

Artikkelen er vitenskapelig vurdert av forskere utenfor redaksjonen

Av Gustav E. Karlsen

Kvalifikasjonsrammeverk – virkemiddel for kvalitet eller ensretting?

Gustav E. Karlsen
professor Høgskolen i
Sør-Trøndelag, avd. for
lærer/tolkeutdanning
gustav.e.karlsen@
hist.no

Sammendrag

Artikkelen retter søkelyset mot etableringen av overnasjonale kvalifikasjonsrammeverk og innføring av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning i Norge. Disse har fungert som mal for nasjonale rammeverk og vært en viktig referanse for forståelsen av kvalitet. Her reises det spørsmål om rammeverkene med sin logikk og sitt kumulative hierarkiske system faktisk er kvalitetssikrende og kvalitetsfremmende. Et hovedproblem er spørsmålet om det er ønskelig og mulig å bryte ned og beskrive all kunnskap i målbare og atferds- og mestringsstermer, og at dette læringsutbytte lar seg konstatere på bestemte tidspunkt. Faren for at registrering og måling av læringsutbytte blir en teknisk og byråkratisk øvelse, med lite rom for utfolding av skjønn og forståelse for dannelsens langsiktighet, er stor. Selv om det er behov for harmonisering og sammenlikning mellom utdanninger i Europa, kan måten det er løst på like gjerne ses på som en tilrettelegging for og en forsterkning av «den akademiske kapitalismen» i den globaliserte markedøkonomien.

Innledning

I denne artikkelen rettes søkelyset mot etableringen av overnasjonale kvalifikasjonsrammeverk og innføring av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning i Norge som en viktig ramme for virksomheten på institusjonsnivået. Fra 2005 har særlig Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning (Framework, 2005), men også EUs kvalifikasjonsrammeverk fra 2008 for hele utdanningssystemet (European Qualification Framework) (EQF 2008) vært bestemmende for prosedyrer og fremgangsmåter for nasjonalt og institusjonelt kvalitetssikringsarbeid. Kvalitetsrammeverkene har fungert som mal for nasjonale rammeverk og vært en viktig referanse for forståelsen av kvalitet.

Etablering av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk innenfor rammene av de overordnede, europeiske rammeverkene og oppfølgende virksomhet, foregår nå i hele Europa. I Norge skal det norske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning fra 2009 være implementert innen 2012.

Artikkelen vil være konsentrert om følgende spørsmål: Hva er bakgrunnen for at det nå er etablert et kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning i Norge? Hvilken forståelse og logikk preger rammeverkene i forhold til kvalitet? Hvilken hensikt og funksjon har kvalifikasjonsrammeverkene i et utdanningspolitisk perspektiv?

Bakgrunn for nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk

I brev fra Kunnskapsdepartementet av 20.03.2009 (Kunnskapsdepartementet, 2009), ble det fastsatt et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. I brevet poengteres det at nasjonalt rammeverk er søkt tilpasset både det overordnede europeiske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning (Framework, 2005) og EUs kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (EQF, 2008). Det viser hvordan utviklingen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning er nært forbundet med og tilpasset overnasjonale prosesser og avtaler. Innen utgangen av 2012 må altså institusjonene tilpasse fag- og studieplaner til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, som vil bli forskriftsfestet. I departementets brev vises det videre til vedtak om å utvikle kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanninger hjemlet i opplæringsloven i tråd med EQF. Utdanningsdirektoratet fikk oppgaven og utnevnte en arbeidsgruppe som avga innstilling i slutten av mai 2009 (Utdanningsdirektoratet, 2009). Brevet fra KD åpner videre for at det på sikt kan bli aktuelt å fastsette et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for hele utdanningssystemet.

Fastsettelsen av det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning i 2009 og nytt forslag til kvalifikasjonsrammeverk for fagskoleutdanningene er nasjonale utdanningsreformer som synes å være nært forbundet med overnasjonal politikk og faktiske avtaler. Det er utdanningsreformer der det er vanskelig å fastsette et startpunkt og en slutt. Forsøk med å komme frem til internasjonale standarder for komparering og kvalitetssikring kan imidlertid følges langt tilbake. En viktig forløper er UNESCOs (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) virksomhet tidlig på 1970-tallet og utarbeidelse av «International Standard Classification of Education» (UNESCO, 2006). Bakgrunnen for dette tiltaket var store ulikheter mellom land i utdanningens struktur og innhold og behovet for komparering og sammenlignende utdanningsstatistikk.

