

NYE STANDARDER FOR PÆDAGOGIKKEN 2:
VIDEREGÅENDE UDDANNELSE

FARVEL TIL DEN NATIONALE UDDANNELSES- POLITIK

En sit down-strejke foran rektors kontor nytter ikke længere noget, hvis ansatte eller studerende på landets universiteter vil udtrykke deres utilfredshed. Den hjemlige uddannelsespolitik styres i stigende grad af europæiske standarder. Det sker ovenikøbet bag om ryggen på os, fordi vi ikke ved nok om uddannelsesforvaltningens finmekanik.

ECTS-point, akkreditering, kvalitetssikring og kvalifikationsrammer. Tilsyneladende tekniske termer fra en fjern planet. Vi skal da også helt til Bologna for at finde forklaringen. Nærmere bestemt Bologna-processen, der de sidste 20 år har været hjørnestenen i de reformer, de videregående uddannelser i Europa indfører. En ledestjerne for nogle. Et skræmmebillede for andre. Et tågeslør for de fleste.

Bologna-processen er betegnelsen for et uddannelsespolitisk samarbejde mellem EU-medlemslandene og en række andre lande. Et samarbejde, der ikke udmønter sig i love og regler, men i fælles, forpligtende standarder for de videregående uddannelser. Ifølge Katja Brøgger, lektor ved DPU, Aarhus Universitet, er det ikke nyt, at vores uddannelsessystem bygger på standarder. Men med Bologna-processen, der blev indledt i 1999, er standardiseringen for det første taget kraftigt til i styrke og for det andet blevet international.

”Standardisering er blevet en integreret del af den europæiske styring af de nationale uddannelsessystemer. Man kan kalde det en styring på distancen, fordi den sker indirekte, og fordi Bologna-processen udarbejder standarder, som det skal være muligt at implementere på tværs af landegrænser, uddannelsesinstitutioner og kulturelle kontekster,” forklarer Katja Brøgger.

Det er ikke i sig selv et problem, mener hun. I hvert fald ikke hvis man er enig i ambitionerne bag standardiseringen.

”Det er gennem standarder, vi kan øge mobiliteten af studerende og forskere og måske udjævne noget af den sociale ulighed i ungdomsårgangene på tværs af de lande, der deltager i Bologna-processen. Det, synes jeg, er nogle prisværdige ambitioner, og standarderne skaber den infrastruktur, der muliggør det,” siger hun.

Problemet er snarere, at det for de fleste er usynligt, i hvor høj grad vores videregående uddannelsessystem er styret af standarder.

”Vi er fortsat meget tilbøjelige til at orientere os i forhold til nationale og lokale kontekster. Vi tænker måske om et tiltag, vi ikke bryder os om, at det er noget, den lokale ledelse på universitetet eller regeringen har fundet på, mens det i virkeligheden er en målsætning eller en standard, Danmark har tilsluttet sig på internationalt plan, og som vi politisk har besluttet, at vi gerne vil leve op til herhjemme,” siger Katja Brøgger.



Det er en udbredt misforståelse, at uddannelsessystemerne stadig først og fremmest er nationale anliggender. Men fordi de internationale standarder implementeres i national lovgivning, ser det sådan ud.



FOTO: MIKAL SCHLOSSER

Bologna-processen har ændret rammerne for undervisningen på de danske universiteter og den påvirker dermed også undervisningens indhold.

Motor for økonomien

I 1992 blev EF med Maastricht-traktaten til EU, og samme år trådte EU's indre marked i kraft.

”Når EU interesserer sig så meget for uddannelse, handler det først og fremmest om, at uddannelse ses som hjælpedisciplin for EU's økonomi. Uddannelse blev allerede i starten af 1990'erne udset til at være en vækstmotor for det indre marked. I et EU-perspektiv er det jo et legitimt ræsonnement, da EU nu en gang har hovedansvaret for den europæiske økonomi,” siger Katja Brøgger.

