialt konstruerede kulturelle myter om rationalitet (Kjær: 2003). Begrebet rationalitetsmyte kan defineres som selvfølgeliggjorte praksisser, organisationsmodeller, teknologier og værdier (Mik-Meyer og Villadsen: 2007). Overlevelse i omgivelser præget af rationaliserede myter sætter organisationer under et dobbelt pres. Organisationerne skal på en gang leve op til omgivelsernes dominerende forestillinger og forsøge at fastholde effektivitet og legitimitet indadtil for at undgå konflikt.

Et sociologisk nyinstitutionelt perspektiv giver mig redskaber til at undersøge, hvordan reformer af uddannelsespolitikken sker i et samspil med uddannelsesinstitutionerne og deres omgivelser. Reformen gennemføres lettest, hvis de er i overensstemmelse med de herskende forestillinger på uddannelsesområdet. Den lokale kultur har

ifølge et nyinstitutionelt perspektiv betydning for, hvordan en overordnet kultur opfattes. Der sker en oversættelse til egen kontekst, og oversættelsen vil ske i et spændingsfelt mellem tradition og fornyelse (Andersen: 2004). I min analyse interesserer jeg mig for mødet mellem de institutionelle omgivers rationaliserede myter, som de kommer til udtryk i de krav om kvalitetssikring og akkreditering, som stilles til uddannelsessektoren, og uddannelsessektorens egne rationaliserede myter om kvalitet og kvalitetssikring.

Set gennem den nyinstitutionelle teoris briller kan de forestillinger, der knytter sig til akkrediteringsinstitutionen, iagttages som myter om, hvordan man sikrer høj kvalitet inden for uddannelsessektoren. Teorien taler om, at organisationer opfører ceremonielle handlinger, hvis formål er at skabe legitimitet. Den betjener sig af en sprogbrug, som vi kender fra det religiøse drama. Teorien gør herved brug af begreber med stærke konnotationer, som har en helt særlig udsigelseskraft. Ved at tale om organisationers praksis som udtryk for rationaliserede myter, ved at tildele teknologier en mytisk status og ved at iagttage organisationers adfærd som ritualer og ceremonier, som må udøves af symbolske årsager, punkterer teorien en rationel forståelse af organisationer og deres adfærd og konstruerer i stedet organisationer som kulisser for rituelle dramaer, der skal hindre "gudernes" vrede. Jeg er nysgerrig efter at undersøge, hvordan uddannelsessektoren, i dette tilfælde læreruddannelsessektoren, tager akkrediteringen til sig, og om deres tiltag i forbindelse med akkreditering kan iagttages som ydre ceremonielle handlinger - som *teatraliske opvisninger af de rationalitetsmyter, som gennemtrænger moderne samfund* (Meyer og Rowan: 1977, s. 346, her citeret efter Mik-Meye og Villadsen: 2007, s. 121) uden andet formål end at skabe legitimitet, eller om kvalitetssikring kan forstås som en integreret del af organisationernes praksis.

Der er ifølge den nyinstitutionelle teori socialt definerede og sanktionerede normer for, hvordan en rationel og effektiv organisation bør se ud (Mik-Meyer og Villadsen: 2007). For at leve op til disse normer må en organisation fremstå legitim i den institutionelle omverden. I det konkrete tilfælde må uddannelserne ikke blot leve op til kravene i akkrediteringen for fortsat at modtage statsstøtte, de må også sørge for at tilpasse sig de institutionelle normer for at fremstå som legitime i omverdenen. I forhold til akkreditering er de institutionelle omgivelser både de nære omgivelser og EU jf. analysen de politiske dokumenter ovenfor.

Suchman er en oplagt indgang til at arbejde med organisationers legitimitet. Suchman gør opmærksom på, at der er to vigtige traditioner inden for organisatorisk legitimitet: strukturel og institutionel legitimitet og kondenserer det til et spørgsmål om perspektiv. Den strategiske traditions perspektiv er rettet udad og ser legitimitet som en offensiv strategi – en manipulerbar ressource, mens det institutionelle perspektiv modsat er rettet indad og i højere grad ser legitimitet som en tilpasning til omgivelsernes socialt konstruerede kultur. Suchman påpeger, at organisationer normalt anvender begge perspektiver, men understreger *I consider cultural environments to be fundamentally constitutive of organizational life, and I adopt a somewhat skeptical attitude towards the autonomy, objectivity, and potency of managers* (Suchmann: 1995, s. 577). Suchman sonderer mellem at vinde legitimitet, at opretholde legitimitet og at reparere legitimitet. I forhold til læreruddannelsen kan man selvfølgelig diskutere, i hvilken udstrækning læreruddannelsen som uddannelse anses for legitim af omverdenen – pressens hetz kan så tvivl om det spørgsmål, og universiteternes bestræbelser på at få ret til at udbyde læreruddannelse presser professionshøjskolerne, der pt. har monopol på at udbyde læreruddannelse – jeg vil dog argumentere for, at uddannelsen overvejende nyder respekt, og at det i denne sammenhæng giver god mening at anse legitimitetsarbejdet i forhold til læreruddannelsen primært som et spørgsmål om at opretholde legitimitet.

Suchman sonderer mellem tre typer af legitimitet: Pragmatisk legitimitet, moralsk legitimitet og kognitiv legitimitet.

Pragmatisk legitimitet

Pragmatisk legitimitet definerer Suchman på følgende måde: *Thus, at the simplest level pragmatic legitimacy boils down to a sort of exchange legitimacy* (ibid. s. 578). Han opererer dog med to varianter mere, nemlig *influence legitimacy* og *dispositional legitimacy* (ibid. s. 578). Pragmatisk legitimitet har fokus på interesse. Begrebet sammenfatter, at der er tale om et "bytteforhold".

Moralsk legitimitet

Organisationer opnår moralsk legitimitet, når de handler i overensstemmelse med omgivelsernes socialt konstruerede værdisystem. Moralsk legitimitet har fokus på evaluering. Suchman sondrer mellem fire former for moralsk legitimitet: *evaluations of outputs and consequences, evaluations of techniques and procedures, and evaluations of categories and structures ... personal legitimacy* (ibid, s. 579). Legitimitet kan således opnås ved at levere det forventede output, ved at anvende socialt accepterede teknikker og procedurer i organisationen, ved at have udviklet mere overordnede strategier og endelig ved at have en karismatisk leder.

Kognitiv legitimitet

Organisationer kan opnå legitimitet ved at fremstå som meningsfulde eller selvfølgelige. Suchman sondrer mellem to underformer *legitimacy based on comprehensibility and legitimacy based on taken-for-grantedness* (ibid. s. 582). Kognitiv legitimitet har fokus på erkendelse.

Akkreditering iagttages som et konkret eksempel på et pres fra de institutionelle omgivelser, som uddannelserne må forholde sig til. Den nyinstitutionelle teori betoner betydningen af relationerne inden for et felt for at bruge et Bourdieu-udtryk, som den nyinstitutionelle teori abonnerer på. Uddannelsessektoren i Danmark kan under et iagttages som et felt, men de enkelte uddannelsesområder kan også iagttages som særlige felter. Det kendetegnende for feltet – uanset om det er det samlede uddannelsesfelt eller fx læreruddannelsen - er i denne sammenhæng, at det er udsat for et legitimitetspres i forhold til krav om kvalitetssikring og akkreditering. Jeg iagttager læreruddannelsen som et felt, og når jeg nedenfor taler om feltet, er det læreruddannelsen, jeg henviser til. De organisatoriske forandringsprocesser er styret af relationerne inden for feltet. Det er derfor oplagt at undersøge, hvordan LLN som repræsentant for feltet dagsordensætter problemerne.

ANALYSESTRATEGI

Til min analyse af de politiske dokumenter henter jeg som sagt min primære inspiration hos Foucault. Jeg tager afsæt i, at betydningen ikke skal søges bag sproget, men i de sproglige udsagn. Analysens formål er at iagttage, hvordan der tales om kvalitet og kvalitetssikring, hvorfra der tales, og hvem der kan tale hvornår. Mine analyser er således en iagttagelse af anden orden.

Diskursanalysen arbejder med alt foreliggende materiale og er opmærksom på sin egen rolle: At den selv er med til at konstruere fortællingerne. Det er imidlertid inden for denne afhandlings rammer ikke muligt at arbejde med alt foreliggende materiale, jeg tillader mig derfor at afgrænse mit arkiv. Inden for dette arkiv er jeg interesseret i at aflæse de faktisk fremsatte udsagn om kvalitet og kvalitetssikring, og hvordan der diskursivt etableres talepositioner/udsagnsmuligheder, og hvordan der skabes objekter gennem aktualisering af konkrete begreber, strategiske afgrænsninger og udelukkelse (Villadsen: 2002, s.83).

Politiske rationaliteter defineres som en særlig type diskurs hos Miller og Rose (Villadsen: 2002). Deres begreb *politiske rationaliteter* giver mit et redskab til at undersøge den politiske diskurs nærmere. Handleplan og globaliseringsstrategi er eksplisite formulerede regeringsprogrammer, hvor regeringen formulerer sine mål og sine begrundelser. De politiske rationaler lader sig derfor direkte aflæse som diskurs i disse materialer (Villadsen: 2002).

Villadsen påpeger i en diskussion af governmentality-studiernes styrker og svagheder, at Foucault ikke selv brugte begrebet politisk rationalitet systematisk, men på baggrund af en analyse af Foucaults beskrivelse af overgangen fra feudalstaten til moderne territorialstater når Villadsen frem til, at politisk rationalitet hos Foucault fremstår som *en særlig type diskursivering af, hvad der er styringens målsætninger, dens objekter og dens medier* (ibid., s. 80). Villadsen henviser til Miller & Rose, der på linje med denne definition argumenterer for, at det er muligt at udlæse regulariteter af den politiske diskurs. *Ifølge dette skal rationaliteten i politiske strategier ikke ansues som et resultat af forskellige*

partier eller sociale gruppers forsøg på at forfølge deres interesser, men snarere som indlejret i historisk betingede rationalitetsformer (ibid., side 81). Med inspiration fra Miller og Rose har jeg valgt at indkredse den politiske diskurs – eller de politiske rationaliteter for at tale med Miller og Rose ved at se på:

- **Uddannelsesstyringens målsætning**, som den fremskrives i de politiske dokumenter: Hvad italesættes som legitime og hensigtsmæssige opgaver for forskellige autoriteter
- **Hvad det er, der skal styres**. Under dette punkt undersøger jeg, hvordan genstanden for styring italesættes, hvem/hvad styringen rettes imod
- **Den sproglige form**. Hvordan virkeligheden begrebsliggøres i dokumenterne, så den bliver tilgængelig for den politiske styringsambition. Det sprog, der anvendes, er ikke et neutralt redskab til at beskrive realiteten med, men et maskineri der skaber objekter, som kan reguleres og styres. Under dette punkt har jeg særligt fokus på, hvordan kvalitet og kvalitetssikring italesættes i dokumenterne.

Med et sociologisk nyinstitutionelt blik ser jeg institutioner som sociale konstruktioner, der fungerer efter en række samfundsskabte strukturer og mønstre, der påvirker vores adfærd gennem:

- Regulative strukturer i form af ydre regler, der kan føre til sanktioner
- Normative strukturer i form af værdier og normer, der udstikker retningslinjer for, hvordan der bør handles
- Kognitive strukturer i form af fælles forestillinger, der udgør det filter, verden ses igennem

De tre begreber vil jeg anvende som analytiske begreber til at undersøge, hvordan akkrediteringsinstitutionen påvirker uddannelsernes adfærd, hvordan de institutionelle omgivers rationaliserede myter oversættes, og hvordan akkrediteringsinstitutionen som regulerende instans *skaber orden, tildeler roller og reducerer usikkerhed* (Mik-Meyer og Villadsen: 2007, s. 123).

Suchmans tre begreber om legitimitet anvender jeg som et redskab til en analyse og diskussion af, hvordan LLN's tiltag kan anskues som bestræbelser på at opnå legitimitet i omgivelserne.

Et centralt begreb inden for den nyinstitutionelle teori er begrebet isomorfi. Powell og DiMaggio skelner mellem forskellige former for isomorfi: Mimisk, tvangsmæssig og normativ isomorfi (Mik-Meyer og Villadsen: 2007). Isomorfi som begreb kan give mig et redskab til at analysere og forstå, hvordan uddannelsessektoren og det enkelte uddannelsessted tackler akkrediteringsudfordringen.

Dorthe Pedersen introducerer *koncern, virksomhed og arbejdsplads* som tre dynamiske enheder, der er eksemplariske for ledelsesbetingelserne i managementstaten (Pedersen: 2008b). Koncernen er *den enhed, der skal fastlægge mål og rammer for den decentrale udvikling af organisation, styringsteknologi og ledelse* (ibid. s. 114). Koncernen kan iagttages som den professionelle ledelse, der formulerer fælles ledelsesværdier, og som indgår i ledelsesrelationer til den politiske ledelse på den ene side og til underliggende ledelsesenheder på den anden (ibid.).

For at afdække de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse vil jeg med afsæt i de tre begreber undersøge, hvordan Professionshøjskolen Metropol arbejder med kvalitetssikring, og hvordan uddannelsesledelsen på Læreruddannelserne Metropol indgår i dette arbejde, herunder hvordan rummet for lokal uddannelsesledelse konstrueres i Metropol. For at få indblik i ledelsesrummet på læreruddannelsen vil jeg analysere, hvordan Metropols kvalitetssikringsafdeling, som jeg iagttager som en koncernafdeling, der formulerer koncernens fælles ledelsesværdier i forhold til kvalitetssikring, i dokumentet *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne* (Metropol 2010) fremskriver professionshøjskolens kvalitetssikringspolitik og dermed afgrænser koncernen udadtil og skaber et fælles værdigrundlag indadtil. I forlængelse heraf vil jeg gennem en analyse af det lokale politikpapir *Første udkast til opdateret evaluerings- og udviklingsdokument* (Læreruddannelserne Metropol: 2010) undersøge, hvordan den lokale uddannelsesledelse navigerer i forhold til koncernens officielle kvalitetssikringspolitik og dermed skaber sig et rum for lokal uddannelsesledelse.

Med begrebet virksomhed træder professionshøjskolen frem som en virksomhed snarere end som en uddannelsesorganisation. Med dette blik konstrueres uddannelsesledelse som det at sætte mål og prioritere fagligt forsvarligt og driftsøkonomisk rationelt frem for at bedrive pædagogisk ledelse. Ledelsen indgår i ledelsesrelationer til det politiske niveau gennem mål- og rammestyring og kontrakt- og resultatstyring og til de lokale afdelinger gennem virksomhedsbaserede ledelsesteknologier (Pedersen: 2008b). I forhold til min afhandling giver virksomhedsblikket mig et redskab til at få øje på de modsætningsfulde rationaler, som uddannelsesledelsen må forholde sig til.

Det tredje begreb, *arbejdspladsen*, sætter fokus på personaleledelse. Ifølge Pedersen skabes der med den moderniserede og decentraliserede offentlige sektor rum for *en selvstændig og professionel personaleledelse med ansvar for arbejdets organisering og personalet udvikling og motivation* (Pedersen: 2008b, s. 119). Dette blik giver mig anledning til at undersøge, hvordan den lokale uddannelsesledelse i sit arbejde med kvalitetssikring skaber rum for personaleudvikling og sikrer fortsat motivation blandt medarbejderne.

Den anvendte teori og de den deraf afledte analysestrategi får bestemte forhold til at træde frem, som jeg har argumenteret for i mit designafsnit. Jeg er selvfølgelig opmærksom på, at de teorier, jeg anvender, har blinde pletter. Jeg kunne have iagttaget mit empiriske materiale ud fra andre perspektiver og have fået øje på andre forhold, fx kunne et økonomisk institutionelt blik have givet mig indsigt i de økonomiske betingelser for de virksomhedsgjorte uddannelsesorganisationer, men det er ikke det ærinde, jeg er ude i i denne afhandling.

EMPIRI

Mit empiriske materiale er valgt ud fra min problemformulering, så det giver mig mulighed for at foretage de analyser, som problemformuleringen lægger op til. Som nævnt ovenfor kræver en diskursanalyse, at alt tilgængeligt materiale indgår i analysen. Jeg har valgt at afvige fra dette krav og har i stedet udvalgt centrale tekster, der på engang er repræsentative og eksemplariske i forhold til det, jeg gerne vil undersøge. Jeg vil argumentere for, at jeg på trods af denne afgrænsning alligevel kan udlæse en regularitet i materialet. Min primære empiri består af skriftlige dokumenter, da det er mere oplagt at lave diskursanalyse på et tekstmateriale. Der indgår et enkelt interview med uddannelsesleder AH i min empiri. Formålet med interviewet var at få uddannelseslederen til med egne ord at tale om sin rolle som uddannelsesleder. Min egen rolle under interviewet var at stimulere AH til at fortælle om sit arbejde med kvalitetssikring og akkreditering.

Min empiri til Analyse 1 består af et bredt tekststudium i flere forskellige genrer: Styredokumenter (love og bekendtgørelser), akkrediteringsvejledning, handleplan, regeringsoplæg, informationstekster fra UVM's og EVA's hjemmesider og konferencemateriale. Jeg har valgt at inddele empirien til første del af analysen i 2 kategorier: politiske dokumenter vedr. kvalitetssikring og akkreditering og dokumenter fra den selvstændige, men statslige akkrediteringsinstitution EVA.

Analyse 2 indeholder 2 delanalyser. Empirien til analysen af, hvordan Læreruddannelsens Ledernetværk dagsordensætter kvalitetssikring og akkreditering består af dagsordener og referater fra møder i ledernetværket, konferenceprogrammer og handouts og power-pointpræsentationer fra oplæg. Derudover indgår notater og mailkorrespondance med Undervisningsministeriet i forbindelse med udarbejdelse af udkast til mål for læringsudbytte og det udkast til mål for læringsudbytte, som LLN har fremsendt til Undervisningsministeriet. Empirien til anden del af analysen består dels af et interview med en uddannelsesleder (AH) på Professionshøjskolen Metropol's læreruddannelsesafdeling, dels af interne skriftlige dokumenter og en mail fra AH til undertegnede. De interne dokumenter er udvalgt at uddannelseslederen og består af følgende: Et dokument, der præsenterer Metropol's officielle kvalitetssikringspolitik; et dokument, der er under udarbejdelse, og som præsenterer læreruddannelsens egen kvalitetssikringspolitik; referater fra møder på læreruddannelsen, hvor den lokale dokument har været på dagsordenen.

ANALYSE 1: KONTEKSTANALYSE – ANALYSE AF DET EKSTERNE STYRINGSKRAV

INDLEDNING

Analyse 1 består af en række delanalyser, der fra lidt forskellige vinkler giver mig et indblik i karakteren af den eksterne kvalitetsstyring, som den kommer til udtryk i de analyserede dokumenter. For at få øje på de politiske rationaler om kvalitet og kvalitetssikring vil jeg dels undersøge, **hvordan der politisk tales om kvalitet**, og hvad der forbindes med kvalitet, og dels **hvad det er for kvalitetsstyringsformer, der træder frem i dokumenterne**, og **hvilke konstitutive betingelser det skaber for uddannelsesledelse**. Med afsæt i Foucaults diskursbegreb søger jeg at udlæse regulariteten i mængden af fremsatte udsagn om kvalitet og kvalitetssikring (Villadsen 2006).

Politiske rationaliteter opfatter jeg med afsæt i Villadsens læsning af Foucault, som jeg har redegjort for i afsnittet *analysestrategi*, som en særlig type diskursivering af, hvad der er styringens målsætninger, dens objekter og dens medium. Jeg strukturerer i forlængelse af denne forståelse min diskursanalyse i tre overordnede foki (Villadsen: 2002, s.80):

- **Uddannelsesstyringens målsætning**, som den fremskrives i de politiske dokumenter
- **Styringens karakter** og genstanden for styring
- **Den sproglige form**. Hvordan kvalitet og kvalitetssikring begrebsliggøres i dokumenterne, så den bliver tilgængelig for politiske styringsambitioner. Det sprog, som anvendes, ser jeg som et maskineri der skaber objekter, som kan reguleres og styres.

For at få indblik i, hvordan de politiske målsætninger og den politiske diskurs operationaliseres, indgår der under overskriften *Styringens karakter* en delanalyse af akkrediteringsinstitutionen, der med EVA som operatør er den institution, der fører de politiske styringsintentioner ud i livet. Det tredje niveau i min diskursanalyse har fokus på den sproglige form. Her har jeg valgt at næranalysere to vigtige bilag til akkrediteringsbekendtgørelsen: *Bilag 3, kriterier for relevans og kvalitet af godkendte udbud af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser* og *bilag 4, Kvalifikationsrammen for videregående uddannelser*, da disse tekster kan iagttages som styringsteknologier, der konstruerer uddannelserne, så de bliver styrbare. Med afsæt i de tre delanalyser diskuterer jeg i et opsamlende afsnit de konstitutive konsekvenser for uddannelsesledelse.

Med afsæt i Foucaults magtforståelse producerer teknologierne mulighed for magt, magten til at være leder. Som det fremgår ovenfor forstår jeg magt som produktiv – ledelsens magt bygger på friheden til at træffe beslutninger. Magten virker ved *forventningen* om sanktioner. I det øjeblik sanktionen indtræder, er der ikke længere tale om magt, men om tvang. Krav om akkreditering af uddannelser ser jeg som et konkret og overgribende eksempel på en ny styringsteknologi, der introduceres som et vigtigt redskab til kvalitetssikring. Niels Thyge Thygesen påpeger, at ledelse ikke styrer gennem teknologier, men at det er teknologierne, der styrer ledelse. Styringsteknologier skaber mulighed for bestemte ledelsesroller. De afsætter bestemte betingelser for at være styrende og er ikke uskyldige redskaber (Thygesen: 2008).

Akkreditering indeholder en mulighed for sanktion: Et uddannelsessted kan få en betinget eller negativ akkreditering, og man må derfor forvente, at uddannelsesstedet vil forsøge at undgå sanktion. Uddannelsesstedets ledelse har friheden til at beslutte, hvordan der skal arbejdes med kvalitetssikring, så man får en positiv akkreditering. Ledelse kan i denne optik iagttages som en forlængelse af styringsteknologien: Ledelsen kan ikke undsige sig teknologien, men teknologien skaber nye muligheder for at bedrive uddannelsesledelse. I mit sammenfattende afsnit om de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse diskuterer jeg, hvordan akkreditering som styringsteknologi konstruerer nye

ledelsesmuligheder og ledelsesidentiteter. I analyse 2 undersøger jeg, hvordan uddannelsesledelsen på Læreruddannelserne Metropol i spændingsfeltet mellem eksterne og interne krav om kvalitetssikring konstruerer et rum for uddannelsesledelse.

Min analyse har fokus på de mellemlange videregående uddannelser, helt konkret læreruddannelsen. I min analyse vil jeg derfor især koncentrere mig om de dokumenter og afsnit i regeringsprogrammer mv., der handler om de mellemlange videregående uddannelser/læreruddannelsen. I min analyse af, hvordan der tales om kvalitet i politiske dokumenter, inddrager jeg imidlertid også de dele af regeringsprogrammerne, der siger noget generelt om kvalitet og kvalitetssikring. Mit arkiv omfatter politiske dokumenter fra perioden 2002 til i dag, dvs. tekster der er blevet til i den nuværende regeringsperiode. Med den borgerlig-liberale regerings overtagelse af regeringsmagten i december 2001 indvarsles en række nye reformer i Danmark. Det giver derfor god mening at afgrænse mit arkiv til den nuværende regerings tiltræden. Det kunne have været interessant at føre kvalitetsdiskussionen helt tilbage til det paradigmeskifte, der indledtes i 80'erne, men det tillader afhandlingens omfang desværre ikke.

ANALYSE AF, HVORDAN DER TALES OM KVALITET OG KVALITETSSIKRING I UDDANNELSESPOLITISKE DOKUMENTER

UDDANNELSESTYRINGENS MÅLSÆTNING

Jeg indleder min analyse af den politiske diskurs omkring kvalitet og kvalitetssikring med en analyse af, hvordan regeringen i *Bedre Uddannelse, 2002* og *Fremgang, fornyelse og tryghed, 2006* italesætter den politiske målsætning for uddannelsessektoren. Jeg tager, som nævnt i indledningen afsæt i Villadsens diskussion og definition af begrebet politiske rationaliteter som en særlig politisk diskurs og hans påpejning af, at politiske rationaliteter med afsæt i Foucault direkte lader sig iagttage i politiske programmer.