På UNESCOs generalforsamling i Paris i 1978 ble medlemslandene anbefalt å benytte klassifiseringssystemet ISCED. Norge sluttet seg til. ISCED er senere endret, og gjeldende ISCED-system er fra 1997 (UNESCO, 2006). ISCED er et omfattende klassifiseringssystem som i prinsippet omfatter all utdanning, formell og uformell, inklusiv spesialundervisning.

Arbeid med å utvikle indikatorer for utdanningsområdet som grunnlag for komparerende statistikk har også vært en viktig oppgave for OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) og EU (European Union). For OECD har det i hovedsak dreid seg om statistisk dokumentasjon av utdanningsnivå, utdanningslengde, ressurser brukt på utdanning på ulike nivåer og lærernes lønns- og arbeidsnivå for å nevne noe. Slike komparative data er årlig publisert i rapporten «Education at a glance» (OECD, 2009).

EUROSTAT er EUs omfattende statistiske database, der utdanning (Education and Training) er et av mange virksomhetsområder. EU har over lang tid hatt et eget informasjonssenter (EURYDICE), der 35 land deltar, inklusiv Norge som EØS-land. Et viktig ansvars-

område for sentret er nettopp å utvikle indikatorer og å samle inn, bearbeide og presentere statistisk materiale om utdanningssektoren. Dette skjer i rapporten «Key Data on Education in Europe» (EURYDICE/EUROSTAT, 2009). Sett på denne bakgrunn kan utvikling og fastsettelse av kvalifikasjonsrammeverkene forstås som en videreføring av langvarig virksomhet knyttet til klassifisering og standardisering av utdanning.

Konkret inngår Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (Framework, 2005) som viktig og integrert del av Bologna-prosessen. Formelt startet denne prosessen i 1999 da utdanningsministre fra 29 europeiske stater signerte erklæring med mål om å etablere et europeisk område for høyere utdanning innen 2010 (Declaration, 1999). For Norge signerte nå avdøde Jon Lilletun, som var statsråd i Bondevik I-regjeringen (1997–2000). Bologna-erklæringen innebar et systematisk, internasjonalt arbeid for større grad av harmonisering og standardisering av utdanningssystemene primært knyttet til gradssystem, studielengde, karakterer, økt mobilitet og ikke minst systemer for kvalitetssikring. Selv om Bologna-prosessen formelt ikke er en EU-prosess, ble hovedtanken om et europeisk utdanningsområde lansert i EU-dokumenter (EU, 1997). Det var videre Italia, Frankrike, Tyskland og England – sentrale EU-land – som i Sorbonne-erklæringen fra 1998 forberedte Bologna-erklæringen og inviterte andre land til å forplikte seg til å delta i prosessen ved å undertegne en deklarasjon (EU, 1998). Betydningen av Bologna-prosessen for EU som politisk og økonomisk union kom klart til uttrykk da EU-toppmøtet av regjeringssjefer (Det europeiske råd) 23. og 24. mars 2000 vedtok som overordnet strategi å gjøre EU til verdens mest kunnskapsbaserte, dynamiske og konkurransedyktige økonomi innen 2010 (Lisboa-strategien). Rådet anbefalte videre handling innenfor Bologna-prosessen som virkemiddel.

Dette er en viktig bakgrunn for å forstå initiativet til og betydningen av Det europeiske kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. Bologna-prosessen, som nå omfatter 46 land, kan i dette perspektiv forstås som en implementeringsprosess der utdanningsministrene møtes annet hvert år for å kontrollere situasjon og fremdrift (stocktaking) og samtidig justere strategien videre.