Et kardinalpunkt i det indre marked er arbejdskraftens frie bevægelighed. Men arbejdskraften kan kun bevæge sig frit, hvis arbejdsgiveren i Tyskland kan forstå, hvad det er for kvalifikationer, medarbejderen fra Frankrig har taget med sig. Det kneb det med, fordi de enkelte lande havde deres egne uddannelses-systemer, og de forskellige uddannelser derfor ikke var umiddelbart sammenlignelige. Det problem kunne EU ikke lovgive sig ud af, fordi uddannelse falder uden for EU's juridiske kompetence og er nationalstaternes eget ansvarsområde.

”På uddannelsesområdet har EU kun en koordinerende funktion. I forhold til de videregående uddannelser udmøntes den funktion i Bologna-processen. Det er teknisk set et mellemstatsligt samarbejde uden om EU, men EU spiller en central rolle i processen og har derigennem bidraget til at ændre hele vores måde at tænke og organisere videregående uddannelse på. Fx er det øgede fokus på uddannelsernes arbejdsmarkedsrelevans, vi ser i dag, kommet til Danmark via Bologna-processen,” siger Katja Brøgger og påpeger, at standardisering generelt er en af

de mest effektive måder at styre og forvalte på uden at have juridisk mandat.

”Selvom der ikke er nogen, der tvinger de enkelte lande til at indføre standarderne, er de færreste lande interesseret i at stille sig uden for den form for mellemstatsligt samarbejde.”

Hun mener, at det er en udbredt misforståelse, at uddannelsessystemerne stadig først og fremmest er nationale anliggender. Men fordi de internationale standarder implementeres i national lovgivning, ser det sådan ud.

”Sat på spidsen kan man sige, at der stort set ikke findes national styring af videregående uddannelse længere. Der er naturligvis stadig nationale tiltag som Fremdriftsreformen og dimensionering, men selv de flugter med de internationale ambitioner. Hele designet af vores uddannelser er baseret på internationale standarder.”

Styring bag om ryggen

Bologna-processen angår kun de videregående uddannelser. Men logikken bag forgrener sig og har effekt ud i det øvrige uddannelses-system. EU spiller i dag sin koordinerende rolle på flere baner og har så sent som i foråret 2018 lavet et reformudspil for de dele af uddannelsesområdet, der ligger uden for Bologna-processen. Derfor er der ifølge Katja Brøgger ekstra grund til at hæfte sig ved den måde, standardisering virker på.

”Den europæiske styring af uddannelse virker bag om ryggen på os. Den kommer ikke fra en tydelig afsender, men fra de internationale standarder, som vi så implementerer i den nationale lovgivning. Derfor opdager vi ikke altid, at styringen kommer udefra,” siger hun.

Når der er grund til at være kritisk over for den snigende styring, er det bl.a., fordi den

»Sat på spidsen kan man sige, at der stort set ikke findes national styring af videregående uddannelse længere. (...) Hele designet af vores uddannelser er baseret på internationale standarder.«

Katja Brøgger

ikke er resultat af en demokratisk parlamentarisk proces – selvom det selvfølgelig er de enkeltes landes parlamenter, der vedtager at omsætte de internationale standarder til national lovgivning.

”Bologna-processen er et frivilligt uddannelsespolitisk samarbejde mellem myndigheder i deltagerlandene, men også interesse- og lobbyorganisationer, der jo ikke er demokratisk valgte, deltager. Samarbejdet er ikke bundet af de begrænsninger, der knytter sig til en formaliseret beslutningsstruktur, så det muliggør i princippet en effektiv koordinering. Men det betyder også, at standardiseringen er udenomsparlamentarisk virksomhed,” siger Katja Brøgger, der derfor mener, at standardiseringen har et demokratisk underskud.

Undervisere på oversættelsesarbejde

Ét er den politiske styring bag om ryggen på os, noget andet er den pris, pædagogikken på de videregående uddannelser betaler, når den bliver ramt af standarder.

”Konsekvenserne bliver tydelige i forhold til de såkaldte kvalifikationsrammer. Det er en standardiseret måde at strukturere uddannelse på, som vi har indført herhjemme som en del af Bologna-processen, og som udfordrer den måde, vi har været vant til at opfatte uddannelsernes struktur og organisering på,” siger Katja Brøgger.