Regeringens målsætning omkring uddannelse formuleres således i 2002: *de danske uddannelsestilbud skal stå mål med de bedste i verden, også når der gennemføres evalueringer og benchmarking på tværs af landene* (Regeringen: 2002, s. 8), og forudsætningen er ifølge regeringen *en markant styrket indsats på fem områder: faglighed, fleksibilitet, innovation, frit valg og outputstyring*. Målsætningen begrundes på følgende måde *Danmarks konkurrenceevne vil i høj grad afhænge af, om uddannelserne kan leve op til kravene om øget faglighed og kvalitet samt faglig progression – målt med internationale og ikke mindst EU-standarder* (ibid. s.9). Høj faglighed og høj kvalitet ses som *en grundlæggende forudsætning for at sikre vækst og velfærd*, og i programmet understreges det igen og igen, at uddannelse er et vigtigt konkurrenceparameter. Ved at italesætte mål om høj faglighed og kvalitet som en forudsætning for Danmarks konkurrenceevne og dermed grundlaget for vækst og velfærd, skaber regeringen et vægtigt argument for øget kvalitetssikring – det skrives frem som en forudsætning for fortsat vækst og velfærd.

Fremgang, Fornyelse og Tryghed (også omtalt som regeringens globaliseringsstrategi) har et bredere fokus end *Bedre Uddannelse*. Her formuleres den overordnede målsætning således: *Danmark skal være blandt de lande i verden, hvor det er bedst at bo, leve og arbejde* (Regeringen 2006, s. 4). I forlængelse heraf formuleres målsætningen på uddannelsesområdet således *Danmark (skal) have uddannelser i verdensklasse* (ibid. s. 6) og for at nå det mål, skal *kvaliteten af uddannelserne være i top på alle niveauer* (ibid. s. 6). Målet for kvaliteten af de korte og mellemlange videregående uddannelser er, at de *skal kunne måle sig med de bedste i verden* (ibid s. 54). Regeringens strategi for at sikre det er at samle uddannelserne i *færre og stærkere uddannelsesmiljøer* og at vurdere dem efter internationale standarder, hvorfor der skal indføres *et akkrediteringssystem efter internationalt forbillede* (ibid. s. 58). I *Fremgang, Fornyelse og Tryghed* skærper regeringen diskursen fra 2002. I 2002 skulle Danmark *stå mål med de bedste i verden*, i 2006 skal Danmark have uddannelser i *verdensklasse*. I forhold til kvalitetssikring konkretiseres forventningen om, at Danmark skal kunne leve op til internationale standarder, ved, at der i 2006 varsles indførelse af et akkrediteringssystem efter internationalt forbillede.

De politiske mål for uddannelsesområdet italesættes i begge programmer i en liberal konkurrencediskurs, hvilket kommer til udtryk i udsagn som *Uddannelse er en af vore allervigtigste konkurrenceparametre; vi skal sikre en stærk konkurrencekraft; danske uddannelses tilbud skal kunne måle sig med de bedste i verden; uddannelsessystemet skal kunne indfri aftagernes forventninger* og endelig skal der indføres *frihed i valg af uddannelsesinstitution*. Danmark skal tilhøre eliten, siger regeringen, og det forudsætter uddannelser i verdensklasse. Ved at italesætte mål om høj kvalitet og høj faglighed som en forudsætning for, at Danmark kan klare sig i international konkurrence, konstrueres uddannelsessektoren som en central aktør, som der politisk stilles store forventninger og krav til, og som derfor bliver et oplagt mål for politisk (output)styring. Under overskriften *outputstyring* i *Bedre Uddannelser* præsenterer regeringen sin styringstækning: *Som konsekvens af den decentrale styringsform skal detaljerede regelsæt og efterfølgende kontrol af enkeltinstitutionernes regeloverholdelse afløses af et mere resultatorienteret tilsyn, der i højere grad har karakter af overordnet overvågning af resultater* (Regeringen: 2002). I 2006 har den nye styringstækning fået en konkret form: Krav om løbende akkreditering af alle videregående uddannelser i Danmark. I den efterfølgende analyse vil jeg se nærmere på, hvordan styringens karakter fremskrives i de politiske dokumenter.

STYRINGENS KARAKTER

I handleplanen "Bedre Uddannelser" udtrykker regeringen sine forventninger til uddannelsesinstitutionerne: *Uddannelsesinstitutionerne er fagligt stærke, har en effektiv og målrettet ressourceanvendelse, er økonomisk bæredygtige samt regionalt tilgængelige* (Bedre Uddannelser: 2002, s.70). Relationen mellem det centrale og det decentrale italesættes som *frihed under ansvar for institutionerne*. Staten skal *give uddannelsesinstitutionerne forudsætninger, redskaber, ansvar og frihedsgrader til at kunne indfri de nye krav om øget kvalitet og faglighed*, og det skal fx ske i form af *incitament til outputstyring* (Regeringen: 2002, s. 70).

Handleplanen italesætter et ønske om en *klar opgavefordeling mellem uddannelsesinstitutionerne og den centrale regulering* (Regeringen: 2002, s.16). Regeringens forestilling om sin egen styringsrolle formuleres således i handleplanen *Styringskonceptet skal omlægges til et sammenhængende udviklingsorienteret styringskoncept med afsæt i principper om selvevaluering og baseret på krav til institutionernes samlede kvalitetsarbejde* (ibid.). Der tales om *resultatorienteret tilsyn* og om *overordnet overvågning*.

Udsagn som disse italesætter den neoliberale stats styringskoncept meget præcist: Der skal styres på afstand. Med udsagnet konstrueres uddannelserne som autonome organisationer, der har frihed til selvstyring, men som gennem fx incitament til outputstyring magtes til at indfri de eksterne styringskrav, der stilles til dem. Det neoliberale styringskoncept kan med Dean sammenfattes i begrebet *conduct of conduct* (Dean: 2008, s. 43).

Regeringen fremskriver kvalitetssikring som et middel til at sikre målet om uddannelser i verdensklasse. Målet for regeringen er, at Danmark scorer højt, når uddannelserne bliver målt med internationale standarder. Kvalitetssikring og akkreditering fremskrives i det lys som styringsredskaber, der skal sikre, at vi målt med den alen, der anvendes internationalt, klarer os godt. Den politiske styring interesserer sig derfor først og fremmest for at kontrollere, at uddannelserne lever op til de fastsatte standarder, og det sikres bedst gennem outputstyring. Der skal indføres *centrale indikatorer for kvalitet og effektivitet og prøver og eksaminer, som matcher de opstillede mål, og som synliggør den enkelte studerendes udbytte af undervisningen*.

I regeringens handleplan har outputstyring sin egen overskrift, hvor der foreskrives en række tiltag, der skal sikre *større gennemsigtighed og åbenhed*. Opsummerende kan jeg konkludere, at den uddannelsespolitiske styring er karakteriseret ved, at der skal styres på output gennem faglige indikatorer, evaluering af kvalitet og akkreditering og responsivitet over for "brugerne" fx gennem *aktiv inddragelse af interessenters vurdering af den kvalitet og de resultater, institutionerne yder*, og at der er tale om en styring på afstand, en centraliseret styring af decentraliserede organisationer. Styring gennem akkreditering er et konkret eksempel på en sådan styreform.

Som nævnt ovenfor konkretiseres styringen i 2006 med krav om akkreditering af alle videregående uddannelser. Genstanden for styring, det uddannelsessted, der skal akkrediteres, fremskrives igennem de 17 kriterier i akkrediteringsbekendtgørelsen (BEK nr. 684 af 27/6/2008) som et styringsobjekt, der skal gøres til genstand for kontrol og vurdering. At der er tale om en objektgørelse kommer bl.a. til udtryk ved, at nogen andre – i dette tilfælde akkrediteringsrådet – skal vurdere, om udbudsstedet lever op til de på forhånd definerede kriterier. Under uddybningen til samtlige 17 kriterier gentages det, at *udbuddet skal redegøre for og dokumentere* forskellige forhold, og at målestokken dels er *mål for læringsudbytte*, dels en sammenligning med *resultaterne for det uddannelsesområde, som akkrediteres eller... resultaterne for beslægtede uddannelsesområder*. En akkreditering fremstår igennem disse udsagn som en ekstern kontrol af, om uddannelsesudbuddet lever op til de fastsatte mål for læringsudbytte, og om uddannelsesudbuddet i sammenligning med de øvrige uddannelsesudbud klarer sig tilfredsstillende.

Kriterierne omtaler ikke eksplicit de subjektpositioner, hvorfra der kan tales, men de etableres dels af Bekendtgørelsen, hvor et akkrediteringsråd tildeles magt til at træffe afgørelse om akkreditering, og hvor EVA's opgaver og position som operatør fastlægges, dels af EVA's vejledende kommentarer fx i udsagn som *I vurderingen af dette kriterium vil ekspertpanelet inddrage...* (EVA: 2009, s.19).

Jeg vil argumentere for, at uddannelsessektoren tildeles to forskellige positioner i de politiske dokumenter. På den ene side tildeles de i de 17 kriterier en position som objekt for styring, som jeg har vist ovenfor. Kvaliteten er ikke god nok, og det skal der rettes op på gennem kontrol. I Bedre Uddannelser tales om *et mere resultatorienteret tilsyn, der i højere grad har karakter af overordnet overvågning* (Regeringen: 2002, s. 16), og globaliseringsreformens indførelse af en akkreditering hvor *alle uddannelser ... vurderes* (Regeringen: 2006, s. 58), og hvor manglende opfyldelse af kriterierne fører til, at de *fratages deres statslige tilskud* (ibid.), tildeler på tilsvarende vis uddannelsesorganisationer en position som objekt for ekstern styring og kontrol. Men på den anden side tildeles uddannelsesinstitutionerne i de samme dokumenter også en position som subjekt for forandringerne. De anråbes som ansvarstagende organisationer, der *skal have det fulde ansvar og den fulde kompetence* (Regeringen: 2006, s. 56). Denne dobbelthed demonstrerer det paradoks, som offentlige organisationer er underlagt i disse år, og som indfanges med begrebsparret deregulering og re-regulering (Pedersen: 2008c). Staten har lagt ansvaret ud til selvstyrende uddannelsesorganisationer, men styrer dem på afstand gennem krav om resultater, kvalitetssikring og akkreditering. Inger Johanne Sand identificerer moderne styring som kontekststyring: *Den overordnede kontekststyring handler om rammer og om at fastsætte bestemte præmisser. Både denne og den decentrale styring handler om at understøtte enhver enheds evne til at håndtere sig selv i sin verden* (Sand 2008).

Med til en analyse af magt og styringsforhold, styringsdiskurs og etablering af subjekt- og objektpositioner hører en nærmere undersøgelse af opkomsten af et nyt praksisregime - en ny institution, der står for akkreditering af uddannelser i Danmark. Med etableringen af ACE Denmark i 2007 delegerer Folketingen ansvaret for akkreditering til en uafhængig akkrediteringsinstitution bestående af et akkrediteringsråd og et rådssekretariat, som beskæftiger med akkreditering af videregående uddannelse. Danmarks Evalueringsinstitut EVA indgår i akkrediteringsinstitutionen som operatør på Undervisningsministeriets område. Som et led i min analyse af karakteren af den eksterne styring vil jeg i det følgende se nærmere på, hvilken rolle den uafhængige akkrediteringsinstitution – i dette tilfælde EVA – spiller i forhold til den konkrete udformning af kvalitetsstyring og akkreditering.

AKKREDITERINGSINSTITUTIONEN OG EVA'S ROLLE SET GENNEM ET STYRINGSPERSPEKTIV

Akkrediteringsinstitutionen kan iagttages som et nyt praksisregime, der etableres i forbindelse med indførelse af akkreditering af store dele af den offentlige sektor. Jeg vil argumentere for, at det giver god mening at betragte akkrediteringsinstitutionen for uddannelser som et selvstændigt praksisregime, da der er etableret særlige operatører (ACE Denmark og Danmarks Evalueringsinstitut), og et særligt akkrediteringsråd, der står for akkreditering af alle videregående uddannelser i Danmark.

Akkreditering står på den politiske dagsorden i hele Europa i disse år og indgår som et vigtigt element i Bologna-processen med at skabe sammenlignelighed inden for uddannelsessystemet i EU. Der er således mange lande, der indfører akkreditering og kvalitetssikring i disse år, men det betyder ikke, at akkreditering opfattes på samme måde og har samme udtryk i EU. *Etablering af eksempelvis evalueringsinstitutter, som led i en outputstyring på tværs af lande på nogenlunde samme tid, får sit eget udtryk i hvert enkelt land qua oversættelsen* (Andersen: 2004, s. 235). Der vil ifølge Andersen altid ske en kulturel og institutionel tilpasning til lokale forhold. Nedenfor undersøger jeg, hvordan akkrediteringsinstitutionen kommer til at se ud i en dansk kontekst.

Som det fremgår ovenfor, satte globaliseringsreformen for alvor akkreditering af alle uddannelser på den politiske dagsorden i Danmark. Det førte til vedtagelse af Lov om akkrediteringsinstitution for videregående uddannelser i marts 2007, og denne lov blev i 2008 og 2009 efterfulgt af bekendtgørelser for de forskellige uddannelsesområder, bl.a. Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser mv. i juni 2008.

Undervisningsministeriet definerer akkreditering på følgende måde på deres hjemmeside: *En akkreditering bygger på evaluering i forhold til eksterne og foruddefinerede kriterier for kvalitet. Samtidig vil en akkreditering resultere i et udsagn om, hvorvidt de evaluerede uddannelser eller institutioner lever op til kriterierne* (<http://www.uvm.dk/Uddannelse/De%20videregaaende%20uddannelser/Akkreditering%20og%20godkendelse.aspx>). Med denne begrebsdefinition har det politiske system lagt sig fast på en forståelse af akkreditering som et autoritativt nationalt styringsystem, der vurderer uddannelser efter fastlagte kvalitetskriterier, og hvor udfaldet af en akkreditering får konsekvenser for uddannelsen.

Lov om Danmarks Evalueringsinstitut blev vedtaget af folketinget i maj 1999. Danmarks Evalueringsinstitut blev oprettet i 1999 som et selvstændigt statsligt institut under Undervisningsministeriet. I LBK nr 1073 af 15/09/2010 (EVA-loven) defineres EVA's opgave i forbindelse med akkreditering: *Evalueringsinstituttet gennemfører efter undervisningsministerens beslutning de akkrediteringsvurderinger og udarbejder de akkrediteringsrapporter, som er nødvendige til brug for Akkrediteringsrådets akkreditering...* (LBK nr 1073 af 15/09/2010, kapitel 2a, §12 a EVA), af stk. 2 fremgår det, at *Undervisningsministeren fastsætter nærmere regler om akkrediteringsvurderinger og akkrediteringsrapporter (ibid.).*

Danmarks Evalueringsinstitut EVA er underlagt bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser mv. Rammerne for EVA's arbejde fastlægges i bekendtgørelsen, og det fremgår, at akkreditering sker i overensstemmelse med *Standarder⁴ og retningslinjer for kvalitetssikring inden for det europæiske område for videregående uddannelse* (BEKnr 684 af 27/06/2008). Akkreditering skrives med henvisning til disse standarder ind i en europæisk diskurs. EVA konstrueres således om et institut, der har til opgave at føre ministeriets beslutninger ud i livet. EVA er underlagt Undervisningsministeriets beslutninger og forventes at følge de regler, der er fastsat af undervisningsministeren. Men samtidigt italesættes EVA også i bekendtgørelsen som en selvstændig statslig institution (LBK nr 1073 af 15/09/2010, §1). EVA indtræder således i rækken af offentlige institutioner, der på en gang anråbes som selvstændige institutioner og som institutioner underlagt central styring. I det følgende vil jeg vende blikket mod EVA, idet jeg er interesseret i at undersøge, hvilken position EVA tildeles i processen med indførelse af akkreditering, fx i forhold til at definere begreber og kriterier: at konstruere et akkrediteringssystem tilpasset danske forhold.

Allerede i 2001 havde EVA på sin handlingsplan⁵ et projekt, hvis formål var at opbygge viden om fordele og ulemper ved akkreditering som et nationalt styringsredskab. I en publikation⁶ fra 2002 gør EVA status over dette arbejde. Med

⁴ ESG-standarderne...

⁵ Eva aftaler hvert år en handlingsplan for årets aktiviteter med UVM.

⁶ Akkreditering. Et perspektiv for kvalitetssikring af de videregående uddannelser.

rapporten gennemgår EVA internationale og nationale erfaringer med akkreditering og kvalitetssikring og præsenterer et forslag til *terminologisk afklaring af akkrediteringsbegrebet*. Rapporten opregner fordele og ulemper ved akkreditering og peger på forhold, som ifølge EVA bør afklares, inden der kan træffes beslutning om at indføre akkreditering som nationalt styringsredskab *Fx er det afgørende om der tales om akkreditering af uddannelser eller institutioner eller begge, hvordan fastsættelsen af kriterier foregår, og med hvilken detaljeringsgrad kriterierne skal formuleres*. Jeg vil koncentrere mig om, hvad EVA siger om kriterier i rapporten. I en diskussion om fordele og ulemper ved national akkreditering nævnes det en passant, at *EVA har opstillet en række principper for udformning af kriterier*. Disse principper udfoldes i afsnit 6 i rapporten under overskriften *Det videre arbejde*⁷. Overskriften for principperne er *Ensartethed, Rummelighed, Operationalitet, Praksisorientering og Konsistens* (EVA: 2002, s. 18). Med disse fem principper lægger EVA op til, at akkreditering både skal tilgodese de politiske ønsker om gennemsigtighed og målbarhed (udtrykkes i principperne *ensartethed, operationalitet og konsistens*) og til, at kriterierne skal give plads til uddannelsernes særpræg (udtrykkes i principperne *rummelighed og praksisorientering*). De to sidstnævnte principper kan iagttages som EVA's forsøg på at etablere et akkrediteringssystem, der kan fungere i en dansk uddannelseskontekst, hvor uddannelserne typisk har frihed til at selv at tilrettelægge den pædagogiske praksis og udvikling. Rummelighedsprincippet begrundes således af EVA: *For at ensartede vurderingskriterier ikke skal risikere at hindre uddannelsesmæssig mangfoldighed, bør kriterierne være rummeligt udformet* (ibid.).

Af rapporten fremgår det, hvilke projekter og arbejdsgrupper nationalt og internationalt EVA har deltaget i. Denne oversigt får EVA til at fremstå som "ekspert" på området, hvilket er med til at give rapporten status og EVA autoritet.

I 2006 udarbejder EVA et notat med titlen *Akkreditering og kriterieformulering: Erfaringer og perspektiver til arbejdsgruppen om udvikling af akkrediteringskriterier*. Notatet indeholder centrale kriterieovervejelser og peger på 3 kilder til udformning af kriterier: *Lovgrundlaget, De europæiske standarder for kvalitetssikring og Den danske kvalifikationsnøgle*. I notatet fremhæver EVA, at tidligere akkrediteringer baseret på lovgrundlag og europæiske standarder har betydet fokus på output: *Fokus i de hidtidige akkrediteringer har altså været på om institutionerne/uddannelserne har udviklet de rette processer og rammer til at skabe kvalitet snarere end en måling af selve kvaliteten af ydelserne* (ibid. s. 12). Med notatet sætter EVA spørgsmålet om akkrediteringens fokus på dagsordenen, om en akkreditering skal vægte output eller outcome. EVA's egen holdning dukker op i udsagn som: *Dette er en central videreudvikling i forhold til de hidtidige akkrediteringskriterier der kun i meget begrænset omfang har rummet outcome-kriterier* (ibid. s. 11 min fremhævning).

I et notat om akkreditering af videregående uddannelser fra 25.4. 2008 beskriver EVA det danske akkrediteringssystem og EVA's egen rolle. Af notatet fremgår, at Undervisningsministeriet i 2007 bad EVA *igangsætte udviklingen af et andengenerations-akkrediteringskoncept for henholdsvis eksisterende og nye uddannelser*. Centralt i dette arbejde var udviklingen af kriterier og en pilottest af kriterierne. De kriterier, EVA nåede frem til, blev overgivet til UVM, der har det endelige ansvar for akkrediteringskriterierne.

På EVA's hjemmeside informerer EVA under overskriften *Bag om akkreditering* om akkrediteringssystemet i Danmark og de politiske ambitioner bag akkrediteringssystemet. EVA taler om, at **Den metodiske styrke ved akkrediteringer er at de kan undersøge om en uddannelse lever op til ønsket standard** (min fremhævning), og længere nede på siden præsenteres akkrediteringen som *et effektivt styrings- og udviklingsredskab* (min fremhævning), og det understreges, at uddannelserne **kan blive klogere på deres egen organisation ved at arbejde med kriterieområderne** (min fremhævning). Kriterierne italesættes som *nogle temamæssigt vigtige områder* (<http://www.eva.dk/tema/akkreditering/bag-om-akkreditering>). Som vist ovenfor italesættes akkreditering og kvalitetssikring af regeringen som kontrol af output. På EVA's hjemmeside præsenteres akkreditering som et effektivt styrings- og udviklingsredskab, men der gøres en del ud af at konstruere akkreditering som andet og mere end effektiv kontrol.

⁷ Det sidste afsnit bortset fra et afsnit med oversigt over begreber og forkortelser

Den akkrediteringsinstitution, der er etableret i Danmark, er en selvstændig statslig institution, der som mange andre offentlige institutioner på engang er styret og selvstyrende. Etableringen af en uafhængig akkrediteringsinstitution til akkreditering af uddannelser og en operatør, der anråbes som en selvstændig statslig institution, kan iagttages som et tiltag, der skal sikre akkrediteringsinstitutionen faglig og politisk legitimitet. Akkrediteringsinstitutionen løser opgaven med at akkreditere de videregående uddannelser i Danmark. Min analyse af EVA's rolle viser, at EVA tildeles en taleposition i forhold til at definere kriterier. Godt nok er det undervisningsministeren, der har den formelle autoritet som den, der beslutter kriterierne, men som jeg har vist ovenfor, er det EVA, der tildeles opgaven at udvikle og afprøve kriterierne, og det er EVA, der igennem vejledning til akkreditering rammesætter akkrediteringsprocessen og udfolder kriterierne for de uddannelser, der skal akkrediteres. Dermed tildeles EVA på MVU-området en subjektposition, det er EVA, der har udarbejdet oplæg til kriterier, og det er EVA, der fører pennen, når akkrediteringsrapporterne skal skrives. Man kan sige, at langt hen ad vejen udstikker EVA rammerne for, hvad der kan tales om, og hvordan der kan tales i forbindelse med kvalitetssikring og akkreditering på MVU-området.

EVA optræder på en gang i rollen som det politiske systems operatør, og som en ekspert med særlig viden om evaluering, kvalitetssikring og akkreditering, og dermed tilfører EVA de politiske beslutninger en tyngde. Samtidig har jeg igennem min analyse af EVA's notater og rapporter fået øje på, at EVA ved siden af at imødekomme det politiske ønske om outputstyring, forsøger at tilføje et mere indholdsorienteret fokus til akkrediteringen, så der også bliver fokus på outcome, altså på kvaliteten af indholdet i uddannelserne. I min analyse af kriterierne nedenfor undersøger jeg, i hvilken udstrækning et fokus på outcome tilgodeses i de 17 kriterier, som læreruddannelsen skal akkrediteres efter.

DEN SPROGLIGE FORM: HVORDAN TALES DER OM KVALITET, KVALITETSSIKRING OG AKKREDITERING I DE POLITISKE DOKUMENTER

I 2002 fremsatte regeringen en handlingsplan for bedre uddannelser. Man kan opfatte denne handleplan "Bedre Uddannelser" som den nye regerings manifest på uddannelsesområdet. Det er derfor oplagt at indlede analysen med at undersøge, hvordan kvalitet og kvalitetssikring bliver italesat i dette dokument.