Den formelle starten på arbeidet med kvalifikasjonsrammeverket kom på utdanningsministrenes møte i Berlin i 2003 (Berlin-kommunikatet, 2003). Her ble ministrene enige om en plan som tok sikte på å utvikle felles metoder, beskrivelser (deskriptorer) og standarder for kvalitet i høyere utdanning. Deltakende utdanningsministre fra 33 land ga ENQA¹ i oppdrag å lede arbeidet med å utvikle et europeisk kvalifikasjonsrammeverk i samarbeid med EUA (European University Association), EURASHE (European Association of Institutions in Higher Education) og studentunionen i Europa (ESIB, 2005). Utvikling av et europeisk kvalifikasjonsrammeverk ble dermed en viktig del av Bologna-prosessen med dens politiske ambisjoner og rammer, men også forankret i internasjonale sammenslutninger for høyere utdanning der også studentene var med. Internasjonale organisasjoner innenfor europeisk høyere utdanning var hovedaktørene i utformingen av kvalifikasjonsrammeverket, men innenfor klare politiske rammer. Hvor reell studentenes medvirkning var, er det vanskelig å finne noen dokumentasjon på. Men i studentorganisasjonen ESIBs deklarasjon til ministermøtet i Bergen i 2005, klaget studentene over at de var lite involvert. Det ble videre uttrykt bekymring over et for sterkt fokus på høyere utdannings betydning for større konkurran-

seevne, og at prosessen kan bli «abused to carry out other reforms» som eksempelvis kutt i offentlige budsjetter til høyere utdanning (ESIB, 2005).

I regi av ENQA ble det arrangert en rekke møter og seminarer i perioden 2003–2005. Et viktig grunnlagsdokument i denne sammenheng var de såkalte Dublin-deskriptorene (Dublin Descriptors, 2004), som trakk et skille mellom kunnskaper, ferdigheter og mer generell kompetanse primært knyttet til selvstendighet, sosial evne, kommunikasjon og ansvarlighet. Tanken var at deskriptorene skulle være målbare kategorier som kunne systematisere utbytte og progresjon på ulike nivåer. Nivåene ble omtalt som «sykluser» og mer konkret knyttet til bachelor, master og doktorgrad (Phd) som det høyeste nivået.

Det omfattende arbeidet, med mange samvirkende aktører innenfor Bologna-prosessen, la også til grunn en kvalitetsforståelse med vekt på å beskrive studentenes sluttkompetanse i form av deskriptorer på ulike nivåer. Arbeidet resulterte i en omfattende rapport der Appendix 8, et relativt kort dokument, inneholdt forslag om et europeisk kvalifikasjonsrammeverk (Framework, 2005). I samsvar med Berlin-kommunikatet fra 2003, ble rapporten overlevert til Bologna Follow-up Group (BFUG)². BFUG la frem forslaget for ministermøtet i Bergen i mai 2005, som fattet følgende vedtak:

«Vi vedtar det overordnede rammeverket for kvalifikasjoner i Det europeiske området for høyere utdanning, med tre nivåer for grader (inkludert, i nasjonal sammenheng, muligheten for kvalifikasjoner mellom gradsnivåene), allmenne deskriptorer for hvert gradsnivå basert på læringsutbytte og kompetanse og et definert omfang av studiepoeng for første og andre nivå. Vi forplikter oss til å utarbeide nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner som er forenelige med det overordnede rammeverket innen 2010, og til å ha begynt arbeidet innen 2007. Vi ber oppfølgingsgruppen om å rapportere om innføringen og den videre utviklingen av det overordnede rammeverket.

Vi understreker betydningen av å sikre komplementaritet mellom det overordnede rammeverket for EHEA og det foreslåtte bredere rammeverket for kvalifikasjoner for livslang læring, inkludert både allmennutdanning og yrkesutdanning og -opplæring, som nå er under utvikling både innenfor EU og i deltakerland. Vi ber Europakommisjonen om fullt ut å rådføre seg med alle parter som deltar i Bologna-prosessen etter hvert som arbeidet skrider fram.»

(Bergen-Communiqué, 2005)

Vedtaket innebar felles europeiske standarder og retningslinjer for kvalitetssikring av høyere utdanning (ENQA, 2005; Framework, 2005). Deltakende land i Bologna-prosessen forpliktet seg til å utarbeide nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i samsvar med det europeiske rammeverket. Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket fikk dermed en overordnet og styrende funksjon inn mot nasjonalstaten.

Siste avsnitt i vedtaket refererer til EUs kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, som i prinsippet dekker hele utdanningssystemet (EQF, 2008). EQF (European Qualification Framework) ble formelt godkjent av Europaparlamentet og Det europeiske råd 23. april 2008. I motsetning til kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning, er EQF i prinsippet frivillig og uten formelle, juridiske krav til nasjonalstatene. Det behøver ikke å innebære

at EQF vil få en mindre betydning, snarere tvert imot, fordi det omfatter hele utdanningssystemet og er nært knyttet til ideologi og EUs program for livslang læring (2007-13). Dermed er situasjonen den at det eksisterer to overnasjonale kvalifikasjonsrammeverk med intensjon om at de skal være komplementære og utfyllende i forhold til hverandre. EU har vært en sentral pådriver i etablering av begge rammeverkene.