I Skandinavien og det kontinentale Europa har vi traditionelt haft et fokus på undervisningens indhold, hvor den studerende gennem tilegnelse af stoffet udvikler sig som person. Men Bologna-processen læner sig op ad den angloamerikanske tradition og tænker undervisning i forhold til lærings- og kompetencemål.



STANDARDEPNE PÅ UNIVERSITETET

Standarder i uddannelse

Generiske beskrivelser af, hvordan procedurer gennemføres og systemer opbygges – primært i form af ramme- og performancestandarder. Bologna- og EU-standarder er kædestandarder, dvs., de er uløseligt forbundet med hinanden: Implementering af én standard fører til implementering af dem alle.

Eksempler på sådanne standarder er kvalifikationsrammer, akkreditering, ECTS-point og 3+2+3-gradstrukturen (treårig bachelor-, toårig kandidat- og treårig ph.d.-uddannelse), der muliggør sammenligning og overførelse af merit og uddannelsesniveaue.

Bologna-processen

Betegnelse for det mellemstatslige samarbejde om de videregående uddannelser i Europa. Baggrunden for processen er Bologna-deklarationen, der blev vedtaget i 1999 af undervisningsministre fra 29 europæiske lande. I dag deltager 48 lande i Bologna-processen, der altså ikke er et rent EU-anliggende.

Kvalifikationsrammer

Det videregående uddannelsessystem i Danmark styres af kvalifikationsrammerne for hhv. videregående uddannelse, der er udarbejdet i regi af Bologna-processen, og for livslang læring, der er udarbejdet i regi af EU. Men da EU spiller en central rolle i Bologna-processen, er logikken i de to kvalifikationsrammer sammenfaldende. Kvalifikationsrammerne for videregående uddannelse angiver de internationale standarder for videns-, færdigheds- og kompetencemål for hhv. bachelor-, kandidat- og ph.d.-niveau. De enkelte lande udformer nationale kvalifikationsrammer, der skal flugte med disse. Uddannelserne i de enkelte lande skal udformes i overensstemmelse med de nationale kvalifikationsrammer.

Akkreditering

Akkreditering er ekstern kvalitetssikring. Aftagere og andre instanser uden for universitetet vurderer uddannelsernes kvalitet og relevans. Danmark vedtog en akkrediteringslov i 2007, hvorefter hver enkelt uddannelse skulle akkrediteres eksternt. I 2013 gik Danmark dog over til institutionsakkreditering, dvs. ekstern kvalitetssikring af universiteternes samlede kvalitetssystem. Akkreditering af uddannelser og uddannelsesinstitutioner udspringer af Bologna-processen og er et led i den europæiske styring af uddannelse. Akkreditering er i praksis en sikring af, at de enkelte lande har implementeret de standarder og lever op til de målsætninger, de har forpligtet sig til internationalt, fx at uddannelser bygges op i overensstemmelse med kvalifikationsrammer og har fokus på arbejdsmarkedsrelevans.

Kilde: Katja Brøgger

”Det har klart ændret rammerne for undervisningen og påvirker dermed også undervisningens indhold. Jeg er som underviser stadig herre over, hvad der skal ske i den enkelte lektion på et modul på et fag, men jeg kan ikke selv suverænt bestemme, hvordan modulet skal bygges op, og hvordan det skal hænge sammen med andre moduler. Det skal flugte med de internationale standarder for undervisningens videns-, færdigheds- og kompetencemål,” siger Katja Brøgger.

Hun har undersøgt, hvordan undervisere og ledere på videregående uddannelsesinstitutioner håndterer ændringerne. Det gør de bl.a. gennem det, hun kalder kamouflagestrategier.

”Underviserne ved, hvad der skal til for at leve op til kravene i standarderne, men samtidig har de måske en anden didaktisk eller pædagogisk overbevisning, som de så vidt muligt praktiserer alligevel. De bygger undervisningen op, så det ser ud som om, det sker i overensstemmelse med kvalifikationsrammerne, men de prøver samtidig at arbejde ud fra deres egen idé om, hvad god undervisning er,” siger Katja Brøgger.