Ifølge handleplanen er formålet at styrke det faglige niveau. Med handlingsplanen varsler regeringen en række reformer på det gymnasiale område og på universitetsområdet. I dokumentet tales der om høj kvalitet på uddannelsesområdet som en grundlæggende forudsætning for vækst og velfærd (Regeringen: 2002). Det pointeres igen og igen, at den kvalitet, der tales om, skal måles med internationale standarder: *Danmarks konkurrenceevne vil i høj grad afhænge af, om uddannelserne kan leve op til kravene om øget faglighed og kvalitet samt faglig progression – målt med internationale og ikke mindst EU-standarder* (Regeringen: 2002, s. 9), og Danmark skal ifølge regeringen *indgå aktivt i international kvalitetsudvikling, evaluering og benchmarking*. Det komparative er vigtigt. Vi skal kunne måle os med de bedste i verden. Det understreges, at Danmark deltager aktivt i Bologna-samarbejdet, som bl.a. skal sikre bedre kvalitet. Ved at tale om "bedre kvalitet" antydes det, at den nuværende kvalitet ikke er god nok.

I forhold til det faglige indhold i uddannelserne understreges det, at der både skal være tale om *høj og relevant standard*, og at uddannelserne skal have *samfundsmæssig relevans*. Og så skal uddannelserne løbende tilpasse sig dansk erhvervsliv. Der tales om en *dynamisk faglighed* og om, at *det faglige niveau skal sikres*, og at det skal ske gennem *tydelige målformuleringer*, der ifølge handleplanen vil gøre det lettere at dokumentere en styrkelse af det faglige niveau. "Mål", "målformuleringer", "målopfyldelse" og "målsætninger" er begreber, der går igen mange gange i dokumentet. Der lægges således op til, at der skal sættes mål, og at disse mål skal dokumenteres.

Der skal *sikres bedre rammer for kvalitetsudvikling*, og der stilles *nye krav om kvalitet og faglighed*. Der tales meget om kvalitet, men hvad der forstås ved begrebet, fremgår ikke eksplicit, kun at den skal kunne måles med internationale standarder. For at undersøge, hvad der ligger i kvalitetsbegrebet, er det oplagt at se på den kontekst, kvalitet nævnes i. Her er der en række forhold, der træder tydeligt frem: Kvalitet kan måles. Og den målestok, der skal anvendes, er internationale standarder. Kvalitet forbindes i dokumentet med høj faglighed, og også her pointeres det,

at det skal ske gennem tydelige målformuleringer, der kan dokumenteres. Endelig forbindes kvalitet med samfundsrelevans – kvalitet fremskrives således som et begreb, der har noget med direkte anvendelighed at gøre.

I Bedre Uddannelse tales der ikke om akkreditering, det dukker først op som et begreb i forbindelse med kvalitetssikring af eksisterende uddannelser og uddannelsesudbud i globaliseringsstrategien fra 2006 med titlen *Fremgang, Fornyelse og Tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer*. Med globaliseringsstrategien italesættes et opgør med tidligere tiders manglende krav om systematisk evaluering, og svaret på tidligere tiders manglende *lovkrav om systematisk evaluering* er, at der *skal indføres et akkrediteringssystem efter internationalt forbillede* (Regeringen: 2006, s. 58), og det understreges, at alle uddannelser fremover løbende skal vurderes.

Kapitel 6 i globaliseringsstrategien handler om de korte og mellemlange videregående uddannelser med den for globaliseringsstrategien meget sigende overskrift *Korte og mellemlange videregående uddannelser i verdensklasse* (min fremhævnin). For at nå dette mål ser man sig nødsaget til at rette op på de svage punkter. Hvad de svage punkter er, fremgår af formuleringer som *institutionsstrukturen... er ikke tidssvarende, uddannelsernes kvalitet varierer for meget og undervisningen er ikke baseret på nyeste viden*. I oplægget formuleres en strategi for de korte og mellemlange videregående uddannelser, hvori det bl.a. præciseres, at *alle korte og mellemlange videregående uddannelser skal leve op til internationale standarder*, og de skal derfor vurderes efter internationale standarder. Der tales i dokumentet om *stærke institutioner med stor faglig bredde og høj kvalitet*, og det skal sikres ved at samle de mellemlange videregående uddannelser på 6-8 professionshøjskoler.

De nye professionshøjskoler skal styres gennem udviklingskontrakter. Der skal være *større frihed til at oprette nye uddannelser... Og de nye uddannelser skal akkrediteres, så der sikres høj kvalitet og samfundsmæssig relevans*. Der lægges op til udvikling af et *samarbejdsprogram, som skal styrke samarbejdet mellem uddannelsesinstitutionerne og virksomhederne*. Forudsætningen for uddannelser i verdensklasse er ifølge oplægget *en systematisk kvalitetssikring*. Der peges på to forhold, der skal sikre kvaliteten: nyeste viden fra universiteterne skal bruges aktivt på professionshøjskolerne, og praktikken skal sikre, at uddannelserne svarer til samfundets behov. Det pointeres, at evalueringer af uddannelserne *skal inddrage kvalitetssikring og udvikling af praktikken som et mål for uddannelsens kvalitet* (Regeringen: 2006, s. 59). *Systematisk* og *systematik* går igen mange steder i teksten; der skal være *systematisk forberedelse af og opfølgning på praktikforløbet, institutionerne skal skabe mere systematisk viden, institutionerne skal systematisk belyse og følge udviklingen i arbejdsmarkedets kompetencebehov*, og der skal arbejdes med *systematisk og løbende kompetenceudvikling*. Den kraftige betoning af systematik understreger, at man savner systematik i uddannelsessektoren, og at systematik anses for kvalitet.

Der tales i *Fremgang, Fornyelse og Tryghed* på én gang om selvstyring og decentralt ansvar og central styring gennem pligter og krav. Det understreges, at leder og bestyrelse på de nye højskoler skal have det fulde ansvar og den fulde kompetence. Men samtidig indføres en række styringsredskaber, som styrer uddannelserne på afstand, fx indførelse af resultatkontrakter og krav om akkreditering.

En række nye begreber er dukket op inden for uddannelsesverdenen de seneste år, det gælder fx begreber som akkreditering, læringsudbytte og auditering. Slår man *akkreditere* op i Ordbog over det danske sprog (ODS), forklares det, at ordet kommer fra fransk og er beslægtet med kredit og at det betyder *give fuldmagt til* eller *bemyndigelse til at hæve penge* (<http://ordnet.dk/ods/>). Ordet har således sin oprindelse inden for den økonomiske diskurs. *Udbytte* er ligeledes et udtryk, der semantisk henter sin betydning fra det økonomiske felt (ODS), mens *auditere* semantisk peger i retning af militæret – en auditør er en embedsmand, hvis hverv er at lede undersøgelser og forhandlinger ved militære retssager (ODS). Udtrykket kendes først som *verbum* fra 1991, hvor det bruges i betydningen *undersøgelse af produkter eller ydelser i forhold til kvalitetskrav* (Den danske ordbog). Set gennem et konstruktivistisk blik kan de konnotationer, et begreb trækker med fra det semantiske felt, hvor det typisk har været anvendt, ikke undgå at indvirke på den nye kontekst, det optræder i. De sproglige udtryk, der anvendes om et forhold, er med til at

konstruere de forhold, de beskriver, på en ganske bestemt måde. Når en økonomisk diskurs og militære udtryk dukker op i forbindelse med kvalitet, konstrueres kvalitet som begreb på en bestemt måde.

AKKREDITERING SOM ET KONKRET OG AKTUELT UDTRYK FOR KVALITETSSIKRING

En nærmere læsning af styredokumenter, love og bekendtgørelser, giver indblik i rammer, roller og kriterier for, hvordan kvalitet skal måles og vurderes. Af Lov om Akkrediteringsinstitutionen for videregående uddannelser fremgår det, som nævnt ovenfor, at der oprettes en akkrediteringsinstitution for videregående uddannelser som et "fagligt uafhængigt organ inden for den statslige forvaltning" (LOV nr 294 af 27/3/2007). For Undervisningsministerens område trådte loven i kraft 2008. Akkrediteringsinstitutionens formål er at *sikre og dokumentere kvalitet og relevans* (ibid.). Ved akkreditering forstås en faglig vurdering, og det skal ske ud fra *centralt fastsatte kriterier for kvalitet* (ibid.). I akkrediteringen indgår også en faglig vurdering ud fra centralt fastsatte kriterier for relevans. Af Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser mv.⁸ fremgår det af bilag 3, hvilke kriterier uddannelserne akkrediteres efter. En kvalifikationsramme for videregående uddannelse, bilag 4 til bekendtgørelsen, anvendes ved vurdering af uddannelsernes mål for læringsudbytte. I disse to bilag tales meget eksplicit om kriterier for vurdering af kvalitet, og jeg vurderer derfor, at en nærlæsning af disse bilag kan give yderligere indblik i, hvad det er for et kvalitetsbegreb, der italesættes i de politiske dokumenter.

For overskuelighedens skyld analyseres bilag 3 og 4 særskilt, men de enkelte delanalyser indgår i et samlet billede af den diskurs, der kan udlæses af de politiske dokumenter. Jeg ser de to bilag som en konkretisering af styringsteknologien akkreditering, en nærmere analyse vil derfor give indblik i, hvad det er, der styres på. Bilag 3 indgår i og udfoldes i en vejledning til akkreditering, som er udarbejdet af EVA. Den gældende vejledning er fra december 2009. Jeg har valgt at analysere bilag 4 før bilag 3, da kriterierne i bilag 3 trækker på kvalifikationsrammen i bilag 4. Det giver derfor god mening først at undersøge, hvad det er for kvaliteter, der fremskrives i kvalifikationsrammen.

ANALYSE AF BILAG 4 KVALIFIKATIONSRAMMEN FOR VIDEREGÅENDE UDDANNELSE

Først lidt baggrund for bilag 4, Kvalifikationsramme for videregående uddannelse (juli 2008). I maj 2007 blev der udarbejdet en ny og revideret dansk kvalifikationsramme for videregående uddannelse⁹ af en referencegruppe bestående af embedsmænd fra en række ministerier, EVA, Cirus, repræsentanter for forskellige rektorkollegier, repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og De Studerendes fællesråd. I rapporten definerer referencegruppen en kvalifikationsramme på følgende måde: *En kvalifikationsramme er en samlet og systematisk beskrivelse af de forskellige typer af grader som udbydes inden for et givent uddannelsessystem... Et særligt kendetegn for kvalifikationsrammer er desuden at niveauer og grader beskrives ud fra hvilket læringsudbytte en studerende typisk har opnået ved afgang* med fokus på den studerendes læring (Referencegruppe: 2007). Referencegruppen begrundede den nye kvalifikationsramme med, at den *tillægges en langt større betydning i dag*, og at Danmark skal leve op til *europæiske forventninger*, og endelig forventes det kommende akkrediteringssystem at referere til den.

Indførelse af en kvalifikationsramme i 2003 og udviklingen af en ny og revideret i 2007 kan iagttages som et led i et forsøg på at sætte uddannelsessystemet på formel, at gøre det mere målbart. Rapporten indskriver sig i en outputorienteret diskurs, hvor det er læringsudbyttet, der er interessant og skal målsættes, frem for indhold og metode italesat i dokumentet som pensum og undervisningsformer. Læringsudbytte inddeles efter europæisk forbillede i tre kategorier: *Viden, færdigheder og kompetencer*. I dokumentet argumenteres der for, at kvalifikationsrammen indfrier en række ønsker, bl.a. i forhold til kvalitetssikring: *Bedre målbeskrivelser af forventninger og krav til de studerendes læringsudbytte ved afslutningen af et uddannelsesforløb giver et sikrere*

⁸ BEK nr 684 af 27/06/2008

⁹ Den første kvalifikationsramme blev udarbejdet i 2003

grundlag for bedømmelse ved eksaminer, kritikker, mv. og for ekstern kvalitetssikring i form af evaluering eller akkreditering (Referencegruppen: 2007, s.4). Kvalifikationsrammen tjener således evaluering og akkreditering, fordi den leverer et redskab i form af målbeskrivelser, som evalueringer og akkrediteringer kan tage afsæt i. Målbeskrivelser fremskrives herved som et styringsredskab, som de enkelte uddannelser og uddannelsesniveauer vurderes på og derfor må pejle efter.

Bilag 4 i Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser (BED nr 684 af 27/6/2008) består af 2 skemaer fra det ovenfor omtalte dokument¹⁰, nemlig *Kvalifikationsniveauer og Beskrivelser af de ordinære videregående grader i Danmark* (typebeskrivelser).

Niveauerne beskrives i kategorierne Viden, Færdigheder og Kompetencer med en række centrale verber, hvor nogle går igen på de forskellige niveauer, mens andre tilføjes eller erstatter verber anvendt på underliggende niveauer. Det er interessant at undersøge, hvordan kvalifikationer på de forskellige niveauer fremskrives i de anvendte verber. Jeg har valgt at se bort fra forskerniveauet i denne sammenhæng.

Kategorier og de centrale verber, der karakteriserer niveauet	Erhvervsakademi	Bachelor	Kandidat
Viden	Have viden om Kunne forstå	Have viden om Kunne forstå og reflektere over	Have viden om Kunne forstå og reflektere over
Færdighed	Kunne anvende Kunne vurdere Kunne formidle	Kunne anvende Kunne vurdere Kunne formidle Kunne begrunde	Skal mestre Kunne vurdere Kunne formidle Kunne vælge blandt Kunne opstille Kunne diskutere
Kompetence	Kunne håndtere Kunne deltage Kunne tilegne sig	Kunne håndtere Kunne indgå i (selvstændigt) Kunne identificere og strukturere	Kunne styre Kunne igangsætte og gennemføre (selvstændigt) Kunne påtage sig Kunne tage ansvar for

Kvalifikationsrammen er en *ramme*. Den afgrænser og udpeger gennem de centrale verber, hvad en person forventes *at kunne* med en uddannelse på forskellige niveauer. På den måde vil man sikre ensartethed og sammenlignelighed, men samtidigt italesættes kvalifikationerne i en fastlåst sproglig form, der ikke giver plads til at fremhæve og tone kvalifikationer, der ikke lader sig indfange af rammen. Rammen foreskriver således, hvad det er for kvalifikationer, der set med kvalifikationsrammens logik har relevans og gyldighed.

De valgte verber i kvalifikationsrammen understreger, at der er fokus på læringsudbyttet, altså det udbytte, en person bør have fået af uddannelsen. Med stigende niveau forventes dels en stigende selvstændighed, dels mere alsidige og krævende kvalifikationer. De konkrete mål for læringsudbytte af en uddannelse bliver formuleret i lyset af kvalifikationsrammen og med anvendelse af de verber, der fremgår af kvalifikationsrammen¹¹. Mål for læringsudbyttet af de enkelte uddannelser sættes således på en fælles sproglig formel, uanset uddannelsernes forskellighed, og det er dette mål, uddannelserne holdes op imod ved en akkreditering.

Det andet skema i bilag 4 har fokus på de videregående uddannelsesgrader i Danmark. Jeg koncentrerer mig her om beskrivelserne af de ordinære uddannelsesgrader: Erhvervsakademigrad, professionsbachelorgrad, bachelorgrad og kandidatgrad. I niveauskemaet blev der ikke sondret mellem bachelor og professionsbachelor. I dette skema

¹⁰ Skemaerne i bekendtgørelsen er ikke fuldstændigt identiske med skemaerne i rapporten. Det er bekendtgørelsens formuleringer, der er gjort til genstand for min analyse.

¹¹ De personer, der udpeges af Undervisningsministeriet til at formulere udkast til læringsmål, instrueres af ministeriet i at anvende verberne fra kvalifikationsrammen.

kategoriseres graderne dels i Viden og forståelse, Færdigheder og Kompetencer, dels i forhold til en række formelle forhold: ECTS, Adgangskrav, Videreuddannelse. Hovedinstitutionstype og Vidensbasen. Skemaet giver overblik over de forskellige grader og deres indbyrdes forskelle. Forskellen mellem universitetsuddannelserne på den ene side (bachelor og kandidat) og professionsuddannelserne på den anden side (erhvervsakademi og professionsbachelor) træder tydeligt frem i dette skema. For overskuelighedens skyld har jeg valgt at koncentrere mig om, hvordan henholdsvis professionsbachelorgraden og bachelorgraden fremskrives i skemaet. I denne analyse interesserer jeg mig for, hvordan professionsbachelorgraden konstrueres sprogligt i sammenligning med universitetsbachelorgraden. Man kan diskutere, hvor relevant det er at fokusere på dette forhold i denne afhandling, men jeg mener, at den måde, en uddannelse (eller uddannelsesgrad) italesættes på, har en afgørende effekt på, hvordan omgivelserne – og uddannelserne selv – forstår uddannelsen, og at det dermed har indflydelse på styring og selvstyring.

Professionsbachelorgraden italesættes som en grad, hvor praksis og profession spiller den helt afgørende rolle. *Praksis, praksisnære problemstillinger, profession og professionel* er kernebegreber i præsentationen af graden, og der arbejdes med *anvendt teori og metode*. Den vidensbase, der ligger til grund for professionsbachelorgraden, er *erhvervs- og professionsbaseret samt udviklingsbaseret*. Beskrivelsen af bachelorgraden adskiller sig fra professionsbachelorgraden ved at tale om *forskningsbaseret viden, om videnskabelige metoder og om analyse*. Vidensbasen er her *forskningsbaseret*. Gradsbeskrivelsen fremskriver professionsbacheloruddannelserne som uddannelser, der uddanner til bestemte professioner, hvor praksis spiller den afgørende rolle, og hvor videngrundlaget ikke er forskningsbaseret.

Professionsbachelorgraden på 240 ECTS-point italesættes med de samme kernebegreber og er forankret i samme vidensbase som erhvervsakademigraden, der er et lavere uddannelsesniveau på 90-150 ECTS-point, mens bachelorgraden på 180 ECTS-point fremskrives i en sproglig terminologi og med samme vidensbase som kandidatgraden (300 ECTS-point). Professionsbachelorgraden fremskrives således i kvalifikationsrammen som en grad med mindre akademisk tyngde end bachelorgraden.

Jeg iagttager kvalifikationsrammen som en teknologi, der understøtter og prioriterer sammenlignelighed, og som skriver sig ind i en systematiserings- og målelighedsdiskurs, som kan iagttages i alle de analyserede dokumenter. Diskursen interesserer sig ikke for det konkrete indhold i en uddannelse – det kan, som jeg har vist i min analyse af den sproglige ramme – kun vanskeligt indfanges af den stereotype sprogbrug, der står til rådighed i kvalifikationsrammen. Kvalifikationsrammen fremtræder som en ramme, der i et sprog, der skaber mulighed for sammenlignelighed, udpeger, hvad en person med en konkret uddannelse forventes at kunne (udrette). Ved at prioritere mål og udbytte og ved at prioritere sammenlignelighed frem for specifikke nuancer, understøtter kvalifikationsrammen det fokus på output, som kendetegner den politiske kvalitetsdiskurs.

ANALYSE AF BILAG 3 KRITERIER FOR RELEVANS OG KVALITET AF GODKENDTE UDBUD AF ERHVERVSAKADEMIUDDANNELSER OG PROFESSIONSUDDANNELSER

Professionsbacheloruddannelserne akkrediteres efter 17 kriterier under den samlede overskrift *Kriterier for relevans og kvalitet af godkendte udbud af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser* (BEK nr 684 af 27/6/2008: Bilag 3). Allerede overskriften understøtter, at det både er relevansen og kvaliteten, der gøres til genstand for akkreditering. De 17 kriterier er ordnet tematisk under 4 overordnede temaer: *Relevans, Videngrundlag, Indhold og organisering* og *Resultat og målopfyldelse*. En analyse af de 17 kriterier giver mig indblik i, hvad der trækkes frem i de 17 kriterier – og hvad der ikke fokuseres på, og det kan bidrage til en yderligere forståelse af, hvad det er for et kvalitetsbegreb, der skrives frem i dokumenterne, og hvad det er for politiske rationaler, der kan udlæses af mit materiale.

De 17 kriterier består dels af kriterier for relevans (tema 1) og kriterier for kvalitet (tema 2-4), dels af en uddybning til hvert kriterium. Kriterierne er formuleret i præsens, hvilket understreger, hvad der forventes at være i orden, og

dermed hvad der regnes som en forudsætning for en positiv akkreditering. Uddybningen udfolder, hvad der mere præcist forventes dokumenteret.

Her følger en kondenseret oversigt¹² over, hvad der er fokus under de 4 temaer og 17 kriterier:

- *relevant beskæftigelse og kontakt med aftagere og dimittender (tema 1)*
- *uddannelsesudbuddet er baseret på ny viden: (tema 2)*
 - *om centrale tendenser*
 - *fra forsøgs- og udviklingsarbejde*
 - *fra forskningsfeltet*
- *Udbuddets mål for læringsudbytte er niveaumæssigt i overensstemmelse med gradstypebeskrivelse (tema 3)*
- *Indhold og tilrettelæggelse.. er passende for.. realisere de fastsatte læringsmål (tema 3)*
- *Undervisernes kvalifikationer og kompetencer.. tilstrækkeligt i forhold til niveau og læringsudbytte (tema 3)*
- *Praktikken*
 - *tilrettelægges og gennemføres... den studerendes læring styrkes (tema 3)*
 - *kvalitetssikres løbende*
- *Faciliteter og ressourcer i forhold til læringsudbytte*
- *Internationalisering: (tema 3)*
 - *tilrettelagt.. mulighed for at gennemføre dele af uddannelsen i udlandet*
 - *sikres løbende, at uddannelsesdele, der gennemføres i udlandet... opnåelse af det samlede læringsudbytte*
- *Systematisk og løbende ... udvikle kvaliteten af udbuddets aktiviteter og resultater (tema 3)*
- *Frafald minimeres, ... studerende gennemfører (tema 4)*
- *Prøver og eksamensformer sikrer realiseret mål for læringsudbytte (tema 4)*
- *Dimittender realiserer mål for læringsudbytte (tema 4)*

En kondensering af kriterierne viser, at *læringsudbytte* indgår i 6 af de 17 kriterier, i 3 af disse tales om *mål for læringsudbytte*, hvilket tilsammen understreger, at kvalifikationsrammen og de mål for læringsudbytte, som er formuleret (eller er ved at blive det, som det er tilfældet for læreruddannelsen, jf. Analyse 2), spiller en vigtig rolle i akkrediteringen. Fokus på læringsmål og læringsudbytte understreger, at det vigtigste er, at udbudsstedet tilrettelægger uddannelsen i overensstemmelse med de centralt fastlagte læringsmål, og at de studerende rent faktisk når de formulerede mål og kan det, der forventes med den pågældende bachelorgrad. Akkrediteringen fremstår som en kontrol af, at det faktisk sker; den interesserer sig ikke for indholdet af det, der læres. Det kommer fx tydeligt frem under kriterium 7, der bærer overskriften *Indhold og tilrettelæggelse*. Dette kriterium beskæftiger sig kun med indhold og tilrettelæggelse i forhold til, om det *er passende for, at de studerende kan realisere de fastsatte læringsmål* (ibid. s.6). I akkrediteringens 17 kriterier er der overvejende fokus på output. Under min analyse af EVA ovenfor viser jeg, at EVA i sit arbejde med at udvikle og afprøve akkrediteringskriterier påpeger, at det også er vigtigt at arbejde med outcome-kriterier. Nogle af de områder, de 17 kriterier tematiserer, kan genkendes som indholdsområder, der interesserer sig for kvaliteten af indholdet, men den måde, der spørges og måles på i de 17 kriterier, flytter fokus fra indhold til udbytte. Et godt eksempel er kriterium 3: *Erhvervs- og professionsbaseret*. Her skal uddannelsesstedet dokumentere, at uddannelsesudbuddet er baseret på ny viden. Ny viden er relevant for kvaliteten af indholdet og dermed for outcome, men det, der skal dokumenteres, er at der arbejdes med ny viden, og at man dermed er tidssvarende, men ikke, **hvad det er for en ny viden**, der anvendes, om den fx har en kvalitet, så den kan løfte uddannelsen.