Den norske konteksten

Norge har i lang tid vært aktivt medvirkende i internasjonale utdanningspolitiske prosesser og beslutninger på dette området. Når vedtaket om det europeiske kvalifikasjonsrammeverket ble fattet på et ministermøte lagt til Norge (Bergen) i mai 2005, sier det noe om Norges aktive rolle i internasjonal politikktutforming på utdanningsområdet. Særlig i perioden med Kristin Clemet som statsråd fra 2001–2005, ble Norge i økende grad en pådriver i internasjonale fora som koblet utdanning og forskning til den globaliserte markedskonomen. Eksempelvis arrangerte Norge OECD-konferansen «Trade in Education» i november 2003, og statsråd Clemet holdt innlegg på den oppfølgende konferansen i Sydney i Australia i 2004 (Clemet, 2004).

Regjeringsskiftet i 2005 endret ikke de norske ambisjonene om en aktiv europapolitikk på dette området. I en tale på en konferanse i 2005 om det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, uttalte daværende statsråd Øystein Djupedal at målet var å styrke Norges europeiske engasjement og å bli «en av de ledende, innovative, dynamiske og kunnskapsbaserte økonomier i verden» (Kunnskapsdepartementet, 2005).

Nasjonalt er det iverksatt flere reformer som støtter opp om internasjonale avtaler og som danner forutsetninger for nasjonale kvalifikasjonsrammeverk som utdanningspolitisk reform. I Bologna-prosessen fra 1999 fremstår Norge som et foregangsland i sin reformiver. Daværende statsråd Trond Giske var rask med å legge frem en stortingsmelding med forslag om omfattende reformering av høyere utdanning, som Stortinget vedtok 12. juni 2001 (Utdanningsdepartementet, 2000/2001). Kvalitetsreformen var i all hovedsak en oppfølging av Bologna-erklæring og en tilpasning av høyere utdanning til internasjonale standarder. Det ble satt likhetstegn mellom kvalitet og evaluering i betydning dokumenterbare resultater med konsekvenser for tildeling av ressurser. Å kalle reformen en kvalitetsreform bidro trolig til å dekke over at den i hovedsak var en effektivitetsreform med kortere studietid, bedre studentgjennomstrømning og krav om større forskningsinnsats. Selv om Kunnskapsdepartementet i stortingsmeldingen i etterkant av den omfattende evalueringen av Kvalitetsreformen vurderte reformen som en suksess (Kunnskapsdepartementet, 2007), var evalueringen klar på at reformen medførte større arbeidsbelastning og mindre tid til forskning. Knut H. Sørensen hevder at den i så måte ble mer en kvantitets- og effektiviseringsreform enn en kvalitetsreform (Sørensen, 2010).

I forhold til kvalitetsrammeverk må videre nevnes at Giske 5. oktober 2001, like før Stoltenberg I-regjeringens avgang, oppnevnte et kvalitetsutvalg med tidligere statssekretær Astrid Søgne som leder. Utvalget skulle utrede og foreslå tiltak for å bedre «kvaliteten i grunnopplæringen». Et knapt halvår senere fikk utvalget et tilleggsmandat fra høyrestatsråd Kristin Clemet. I brev av 6. mars 2002 ble utvalget pålagt å «foreslå

et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen» (NOU, 2002: 10).

Utvalget la frem to innstillinger. I forståelsen av kvalitet skilte utvalget i sin første innstilling mellom struktur-, prosess- og resultat kvalitet (NOU 2002: 10). Strukturkvalitet omfattet virksomhetens ytre forutsetninger knyttet til lov, regelverk og organisasjon. Prosesskvalitet dreide seg i hovedsak om ulike sider ved læringsmiljøet. Resultatkvalitet omfattet «det helhetlige læringsutbyttet med vekt på kunnskaper, ferdigheter og holdninger» (s. 23). I utvalgets andre innstilling poengterte utvalget at dette var å forstå som et kvalitetshierarki, der resultat kvaliteten var overordnet de andre.