Kamouflagestrategier kan ses som en kalkuleret måde at snyde sig uden om standarderne på eller en form for protest mod dem. Men først og fremmest er strategierne for Katja Brøgger at se et udtryk for, at standarderne er så generelle, at de kræver oversættelse, hvis de skal give konkret mening ude på de enkelte uddannelser.

”Kamouflagestrategierne er et udtryk for denne oversættelsesproces. Jeg ser dem mere som seriøse og velmenende forsøg på at leve og arbejde med standarderne end som forsøg på at snyde sig uden om dem,” siger Katja Brøgger.

Det er ikke en fejl ved standarderne, at de skal oversættes, mener hun. Det ligger i deres generiske væsen, at de angiver generelle rammer for alle uddannelser, men ikke udtaler sig om indholdet på konkrete enkeltuddannelser. Men man kan som underviser ikke gøre helt, som man plejer, for standarderne transformerer den uddannelsesvirkelighed, de rammer, så undervisere og ledere bliver nødt til at ændre praksis.

Kvalitet i et standardiseret perspektiv

Som et led i den standardiseringsbølge, der skyller ind over uddannelsessystemet, har også begrebet kvalitetssikring sneget sig ind. Det lyder jo umiddelbart opmuntrende, at vi ikke sætter kvaliteten af vores uddannelser over styr, men tværtimod er optaget af at sikre den. I dag består kvalitetssikring af universitetsuddannelser primært i det, der bliver kaldt akkreditering. Men også akkrediterin-

gen er baseret på internationale standarder, påpeger Katja Brøgger.

”Alle vil jo gerne have kvalitet, men i denne sammenhæng betyder det en sikring af, at man faktisk også implementerer de standarder i den nationale uddannelseslovgivning, som man har forpligtet sig til internationalt. Om det så også sikrer den pædagogiske og didaktiske kvalitet på den enkelte uddannelse, er stadig en åben diskussion. Det tager denne form for kvalitetssikring principielt ikke stilling til. Den beskæftiger sig primært med forvaltning, administration og organisering af uddannelser og meget lidt med deres indhold – og hvis den alligevel gør, er det mest i relation til uddannelsernes relevans, underforstået deres arbejdsmarkedsrelevans.”

Selvom der principielt fortsat er plads til lokale eller nationale diskussioner om og definitioner af pædagogisk og didaktisk kvalitet og om uddannelsers indhold og formål, har både kvalifikationsrammer og akkreditering indskrænket – eller i hvert fald ændret – universiteternes manøvrerum, vurderer Katja Brøgger.

”Som undervisere på universiteterne er vi ikke helt underlagt standarderne, men vi er nødt til at forstå dem og arbejde med dem eksplicit for at få øje på fleksibiliteten. Måske er vi som forskere eller studerende utilfredse med det nyeste påfund fra den lokale ledelse, men den tid er forbi, hvor en sit down-strejke foran rektors kontor kunne nytte noget, for det er som regel standarderne, der står bag. Det er et helt andet game end for bare 20 år siden, og du kan ikke kritisere standarderne eller finde åbningerne i dem, hvis du ikke ved, hvordan de præcist rammer dig.” ■

Læs mere:

Katja Brøgger: *Governing through Standards: the Faceless Masters of Higher Education. The Bologna Process, the EU and the Open Method of Coordination.* Dordrecht: Springer. 2018 (under udgivelse)

Katja Brøgger: *How Education Standards Gain Hege-
monic Power and become International: The case of
higher education and the Bologna Process.* *European
Educational Research Journal.* 2018



KATJA BRØGGER er lektor ved DPU, Aarhus Universitet. Hun er koordinator for Forskningsenheden for Uddannelsespolitik, -styring og -forvaltning. Hun forsker i transnationale reformprocesser, herunder EU og Bologna-processen, og disse reformers indvirkning på særligt de videregående uddannelser. Hun underviser på DPU's bachelor- og kandidatuddannelse i Uddannelsesvidenskab.