Kvalitet fremskrives i kriterierne som et udtryk for, at forholdene fungerer tilfredsstillende og i overensstemmelse med forskrifterne. *Kvalitetssikring af praktikken*, overskriften for kriterium 10, sker ifølge uddybningen ved, at *det løbende sikres, at praktikken fungerer tilfredsstillende, fx gennem krav til praktiksted, dialog...* (ibid. s. 6).

Det læringsbegreb, der træder frem af kriterierne og kvalifikationsrammen dækker over en forståelse af læring som noget målbart, der kan sættes på formel og sikres med de rette ressourcer (veluddannede undervisere, fysiske

¹² Ordvalget er hentet i kriterierne, jeg har blot afkortet og udvalgt de centrale udsagn for overblikkets skyld.

faciliteter og materielle ressourcer). Bekendtgørelsens læringsbegreb afviger betragteligt fra den forståelse af læring, som læreruddannelsens undervisere typisk bekender sig til. Det ligger uden for denne afhandlings ramme at forfølge dette, men et blik på den pædagogiske og didaktiske litteratur, der læses i læreruddannelsen, vil underbygge min antagelse. De politiske dokumenters forestillinger om læring kan placeres inden for et behavioristisk paradigme, hvor læring opfattes som noget, der kan måles og vejes, mens underviserne i læreruddannelsens lærings syn typisk kan placeres inden for et konstruktivistisk paradigme, der i højere grad forstår læring som en personlig dannelses- eller udviklingsproces, som ikke lader sig indfange af målinger og test. Sprogbrugen omkring akkreditering og kvalitetssikring er reduktionistisk i den forstand, at den reducerer det, der skal indfanges gennem på forhånd fastlagte kategoriseringer. Ikke underligt, at kravet om akkreditering og målstyring ikke altid modtages lige positivt af undervisere og (uddannelses)ledere.

OPSAMLLENDE DISKUSSION AF KVALITETSSIKRING OG STYRINGSTÆNKNING I DET ANALYSEREDE MATERIALE

Niels Thyge Thygesen påpeger, at styringsteknologier ikke uskyldige, men påvirker den måde, uddannelserne forstår sig selv på. De moderne styringsteknologier som resultatstyring, målstyring, akkreditering virker tilbage på den måde, vi styrer os selv på. De neoliberale styringsteknologier kan ses som udtryk for en økonomisk liberalisme, der fremskriver uddannelser i en økonomisk konkurrencediskurs med anvendelse af et sprog, der er fremmed for uddannelsesverdenen, jf. min analyse af den sproglige form ovenfor. Andersen påpeger, at der er tale om et opgør med den gængse forståelse af, hvad uddannelser er og skal være, og at *der stilles spørgsmål ved traditioner og værdier, vi plejer at tage for givet* (Andersen 2004: s. 230). Uddannelsesreformerne og den politiske uddannelsesdiskurs kan iagttages som et opgør med de gældende forestillinger om formålet med et offentligt uddannelsessystem. Med regeringens output-styring flyttes fokus fra indhold og almen dannelse til et fokus på relevans og aftagerbehov. Offentlige uddannelsesledere er underlagt denne diskurs og dens styringsteknologier og er dermed med til at reproducere den.

Ifølge Rasmus Willig har kritik svære betingelser under denne form for styring (Willig: 2007). Willig har en interessant iagttagelse. Han gør opmærksom på, at der eksisterer to parallelle liberale diskurser: Den klassiske politiske liberalisme, som er interesseret i at få noget at vide og fx vægter ytringsfrihed, og en neoliberal økonomisk liberalisme, som bygger på en konkurrencelogik, hvor kritik opfattes som en udstilling af konkurrencesvaghed. Det er den økonomiske rationalisme, der dominerer i disse år, påpeger Willig. Den neoliberale styring kan iagttages i krav om evalueringer, procedurer, standarder og akkrediteringer, og inden for det neoliberale rationale er der ikke plads til afvigelser, en afvigelse anses for kritisk. Willig påpeger, at evalueringsspørgsmål er kritiske i den forstand, at de stiller spørgsmål til, om det kunne være anderledes. Spørgsmålene internaliseres ifølge Willig i dem, der udfylder evalueringsskemaerne – eller det skema, der skal anvendes ved akkreditering - og åbner for potentiel selvkritik. Evalueringsskemaer og akkrediteringsskemaer bliver i Foucaults forstand selvteknologier, de internaliserer styringen i personen – eller organisationen – selv. Willig påpeger, at evalueringsskemaer er opbygget som et forhør. Med det blik træder akkrediteringsskemaet frem som et forhørsprotokollat, hvor uddannelsesudbuddet i imperativ bliver bedt om at svare på en række spørgsmål under hvert kriterium, og hvor svarene vil blive brugt imod udbudsstedet, når "dommen" fældes af akkrediteringsrådet.

Man kan sige, at den måde, der tales om kvalitet, kvalitetssikring og akkreditering på, kan karakteriseres som en mistillidsdiskurs. Det objekt, der skrives frem i de politiske dokumenter, er en uddannelsessektor, der ikke gør det godt nok, jf. analysen ovenfor, og den subjektposition, der etableres, er en kontrolinstans, en akkrediteringsinstitution, der på vegne af politikerne har til opgave at holde øje med, at sektoren overholder foreskrevne procedurer og lever op til (internationale) standarder for kvalitet. Den diskurs, der tages i anvendelse i den neoliberale styreform, kan iagttages som en diskurs, der aldrig bliver tilfreds. Konkurrencelogikken rummer i sig, at det altid kan gøres bedre. Godt nok formuleres der mål, men hver gang, man er ved at være fremme, sættes der nye mål. Udviklingskontrakter og resultatkontrakter er et godt eksempel på, at målstregen hele tiden flyttes, det bliver

aldrig godt nok. Willis påpeger med en reference til Bourdieu, at konkurrencelogikken med tiden vil føre til resignation, og er som Bourdieu bekymret for, at det først bliver opdaget, når det er for sent (Willis: 2007).

DE KONSTITUTIVE BETINGELSER FOR UDDANNELSESLLEDELSE I ET KONTEKSTPERSPEKTIV

Med moderniseringen af den offentlige sektor, og med en politisk diskurs, der dels konstruerer uddannelserne som selvstændige virksomheder, der forventes at fungere på markedsvilkår og fx at konkurrere om "kunderne" og tilpasse sig aftagerne; dels som organisationer, som man ikke har tillid til og derfor er nødt til at udsætte for central styring i form af fx krav om akkreditering, skabes der nye betingelser for uddannelsesledelse. Som jeg har været inde på tidligere, er kontekststyring en styring på afstand, den sætter rammer og definerer mål og evalueringskriterier, men med selvstændiggørelsen af uddannelserne, er det den enkelte Uddannelsesledelse, der har ansvar for – og frihed til – at træffe afgørelser og udøve strategisk ledelse i spændingsfeltet mellem de politiske styringskrav og de udfordringer virksomhedsgørelsen stiller uddannelsesledelsen over for. De interne udfordringer undersøges i analyse 2.

Den ændrede diskurs om uddannelser påvirker, som jeg har været inde på i min diskussion ovenfor, uddannelsernes egen selvforståelse. Uddannelsesledelse foregår i en kontekst, hvor flere rationaler er i spil. En vigtig udfordring er således at bedrive uddannelsesledelse i en tid, hvor forestillingerne om, hvad der er uddannelsernes primære formål, er under forandring. Ledelsesrummet kan ses som en kampplads for forskellige diskurser om uddannelse, og det er uddannelseslederens ledelsesopgave at navigere imellem de forskellige rationaler og skabe koblinger og sammenhæng (Sand 2008).

KONKLUSION PÅ ANALYSE 1: KONTEKSTANALYSEN

I min analyse af den politiske kontekst for uddannelsesledelse spørger jeg til, hvordan der politisk tales om kvalitet, hvad det er for kvalitetsstyringsformer, der træder frem i dokumenterne, og hvilke konstitutive betingelser det skaber for uddannelsesledelse.

I min analyse af regeringens handlingsplan *Bedre Uddannelser* fra 2002 og *Fremgang, fornyelse og tryghed* fra 2006 undersøger jeg de uddannelsespolitiske mål, som de fremskrives i dokumenterne. Uddannelser fremskrives som et vigtigt konkurrenceparameter, og uddannelsessektoren konstrueres som en vigtig aktør, der har afgørende betydning for, hvordan landet klarer sig internationalt. Et led i at skabe *uddannelser i verdensklasse*, som er et formuleret mål i globaliseringsstrategien, er konstruktionen af store selvstændige professionshøjskoler, der forventes at agere på markedsvilkår. Diskursen identificerer jeg som en neoliberal konkurrencediskurs, der på en gang sætter uddannelserne fri og indfører central kvalitetssikring og kontrol. Ved siden af den neoliberale diskurs træder en mistillidsdiskurs frem af dokumenterne, idet der italesættes et behov for ekstern styring og kontrol.

Den uddannelsespolitiske styring, som jeg har fået indblik igennem mine analyser, er karakteriseret ved, at der styres på output gennem centralt definerede mål for læringsudbytte og kvalitetssikring gennem akkreditering. Gennem styringsteknologier som akkreditering magtes uddannelserne til at styre sig selv.

Jeg argumenterer i min styringsanalyse for, at uddannelsessektoren tildeles to forskellige positioner i de politiske dokumenter. På den ene side tildeles de i de 17 kriterier en position som objekt for styring. Kvaliteten er ikke god nok, og det skal der rettes op på gennem ekstern styring og kontrol. Men på den anden side tildeles uddannelsesinstitutionerne i de samme dokumenter også en position som subjekt for forandringerne. De anråbes som ansvarstagende organisationer, der skal fungere på markeds(lignende) vilkår. Denne dobbelthed demonstrerer det paradoks, som offentlige organisationer er underlagt i disse år, og som indfanges med begrebsparret deregulering og re-regulering. Staten har lagt ansvaret ud til de selvstyrende uddannelsesorganisationer, men styrer dem på afstand gennem krav om kvalitetssikring og akkreditering.

Min analyse af EVA's rolle viser, at EVA tildeles en taleposition i forhold til at definere kriterier. Godt nok er det undervisningsministeren, der har den formelle autoritet som den, der beslutter kriterierne, men det er EVA, der tildeles opgaven at udvikle og afprøve kriterierne, og det er EVA, der igennem vejledning til akkreditering rammesætter akkrediteringsprocessen og udfolder kriterierne for de uddannelser, der skal akkrediteres. EVA optræder på en gang i rollen som det politiske systems operatør, og som en ekspert med særlig viden om evaluering, kvalitetssikring og akkreditering. Igennem min analyse af EVA's notater og rapporter har jeg fået øje på, at EVA ved siden af at imødekomme det politiske ønske om outputstyring, forsøger at tilføje et mere indholdsorienteret fokus til akkrediteringen, så der også bliver fokus på outcome, altså på kvaliteten af indholdet i uddannelserne. Min analyse af akkrediteringens 17 kriterier viser, at der kan identificeres en opmærksomhed på indhold og outcome i de temaer, der indgår i akkrediteringen, men at spørgeformen og kravet om dokumentation flytter fokus, så akkreditering bliver en måling af output.

Kvalitet fremskrives i de politiske dokumenter som noget, der kan sættes på formel i en kvalifikationsramme, og som kan måles og vejes gennem en akkreditering. Diskursen om læringsudbytte bygger på en rationel forestilling om, at man kan analysere og måle et læringsudbytte, og at man kan gøre det ud fra de kriterier, der indgår i en akkreditering. Det læringsbegreb, som træder frem i dokumenterne, bygger på en forestilling om, at menneskelig adfærd er rationel, og at den kan måles, vejes, kontrolleres, beskrives og forudsiges. Den læringsforståelse genkender jeg som et behavioristisk læringssyn, der ligger meget langt fra det læringssyn, der arbejdes med i læreruddannelsen. Kvalitet, kvalitetssikring og akkreditering italesættes som begreber med en fast betydning, som alle er enige om. Der tales om evaluering og akkreditering som neutrale metoder, der udsiger objektive sandheder om virkeligheden. Det kvalitetsbegreb, der fremskrives i dokumenterne, og som fremgår af akkrediteringskriterier og kvalifikationsramme udtrykker en særlig forståelse af, hvad der forstås ved kvalitet, kvalitet bliver et spørgsmål om overensstemmelse mellem mål og resultat.

Den diskurs, der tages i anvendelse i den neoliberale styreform, kan iagttages som en diskurs, der aldrig bliver tilfreds. Konkurrencelogikken rummer i sig, at det altid kan gøres bedre. Godt nok formuleres der mål, men hver gang, man er ved at være fremme, sættes der nye mål.

De konstitutive betingelser for uddannelsesledelse bestemmer jeg i forlængelse af kontekstanalysen som uhyre komplekse. Uddannelsesledelse foregår i en kontekst, hvor der hersker en ny uddannelsespolitisk dagsorden, og hvor der både fordres selvstyring og udøves central styring. Forestillingerne om, hvad der er uddannelsernes primære formål, er under forandring, og ledelsesrummet kan således iagttages som en kamplads for forskellige diskurser om uddannelse. Samtidig har virksomhedsgørelsen af uddannelsessektoren skabt helt nye udfordringer for uddannelsesledelse, hvilket jeg vender tilbage til i Analyse 2.

ANALYSE 2: ANALYSE AF DE INSTITUTIONELLE UDFORDRINGER FOR UDDANNELSESLLEDELSE I EN TID MED CENTRAL STYRING OG DECENTRALT ANSVAR

INDLEDNING

I analyse 1¹³ har jeg undersøgt, hvordan den nationale kvalitetsstyring italesættes, og hvordan uddannelserne på en gang konstrueres som styringsobjekter og styringssubjekter i det analyserede materiale. Igennem min analyse identificerer jeg en række kvalitets- og styringsdiskurser, som skrives frem i dokumenterne, og jeg identificerer på baggrund af analysen, hvordan den politiske kontekst skaber konstitutive betingelser for uddannelsesledelse.

I denne analysedel vender jeg opmærksomheden mod genstanden for styring: Uddannelsessektoren. Som nævnt tidligere har jeg valgt at undersøge en konkret uddannelse, nemlig læreruddannelsen. Min interesse er i forlængelse af analyse 1 at undersøge, hvordan styringsteknologien modtages og bliver dagsordensat af og i sektoren. I min analyse ovenfor zoomede jeg særligt ind på det læringssyn, der skrives frem i den danske kvalifikationsramme, og på det kvalitetsbegreb, der fremskrives i de 17 kriterier for akkreditering – der på hver sin måde foreskriver, hvad uddannelser skal måles på. Jeg vil i denne del af analysen forfølge det spor og undersøge, hvordan kvalifikationsrammen og kriterierne for akkreditering modtages og oversættes af sektoren, hvordan de påvirker sektoren, og hvordan sektoren virker tilbage på dem.

Jeg vil iagttage modtagelsen på to niveauer: I Læreruddannelsens Ledernetværk og på en konkret professionshøjskoles læreruddannelse, Læreruddannelserne Metropol.

For at få indblik i, hvilken betydning akkreditering tillægges, og hvordan sektoren tager imod og taler om akkreditering, har jeg valgt at undersøge, hvordan akkreditering dagsordensættes i Læreruddannelsens Ledernetværk, forkortet LLN. Jeg har valgt læreruddannelsens ledernetværk, da det giver mig anledning til at iagttage, **hvordan "den gamle uddannelsessektor" møder kravet om kvalitetssikring og akkreditering, og hvordan sektoren oversætter de eksterne krav til læreruddannelsens egen kontekst.** Andersen påpeger, at oversættelsen vil ske i et spændingsfelt mellem tradition og fornyelse (Andersen: 2004). Analytisk iagttager jeg LLN som en institution, der fungerer efter en række samfundsskabte regulative, normative og kognitive strukturer og mønstre. Jeg vil operationalisere min analyse af institutionen LLN's møde med krav om kvalitetssikring og akkreditering ved at iagttage institutionen gennem et regulativt, et normativt og et kognitivt perspektiv. Med til en analyse af institutionens møde med omgivelserne hører en analyse af, **hvordan LLN som institution arbejder med at sikre læreruddannelsen fortsat legitimitet i omgivelserne** til denne del af analysen anvender jeg Suchmans begreber om pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet. En grundigere undersøgelse af, hvad det er for legitimitetsbestræbelser, der træder frem af analyserne, giver mig et dybere indblik i, hvordan sektoren oversætter og redigerer kravene, og kan hjælpe mig til at få indblik i, i hvilken udstrækning der er tale om en teatralisk opvisning og en rituel dans.

Ledernetværket iagttager jeg som et fagligt netværk forstået på den måde, at der er et interessefællesskab mellem lederne – de har det til fælles, at de er ledere af læreruddannelsesafdelinger, og at de indgår i komplekse højskoler med mange ledelsedagsordener. I LLN møder en uddannelsesleder lederkolleger med parallelle opgaver og udfordringer. Jeg vil derfor afslutte min nyinstitutionelle analyse af LLN med en analyse og diskussion af, **hvordan uddannelseslederne bruger netværket, og hvilken betydning det tillægges.** I min analyse af LLN's betydning for læreruddannelsesafdelingerne i de store professionshøjskoler trækker jeg på den nyinstitutionelle teoris begreber om isomorfi.

¹³ Jeg betragter de enkelte delanalyser som led i en samlet diskursanalyse af, hvordan der tales om kvalitetssikring, hvem der tildeles taleret, hvordan der etableres subjekt og objektpositioner, og hvad det er for en forståelse af kvalitet, der skrives frem i dokumenterne.

For at få et dybere indblik i rummet for uddannelsesledelse interesserer jeg mig i denne delanalyse for, **hvordan akkrediteringskravet mødes og oversættes af og i professionshøjskolesektoren** med henblik på at få et empirisk indblik i, **hvordan der konstitueres rum for uddannelsesledelse på en konkret læreruddannelse**. Jeg valgt at gå tæt på en tilfældig valgt professionshøjskole og dennes læreruddannelser, nemlig Læreruddannelserne Metropol. En nærmere udfoldelse af, hvordan jeg operationaliserer analysen findes i optakten til selve analysen.

ANALYSE AF LÆRERUDDANNELSENS LEDERNETVÆRKS OVERSÆTTELSE AF DEN EKSTERNE STYRING

Læreruddannelsens ledernetværk er et netværk for uddannelsesledere og -chefer¹⁴ med ansvar for læreruddannelsesafdelinger i professionshøjskolerne. Netværket afløser det, der før professionshøjskoleledelsen gik under navnet Lærerseminariernes rektorforsamling. Ledernetværket har først for ganske nylig fået stadfæstet sin rolle og sin status, da der med professionshøjskoleledelsen blev etableret en professionshøjskolerektorforsamling, og da det i første omgang var her, spørgsmål vedr. grunduddannelser blev placeret. Med professionshøjskoleledelsen var det uklart, hvordan samarbejdet på tværs af uddannelsesorganisationerne skulle organiseres, og hvilken karakter og udstrækning det skulle have. Det viste sig dog hurtigt, at der fortsat er behov for at diskutere uddannelsesspecifikke spørgsmål på tværs af højskolerne.

LLN består som sagt af ledere og chefer fra alle læreruddannelsesudbudssteder i Danmark. Hvert uddannelsessted deltager med 1-2 uddannelsesledere. LLN er organiseret med en formand og en næstformand og en ansat sekretær¹⁵. LLN afholder ca. 6 møder om året, hvoraf det ene indgår i en 2-dages konference. Der inviteres af og til gæster udefra, fx har konsulenter fra EVA deltaget med oplæg ved flere lejligheder, ligesom kontorchefen fra Undervisningsministeriets kontor med ansvar for læreruddannelse og en fuldmægtig meget ofte deltager i møder og konferencer. Møderne holdes på skift på de forskellige læreruddannelsessteder, den årlige konference holdes normalt på Kolding Fjord. Dagsorden for møderne fastsættes af formandskabet, men alle deltagere i netværket bidrager med forslag til punkter. Dagsordenerne giver således et indblik i, hvad LLN er optaget af, og hvad læreruddannelsernes daglige ledere oplever som væsentlige punkter at drøfte med kolleger fra andre læreruddannelser. Et blik på dagsordenerne fra de sidste mange møder og de sidste to års konferencer viser, at akkreditering hører til blandt de emner, der optager netværkets medlemmer. Det virker derfor oplagt at undersøge, hvordan der tales om akkreditering i LLN, og hvordan akkrediteringsdiskursen redigeres og oversættes i et læreruddannelsesfelt. En analyse af dagsordener, tema for konferencer, bilag, oplæg og referater giver mig indblik i, hvilken betydning akkrediteringen tillægges, og hvordan fx oplæg fra konkrete uddannelsesledere bidrager til en fælles oversættelse af den politiske uddannelsesdiskurs med akkreditering som en central teknologi til en læreruddannelseskontekst.

AKKREDITERING OG KVALITETSSIKRING PÅ DAGSORDENEN I LLN

Uddannelsesorganisationer anses for at være stærkt institutionaliserede organisationer, og en tilpasning til gældende rationalitetsmyter vil ifølge den nyinstitutionelle teori være vigtigere end selve grundydelsen (Mik-Meyer og Villadsen: 2007). I det lys er det interessant at se nærmere på, hvordan sektoren samlet set dagsordensætter de udefrakommende krav, og hvordan kravene oversættes og redigeres af feltet. Jeg er nysgerrig efter at undersøge, i hvilken udstrækning feltet overtager de politiske rationalitetsmyter, og i hvilken udstrækning myterne udfordres, i hvilken udstrækning der fx kan iagttages en oversættelse eller redigering af myterne i LLN.

En gennemgang af dagsordener og referater fra møder i Læreruddannelsens Ledernetværk viser, at akkreditering og kvalitetssikring fra efteråret 2009 kontinuerligt optræder på LLN-mødernes dagsorden. Nedenfor en oversigt over

¹⁴ Der er ikke en fast stillingsbetegnelse for ledere og chefer i professionshøjskolerne. Nogle steder tales der om uddannelsesledere, andre steder om uddannelseschefer, andre igen om studierektorer. Fælles for deltagerne i netværket er, at det er ledere med dagligt ledelsesansvar på de adresser, hvor der udbydes læreruddannelse.

¹⁵ der er tilbage fra tiden med seminarirektorforsamlingen tradition for, at det er en pensioneret seminarirektor – den tradition er videreført

afholdte møder med angivelse af, hvordan akkreditering/kvalitetssikring er blevet dagsordensat. For overskuelighedens skyld har jeg fremhævet de steder, hvor akkreditering eller kvalitetssikring har været selvstændige punkter på mødedagsordener.