Denne vektleggingen av læringsutbyttet ble i grunnutdanningen koblet til innføringen av nasjonale prøver. Til tross for motstand mot nasjonale prøver fra SV og Senterpartiet i perioden 2001–2005, da Høyres Kristin Clemet var statsråd, har de rød-grønne regjeringene fra 2005 med utdanningsministre fra SV videreført systemet med nasjonale prøver, om enn i en litt annen form. Prøvene skal ikke lenger brukes til å sammenligne skoler og kommuner med hverandre (Telhaug, 2007). Poenget i denne sammenheng er at vektlegging av resultat kvalitet og nasjonale prøver har bidratt til et noe ensidig fokus på læringsutbyttet i samsvar med hovedtanken bak kvalifikasjonsrammeverket i høyere utdanning.

Kvalitetsreformen i høyere utdanning kom til å legge viktige premisser for Kunnskapsløftet fra 2006 som viktig grunnskolereform. Kunnskapsløftet er dermed ikke en reform som primært tar utgangspunkt i barns behov og deres oppvekstmiljø, men hva som kreves av høyere utdanning og i neste omgang den konkurranseorienterte og etter hvert kriserammede markedsøkonomien.

Før ministermøtet i Bergen i mai 2005, beredte myndighetene grunnen for etableringen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ved å endre universitets- og høyskoleloven gjeldende fra 1. april 2005. I lovens § 3-2 ble det tatt inn en hjemmel der departementet «kan gi forskrift om et nasjonalt rammeverk». Lignende hjemmel finnes ikke i lovverket for lavere nivåer i det norske utdanningssystemet.

Til å utarbeide et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, nedsatte departementet en arbeidsgruppe med tung representasjon fra fagdepartementet. Fire av de ti medlemmene var fra Kunnskapsdepartementet, som også hadde lederen, avdelingsdirektør Sverre Rustad. Det forsterker inntrykket av internasjonal utdanningspolitikk som en intern og relativt lukket prosess i fagdepartementet. I dette tilfellet må det tilføyes at departementet senere i februar 2006 oppnevnte en referansegruppe på den litt spesielle måten at interesserte fikk melde seg. I alt 24 personer meldte seg og ble med i gruppen. De representerte i hovedsak fagforeninger og interesseorganisasjoner. Referansegruppen hadde to møter, men det er vanskelig å finne noen dokumentasjon på at deres virksomhet har hatt noen særlig betydning for arbeidet med kvalifikasjonsrammeverket.

Det har åpenbart den oppnevnte gruppen hatt som fikk et omfattende mandat for utvikling av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning i Norge. Arbeidsgruppens rapport med utkast til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ble lagt frem i 2007 (Arbeidsgruppe, 2007). Etter en høringsrunde og en viss bearbeiding, ble så rammeverket for høyere utdanning fastsatt i brev fra Kunnskapsdepartementet av 20.03.2009 (Kunnskaps-

departementet, 2009). Utvalgets innstilling og senere fastsatt nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk forholder seg lojalt til struktur og logikk i kvalifikasjonsrammeverkene på europeisk nivå. Arbeidsgruppens begrunnelse for et kvalifikasjonsrammeverk er i vesentlig grad av praktisk karakter. Resonnementet er at det for nasjonale myndigheter vil være en fordel å forholde seg til felles internasjonale rammeverk i forhold til nasjonal kvalitetssikring. Det argumenteres for at kvalifikasjonsrammeverk vil lette fagmiljøene i deres arbeid med konkret faglig studieprogram, lette overganger, hjelpe studentene i deres valg av utdanning og også gjøre det enklere for næringslivet å vurdere kompetansen til uteksaminerte kandidater.

Fra mål og innhold til læringsutbytte som indikator på kvalitet

Den overordnede logikk og forståelse bak kvalifikasjonsrammeverkene er at utdanningens kvalitet ensidig kan knyttes til læringsutbytte som indikator. Den ambisiøse intensjonen er dermed å kunne beskrive sluttkompetansen på ulike nivåer i utdanningssystemet slik at det er dekkende for alle fag. Det innebærer en ny tankemåte og langt på vei et brudd med kvalitetsforståelsen i et norsk utdanningshistorisk perspektiv. Utdanningens kvalitet har i hovedsak vært knyttet til innsatsfaktorene som skolens mål, innhold, fysiske og menneskelige ressurser, men også til resultater som karaktergivning på individnivå og skolevurdering på organisasjonsnivå. Rasjonale bak kvalifikasjonsrammeverkene innebærer at kvalitet ikke primært knyttes til innsatsfaktorene, men til deskriptorer som indikatorer for å fange opp resultater i form av læringsutbytte for den enkelte student. Innføring av kvalifikasjonsrammeverkene innebærer dermed en individbasert kvalitetsforståelse.

Begrepet læringsutbytte kan i utgangspunktet forstås som en direkte import og oversettelse av den engelske termen «learning outcomes». I en rapport fra et Bologna-seminar i 2004 konstaterer Stephen Adams (Adams, 2004) at begrepet er i omfattende bruk i Nord-Europa og den engelskspråklige verden (USA, Australia, New Zealand).

I en artikkel av Declan Kennedy m.fl. (Kennedy, 2007) gjengis hele ti definisjoner av «learning outcomes». Definisjonene dokumenterer at begrepet er flertydig, slik det også er påvist i en NUFI STEP-rapport (Aamodt m.fl., 2007). Rapporten deler inn læringsutbytte i fagspesifikt læringsutbytte og i mer generelle ferdigheter og holdninger på tvers av fagdisipliner. Departementets Arbeidsgruppe fra 2007 definerer læringsutbytte som «de kunnskaper og ferdigheter en kandidat forventes å inneha (skal ha) ved avsluttet program eller emne» (Arbeidsgruppe, 2007, s. 15). Felles for denne og definisjonene gjengitt i Kennedys artikkel (2006) er en individsentrert kvalitetsforståelse knyttet til generelle beskrivelser av kunnskaper, ferdigheter og såkalt generell kompetanse. Tanken er at slike beskrivelser skal etablere et «felles språk» for studenter, lærere, utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv med mobilitets- og kvalitetsfremmende funksjon. Tenkningen er i tråd med Bologna-erklæringens visjon om å etablere et felles område for høyere utdanning som igjen forutsetter harmoniserings- og standardiseringstiltak. I dette perspektivet har rammeverkene en tiltenkt funksjon som kvalitetssikrende informasjonsverktøy.

Dette skjer ved at kvalifikasjonene for det første beskrives på ulike nivåer eller det som betegnes som sykluser. Det europeiske rammeverket har i likhet med Dublin-rammeverket tre nivåer: 1. syklus er bachelornivå (3–4 år), 2. syklus er masternivå (2 år) og 3. syklus er

doktorgradsnivå (PhD) (3 år). EUs kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (EQF) har hele åtte nivåer, der nivåene 6, 7 og 8 omfatter høyere utdanning og dermed i betydelig grad samsvarer med det europeiske rammeverket.

For det andre beskrives kvalifikasjonene ved såkalte deskriptorer, der det skilles mellom kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse. Tanken er at det er mulig og ønskelig å trekke skiller mellom nevnte kategorier. Intensjonen bak rammeverkene er at det skal være en klar progresjon og sammenheng i beskrivelsene av læringsutbytte mellom ulike nivåer, og at deskriptorene i prinsippet skal fange opp all utdanning.

Dermed er kvalifikasjonsrammeverkene som logisk konstruksjon i prinsippet å forstå som taksonomier. En taksonomi har som intensjon å ordne kunnskapsformer i et logisk system, slik vi kjenner det fra eksempelvis Carl von Linnés klassifisering av dyre- og plantearter. I innstillingen fra den norske arbeidsgruppen (2007) vises det eksplisitt til Benjamin Blooms taksonomi (Bloom, 1956) og senere revideringer og bearbeidinger bl.a. av Roar Pettersen i hans bok fra 2005 (Pettersen, 2005).

Taksonomier er velkjent innenfor pedagogisk teori. Eksempelvis utviklet Franklin Bobbitt på 1920-tallet en taksonomi som beskrev målformulering på ulike nivåer i atferdstermer i betydningen hva elevene skulle lære og kunne gjøre (Bobbitt, 1924). Ralph W. Tyler mål-middelmodell (Tyler, 1949) og Blooms taksonomi på 1950-tallet (Bloom, 1956) fikk imidlertid langt større betydning. Tylers målorienterte læreplanteorier var sterkt preget av naturvitenskapelig forskningsmetode og instrumentell styringstenkning, som sto sterkt etter krigen. Blooms taksonomi var nettopp et forsøk på å utarbeide standarder som kunne utsi noe om kvalitet og også lette samarbeid og sammenligning mellom læresteder og land. Også Bloom anvendte det som nå betegnes som deskriptorer. Han trakk et skille mellom kognitiv, affektiv og psykomotorisk læring. Det kan hevdes at Bloom la større vekt på følelsesmessig tilstand og samspillet mellom psyke og soma enn dagens rammeverk.