Dato	Temaer og dagsordenspunkter for møder og konferencer
22.9.2009	Det blev besluttet at sætte Kvalitetssikring/akkreditering på dagsordenen på konferencen i oktober 2009. Punkt 13 på dagsordenen: Uddannelsens samlede læringsmål.
20.10.-21.10.2009 (oktoberkonferencen)	Et af temaerne på programmet er Evaluering/akkreditering. Det blev temasat med følgende oplæg: Nils-Georg Lundberg, medlem af UVMs følgegruppe for den ny læreruddannelse, gør status over følgegruppens arbejde. Christian Moldt fra EVA fortæller om den kommende uddannelses-akkreditering af læreruddannelsen: Hvorfor, hvordan og hvornår? Sven-Erik Henningsen fra UC Vest fortæller om, hvordan de forbereder sig på akkrediteringen i praksis – og på en meningsfuld måde.
21.10.2009 LLN-møde	Akkreditering og kvalitetssikring optræder ikke på dagsordenen for LLN-mødet
1.12.2009	Punkt 10: Temadrøftelse af praktik. Et varsel fra UVM om, at man har tænkt sig at se nærmere på spørgsmålet om kvalitet og kvalitetssikring af praktikken.
9.3.2010	Forslag på mødet: LLN organiserer sig med en række udvalg/arbejdsgrupper, bl.a. en, der skal følge akkrediteringsprocessen. Akkreditering bliver desuden foreslået dagsordensat på næste møde.
22.4.2010	Et udvalg nedsættes under overskriften <i>Akkreditering og kvalitetssikring</i> . Arbejdsgruppens opdrag beskrives således i referatet: <i>Varetager opgaver i forbindelse med akkreditering af uddannelsen og kvalitetssikring generelt.</i> Punkt 6 på dagsordenen er: Akkreditering – kan vi gøre noget fælles.
6.9.2010	Punkt 5 på dagsordenen: Akkreditering af læreruddannelsen a. Tidsplan, procedure mv., b. Præsentation og diskussion af første udkast til kvalifikationsramme (mål for læringsudbytte) for læreruddannelsen. Revideret udgave af oversigt over udvalg og arbejdsgrupper som bilag til mødet. Det oprindelige udvalg vedr. Akkreditering og kvalitetssikring splittes op i to: Det tidligere udvalg fortsætter, men med ansvar for <i>Kvalitetssikring og dokumentation</i> , mens en ny arbejdsgruppe blev nedsat med ansvar for <i>Akkreditering af læreruddannelsen</i> .
14.10.-15.10.2010 (Oktoberkonferencen)	Kvalitetssikring af læreruddannelsen som overordnet tema. Temaet bliver belyst med en række oplæg. Overskrifterne for oplæggene er: Dimittendkontakt: Hvad lærte de – hvad gør de? v/ Lars Lindhardt, UCN Kvalitetssikring af læringsmål v. Gro Lund/Master i evaluering - UC Syddanmark Kvalitetssikring af det internationale arbejde v. Hans Jørn Bock, UC Lillebælt Kvalitetssikring af undervisning og studie v. Ejnar Hobolth og Thorkild Rams, UCN Causerende foredrag om kvalitetssikring v./Niels Villemoes
15.10.2010, LLN-møde	Akkreditering og kvalitetssikring optræder ikke på dagsordenen for LLN-mødet.
1.12.2010	Punkt 5: Kvalitet i læreruddannelsen Punkt 9 på dagsordenen: Akkrediteringen a. Vedr. akkrediteringens kriterium 6 og 7; b. Kvalifikationsramme (mål for læringsudbytte) for læreruddannelsen. Status på arbejdet; c. Er der ting, læreruddannelsen vil udføre i fællesskab i forbindelse med akkrediteringen? Punkt 10 på dagsordenen: National dimittendundersøgelse af læreruddannelsen

Som det fremgår af oversigten, tales der fra efteråret 2009 om akkreditering og kvalitetssikring, hver gang LLN's medlemmer mødes. På begge de årlige konferencer temasættes akkreditering og kvalitetssikring, hvilket jeg ser som et udtryk for, at LLN tillægger akkrediteringsprocessen overordentlig stor betydning. Der udarbejdes i foråret 2010 en oversigt over LLN's udvalg og arbejdsgrupper, den redigeres i efteråret 2010. Det udvalg, der nedsættes i foråret til at arbejde med akkreditering og kvalitetssikring, suppleres i efteråret med en arbejdsgruppe, der særligt tager sig af akkreditering, hvilket også kan iagttages som et udtryk for, at emnet vies stor opmærksomhed.

Analytisk behandler jeg, som nævnt i indledningen til Analyse 2, LLN som en institution, der fungerer efter en række samfundsskabte regulative, normative og kognitive strukturer og mønstre. For at få indblik i, hvordan LLN oversætter og redigerer omgivelsernes rationaliserede myter, anvender jeg de tre begreber som analytiske blik i min analyse af LLN's møde med krav om kvalitetssikring og akkreditering.

ET REGULATIVT BLIK

Kravet om akkreditering kan ses et eksempel på en regulativ struktur - et ret kontant politisk krav, idet der er direkte sanktioner forbundet med det. Det er derfor ikke overraskende, at uddannelserne tager kravet om akkreditering alvorligt, og derfor heller ikke overraskende, at LLN sætter det på dagsordenen og diskuterer, hvordan man kan imødekomme kravet. Ved at se på dagsordenspunkterne vedr. akkreditering kan jeg få øje på, hvordan LLN lader sig regulere af akkrediteringen.

På de første møder, hvor akkreditering var på dagsordenen, var det akkreditering som et nyt krav, der blev diskuteret. På oktoberkonferencen i 2009 var der dels et oplæg fra EVA om akkreditering under overskriften: *EVA fortæller om den kommende uddannelses-akkreditering af læreruddannelsen: Hvorfor, hvordan og hvornår?* - dels et oplæg under overskriften: *Sven-Erik Henningsen fra UC Vest fortæller om, hvordan de forbereder sig på akkrediteringen i praksis – og på en meningsfuld måde* (Program for LLN's efterårsseminar i 2009). På mødet i april 2010 blev akkreditering behandlet under overskriften: *Akkreditering – kan vi gøre noget fælles?* (Dagsorden til møde i LLN, d. 22.4. 2010). De dagsordensatte punkter på de seneste møder og temaet for konferencen i oktober 2010 henter for en stor dels vedkommende overskrifterne direkte i de 17 kriterier, som uddannelserne skal akkrediteres efter, fx de tre oplæg d. 14.-15. oktober 2010: *Dimittendkontakt* (kriterium 2), *kvalitetssikring af læringsmål* (omformulering af kriterium 16 *Vurdering af læringsudbytte*), *kvalitetssikring af det internationale* (kriterium 13) (Program for LLN's efterårsseminar 2010), og jo nærmere vi kommer tidspunktet for akkreditering (forsommeren 2011), jo mere eksplicit henvises der til kriterierne. Ved mødet d.1.12. 2010 hed punkt 9a *Vedr. akkrediteringens kriterium 6 og 7* (Dagsorden til møde i LLN d.1. december 2010).

Der er ikke tvivl om, at LLN tager kravet om akkreditering alvorlig. Allerede i efteråret 2009 tog LLN initiativ til at invitere EVA til at præsentere det nye styringstiltag, og siden da har netværket kollektivt forsøgt at få indblik i krav og kriterier gennem oplæg og diskussion. Med overskrifterne kan der iagttages en bevægelse fra en interesse for at forstå, hvad kravet indebærer (fx gennem oplæg fra EVA og erfaringer fra akkreditering af andre uddannelser) til en mere fortolkende og handlingsanvisende tilgang, som det fx kom til udtryk i UCN's skema over systematisk kvalitetssikring, som jeg ser som et bud på en konkret oversættelse af det regulative krav. To uddannelsesledere fra UCN, Læreruddannelsen i Ålborg holdt på oktoberkonferencen i 2010 et oplæg, der har givet inspiration til, hvordan uddannelsesledere kan imødekomme kravet om kvalitetssikring. Oplægget havde to foki: *Sikring af undervisningens kvalitet* og *sikring af studiets kvalitet*. Der var to vigtige pointer i oplægget. I stedet for at etablere helt nye kvalitetssikringslementer, var strategien at systematisere allerede kendte praksisser og tilpasse dem til de eksterne krav ved at sætte dem ind i et skema, så tidspunkter, dokumentation, ansvar og opfølgingsprocedurer træder tydeligere frem. Den anden pointe var at fokusere på dialogbaseret kvalitetssikring.

Ved at tage afsæt i allerede eksisterende kvalitetselementer - fx evaluerer underviserne jo allerede deres undervisning - og ved at systematisere de kendte praksisser - fx at fastlægge, at undervisningsevaluering fremover skal ske i en bestemt uge, og at resultatet af evalueringen skal offentliggøres på holdets arbejdsrum på uddannelsesstedets it-plattform – systematiseres og udvikles den lokale kultur, så den forventes at kunne indfri det regulative krav om systematisk og kontinuerligt kvalitetsarbejde. I skemaet for sikring af undervisningens kvalitet er der fire forhold, der skal sikre kvaliteten: Den årlige undervisningsevaluering, eksamenskarakterer, censorrapporter og klagesager. Det er interessant at iagttage, at ledelsen kun optræder som ansvarlig i forhold til klagesager. I forhold til evaluering af undervisningen er det faggruppen¹⁶, der er ansvarlig for opfølgning. Dette ser jeg som et eksempel på en tilpasning til

¹⁶ I læreruddannelsen har den faggruppeansvarlige ikke ledelsesansvar

en central værdi inden for feltet, at det er underviseren der som ekspert inden for sit felt har det fulde ansvar for sin undervisning, og at der er ledelsesmæssig tillid til, at underviseren magter denne opgave.

Den anden vigtige pointe i oplægget var at udvikle et kvalitetssikringsprogram baseret på dialog. Læreruddannelsen kan i vid udstrækning karakteriseres som en mundtlig kultur, hvilket giver helt særlige udfordringer i forhold til kravet om dokumentation, mere om det i analysen af Metropol. I oplægget kommer det dialogbaserede især til udtryk under *Sikring af studiets kvalitet*. Her lægges der op til *Udviklingssamtaler på 1. årgang, Faglige udviklingssamtaler øvrige årgange, Evaluerende holdsamtaler, Årgangsmøder med studiekoordinatorer og afdelingsleder og Evaluerende samtaler med studieadministrative medarbejdere*. Ved at vælge en mundtlig evalueringsform tages der afsæt i feltets egen kultur, hvilket får evt. nye tiltag til at fremstå som mindre fremmede.

Oplægget fra uddannelseslederne gav deltagerne i netværket et konkret bud på, hvordan man kan oversætte og tilpasse kvalitetssikringen til lokale forhold. Der er ikke tale om egentlig dekobling, men Ålborgmodellen giver et bud på, hvordan man kan tilgodese både den lokale kultur og de eksterne krav. Som det vil fremgå nedenfor, har feltet taget oplægget til sig, og lokalt udvikles modeller der ligner Ålborgs. Netværket giver hermed anledning til isomorfi, hvilket jeg vil vende tilbage til nedenfor.

Iagttagelse af LLN med et regulativt blik, ser det ud til, at sektoren tager kravet om akkreditering meget alvorligt, og gennem diskussioner i LLN når uddannelseslederne frem til konkrete bud på, hvordan en række kriterier kan opfyldes på en måde, som kan passe ind i uddannelsernes egne rationaliserede myter om kvalitet og kvalitetssikring. Med Foucault kan man sige, at sektoren magtes af det politiske system i denne konkrete sag. Den proaktive tilgang til akkrediteringsprocessen med invitationen af EVA og de mange oplæg og diskussioner kan iagttages som et eksempel på styring af selvstyring. LLN overtager selv styringen og overflødiggør næsten den eksterne topstyring. Nedenfor udfoldes dette yderligere i min analyse af processen omkring udformning af mål for læringsudbytte for læreruddannelsen.

ET NORMATIVT BLIK

I min kontekstanalyse har jeg dels identificeret en konkurrencediskurs, der ser konkurrence som kvalitetsfremmende, og kvalitet som udtryk for, at de centralt fastsatte mål for læringsudbytte er nået, dels en mistillidsdiskurs, der træder frem i krav om kontrol gennem akkreditering. I disse diskurser er indskrevet værdier og normer. Jeg har valgt at fokusere på en af de værdier, der møder mest modstand i uddannelsesverdenen: Kontrol. Kontrol kan iagttages som en positiv værdi i den politiske diskurs, mens kontrol er fremmed for læreruddannelseskulturen, som det også vil fremgå af min analyse af Metropol nedenfor.

På oktoberkonferencen i 2009 havde LLN bedt en konsulent fra UC Vest fortælle om, *hvordan de forbereder sig på akkrediteringen i praksis – og på en meningsfuld måde* (Program for LLN's efterårsseminar i 2009, min fremhævnings). Allerede i overskriften antydes det med tilføjelsen *på en meningsfuld måde*, at den konkrete professionshøjskole har behov for at tilføre mening til kravet, for at det kan accepteres internt. Henningsen præsenterer i sit oplæg akkreditering som en kvalitetskontrol af uddannelserne, men understreger samtidigt, at *akkrediteringer kan være et godt udviklingsredskab - også for uddannelserne. Det kræver bl.a., at kriterierne er meningsfulde for de involverede parter at arbejde med* (hand-out fra Henningsens oplæg d. 20.10.2009). Med denne formulering indfanger Henningsen en af de vigtigste strategier, som feltet anvender i arbejdet med at gøre sig klar til akkreditering. Udvikling anses som en kerneopgave af feltet, hvilket bl.a. kan ses af lektorbekendtgørelsen for ansatte på professionshøjskolerne, hvor udviklingsopgaver er et af de tre områder, som en lektor skal kunne varetage, og det at arbejde med udvikling har høj status og kan iagttages som en af de helt centrale værdier inden for læreruddannelsen.

Med kravet om kvalitetssikring og akkreditering og med indførelse af mål for læringsudbytte signalerer det politiske system, at det ikke har tillid til, at uddannelserne leverer den kvalitet, de forventes at levere, jf. Analyse 1. Mistillid strider mod en central værdi i uddannelsessektoren. Der er ikke tradition for at kontrollere, at medarbejderne nu også

gør det, de er ansat til at gøre: kulturen på feltet fremstår som en tillidskultur, hvor medarbejderne har frihed til selv at tilrettelægge deres arbejde, og hvor eksamen har været den eneste form for ekstern kontrol af, at kvaliteten af undervisningen er i orden.

Ved at italesætte akkreditering som et udviklingsredskab for uddannelserne og ved at masere kriterierne, så de fremstår som meningsfulde at arbejde med, sker der en oversættelse og tilpasning af den politiske konteksts ønske om kontrol, så det fremstår som et redskab, der kan anvendes til udvikling. Herved søges modstanden minimeret, og det kulturfremmede krav om kontrol tillægges en værdi, som feltet kan genkende som en af sine egne værdier.

Det er i øvrigt her værd at bemærke, at EVA i sin præsentation af akkreditering på sin hjemmeside forsøger at fremskrive akkreditering som andet og mere end kontrol – som udvikling, hvorimod jeg ikke har set akkreditering præsenteret som udvikling i regeringens egne dokumenter. EVA kender uddannelseskulturens syn på kontrol – og EVA's medarbejdere deler den formodentlig. Ved at præsentere akkreditering som andet og mere end kontrol, kan EVA ses som en operatør, der optræder i rollen som formidler mellem to sæt værdier, de politiske værdier og uddannelsessektorens værdier..

ET KOGNITIVT BLIK

For at få indblik i de fælles forestillinger, der er indlejret i de eksterne myter, og de forestillinger læreruddannelsen møder de eksterne myter med, har jeg valgt at analysere processen med at formulere mål for læringsudbytte for læreruddannelsen. Det kognitive perspektiv giver indblik i mødet mellem læreruddannelsens forestillinger og det filter, læreruddannelsen "plejer" at se verden igennem, og det politiske systems forestillinger og det filter, systemet gerne vil have læreruddannelsen til at adaptere.

I min konklusion til Analyse 1 påpeger jeg, at *det læringsbegreb, som træder frem i dokumenterne, bygger på en forestilling om, at menneskelig adfærd er rationel, og at den kan måles, vejes, kontrolleres, beskrives og forudsiges. Den læringsforståelse genkender jeg som et behavioristisk læringsyn, der ligger meget langt fra det læringsyn, der arbejdes med i læreruddannelsen.* I denne analyse får jeg lejlighed til empirisk at undersøge, hvordan to forskellige sæt forestillinger om læring træder frem i en diskussion mellem repræsentanterne fra LLN og embedsmænd fra UVM om udformning af mål for læringsudbytte.

15.marts 2010 modtager professionshøjskolernes rektorkollegium en invitation fra Undervisningsministeriet til et informationsmøde om akkreditering af læreruddannelsen. Mødets tema er den forestående akkrediteringsproces og er indkaldt på foranledning af en henvendelse fra en studierektor fra læreruddannelsen i VIA University College, der har henvendt til Undervisningsministeriet om behov for udvikling af mål for læringsudbytte for læreruddannelsen. Henvendelsen ligger i forlængelse af en diskussion, der blev rejst i LLN allerede d. 22.9.2009, hvor det blev besluttet at undersøge med UVM, om CKF'erne (Centrale kundskabs- og færdighedsområder for læreruddannelsens fag) kan opfylde krav om læringsmål. Professionsrektorkollegiet meldte tilbage til UVM og pegede efter aftale med LLN på 4 uddannelsesledere¹⁷ fra LLN¹⁸, som deltog i mødet. Mødet blev afholdt d. 31.maj 2010. Under mødet blev det aftalt, at de 4 repræsentanter fra LLN skal udarbejde et forslag til mål for læringsudbytte for læreruddannelsen. Processen med udarbejdelse af forslag til mål for læringsudbytte er interessant af flere grunde.

For det første er det interessant, at det er sektoren selv, der tager initiativ og henvender sig til UVM. Det er helt tydeligt, at ministeriet bifalder henvendelsen *Undervisningsministeriet ser særdeles positivt på denne henvendelse, da mål for læringsudbytte netop skal udvikles af fagfolk fra læreruddannelsen. Derfor er det betænksomt at sætte*

¹⁷ Forfatteren til denne afhandling deltog i arbejdsgruppen. Jeg er opmærksom på, at min egen personlige deltagelse i en proces, der gøres til genstand for analyse, ikke er uproblematisk. Jeg forsøger at fastholde et professionelt analytisk blik på processen, men er bevidst om de problemer, de er forbundet med at analysere egen praksis.

¹⁸ De 4 personer udgør den arbejdsgruppe, som fremgår af den reviderede oversigt over udvalg og arbejdsgrupper fra 6.9. 2019.

arbejdet i gang allerede nu (Undervisningsministeriet, 15.3. 2010). Sektoren kommer ministeriet i forkøbet og kickstarter arbejdet med udformning af mål for læringsudbytte. Henvendelsen kan dels iagttages som et udtryk for, at sektoren gerne vil have indflydelse på processen – hvad de jo også får – dels som et udtryk for, at sektoren tager akkrediteringsudfordringen og dens teknologier alvorligt, at den arbejder med – ikke imod processen.

For det andet giver processen med at udforme mål for læringsudbytte mulighed for et indblik i, hvordan feltets fortolkning af mål for læringsudbytte modtages af ministeriet. En analyse af processen giver mig et konkret indblik i, hvordan feltet fortolker og omsætter de udefrakommende krav til egen forståelse. En analyse af processen og de diskussioner, der føres undervejs – såvel mundtligt som skriftligt – kan ses som et eksempel på, hvordan de forestillinger, der ligger indlejret i de politiske rationalitetsmyter omtolkes i mødet med de forestillinger, der ligger indlejret i feltets rationalitetsmyter. Rammen for gruppens arbejde er den danske kvalifikationsramme.

Med kvalifikationsrammen som ramme og en række eksempler fra andre uddannelsers mål for læringsudbytte som inspiration gik arbejdsgruppen i gang med at udforme udkast til mål for læringsudbytte for læreruddannelsen. Udkastet blev sendt til UVM, der havde bedt om at blive involveret undervejs i processen. Arbejdsgruppen mødtes med 2 repræsentanter fra Undervisningsministeriet d. 31. august. På mødet blev gruppens udkast gennemgået minutiøst. Arbejdsgruppen havde under arbejdet med udformning af mål for læringsudbytte været meget optaget af det lærings syn, der blev fremskrevet i mål for læringsudbytte, og meget tid var gået med at diskutere, hvilke områder i bekendtgørelsen der skulle trækkes frem, og hvilke formuleringer gruppen anså for at favne den faglige kerne i en læreruddannelse. Sammenfattende kan arbejdsgruppens diskussion og det udkast, der blev det første resultat, iagttages som et forsøg på at give et læreruddannelsesfagligt bud på, hvad en nyuddannet lærer forventes at kunne, formuleret i læreruddannelsens egen terminologi. Ministeriets embedsmænd var ikke synderlig optaget af arbejdsgruppens valg af områder – af den faglige prioritering, de var mere interesserede i den sproglige ikklædning, at målene blev formuleret med brug af kvalifikationsrammens terminologi og med anvendelse af begreber, der signalerer et BA-niveau. Det var tydeligt, at deres ærinde var at sikre ensartetheden ved, at kvalifikationsrammens kategorier blev anvendt. Gruppen blev eksplicit bedt om at gennemskrive sit udkast med anvendelse af de begreber, fortrinsvis verber, der optræder i kvalifikationsrammen. Konkret blev gruppen opfordret til at anvende verberne *håndtere, mestre og identificere* fra kvalifikationsrammen til en beskrivelse af kompetencemålene, uanset om arbejdsgruppen mener, at de konkrete verber er dækkende for en læreruddannelsens kompetencer.

Arbejdsgruppen redigerede i forlængelse af mødet udkast til mål for læringsudbytte og rettede det til efter UVM's anvisninger, dog kun så langt arbejdsgruppen kunne stå inde for det, som det fremgår af intern mail i arbejdsgruppen: *Vi har ændret lidt i Peters udspil, og vi har redigeret færdigheder og kompetencer, **men valgt ikke at tage alle UVM's kommentarer til efterretning*** (fra intern mail mellem arbejdsgruppens medlemmer, 3.9.2010). Arbejdsgruppens udkast har efterfølgende været behandlet i LLN og efter aftale med UVM¹⁹ været til høring internt i sektoren, dvs. hos censorformandskabet og hos professionshøjskolernes rektorkollegium. I november fremsendte arbejdsgruppen på vegne af LLN udkast til mål for læringsudbytte til Undervisningsministeriet.

Arbejdsgruppen modtog d. 14.12. 2010 en tilbagemelding på udkastet. UVM havde foretaget mindre rettelser i teksten og stillede et par spørgsmål til konkrete formuleringer, fx skriver de: *Dernæst har vi diskuteret, om en lærer efter endt uddannelse i alle tilfælde har færdigheder i at anvende de valgte linjefags videnskabelige metoder. Jeg vil derfor gerne høre jeres begrundelse for denne formulering* (uddrag af mail fra UVM til arbejdsgruppen, d.14.12.2010). Igen spørges der til niveauet, ikke til indholdet, ligesom rettelserne i teksten primært går på ordvalg.

Diskussionen på mødet d. 31. august og den skriftlige tilbagemelding fra UVM på arbejdsgruppens endelige udspil kan iagttages som et udtryk for det politiske systems forestillinger om kvalitetssikring. Ministeriet er optaget af at sikre

¹⁹ UVM bad arbejdsgruppen sikre, at det var clearet af med baglandet, og de foreslog selv, at det skulle til høring både i professionshøjskolernes rektorkollegium og hos censorformandskabet.

målbarhed, ensartethed og dermed sammenlignelighed. Med kvalifikationsrammen er der udviklet en særlig kode – for at bruge et Luhmann udtryk - for læringsmål, eller en særlig diskurs, for at blive ved Foucault, og det vigtige set med det politiske systems briller er, at målene udtrykkes med gloser hentet fra kvalifikationsrammen, så det er muligt at sammenligne på tværs af uddannelser. Kvalifikationsrammen kan iagttages som en sproglig ramme – et sprogligt register – der stiller et sprog til rådighed for målbeskrivelser. Det sproglige register *skal* anvendes, når der formuleres mål for læringsudbytte, erfarede arbejdsgruppen. Kvalifikationsrammen bestemmer således, hvordan der kan tales om mål for læringsudbytte. Arbejdsgruppen fik frihed til at udarbejde et udkast, men friheden viste sig at være meget begrænset. Indholdet var på forhånd givet med CKF'erne, og den sproglige form viste sig på tilsvarende vis at være fastlagt med kvalifikationsrammen. Den "frihed" arbejdsgruppen havde, var en frihed til at agere inden for de fastlagte rammer.

Det filter, som læreruddannelsen plejer at iagttage verden igennem, bliver i processen udfordret af det politiske systems filter. Mødet og korrespondancen med ministeriet kan iagttages som en forhandling om konstruktionen af mål for læringsudbytte. At der er tale om en forhandling viser dialogen med UVM. Læreruddannelsens får langt hen ad vejen gennem valg af indhold i læringsmålene lov til at definere, hvad der er kernen i en læreruddannelse, mens ministeriets dagsorden er at gøre indholdet målbart og sammenligneligt. Ved at indgå i en forhandling med LLN og ved at lade LLN få indflydelse på, hvordan mål for læringsudbytte for læreruddannelsen udformes, sikrer ministeriet sig opbakning fra feltet. Igen magtes LLN - denne gang gennem den magt, arbejdsgruppen tildeles til at formulere mål for læringsudbytte, men samtidig viser processen, at det er en magt til at agere inden for de politiske rationaliserede myters ramme.