Både Tylers mål-middelrasjonale og Blooms taksonomi førte til stor interesse, omfattende debatt og hard kritikk – særlig på 1970-tallet. Kritikken var spesielt rettet mot den tekniske rasjonaliteten taksonomiene representerte, med sin tro på at all læring kan målstyres og fanges opp som sluttprodukt i målbare atferdstermer.

På denne bakgrunn kan etableringen av kvalifikasjonsrammeverkene tolkes som en revitalisering av en nyttepreget, teknisk rasjonalitet. Det innebærer tro på at utdanningenes mange og ofte motstridende mål kan splittes opp og beskrives i målbare enheter. Også nå skjer dette i en tid da det legges stor vekt på realfaglig og naturvitenskapelig kompetanse. Som i perioden etter krigen, er denne kompetansen satt inn i en politisk styringssammenheng. Forskjellen er at de styringsmessige ambisjonene går utover nasjonalstaten, fordi de nasjonale rammeverkene med sin kvalitetsforståelse må samordnes med og egentlig underordnes overnasjonale kvalitetsrammeverk.

Kvalifikasjonsrammeverkene i utdanningspolitisk sammenheng

Etableringen av kvalifikasjonsrammeverkene er nært forbundet med viktige overnasjonale aktører og det nyliberale styringsrasjonale som med et samlebegrep ofte betegnes som «New Public Management» (NPM). Viktige overnasjonale institusjoner i denne sammen-

heng er OECD, UNESCO, WTO og særlig EU. Felles er at de alle vektlegger utdanning som et viktig virkemiddel for sosial og særlig økonomisk utvikling. Rammeverkene som nasjonalstaten må tilpasse seg og godta, kan ses som et virkemiddel som gir internasjonal orden og forutsigbarhet (Eriksen, 1994).

Innenfor utdanningspolitikk som forskningsfelt synes det å være rimelig stor enighet om at harmoniserende reformer som kvalifikasjonsrammeverkene representerer kan tolkes som svar på utfordringer fra den globale, konkurranseorienterte markedsøkonomien (Maguire, Ball og Goodson, 2007; Robertson og Dale, 2009). Utdanning med høy kvalitet er i denne sammenheng å forstå som et konkurransefortrinn i tillegg til å være en ekspanderende industri i seg selv (Karlsen, 2006). Reformen med overnasjonal forankring innebærer et press på nasjonalstaten i retning standardisering og harmonisering av nasjonale ordninger (Daun, 2002). Nasjonale reformer har i det alt vesentlige vært tilpasninger til overnasjonale prosesser og avtaleverk, men ofte fremstilt som uavhengige, nasjonalt initierte reformer, slik det eksempelvis skjedde da meldingen om Kvalitetsreformen ble lagt frem. At Kvalitetsreformen i hovedsak var en nasjonal oppfølging av Bologna-erklæringen, ble ikke nevnt i stortingsmeldingen (KUF, 2000–2001). Reformligheten mellom land er altså påfallende, men også at nasjonal tilpasning underkommuniseres slik det er påvist i komparativ forskning (Ramirez, 2000).

Når det gjelder styringsforståelse, er rammeverkene nært forbundet med målstyringsrasjonale innenfor NPM og forestillingen om konkurranse som drivkraft for å kunne oppnå rasjonell drift og kvalitetssikring på samme tid. Stortinget vedtok tidlig på 1990-tallet å innføre såkalt målstyring (KUF, 1990–91). Denne styringsstrategien innebar at sentrale myndigheter skulle formulere mål og foreta kontroll av måloppnåelse, mens institusjonene fritt kunne velge virkemidler. Mål og kontroll ble dermed sentralisert og bruk av virkemidler i prinsippet fristilt og desentralisert. Innenfor et slikt styringsregime kom vurdering og kontroll til å bli viktige styringsmidler for å sikre måloppfyllelse og dermed høyere kvalitet. Dermed ble det igangsatt arbeid med å utvikle systemer for evaluering og kontroll og etablering av tilhørende kontrollorganer for kvalitetssikring, som NOKUT og Utdanningsdirektoratet.