LLN'S STRATEGISKE ARBEJDE MED LEGITIMITET

Min analyse ovenfor har fokus på, hvordan LLN oversætter de eksterne krav. Hermed har analysen primært fokus på institutionens arbejde indadtil. Men institutioner har også behov for at fremstå legitime udadtil. I denne analyse har jeg fokus på den eksterne legitimitet. Jeg har flere gange pointeret, at organisatoriske tiltag kan ansues som legitimitetsskabende. Med afsæt i Suchmans tre begreber om legitimitet vil jeg diskutere, hvordan LLN arbejder på at opnå legitimitet i omgivelserne. Gennem de tre begreber, pragmatiske, moralsk og kognitiv legitimitet, får jeg øje på, hvordan LLN's sin måde at dagsordensætte og arbejde med legitimitet på kan være med til at skabe og/eller opretholde legitimitet.

Som det fremgår af min analyse, er sektoren tidligt fremme med at dagsordensætte kvalitetssikring og akkreditering og er i nogle tilfælde endda opsøgende og forud for det politiske system, fx når LLN retter henvendelse til UVM vedr. udarbejdelse af mål for læringsudbytte. Sektoren tager udfordringen fra omgivelserne op og går i gang med at forberede sig på den kommende akkreditering. LLN's bestræbelser og aktiviteter kan ses som bestræbelser for at fremstå legitime i omgivelserne. Med krav om kvalitetssikring og akkreditering konstrueres uddannelserne på en ny måde, forstået sådan at deres fortsatte eksistens afhænger af, at de bliver positivt akkrediteret. Uddannelsernes legitimitet står og falder med akkrediteringen, hvorfor sektoren ikke overraskende tager udfordringen på sig. Et nærmere blik på aktiviteterne gør det tydeligt, at der arbejdes med flere former for legitimitet.

Processen med at udarbejde mål for læringsudbytte iagttager jeg som et eksempel på pragmatisk legitimitet – legitimiteten skabes gennem et bytteforhold. Arbejdet med læringsmål giver legitimitet på flere fronter. LLN får indflydelse, hvilket er legitimitetsskabende for netværket, læreruddannelsen får sat sit aftryk på læringsmålene, hvilket skaber legitimitet i omgivelserne, Undervisningsministeriet sikrer ved inddragelsen af netværket, at læringsmålene ikke møder modstand, hvilket giver læringsmålene til at fremstå legitime, hvilket kan forhindre modstand/diskussion, når de offentliggøres. Arbejdsgruppen bliver oven i købet bedt om at klare med baglandet og høre både professionshøjskolernes rektorkollegium og censorformandskabet, så der er sikkerhed for accept. Feltets interesse i at indgå i arbejdet er selvfølgelig at få indflydelse, og både UVM og LLN får derved noget ud af processen.

Med den moralske legitimitets blik får jeg øje på flere interessante forhold. Moralsk legitimitet skabes ved at handle i overensstemmelse med omgivelsernes værdisystem – uanset om det anses for meningsfuldt for institutionen. Først og fremmest kan arbejdet med at dagsordensætte akkrediteringen ses som et signal til omgivelserne - fx UVM og EVA, der begge har været inviteret med til møder og konferencer - om, at LLN arbejder seriøst med udfordringen, og at man er ved at gøre sig klar til den eksterne evaluering. Det skaber legitimitet til LLN her og nu. Som jeg påpeger i min præsentation af Suchman, anser jeg LLN's legitimitetsarbejde som et arbejde med at opretholde legitimitet, hvilket fordrer en tilpasning til de ændrede institutionelle omgivelser værdier. I forhold til den moralske legitimitet medfører kravet om kvalitetssikring og akkreditering, at uddannelserne fremover vil blive målt med en anden målestok end tidligere, og at kontrol anses for en vigtig værdi, jf. min analyse gennem det normative perspektiv. De evalueringsformer og procedurer, der pt. er gældende på uddannelserne, er ikke længere tilstrækkelige til, at uddannelserne kan fremstå legitime i omverdenen. Bestræbelserne på at få systematiseret og beskrevet de eksisterende procedurer, som oplægget fra uddannelseslederne i Ålborg var et udtryk for, kan iagttages som et tiltag, der skal sikre fortsat legitimitet. Et initiativ fra LLN om at iværksætte en fælles national dimittendundersøgelse kan iagttages som et konkret eksempel på moralsk legitimitet.

Kognitiv legitimitet handler om at fremstå som meningsfuld eller selvfølkelig – at man som organisation bliver taget for givet. Jeg vil hævde, at læreruddannelsen som institution indtil for ganske nylig har nydt det privilegium at blive taget for givet, derfor anfører jeg også ovenfor, at udfordringen primært er at opretholde legitimitet. LLN's arbejde med at udvikle modeller for en systematisk praksis, der kan honorere de udefrakommende krav om evaluering, kan iagttages som en opretholdelsesstrategi. Jeg vil imidlertid argumentere for, at læreruddannelsen og de organisationer, der huser læreruddannelse, på engang kan iagttages som et felt, der nyder anseelse og respekt, og som med en meget lang tradition bag sig (det første lærerseminarium blev indviet i 1791) har været taget for givet som eneste aktør på området; og som et felt, der er udfordret af konkurrence fra universiteterne, dårlig omtale i pressen og intern konkurrence om de studerende, og som i det lys må kæmpe for at bevare sin kognitive legitimitet. Set gennem det blik kæmper feltet ikke kun for at opretholde, men også med at reparere læreruddannelsens legitimitet.

På flere møder diskuteres LLN's rolle, og her udtrykkes der enighed om, at *Vi har kvalitetssikring som den røde tråd* (Referat af møde d. 22.4. 2010). På mødet d. 22.4. opnås der enighed om, at *det ville være godt, hvis der var 3-4 områder, vi kunne være fælles om på alle professionshøjskoler* (ibid.), og på mødet d. 1.12. 2010 formuleres under punkt 5 *Kvalitet i læreruddannelsen* 13 forslag til områder, der skal sikre kvalitet i læreruddannelsen, og det besluttes, at der skal udarbejdes et fælles kvalitetspapir. De 13 forslag peger mange forskellige steder hen, men fælles for dem er, at kvalitet tænkes i forhold til uddannelsens **indhold**, til at det er **en professionsuddannelse** og i forhold til **udvikling af uddannelsen**. I flere punkter indgår, at der skal formuleres *fælles holdning til*. Initiativet med et fælles kvalitetspapir kan dels iagttages som et offensivt tiltag, der skal skabe kognitiv legitimitet til professionshøjskolernes læreruddannelse, dels som feltets forsøg på at holde fast i sit eget kvalitetsbegreb, sine egne rationaliserede myter om kvalitet i en tid, hvor uddannelsernes kvalitetsbegreb udfordres af den politiske kvalitetsdiskurs – de politiske rationaliserede myter om kvalitet.

Sammenfattende kan man sige, at LLN arbejder med at sikre legitimitet på flere fronter. LLN kæmper både for lederværkets legitimitet og for læreruddannelsens, og der arbejdes både med legitimitet gennem indflydelse, gennem dagsordensættelse af akkreditering og udvikling af modeller for kvalitetssikring og gennem et intenst arbejde på at sikre, at det fortsat tages for givet i omgivelserne, at læreruddannelsen udbydes af professionshøjskolerne. Min analyse af legitimitetsinitiativer giver ikke belæg for at iagttage LLN's legitimitetsarbejde som rituelle handlinger, måske skyldes det de sanktioner, der er forbundet med akkreditering, måske skyldes det, at LLN er et netværk, ikke en organisation, der er økonomisk afhængig? I min analyse af Metropol vender jeg tilbage til diskussionen af kvalitetssikringsprocedurer som rituelle handlinger.

LLN'S BETYDNING FOR LÆRERUDDANNELSERNES LOKALE ARBEJDE MED AKKREDITERING

LLN er, som det er fremgået ovenfor, et netværk for uddannelsesledere og –chefer, og selv om LLN ikke formelt er tildelt en særlig taleposition, har det reelt set taleret. Som det fremgår af min analyse, tildeles netværket både af Professionshøjskole rektorforsamlingen og af Undervisningsministeriet en subjektposition for at tale med Foucault. LLN er med til at sætte dagsordenen inden for læreruddannelsesfeltet, og der lyttes til feltet i de institutionelle omgivelser.

Jeg ser LLN som et talerør for **læreruddannelsen**. Netværket varetager læreruddannelsens interesser og kan iagttages som en gammel institution i den forstand, at det peger tilbage på en tid, hvor uddannelseslandkortet var præget af mange små homofone organisationer, fx lærerseminarier. I netværket kender man læreruddannelsen indefra, her lever historien videre, og her er man fortrolig med den gamle seminariekultur og de rationaliserede myter, der knytter sig til den. I en tid med store heterofone organisationer – for at bruge et begreb fra Niels Åkerstrøm Andersen – som skal varetage mange uddannelsers interesser, har der vist sig et behov for at bevare uddannelsesspecifikke institutioner som LLN, der fx kan svare på uddannelsesspecifikke spørgsmål, og som set fra et magtperspektiv kan iagttages som en vigtig aktør i forhold til at bane vej for forandring.

LLN skaber som netværk et rum for institutionel isomorfi inden for feltet. Diskussioner og oplæg på møder og konferencer i LLN medfører, at der udvikles en fælles forståelse af, hvordan et kvalitetssikringssystem kan udformes, så det både lever op til de eksterne krav og kan forenes med feltets egen kultur. Ved så systematisk og vedholdende at dagsordensætte og diskutere kvalitetssikring og akkreditering opstår der inden for LLN en fælles oversættelse og redigering af de eksterne krav, hvilket skaber mulighed for normativ isomorfi. Som det vil fremgå nedenfor, kommer konkrete oplæg i LLN til at danne forbillede for lokal praksis rundt omkring, hvilket kan karakteriseres som mimisk isomorfi. Det fælles arbejde med at dagsordensætte og diskutere kvalitetssikring og akkreditering virker som inspiration for uddannelseslederne, og det medfører i nogle tilfælde, at lokale uddannelsessteder fx i deres udvikling af systematiserede procedurer for evaluering og kvalitetssikring efterligner eller mimer andre uddannelsessteders praksis. Oplægget fra uddannelseslederne i Ålborg og de skemaer, der blev præsenteret og efterfølgende udsendt på power-point, har vist sig at danne forbillede for uddannelsesledere rundt om i landet, et eksempel på dette er læreruddannelsen Metropol, som det vil fremgå af min analyse nedenfor.

KONKLUSION PÅ ANALYSE AF LÆRERUDDANNELSENS LEDERNETVÆRKS OVERSÆTTELSE AF DEN EKSTERNE STYRING

Gennem min analyse af LLN som institution har jeg fået indblik i, hvordan Læreruddannelsen møder kravet om akkreditering, og hvordan sektoren oversætter de eksterne krav. Analysen giver mig indblik i, hvordan det omliggende samfunds rationaliserede myter sætter sig igennem i institutionen, og hvordan institutionen sin oversættelse og sit legitimitetsarbejde virker tilbage på de samfundsskabte myter.

Med et regulativt blik får jeg øje på, hvordan LLN magtes af akkrediteringsteknologien, og hvordan teknologien installeres i feltet gennem oversættelse og tilpasning til eksisterende forhold. LLN dagsordensætter akkreditering meget tidligt, og en analyse af dagsordener viser, at der kan iagttages en bevægelse fra på de første møder at forsøge at forstå, hvad akkreditering går ud på til, at man gennem oplæg og diskussion forsøger at oversætte kravene og give bud på, hvordan man konkret kan gribe udfordringen an. Et godt eksempel er et oplæg fra Ålborg, hvor to uddannelsesledere præsenterer en kvalitetssikringssystem, hvor de med afsæt i en systematisering af eksisterende praksis tilpasser deres evalueringsarbejde, så det kan leve op til de regulative krav, som de er fremskrevet i de 17 akkrediteringskriterier. Ved at tage afsæt i eksisterende praksis undgår man, at de regulative krav vækker for meget modstand lokalt. Eksemplet er særlig interessant, fordi det efterfølgende har dannet forbillede for strategier rundt om i landet, som det vil fremgå af min analyse af Metropol nedenfor. Igennem analysen bliver det tydeligt, at LLN magtes af akkrediteringen til selvstyring.

Jeg undersøger en tilpasning til de normer og værdier, der er indlejret i den politiske diskurs, gennem en analyse af, hvordan kontrol, der fremskrives som en positiv værdi i den uddannelsespolitiske diskurs, forsøges omfortolket af sektoren ved en italesættelse af akkreditering som anledning til udvikling. Kontrol vækker modstand i sektoren og kan iagttages som en kulturfremmed værdi i en læreruddannelsessammenhæng. Som det fremgår af min analyse er ledernetværket opmærksomme på, at kontrol vækker modstand, og man forsøger derfor at italesætte akkreditering som udvikling, som anses som en central værdi i sektoren. Sidst i analysen peger jeg på, at EVA på sin hjemmeside italesætter akkreditering som udvikling, hvilket ikke jeg ikke har iagttaget i de politiske dokumenter, og at EVA dermed kan iagttages som ude i samme ærinde og dermed som allieret med LLN i det spørgsmål.

Med det kognitivt blik får jeg lejlighed til at analysere et konkret møde mellem de grundlæggende forestillinger i den politiske diskurs og i uddannelsernes egen diskurs, her er eksemplet forestillinger om læring. Igennem min analyse af arbejdet med udformning af mål for læringsudbytte for læreruddannelsen får jeg indblik i de kognitive forskelle på embedsmændene fra UVM's læringssyn og LLN's. Det filter, som læreruddannelsen plejer at iagttage verden igennem, bliver i processen udfordret af det politiske systems filter. Mødet og korrespondancen med ministeriet kan iagttages som en forhandling om en konstruktion af mål for læringsudbytte. LLN er optaget af indholdet i det, en lærer skal kunne; mens den politiske dagsorden er at gøre indholdet målbart og sammenligneligt. Ved at indgå i en forhandling med LLN og ved at lade LLN få indflydelse på, hvordan mål for læringsudbytte for læreruddannelsen udformes, sikrer ministeriet sig opbakning fra feltet. Igen magtes LLN - denne gang gennem den magt, arbejdsgruppen tildeles til at formulere mål for læringsudbytte, men samtidig viser min analyse, at det er en magt til at agere inden for de politiske rationaliserede myters ramme.

Igennem en analyse af, hvordan LLN's arbejde kan iagttages som et legitimitetsarbejde, får jeg indblik i, hvordan sektoren oversætter og redigerer de eksterne krav, og i hvilken udstrækning der er tale om en teatralisk opvisning og en rituel dans. LLN arbejder med at sikre legitimitet på flere fronter. LLN kæmper både for lederværkets legitimitet og for læreruddannelsens, og der arbejdes både med legitimitet gennem indflydelse, gennem dagsordenssættelse af akkreditering og udvikling af modeller for kvalitetssikring og gennem et intenst arbejde på at sikre, at det fortsat tages for givet i omgivelserne, at læreruddannelsen udbydes af professionshøjskolerne. Min analyse af legitimitetsinitiativer giver ikke belæg for at iagttage LLN's legitimitetsarbejde som rituelle handlinger.

Min analyse dokumenterer, at LLN varetager læreruddannelsens interesser, og jeg mener at kunne iagttage LLN som repræsentant for en gammel institution i den forstand, at netværket på mange måder viderefører en kultur den tid, hvor læreruddannelsen lå på seminarier. Netværkets ledere kender læreruddannelsen indefra, her lever historien videre, og her er man fortrolig med den gamle seminariekultur og de rationaliserede myter, der knytter sig specifikt til læreruddannelsen.

ANALYSE AF RUM FOR UDDANNELSESLLEDELSE PÅ PROFESSIONSHØJSKOLEN METROPOL

I min analyse af LLN har jeg undersøgt, hvordan feltet oversætter og redigerer den politiske kvalitetssikringsdiskurs og kravet om akkreditering og tilbyder de lokale uddannelsesledere konkrete ideer til og modeller for, hvordan det udefrakommende krav kan imødekommes. Uddannelseslederne er imidlertid ikke længere ledere af selvstændige uddannelser, og de kan derfor ikke handle uden om de organisationer, de er ansat i. I denne analyse vil jeg derfor undersøge ledelsesrummet for uddannelsesledelse på professionshøjskolerne. Som nævnt i læsevejledningen forstår jeg ledelsesrum som de diskursive og institutionelle mulighedsbetingelser for ledelse (Pedersen: 2008).

Som nævnt i indledning til Analyse 2, interesserer jeg mig i denne analyse for, **hvordan akkrediteringskravet mødes og oversættes af og i professionshøjskolesektoren** med henblik på at få et empirisk indblik i, **hvordan der konstitueres rum for uddannelsesledelse på en konkret læreruddannelse**. Jeg har valgt at gå tæt på en tilfældig valgt professionshøjskole og dennes læreruddannelser, nemlig Læreruddannelserne Metropol.

Som det fremgår af afsnittet analysestrategi henter jeg inspiration til min analyse i Pedersens identifikation af tre nye enheder for uddannelsesledelse: Koncern, virksomhed og arbejdsplads. Til de tre enheder knytter sig tre forskellige ledelsesidentiteter. For at kunne indfange lederudfordringer, som en uddannelsesleder står over for, har jeg brug for en fjerde enhed med en tilknyttet fjerde lederidentitet, som jeg har valgt at betegne som en enhed for læreruddannelse med en tilhørende pædagogisk lederidentitet. Den fjerde enhed og lederidentitet er en videreførelse af den gamle seminarierektors opgave. Jeg påstår, at den fjerde identitet repræsenteres af LLN, jf. min analyse ovenfor. De fire enheder og lederidentiteter hjælper mig til at indkredse rum for uddannelsesledelse og til at få øje på de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse i de nye professionshøjskoler.

Som jeg har påpeget ovenfor, er uddannelseslederne på læreruddannelserne rundt i landet ansat i store heterofone organisationer, som blev etableret som et led i regeringens globaliseringsstrategi, jf. første del af analysen. Disse organisationer styres af udviklingskontrakter, har en én-strengt ledelsesstruktur, og de er igennem lovgivningen forpligtet på at udvikle kvalitetssikringssystemer. Med de nye professionshøjskoler ændres rammevilkårene for uddannelsesledelse radikalt.

PROFESSIONSHØJSKOLENS SYSTEM TIL KVALITETSSIKRING

Jeg vil starte med at undersøge det, jeg har valgt at omtale som koncernens overordnede tackling af krav om kvalitetssikring og akkreditering. Professionshøjskolerne er ifølge professionshøjskoleloven forpligtet til at have et kvalitetssikringssystem (), og med kravet om akkreditering skal uddannelsesstederne dokumentere, hvordan de arbejder med kvalitetssikring - hvordan de fx sikrer systematisk og kontinuerligt kvalitetsarbejde (kriterium 14). Et eksempel på tvangsmæssig isomorfi, idet det pålægges alle professionshøjskoler at indføre kvalitetssikringssystemer.

Det må derfor forventes, at der er udarbejdet et dokument, der foreskriver, hvordan kvalitetssikringen varetages på Metropol. Det er i forhold til fokus i min afhandling interessant at undersøge, hvordan et sådant system ser ud, hvordan ansvaret er fordelt, og ikke mindst hvordan de lokale uddannelsesledere inddrages i professionshøjskolens overordnede kvalitetssikringsarbejde. Som nævnt ovenfor ser jeg kvalitetssikringsafdelingens kvalitetssikringspolitik som koncernens²⁰ officielle politik, der bl.a. har til formål at afgrænse koncernen udadtil og skabe et fælles værdigrundlag indadtil. For at få indblik i de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse i Metropol er det interessant at undersøge, hvordan afdelingen igennem sin kvalitetssikringspolitik konstruerer koncernen udadtil og indadtil.

I interviewet fortæller uddannelsesleder (AH), at de har en kvalitetssikringsafdeling, der har været i gang i et år, og at to andre uddannelser i Metropol allerede er blevet akkrediteret. Kvalitetssikringsafdelingen har udarbejdet et dokument *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne (Metropol: 2010)*, som jeg genremæssigt vil karakterisere som et politikpapir, der begrundes afdelingens eksistens, indkredser og definerer, hvad Metropol forstår ved kvalitet, og beskriver mål for og organisering af kvalitetsarbejdet i organisationen. I dokumentet pointeres det, at *Metropol (har) valgt at anvende akkreditering som ramme for kvalitetssikringsarbejdet (Metropol: 2010)*. Med denne formulering skriver kvalitetssikringsafdelingen i Metropol kvalitetssikring ind i den eksterne styringsdiskurs, som jeg har karakteriseret som en konkurrencediskurs. Metropol giver følgende fire begrundelse for at vælge akkrediteringens 17 kriterier som ramme: *Akkrediteringskriterierne er en operationalisering af de centrale krav, som stilles i love og bekendtgørelser; Uddannelserne vil i de kommende år blive målt på disse kriterier...; Der er samspil mellem de temaer, som rejses i akkrediteringskriterierne og i Metropols strategi...; Kriterierne tjener som god ramme for at tydeliggøre ansvarsfordelingen mellem koncernniveau, F&Us kvalitetssikringsarbejde og uddannelsesniveau (Metropol: 2010, s.5)*. De to første begrundelser kan iagttages som et udtryk for tvangsmæssige isomorfi, som jeg nævnte ovenfor. Den eksterne styring disciplinerer organisationerne, og truslen om sanktioner får

²⁰ I dokumentet *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne* præsenteres systemet som Metropols kvalitetssikringssystem, og i et skema over ansvarsfordeling sondres der mellem tre niveauer: Grunduddannelserne, F&U's kvalitetssikringsarbejde og ledelsessekretariat og koncernadministration.

organisationerne til at tage styringen til sig og implementere den i organisationen. Med de to sidste begrundelser bliver det derimod tydeligt, **hvordan** Metropol magtes af det eksterne styringskrav. Ved at påpege, at der er *et samspil* mellem akkrediteringskriterierne og organisationens egen strategi, bekender Metropol sig til den eksterne diskurs og understreger, at organisationen ikke kun tager akkrediteringens 17 kriterier til sig, fordi det er et eksternt krav. Den eksterne styring kan hermed iagttages som internaliseret, idet den fremskrives som organisationens egen kvalitetssikringsforståelse.

I forlængelse af ovenstående er det interessant at se nærmere på, hvordan professionshøjskolen forstår kvalitet. Det påpeges flere steder i dokumentet, at begrebet kvalitet ikke har en entydig definition: *En fælles og almengyldig definition af begrebet er dog vanskelig at finde* (Metropol: 2010, s. 2), og i forlængelse heraf italesættes kvalitet som noget andet end det, der ifølge Metropol ofte forbindes med kvalitetsbegrebet, nemlig: *styringssystemer som ressourceregnskaber og akkrediteringsformer. Men kvalitet er ikke indlejret i selve styringssystemet, men i fagligheden og de tiltag og aktiviteter, som kvalitetsarbejdet er med til at undersøge. På den måde ligger kvalitet indlejret i uddannelserne og ikke i systemet* (ibid. s. 2). Metropol ønsker således ikke ureflekteret at overtage den politiske kvalitetsdiskurs, men konstruerer sin egen forståelse af kvalitet og fremskriver i en tekstboks Metropols definitioner af *kvalitetsarbejde, kvalitetssikring, kvalitetsudvikling og kvalitetskultur*. Der sker således en oversættelse af det nationale styringskrav til koncernens egne forhold, hvilket kan iagttages som en tilpasning til organisationens egne rationaliserede myter. Det ser umiddelbart ud til, at Metropol taler med to tunger i dokumentet. På den ene side italesættes de eksterne kriterier som forenelige med organisationens egne, idet det påpeges, at der er *samspil* mellem dem; på den anden taler Metropol om kvalitet som noget, der ligger i fagligheden og uddannelserne. Men talen kan også iagttages som Metropols forsøg på at tackle modsatrettede pres, hvilket pointeres i dokumentet. Ifølge Metropols kvalitetssikringssystem ligger den væsentligste udfordring i at balancere mellem modsatrettede forhold som fx *konsistens og rummelighed og opfyldelse af lovkrav og lokale udviklingsprocesser* (Metropol: 2010, s. 3).

Metropols oversættelse og tilpasning af styringskonceptet til egen organisation kan igennem et governmentalityperspektiv iagttages som styring af selvstyring. Metropol tager styringsudfordringen på sig, som nævnt ovenfor. Det sprog, der anvendes i dokumentet, er magtens sprog. Der tales fx om *at kvalitetsarbejdet spiller en central rolle, der skal sikre løbende udvikling og kvalitetsløft på grunduddannelserne; at kvalitetsarbejdet skal være løbende og systematisk og om udviklingen af redskaber – forstået som metoder – til systematisk at undersøge kvaliteten*. Organisationen italesætter, at den vil søge at balancere mellem de ydre lovkrav og organisationens egen forståelse af kvalitetssikring. Metropol magtes af lovgivningen, idet Metropol producerer sit eget kvalitetssikringssystem, som fremskrives som et system, der på engang tilgodeser lovkrav og mimer de 17 akkrediteringskriterier og giver mening i organisationen. På den måde bliver magten produktiv, den får en organisation til at handle på en bestemt måde, men den sikrer samtidigt tilslutning til beslutningerne, ved at det er organisationen selv, der formulerer et kvalitetssikringssystem. Dermed kommer kvalitetssikring ikke til at fremstå som tvang, men som Metropols egen kvalitetssikringspolitik. Men samtidigt træder den eksterne styring tydeligt frem i dokumentets sprogbrug, som jeg har givet eksempler på ovenfor.

Metropols kvalitetssikringssystem er detaljeret og omfattende, og det vil være meget ressourcekrævende, hvis det på alle områder skal føres ud i praksis. Jeg mener, at etablering af politikproducerende enheder, som fx kvalitetssikringsafdelinger, der udarbejder detaljerede politikker og procedurer for organisationen, kan iagttages som en form for dekobling, idet deres arbejde med at udforme en central politik flytter fokus fra de enkelte uddannelser, der så til en vis grad kan fortsætte deres egen praksis. Kvalitetssikringssystemet funktion er at sikre legitimitet i omgivelserne, det skal tegne koncernen udadtil, og det skal ikke mindst indfri de politiske krav. Ved at anvende magtens eget sprog om kvalitetssikring sikres legitimitet i omgivelserne. AH nævner i interviewet, at hun har meddelt kvalitetssikringsafdelingen, af hun vil vedlægge dokumentet til akkrediteringsansøgningen, hvilket netop kan ses som et eksempel på dokumentets funktion.

I Metropols kvalitetssikringsdokument placeres det overordnede ansvar for kvalitetssikring og akkreditering i Forsknings- og Udviklingsafdelingen, og i et skema tydeliggøres ansvarsfordelingen. Grunduddannelserne tildeles her ansvar for at: *Sætte mål, Udføre konkret kvalitetsarbejde (involverende for kolleger og studerende), Beskrive og dokumentere, Følge op (herunder implementere opfølgningen)* (Metropol 2010, s. 6). Der er således ikke tvivl om uddannelsesledelsens opgaver, men ledelsesrummet fremstår uklart: Man forventes både at sætte mål og følge op, hvad jeg anser som klare ledelsesopgaver, men som det fremgår ovenfor, er der formuleret en kvalitetssikringspolitik, som gælder hele organisationen, så mål og opfølgning skal ske inden for de udstukne rammer. Udføre, beskrive og dokumentere er mere administrative opgaver end ledelsesopgaver, men ledelsen har ansvaret for, at opgaverne udføres, og at det sker i overensstemmelse med de rammer, kvalitetssikringsafdelingen har udstukket.

Metropol definerer i dokumentet organisationens mål og introducerer kvalitetshjulet, som EVA også anvender i *Vejledning til akkreditering af eksisterende uddannelsesudbud*. Grunduddannelserne skal ifølge dokumentet udarbejde en årsplan (årshjul) for arbejdet på egen uddannelse, og det angives, hvad planen skal indeholde. De 17 akkrediteringskriterier er i Metropols kvalitetssikringssystem kondenseret til 9 temaer. Metode og opfølgning overlades for enkelte temaer til den lokale uddannelsesledelse, men for de fleste temaer er metode og opfølgning centralt fastlagt. Kvalitetssikringsafdelingen begrundet dette på følgende måde: *fordi det er omkostningseffektivt eller fordi det giver mulighed for benchmarking – mens det på andre temaer giver mindre mening at udvikle fælles redskaber, fordi forskellighed i uddannelsernes læringstraditioner ikke gør det meningsfuldt* (Metropol: 2010, s. 5). Der italesættes i denne argumentation to forskellige rationalitetsmyter, som kan genkendes som henholdsvis den eksterne styringsdiskurs, der interesserer sig for at sammenligne uddannelser (som det fx fremgår af min analyse af processen med udformning af mål for læringsudbytte), og uddannelsernes egne rationaliserede myter om læring og kvalitetssikring, der, som jeg har vist ovenfor, bygger på respekt og tillid til underviserne. Ikke overraskende er det punktet *Undervisningsevaluering* under tema 4 *Læringsudbytte og indhold og tilrettelæggelse*, hvor valg af metode og opfølgning overlades til den lokale ledelse.

Det fremgår af interviewet og af dokumentet *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne* (ibid.), at der er etableret et internt netværk, der består af repræsentanter fra samtlige grunduddannelser i Metropol. *Netværksgruppen skal give sparring til F&U i forhold til input, spørgsmål og kvalitetssikringsarbejde med dokumenter vedrørende fælles kvalitetskultur – redskaber og materialer* (ibid.). AH præsenterer netværksgruppens arbejde således: *... vi har påvirket både udarbejdelse af nye spørgeskemaer, men også sådan selve papirdokumentet generelt... Så kan man altid diskutere, er man så tilfreds med det papir, men jeg synes faktisk, det er et godt dokument* (interview med AH d. 25.11. 2010). Som det fremgår, inddrages netværksgruppen i arbejdet med at udforme et kvalitetssikringssystem, der skal gælde hele området. På den måde sikrer professionshøjskolen, at kvalitetssikringssystemet er forankret i grunduddannelserne, men længere henne i interviewet kommer det frem, at uddannelseslederne ikke automatisk sidder i netværket; hvis de vil inddrages, må de selv være opsøgende: *Så jeg har faktisk selv placeret mig ind i det her kvalitetssikringsarbejde for ligesom at have kendskab, viden, for at jeg ligesom får den basisviden... Jeg mener faktisk, at det er vigtigt som leder, at man har lidt dybere viden om kvalitetssikring, for ellers er det svært at reagere i* (ibid.). Uddannelseslederen peger her på en central udfordring for uddannelsesledelse i professionshøjskolerne. Med etablering af fælles afdelinger som fx kvalitetssikringsafdelingen i Metropol samles det overordnede ansvar på et sted i professionshøjskolen. Kvalitetssikringsafdelingens primære funktion er at udarbejde overordnede politikker og skabeloner for arbejdet (fx spørgeskemaer), men ikke at implementere politikken lokalt. Det er stadig den lokale ledelse, der skal føre de vedtagne politikker ud i livet, og derfor har uddannelseslederen behov for at have indblik i – og være med til at udarbejde – de overordnede politikker, men hun må altså selv invitere sig inden for i det arbejde.

I interviewet giver AH et andet eksempel på et skæringspunkt mellem centraliseret ansvar og lokal ledelse. Kriterium 11 i akkrediteringen handler om de fysiske faciliteter og de materielle ressourcer. På Metropol er bygningsdriften blevet centraliseret, men det er den lokale ledelse, studierektor, der har ansvar for, at studiefaciliteterne er i orden: Vi

har en chef centralt i Metropol for bygninger og drift og it. Så det er der, vi har den største diskussion lige nu: Hvordan kan man give en studierektor ansvaret for et område, hvor vedkommende slet ikke har budgetter eller overordnet ansvar? (interview med AH d. 25.11.2010). Ledelsesrummet er således udfordret af organisationsstrukturen, der på en gang samler funktioner i centrale afdelinger, samtidigt med at den lokale uddannelsesledelse stadig anråbes som ansvarlig for områder, der hører under de centraliserede afdelinger.

Metropol kan iagttages som en stat i staten i den forstand, at professionshøjskolen som en selvstændig organisation forventes at udarbejde politikker og procedurer på en række områder, fx i forhold til kvalitetssikring, og i den forstand suppleres den eksterne politiske ledelse med en professionel koncernledelse. *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelser* kan iagttages som en intern styringsteknologi, som grunduddannelsernes uddannelsesledere forventes at styre efter. Ledelsesrummet sættes således ikke kun af de eksterne krav om akkreditering, men i lige så høj grad af de interne krav fra kvalitetssikringsafdelingen, der tildeles magt af direktionen. Igennem det interne styringsredskab konstrueres den lokale uddannelsesledelse i en subjektposition, hvor den forventes at påtage sig det ansvar, som styringsredskabet tildeler den.

LÆRERUDDANNELSEN METROPOLS ARBEJDE MED AKKREDITERING

Jeg vil i forlængelse af ovenstående se nærmere på, hvordan uddannelsesledelsen på Læreruddannelsen Metropol indtager denne subjektposition, og hvordan ledelsen (primært uddannelseslederen, da studierektor har uddelegeret ansvaret til hende) agerer i spændingsfeltet mellem de ledelsesidentiteter og ledelseshierarkier, som konstrueres med de nye professionshøjskoler: Koncernledelse, virksomhedsledelse og personaleledelse. Koncernledelsen udstikker overordnede politikker, som konstruerer ledelsesrummet for de lokale uddannelsesledere, virksomhedsgørelsen af uddannelsessektoren konstruerer uddannelsesledere som driftsledere, der skal agere på et marked. Endelig bliver personaleledelse et centralt anliggende for offentlige ledere.

Uddannelseslederen er underlagt koncernledelsen og den overordnede virksomhedsledelse, mens personaleansvaret for det lokale personale ligger hos uddannelseslederen. De tre identiteter konstruerer forskellige interne og eksterne instanser, som uddannelseslederen må forholde sig til: Koncernens politik på området, konkretiseret i professionshøjskolens kvalitetsafdelings kvalitetssikringsstrategi; Virksomhedsudfordringen i form af hensynet til de institutionelle omgivelser forstået som aftagere, samarbejdspartnere, konkurrenter og potentielle studerende mv. og personaleudfordringen i forhold til at tackle medarbejderne på læreruddannelsen og skabe rum for udvikling og motivation. For at indfange ledelsesrum og ledelsesidentiteter har jeg brug for at tilføje en lederidentitet til de tre, jeg har præsenteret ovenfor, nemlig den pædagogiske leder. Med pædagogisk ledelse forstår jeg ledelse af pædagogiske arbejdsprocesser, såsom at rammesætte læringsprocesser, at formulere uddannelsens pædagogiske ståsted og at sikre pædagogisk udvikling. Den pædagogiske leder peger tilbage til tiden før virksomhedsgørelsen af uddannelsessektoren, men jeg vil argumentere for, at uddannelsesledelse i dag også handler om pædagogisk ledelse, og at både uddannelsesleder og de ansatte på grunduddannelserne kæmper en kamp om at fastholde et rum for pædagogisk ledelse, hvilket jeg vender tilbage til nedenfor.

Som foreskrevet i *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne* er AH i gang med at udarbejde en årsplan. I den udgave, jeg har fået udleveret, genbestemmes det som et notat og bærer titlen *Første udkast til opdateret evaluerings- og udviklingsdokument* (Metropol læreruddannelserne: 30. nov. 2010). Som det fremgår af overskriften, er der tale om et dokument under udarbejdelse, hvilket gør dokumentet særlig interessant i min sammenhæng. Den udgave, jeg anvender i min analyse, er blevet justeret efter en behandling i råd og udvalg, og jeg har gennem interviewet med AH og efterfølgende mailkorrespondance, et referat af et møde for fagkoordinatorer²¹ d. 24. 11. 2010 og et referat af et møde i samarbejdsudvalget på læreruddannelsen, d. 29.11. 2010 fået indblik i, hvordan AH har arbejdet med dokumentet, og hvordan medarbejderne på Metropol har taget imod det.

²¹ Alle fag i læreruddannelsen har en fagkoordinator, der dels fungerer som talerør for faggruppen, dels som mødeleder ved faggruppemøder, og dels som koordinator i forhold til fagfordeling, indkøb til faget mv.

For at komme tættere på de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse vil jeg undersøge, hvordan AH dels i dokumentet, dels i mit interview med hende konkret arbejder med at tilpasse Metropols kvalitetssikringsystem til læreruddannelsen og dermed skaber sig et rum for lokal uddannelsesledelse.

Kvalitetssikringsafdelingen foreskriver i sit dokument, at *hver grunduddannelse udarbejder en årsplan (et årshjul) for arbejdet med kvalitetssikring i egen uddannelse* (Metropol 2010). Det er bemærkelsesværdigt, at det lokale dokument for læreruddannelsen ikke nævner kvalitetssikring i overskriften. Med overskriften *Første udkast til opdateret evaluerings- og udviklingsdokument* italesættes kvalitetssikring som evaluering og udvikling, og først længere nede i teksten under formål nævnes kvalitetssikring. Her omtales dokumentet som et *evaluerings- og kvalitetssikringsdokument*, og det pointeres, at formålet er at *sikre en samlet fælles evalueringskultur for ansatte og studerende med henblik på at skabe den højest mulige kvalitet i læreruddannelsen og at give de studerende redskaber til kommende professionsvirke* (Metropol Læreruddannelserne: 2010). Evaluering er et genstandsfelt i læreruddannelsen og således en bekendtgørelsesdefineret del af undervisningens indhold. Det er interessant, at Metropols læreruddannelse med formålsformuleringen: *at give de studerende redskaber til kommende professionsvirke* anvender et undervisningselement som begrundelse for udvikling af en evalueringskultur. Ved at italesætte kvalitetssikring som udvikling af en evalueringskultur, og ved samtidigt at knytte denne kultur til det, der undervises i – i stedet for læreruddannelsens egen undervisning – fremskrives kvalitetssikring som uddannelsesudvikling. Begrebet *kvalitetssikring* nævnes kun fire gange i dokumentet, mens evaluering nævnes hele 14 gange.

I forlængelse af formålet peges der i dokumentet på, hvordan Læreruddannelserne Metropol kan bruge evalueringerne internt og eksternt. Internt tales der bl.a. om *stadig udvikling mod højere kvalitet, at sikre de studerendes tilfredshed, at fastholde krav over for de studerende og at sikre optimale administrative procedurer*. Tre af de syv pinde har fokus på krav til de studerende, tre har fokus på læreruddannelsen omtalt som *institutionen* og en på det administrative område. Der tales et sted om *institutionens undervisning*, men det er påfaldende, at underviserne ikke nævnes i forbindelse med evaluering. Man fornemmer en berøringsangst over for at tale om evaluering af lærernes performance, hvilket underbygges af mit interview med AH og af mødereferaterne. I forhold til de interne forhold er det den pædagogiske leder og personalelederen, der træder tydeligst frem.

I forhold til brugen af evalueringer eksternt tales der i dokumentet om konkurrence med andre uddannelsessteder, øget synlighed, de studerendes værdi på markedet og positiv politisk påvirkning. Her genkendes den eksterne politiske uddannelsesdiskurs, der har fokus på output og konkurrence. Her er det virksomhedslederen, der træder frem.

Læreruddannelsesdokumentet indeholder, som det er foreskrevet i Metropols kvalitetssikringsdokument, en årsplan. Det er tydeligt, at årsplanen/skemaet er inspireret af det skema, der blev præsenteret af to uddannelsesledere fra Ålborg på oktoberkonferencen i LLN. Skemaet lægger sig både i opsætning, sprogbrug og valg af aktiviteter tæt op ad skemaet fra Ålborg – som påpeget ovenfor kan Metropols imitation af skemaet fra Ålborg iagttages som isomorfi. På Metropol er ansvaret for evaluering af undervisning også placeret hos underviserne, og ansvaret for opfølgning placeret hos faggruppen. Den eneste adgang, ledelsen har til undervisningsevalueringerne, er de såkaldte GRUS-samtaler, som er samtaler mellem faggruppen og ledelsen, som faggrupperne ifølge AH selv er ansvarlige for at tage initiativ til. Om ledelsens adgang til evaluering af undervisningen siger AH: *jeg (kan) ikke forestiller mig, at jeg kan agere på undervisningsevalueringer ude på holdene, for det er den enkelte lærer, der skal agere på de evalueringer, der bliver lavet der. Det er ikke noget, jeg kan agere på centralt* (interview med AH d. 25.11. 2010).

Som jeg har været inde på tidligere, er det tilsyneladende kendetegnende for kulturen på læreruddannelsen, at ledelsen ikke skal blande sig i lærernes undervisning. Der er ikke tradition for, at lærerne diskuterer deres evalueringer med ledelsen, eller at der anvendes centralt fastsatte metoder til undervisningsevaluering, og de lokale uddannelsesledere synes at være en del af den kultur, jf. AH's udtalelser og skemaet fra Ålborg. Et blik på koncernens politik bekræfter dette billede. Som det fremgik af min analyse ovenfor, er det eneste område, hvor Metropol lægger

det fulde ansvar for at formulere mål og opfølgning ud til den lokale uddannelsesledelse *Tema 4a:*

Undervisningsevaluering (Metropol: 2010). Metropol argumenterer med, at *forskellighed i uddannelsernes læringstraditioner ikke gør det meningsfuldt* (ibid.), hvilket understreger den magt læreruddannelseskulturen besidder på dette område.

Der tales meget lidt om akkreditering i det lokale læreruddannelsesdokument. Faktisk nævnes akkreditering kun en gang i forbindelse med, hvad evalueringerne kan bruges til eksternt. AH giver i interviewet udtryk for, at hun ikke ønsker særlig opmærksomhed omkring akkreditering: *alle de her områder, der bliver fokuseret på, er jo områder, vi løbende skal arbejde med, og det skal jo ikke nødvendigvis være noget, nu skal vi gøre noget nyt og andet, fordi vi skal akkrediteres* (interview med AH, d. 25.11. 2010). Det manglende fokus på akkreditering kan iagttages som et led i strategien med at nedtone den eksterne kvalitetsstyring – både koncernstyringen og den eksterne politiske styring - med det formål at sikre opbakning til det opdaterede evaluerings- og udviklingsdokument. Med dokumentet italesættes kvalitetssikring i en evalueringsdiskurs, der behændigt balancerer uden om undervisningsevaluering og i stedet italesætter evaluering som et middel til uddannelsesudvikling generelt og som redskaber, som de studerende skal erhverve indsigt i under deres uddannelse.

Det er imidlertid ikke sådan, at der ikke arbejdes med akkreditering på Læreruddannelserne Metropol. I interviewet gør AH opmærksom på, at hun har nedsat en lille arbejdsgruppe, bestående af en mellemlider og en lærer udover hende selv, der arbejder med at forberede akkrediteringen, og i et efterfølgende telefoninterviewet og en opfølgende mail gør AH opmærksom på, at hun netop har nedsat en følgegruppe med lærer- og studenterrepræsentanter, der følger arbejdet med at forberede akkreditering. Men dette arbejde foregår parallelt med diskussionen af det lokale evaluerings- og udviklingsdokument, der som omtalt kun nævner akkreditering én gang. Ved at holde de to processer adskilt, undgår AH at lade den centrale styring fylde for meget. De eksterne krav og koncernens krav kræver handling, men det klares ved at nedsætte en arbejdsgruppe og en følgegruppe. Den største udfordring ved akkrediteringen ser AH i kravet om skriftlig dokumentation: *Det, der er i det, er, at vi er nødt til at sætte ressourcer af til dokumentation. Det påvirker en institution meget – vi har været en meget mundtlig kultur. Vi ser det sådan, at vi har gjort det tidligere, men ikke dokumenteret det. Vi er ikke så bevidste om, hvad der fungerer og ikke fungerer. Vi er talende. Kvalitetssikringsdiskursen tvinger os til at blive mere skriftlige* (interview med AH d. 25.11. 2010).

Sammenfattende kan man sige, at Læreruddannelserne Metropol's dokument er en lokal fortolkning af de eksterne krav om kvalitetssikring. Dokumentet forholder sig først og fremmest til Metropol's interne styring – Metropol's fortolkning af de eksterne politiske krav og akkrediteringsinstitutionens kriterier - og tilpasser gennem en kraftig fortolkning og redigering professionshøjskolens krav til læreruddannelsens egne rationalitetsmyter. Uddannelseslederen navigerer behændigt mellem de forskellige identiteter og de ledelsesforståelser, der knytter sig til dem. På den ene side indgår hun i netværket omkring udarbejdelse af Metropol's kvalitetssikringsstrategi og bifalder med en lille tøven det dokument, der foreligger som koncernens centrale værdier omkring kvalitetssikring: *så kan man altid diskutere, er man så tilfreds med det papir, men jeg synes faktisk, det er et godt dokument* (interview med AH, d. 25.11.2010), og hun nedsætter en arbejdsgruppe, der skal forberede akkrediteringen, på den anden side vælger hun at udforme et lokalt dokument, der anvender en helt anden sprogbrug, hvor kvalitetssikring skrives frem som evaluering, hvor evaluering italesættes som uddannelsesudvikling, og hvor akkreditering kun nævnes én gang. Med udformningen af det lokale dokument konstruerer AH et rum for lokal uddannelsesledelse, og i det rum vil jeg argumentere for, at hun først og fremmest optræder som pædagogisk leder og personaleleder, men at bevidstheden om rollen som virksomhedsleder også er til stede, jf. analysen af, hvordan evalueringer kan bruges eksternt. Med dokumentet konstruerer AH et rum for uddannelsesledelse, hvor hun kan forblive i "den gamle" rolle som pædagogisk leder, hvilket understreges af, at hun i udformning af "årsplan" vælger at efterligne modellen og sprogbugen fra ledernetværket i stedet for at overtage koncernens sprog og tematisering.

I interviewet omtaler AH sin egen praksis som en rituel dans: *det er jo et eller andet sted en rituel dans, vi også er i gang med, ikke... det er også en del af hele det her evalueringspraksis, der bliver en rituel dans mere end en*

kvalitetsudvikling (interview med AH, d. 25.11. 2010). Med denne udtalelse understreger AH, hvordan hun som leder ser kravet om akkreditering, og hvordan hun navigerer mellem de forskellige hensyn. Udtalelsen bekræfter desuden med udtrykket *rituel dans* den sociologiske institutionelle teoris centrale pointe om, at organisationers handlinger kan iagttages som *teatraliske opvisninger af de rationalitetsmyter, som gennemtrænger moderne samfund* (Meyer og Rowan: 1977, s. 346, her citeret efter Mik-Meye og Villadsen: 2007, s. 121).

KONKLUSION PÅ ANALYSE AF RUM FOR UDDANNELSESLLEDELSE PÅ PROFESSIONSHØJSKOLEN METROPOL

I min analyse af professionshøjskolen Metropols kvalitetssikringsafdelings politiske dokument *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne* viser jeg, hvordan Metropol ved at anvende akkrediteringen som ramme for sit kvalitetssikringsarbejde skriver sig ind i den eksterne styringsdiskurs, som jeg har karakteriseret som en konkurrencediskurs. Den eksterne styring disciplinerer herved organisationen, så den tager styringen til sig og gør den til selvstyring. Ved at italesætte *et samspil* mellem akkrediteringskriterierne og organisationens egen strategi, bekender Metropol sig til den eksterne diskurs. Den eksterne styring kan hermed iagttages som internaliseret, idet den fremskrives som organisationens egen kvalitetssikringsforståelse. Min analyse viser, at styringsdiskursen træder tydeligt frem i dokumentets sprogbrug. Ved at anvende magtens eget sprog om kvalitetssikring sikres legitimitet i omgivelserne. Kvalitetssikringssystemet kan således iagttages som et system, der skal sikre organisationen legitimitet i omgivelserne, det skal tegne koncernen udadtil, og det skal ikke mindst indfri de politiske krav.

Min analyse viser, at Metropol ikke ureflekteret overtager den politiske kvalitetsdiskurs, men konstruerer sin egen forståelse af kvalitet. Der sker således en oversættelse af det nationale styringskrav til koncernens egne forhold. Det ser umiddelbart ud til, at Metropol taler med to tunger i dokumentet. På den ene side italesættes de eksterne kriterier som forenelige med organisationens egne, idet det påpeges, at der er *samspil* mellem dem; på den anden taler Metropol om kvalitet som noget, der ligger i fagligheden og uddannelserne. Den tvetungede tale kan iagttages som Metropols forsøg på at imødekomme forskellige rationaliserede myter i en heterogen organisation.

I Metropols kvalitetssikringsdokument placeres det overordnede ansvar for kvalitetssikring og akkreditering i Forsknings- og Udviklingsafdelingen, og i et skema tydeliggøres ansvarsfordelingen. Min analyse viser, at der ikke hersker tvivl om uddannelsesledelsens opgaver, men at ledelsesrummet fremstår uklart: Man forventes både at sætte mål og følge op, men det skal ske inden for rammerne af Metropols centrale kvalitetssikringspolitik, som gælder for hele organisationen. Jeg ser *Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelser* som en intern styringsteknologi, som grunduddannelsernes uddannelsesledere forventes at styre efter.

Ledelsesrummet kan således ses som udfordret af organisationsstrukturen, der på en gang samler funktioner i centrale afdelinger, samtidigt med at den lokale uddannelsesledelse stadig anråbes som ansvarlig for områder, der hører under de centraliserede afdelinger.

Gennem min analyse træder Metropol frem som en stat i staten i den forstand, at professionshøjskolen som en selvstændig organisation forventes at udarbejde politikker og procedurer på en række områder, fx i forhold til kvalitetssikring, og i den forstand suppleres den eksterne politiske ledelse med en professionel concernledelse. Ledelsesrummet sættes således ikke kun af de eksterne krav om akkreditering, men i lige så høj grad af de interne krav fra kvalitetssikringsafdelingen, der tildeles magt af direktionen. Igennem det interne styringsredskab konstrueres den lokale uddannelsesledelse i en subjektposition, hvor den forventes at påtage sig det ansvar, som styringsredskabet tildeler den.

Min analyse af, hvordan der skabes rum for uddannelsesledelse tager dels afsæt i, hvordan uddannelsesledelsen i et lokalt læreruddannelsesdokument, som er et svar på Metropols krav om en årsplan, oversætter og tilpasser organisationens styringsdokument til en læreruddannelseskontekst, dels i et interview med AH, hvor hun fortæller om

det lokale arbejde med kvalitetssikring. Min analyse af *Første udkast til opdateret evaluerings- og udviklingsdokument* viser, at det lokale dokument italesætter kvalitetssikring i en evalueringsdiskurs, der behændigt balancerer uden om undervisningsevaluering og i stedet italesætter evaluering som et middel til uddannelsesudvikling generelt og som redskaber, som de studerende skal erhverve indsigt i under deres uddannelse.

Der tales meget lidt om akkreditering i det lokale læreruddannelsesdokument. Faktisk nævnes akkreditering kun en gang i forbindelse med, hvad evalueringerne kan bruges til eksternt. AH giver i interviewet udtryk for, at hun ikke ønsker særlig opmærksomhed omkring akkreditering. Det manglende fokus på akkreditering kan iagttages som et led i strategien med at nedtone den eksterne kvalitetsstyring – både koncernstyringen og den eksterne politiske styring – med det formål at sikre opbakning til det opdaterede evaluerings- og udviklingsdokument. I mit interview med AH kom det frem, at hun har valgt at lade akkrediteringsarbejdet foregå i en lille arbejdsgruppe bestående af 2 ledere og en medarbejder. Ved at holde de to processer adskilt, undgår AH at lade den centrale styring fylde for meget. De eksterne krav og koncernens krav kræver handling, men det klares ved at nedsætte en arbejdsgruppe og en følgegruppe.

Læreruddannelsesdokumentet indeholder, som det er foreskrevet i Metropols kvalitetssikringsdokument, en årsplan. Min analyse påpeger en tydelig inspiration fra de skemaer, der blev præsenteret af to uddannelsesledere fra Ålborg på oktoberkonferencen i LLN. Læreruddannelserne Metropols årsplan er et skema, der både i opsætning, sprogbrug og valg af aktiviteter ligger tæt op ad skemaet fra Ålborg – som påpeget ovenfor kan Metropols imitation af skemaet fra Ålborg iagttages som isomorfi.

Sammenfattende viser min analyse, at Læreruddannelserne Metropols dokument kan ses som en lokal fortolkning af de eksterne krav om **kvalitetssikring**. Dokumentet forholder sig først og fremmest til Metropols interne styring – Metropols fortolkning af de eksterne politiske krav og akkrediteringsinstitutionens kriterier – og tilpasser gennem en kraftig fortolkning og redigering professionshøjskolens krav til læreruddannelsens egne rationalitetsmyter.

Jeg forsøger at indkredse forskellige ledelsesrummet ved hjælp af fire forskellige ledelsesidentiteter, som jeg mener at kunne genkende som ledelsesidentiteter i professionshøjskolen Metropol. Det drejer sig om en identitet som koncernleder, virksomhedsleder, personaleleder og pædagogisk leder. Min analyse viser en uddannelsesleder, der navigerer behændigt mellem de forskellige identiteter og de ledelsesforståelser, der knytter sig til dem. Med udformningen af det lokale dokument konstruerer AH et rum for lokal uddannelsesledelse, og i det rum argumenterer jeg for, at hun først og fremmest optræder som pædagogisk leder og personaleleder, men at bevidstheden om rollen som virksomhedsleder også er til stede. Min hovedpointe er, at med det lokale dokument konstruerer AH et rum for uddannelsesledelse, hvor hun kan forblive i "den gamle" rolle som pædagogisk leder, hvilket understreges af, at hun i udformning af "årsplan" vælger at efterligne modellen og sprogbrugen fra ledernetværket i stedet for at overtage koncernens sprog og tematisering. AH italesætter sit arbejde med akkreditering og kvalitetssikring som en rituel dans og understreger dermed, at organisationers handlinger kan iagttages som *teatraliske opvisninger af de rationalitetsmyter, som gennemtrænger moderne samfund*.

KONKLUSION: DE KONSTITUTIVE BETINGELSER FOR UDDANNELSESLLEDELSE SET I LYSET AF EKSTERN STYRING OG DECENTRALT ANSVAR

Min problemformulering spørger til de konstitutive betingelser for uddannelsesledelse og til, hvordan der skabes rum for uddannelsesledelse i et spændingsfelt mellem central politisk styring med krav om kvalitetssikring og akkreditering og en decentral struktur, hvor ledelsesrummet ikke er defineret og afgrænset på forhånd. I det følgende sammenfatter jeg de centrale pointer i mine analyser af den eksterne styring og de interne forhold i sektoren, som jeg

har fremanalyseret i Analyse 1 og 2 og diskuterer, hvilke konstitutive betingelser for uddannelsesledelse der skabes med etablering af selvstændige professionshøjskoler.

Uddannelsesledelsen på en grunduddannelse agerer i et spændingsfelt med flere aktører med forskellige rationaliserede myter. Jeg har i mine analyser identificeret den kontekstuelle styrings diskurs om uddannelse og identificeret de forestillinger om kvalitetssikring og akkreditering, der knytter sig til den. Som jeg har vist, kan man sondre mellem den politiske kvalitetssikringsdiskurs, som er fremskrevet i politiske programmer og styredokumenter, og som har et klart politisk mål, der bl.a. indbefatter kontrol, og som jeg vil karakteriserer som en neoliberal konkurrencediskurs; og den nuancering af de politiske rationalitetsmyter, som akkrediteringsinstitutionen med EVA som operatør og ekspert på feltet skriver frem i vejledninger og notater. I EVA's præsentation af akkreditering suppleres kontrol med udvikling.

Som det fremgår af Analyse 1, indtager EVA en særlig position, idet EVA på en gang fungerer som statens forlængede arm og som en selvstændig institution. I forhold til uddannelsesledelse er det ikke uvæsentligt. Der kan dels iagttages et politisk krav om kvalitetssikring, og som det er fremgået af min analyse af de politiske handleplaner, kan der iagttages en særlig diskurs - et særligt politisk rationale - omkring kvalitetssikring og akkreditering. EVA er som institution forpligtet på og underlagt den politiske dagsorden. Men med EVA's position som selvstændig institution og med uddelegeringen af akkrediteringsopgaven til akkrediteringsinstitutionen, hvor EVA varetager opgaven med at akkreditere på MVU-området, tildeles EVA en særlig position som ekspert med magt til at definere indholdet i akkrediteringen. Godt nok er det Undervisningsministeren, der formelt har magten, idet det af bekendtgørelsen fremgår, at det er ministeren, der beslutter kriterierne; men det er EVA, der har fået uddelegeret opgaven med at formulere kriterier, og det er EVA, der fx igennem *Vejledning til akkreditering af eksisterende uddannelsesudbud* (EVA: 2009) guider uddannelserne til at udforme deres ansøgning. Som det fremgår af min analyse, italesættes kvalitetssikring og akkreditering på en lidt anden måde af EVA. Man kan derfor tale om to varianter af den eksterne styring: en politisk formuleret dagsorden om kvalitet og kvalitetssikring og en akkrediteringsinstitutions ekspertudlægning eller fortolkning af den politiske dagsorden.

Men som jeg ligeledes påpeger i min analyse, er det den politiske diskurs rationaler, der træder frem i de 17 akkrediteringsspørgsmål igennem den måde, der spørges på. I ansøgningen om akkreditering skal uddannelsesstederne udfylde et skema, der i imperativ guider dem igennem en række spørgsmål, hvor de med deres svar dokumenterer, at udbudsstedet lever op til de foreskrevne kriterier, som de blandt andet fremskrives i den nationale kvalifikationsramme. Akkreditering får gennem spørgsmålene og skemaformen fokus på output, uanset at EVA på sin hjemmeside forsøger at opbløde kontroldiskursen. Med akkrediteringsskemaet installeres den eksterne diskurs i uddannelserne, de tilrettelægger deres praksis efter den, som jeg viser i min analyse af LLN's arbejde med akkreditering, og uddannelserne overtager derved den eksterne styring og bliver selvstyrende. Den neoliberale styring er en styring på afstand, der installerer styringen i organisationen og derved lukker af for kritik, som Willis påpeger.

På et samfundsmæssigt plan tales der meget om kvalitet og kvalitetssikring. Det er ikke kun uddannelserne, der skal akkrediteres – hele den offentlige sektor er i disse år udsat for et massivt krav om evaluering, akkreditering og dokumentation. Den politiske diskurs er i gang med at installere sig i en samfundsmæssig diskurs, der så at sige har taget den politiske diskurs til sig. Medierne fokuserer på kvalitet og kvalitetssvigt, og det er en hovedbegivenhed, når der fx kommer et nyt PISA-resultat. Det italesættes i dag som en selvfølge, at kvalitet kan og skal måles. For at fremstå som legitime i offentligheden, må uddannelserne derfor forholde sig til den herskende diskurs og spille spillet. Som Uddannelseslederen på Metropol udtrykker det, kan det opfattes som *en rituel dans*.

Det er selvfølgelig også vigtigt at nævne, at der ved siden af det, man kan kalde "medspillende" fortolkninger, også eksisterer en moddiskurs. Det har desværre ikke været muligt inden for denne afhandlings rammer at identificere og diskutere moddiskursen, men som Willis påpeger, er der ikke meget plads til kritik i en neoliberal styringstænkning.

Man kan sondre mellem fortolkninger, der har en styringsmæssig forpligtende karakter, og fortolkninger, der kan give inspiration, men som ikke i samme grad har forpligtende karakter. Det politiske krav og EVA's fortolkning sætter nogle rammer for akkreditering, som uddannelseslederen er forpligtet på at forholde sig til. Professionshøjskolens interne kvalitetssikringssystem er det også svært at komme uden om. Men man kan diskutere, hvilken betydning ledernetværkets fortolkning har. På den ene side har netværket ingen formel magt, som jeg har påpeget i Analyse 2, og uddannelserne er ikke forpligtet på at deltage, på den anden side rammesætter netværket diskussioner med såvel Undervisningsministeriet som EVA, og Undervisningsministeriets henvendelse til netværket med en opgave med at udarbejde forslag til *Mål for læringsudbytte* kan iagttages som en anerkendelse af netværket og en tildeling af magt til netværket. Som jeg pointerer i analysen, tildeles netværket en subjektposition og dermed en taleret. Dialogen med Undervisningsministeriet og EVA er med til at give netværket legitimitet, og det er derfor oplagt, at en lokal uddannelsesleder vil læne sig op ad LLN's fortolkninger. Samtidigt viser jeg i min analyse, at LLN kan opfattes som et talerør for en "en gammel" læreruddannelseskultur, som repræsenterer tiden før professionshøjskolerne. Slægtskabet med andre læreruddannelsesledere kan tænkes at gøre LLN til et pusterum fra den kompleksitet og de kampe, der må kæmpes om ledelsesrum og ledelsesidentitet hjemme på de heterofone professionshøjskoler. Uddannelseslederen fra Metropol refererer i interviewet flere gange til diskussioner ført i LLN, og hun nævner eksplicit Ålborg-modellen som en inspiration for hendes lokale arbejde, der er således empirisk belæg for at formode, at LLN spiller en central rolle, selv om netværket ikke spiller en formel rolle.

Min analyse af empirien fra Metropol får flere forhold til at træde tydeligt frem. Det kommer i interviewet med AH frem, at hun agerer i et rum, hvor mange aktører er med til at sætte dagsordenen, og hvor hun i arbejdet med at udforme en lokal strategi for akkreditering henter inspiration mange steder fra. Uddannelseslederen må forholde sig til en række mere eller mindre forskellige fortolkninger af det politiske krav om kvalitetssikring og akkreditering i sit arbejde med at udvikle en lokal strategi for akkreditering. Min analyse viser, at hun navigerer mellem eksterne krav om akkreditering, Metropols interne kvalitetssikringssystem, LLN's tilbud om meningsgivende modeller, der er tilpasset en læreruddannelseskultur og medarbejdernes værdier, som de kommer til udtryk i arbejdet med den lokale dokument om kvalitetssikring. Endelig må hun også være opmærksom på de institutionelle omgivelser. Hun nævner, at en af udfordringerne er diskrepansen mellem det udefrakommende krav om skriftlighed og dokumentation og sektorens mundtlige kultur.

I gennem mine analyser får jeg øje på, at de nye professionshøjskoler skaber rum for konstitutive kampe om ledelsesrum og ledelsesidentiteter. Uddannelsesledelsens position står og falder med, at vedkommende kan skabe sig et ledelsesrum, hvorfra der kan træffes kollektivt bindende beslutninger for uddannelsen, og at der knyttes an til ledelsesbeslutningerne.

AH knytter an til de overordnede koncernbeslutninger, men omfortolker og træffer egne beslutninger for læreruddannelsen. Hun efterkommer de politiske beslutningers krav om akkreditering – en forsømmelse vil også føre til sanktioner - akkreditering er med sin trussel om sanktion et stærkt styringsredskab, men AH gør samtidig meget ud af at forsøge at skabe mening omkring kvalitetssikringsarbejdet. Ved at vælge at adskille arbejdet med akkreditering fra arbejdet med kvalitetssikring skaber AH et rum for uddannelsesledelse. Hun må som leder afkode de forskellige normer og værdier både inden for og uden for organisationen, og afveje og koordinere de forskellige hensyn. Ved at adskille arbejdet med akkreditering fra kvalitetssikring formår hun at leve op til både de udefra og oppefra kommende krav, samtidigt med at hun holder fast i læreruddannelsens egen kultur.

Man må have politisk tæft, kunne tage kontekstuelle hensyn og have strategisk udsyn for at træde i karakter som uddannelsesleder. Moderne ledelse må forhandle sig til sit eget ledelsesgrundlag. Uddannelsesledelsen er ikke længere tildelt en formel autoritet, men må selv skabe den, den må selv skabe en position, hvorfra den kan tale- og handle.

Det rum for uddannelsesledelse, der kan identificeres på baggrund af mine analyser, er et selvskabt ledelsesrum. De konstitutive betingelser for uddannelsesledelse kan iagttages som en konsekvens af moderniseringen af uddannelsessektoren. Med virksomhedsgørelsen af professionshøjskolerne konstrueres et nyt rum for professionel ledelse, og med afsæt i Dorthe Pedersens tre enheder *koncern, virksomhed og arbejdsplads* kan der til de tre enheder identificeres forskellige ledelsesidentiteter: topledelse, driftsledelse og personaleledelse. Relationen mellem enhederne er ikke givet, og ledelsespositionerne er derfor konstant til forhandling. Til de tre ledelsesidentiteter føjer jeg en fjerde, som er den identitet, der knytter sig til den gamle læreruddannelseskultur, den pædagogiske leder. De konstitutive betingelser for uddannelsesledelse kan i forlængelse heraf bestemmes som hyper komplekse.

LITTERATURLISTE:

- Andersen, Niels Åkerstrøm (2008): Diagnoser og udfordringer. In: Sløk, Camilla og Villadsen, Kaspar (red.): *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*. Side 9-32. København: Hans Reitzels Forlag
- Andersen, Vibeke Normann (2004): En ny uddannelsespolitisk styring? In: *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 4, 85. årgang
- Andersen, Vibeke Normann og Dahl, Poul Skov (2007): Styringstænkning i perspektiv. In: *Evalueringsnyt* nr. 16
- Dean, Mithell (2008): *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. København: Forlaget Sociologi
- Hermann, Stefan (2007): *Magt & oplysning. Folkeskolen 1950-2006*. København: Unge Pædagoger
- Kjær, Peter (2003): Et institutionelt begreb for forandring. In: *Veje ind og ud af organisationsteorien: Kompendium Organisation MPA hold 2003 bind 1*, side 42-50
- Majgaard, Klaus (2008/2009): Slip paradokserne løs! Laboratorier for ny offentlig styring. In: *Økonomi-styring & Informatik*, 24. årgang, nr. 3. Side 261-302
- Mik-Meyer, Nana og Villadsen, Kaspar (2007): *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag
- Pedersen, Dorthe; Greve, Carsten og Højlund, Holger (2008): Indledning. In: Pedersen, Dorthe; Greve, Carsten og Højlund, Holger (red.): *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*. Side 9-20. København: Børsens Forlag
- Pedersen, Dorthe (2008a): Strukturreformernes styringspolitik – en overskridende dynamik. In: Pedersen, Dorthe; Greve, Carsten og Højlund, Holger (red.): *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*. Side 23-50. København: Børsens Forlag
- Pedersen, Dorthe (2008b): Ledelsesrummet i managementstaten. In: Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*. Side 104-136. København: Forlaget Samfundsfagslitteratur
- Pedersen, Dorthe (2008): Når ledelsespositionen er til forhandling – det dynamiske ledelsesrum – myten om den suveræne leder. I Sørensen, Hounsgaard, Ryberg og Andersen (red.) *Ledelse og læring i organisationer*. Hans Reitzels Forlag 2008
- Sand, Inger-Johanne (2008): Stat og ledelse i det polycentriske samfund. In: Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*. Side 64-84. København: Forlaget Samfundsfagslitteratur
- Suchmann, Mark C. (1995): Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. In: *Academy of Management Review*, vol. 20. No. 3, 571-610
- Thygesen, Niels Thyge (2008): Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig. In: Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*. Side 104-136. København: Forlaget Samfundsfagslitteratur
- Villadsen, Kaspar (2002): Michel Foucault og kritiske perspektiver på liberalismen – Governmentality eller genealogi som analysestrategi. In: *Dansk sociologi*, nr. 3, 17. årgang

Villadsen, Kaspar (2006): Genealogi som metode – fornuftens tilblivelseshistorier. In: Bjerg, Ole og Villadsen, Kaspar (red.): *Sociologiske metoder – fra teori til analyse i kvantitative og kvalitative studier*. Side 87-110. København: Forlaget Samfundsfagslitteratur

Villadsen, Kaspar (2008): Indledning: Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat. In: Sløk, Camilla og Villadsen, Kaspar (red.): *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*. Side 9-32. København: Hans Reitzels Forlag

Willig, Rasmus (2007): *Til forsvar for kritikken*. København: Hans Reitzels Forlag

Willig, Rasmus (2010): *Positivismen er vendt tilbage og har tilsyneladende allieret sig med neoliberalismens afmontering af kritik*. (Jeg trækker på noter taget til foredraget med denne titel, som Rasmus Willig holdt på tænketanken SOPHIA's konference "Videnskabsteori og menneskesyn i uddannelsessystemet – om alternativer til central styring og kontrol" den 8. december 2010)

Empiri:

Til analyse 1: Kontekstanalyse – analyse af det eksterne styringskrav

(Ordnede kronologisk med den ældste tekst først)

Regeringen (juni 2002): *Bedre uddannelse. Handlingsplan*. Ligger på undervisningsministeriets hjemmeside på adressen <http://pub.uvm.dk/2002/bedre1/>

Danmarks Evalueringsinstitut (2002): Akkreditering. Et perspektiv for kvalitetssikring af de videregående uddannelser

Danmarks Evalueringsinstitut (2006): Akkreditering og kriterieformulering: Erfaringer og perspektiver til arbejdsgruppen om udvikling af akkrediteringskriterier. Notat

Regeringen (april 2006): *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer*. Ligger på flere ministeriers hjemmesider, bl.a. www.stm.dk

Referencegruppen om en ny dansk kvalifikationsramme for videregående uddannelser (maj 2007): Ny dansk kvalifikationsramme for videregående uddannelser. http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Videre/PDF07/07_europaeisk_kvalifikationsramme.ashx

Danmarks Evalueringsinstitut (2008): Akkreditering af videregående uddannelse. Notat

Bekendtgørelse om akkreditering og godkendelse af erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser mv., juni 2008. <http://www.retsinformation.dk/print.aspx?id=120524>

Vejledning til akkreditering af eksisterende uddannelses tilbud. For erhvervsakademiuddannelser og professionsbacheloruddannelser. 3. reviderede udgave, december 2009.

Akkreditering og godkendelse. På undervisningsministeriets hjemmeside, sidst opdateret 30. marts 2010 <http://www.uvm.dk/Uddannelse/De%20videregaaende%20Uddannelser/Akkreditering%20og%20godkendelse.aspx>

Lov og bekendtgørelse om Danmarks Evalueringsinstitut, september 2010. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=133189>

Bag om akkreditering. På EVA's hjemmeside, downloadet 1. januar 2011. <http://www.eva.dk/tema/akkreditering/bag-om-akkreditering>

Til analyse 2: Institutionel analyse af sektorens udfordringer i forbindelse med akkreditering

(Ordnet kronologisk med den ældste tekst først)

Bekendtgørelse af lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser, november 2008

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121828>

Akkreditering af mellemlange videregående uddannelser. Handout til læreruddannelsernes ledernetværks konference 20.-21. oktober 2009

Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne. Metropol, F&U, 20. september 2010

Kvalitetssikring. Powerpoint til oplæg holdt af uddannelsesledere fra Læreruddannelserne UC Nordjylland til læreruddannelsernes ledernetværk konference 13.-14. oktober 2010

Metropol, læreruddannelserne: Referat af fagkoordinatorforsamlingsmøde 24. november 2010

Metropol, læreruddannelserne: Uddrag af referat fra møde i SU den 29. november 2010. Punkt 8: Første drøftelse af evaluerings- og udviklingspapir

Metropol, læreruddannelserne: Første udkast til opdateret evaluerings- og udviklingsdokument. Notat. Ved Anette Vedel-Hestbæk. 30. november 2010

Interview med vicedirektør Anette Vedel-Hestbæk. Interviewet gennemført den 25. november 2010. Vedlagt på cd-rom

Desuden dagsordner og referater fra møder i læreruddannelsens ledernetværk fra følgende datoer: 22.9.2009, 21.10.2009, 1.12.2009, 9.3.2010, 22.4.2010, 6.9.2010, 15.10.2010 og 1.12.2010. Endvidere program for ledernetværkets konference 20.-21.10.2009 og 13.-14.10.2010. Jf. oversigt i skema i side 31.

BILAGSOVERSIGT:

Beskrivelse af Metropols kvalitetssikringssystem for grunduddannelserne, Metropol 20. september 2010

Første udkast til opdateret evaluerings- og udviklingsdokument, Metropol Læreruddannelserne, d. 30. november 2010

Jeg har valgt at vedlægge de to centrale dokumenter fra Metropol, som sammen med interview med AH udgør den væsentligste empiri til min analyse af rum for uddannelsesledelse på Metropol. Øvrige bilag, der ikke er offentligt tilgængelige kan jeg fremsende, hvis det ønskes.