Den samme styringslogikken gjøres også gjeldende i forholdet mellom nasjonalstaten og overnasjonale institusjoner og avtaleverk. Det er opp til nasjonalstatene å implementere overnasjonale visjoner og avtaleverk på sin måte, men nasjonal myndighet må godta overnasjonal kontroll. I Bologna-prosessen ministermøter hvert annet år må de deltakende nasjonene legge frem nasjonale rapporter som dokumenterer nasjonal implementering.

Den dominerende visjonen for overnasjonale aktører har vært å bruke utdanning og forskning mer aktivt og planmessig som virkemidler for bedre konkurransevne og økonomisk utvikling i den globaliserte markedsøkonomien. Både Bologna-prosessen med det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for høyere utdanning og EQF for hele utdanningssystemet er nært knyttet til EU og Lisboa-strategien, som alt er omtalt (Karlsen, 2006).

EU lanserte programmet «Education and Training 2010» i 2001, og identifiserte 16 indikatorer som mål for progresjon i forhold til Lisboa-strategien. I en vurdering av strategien i 2007 ble det konstatert at satsing på utdanning var av stor betydning for etablering av nye arbeidsplasser og økonomisk vekst (EU, 2009). I EUs nye strategi for perioden frem til og

med 2020, er et sentralt mål «benchmarking university performance and educational outcomes in global context» (EU, 2010). OECDs nye prosjekt AHELO (Assessment of Higher Education Learning Outcomes) som har til hensikt å måle og sammenligne læringsutbytte i høyere utdanning, forsterker fokuset på læringsutbytte og sammenligning mellom land og institusjoner som mål for kvalitet (Yelland, 2010).

Hele prosessen er imidlertid avhengig av at nasjonalstatene aksepterer prosjektene, standardene og systemene, og lar sine nasjonale systemer og institusjoner underordnes og tilpasses. Det er egentlig en viktig politisk beslutning, som innebærer en akseptering av kvalifikasjonsrammeverkenes innebygde logikk og styringsfunksjon. Ser vi imidlertid på forarbeidene til det europeiske kvalifikasjonsrammeverket og innstillingen om det norske kvalifikasjonsrammeverket, fremstår rammeverkene som apolitiske, fornuftige og tekniske ordninger. Tanken er at de skal lette overgangen mellom land og institusjoner, og særlig overgangen til arbeidslivet. Videre er tanken den at de enkelte land og dets institusjoner skal forbedre sin kvalitet ved å følge rammeverkets «guidelines». Det innebærer at det enkelte land og dets institusjoner må etablere institusjonelle prosedyrer for kvalitetskontroll og dokumentasjon. Institusjonene må kunne informere om deres studietilbud på en upartisk og objektiv måte, slik at de kan benyttes av eksterne ekspertgrupper for å bedømme kvalitet og for å kunne foreslå kvalitetshevende tiltak.

I Norge har det ikke vært noen debatt om behovet for et kvalifikasjonsrammeverk, og langt mindre om dets funksjoner og konsekvenser. Etableringen av nasjonale rammeverk og kursing som ledd i en pågående implementering på nasjonalt nivå og på virksomhetsplan, har vært betraktet som nødvendig og uunngåelig. At det ikke stilles mer grunnleggende spørsmål om hensikt og funksjon, er problematisk ut fra et demokratiperspektiv. Den depolitiserte tilpasningspolitikken er imidlertid ikke bare et norsk fenomen. Jürgen Habermas (Habermas, 2000) hevder med styrke at nasjonal politikk er tappet for visjoner, fordi regjeringer på alle samfunnsområder fører en tilpasningspolitikk i forhold til den globaliserte markedsøkonomien. Det betyr at nasjonalstaten i praksis fungerer som en tilrettelegger for internasjonale markedsaktører.

Implikasjoner og konklusjoner

I utdanningspolitisk perspektiv innebærer implementeringen av de overnasjonale kvalifikasjonsrammeverkene (Bologna og EQF) at det etableres felles referanser som ramme for utforming av nasjonale rammeverk. Selv om struktur og organisering er noe ulik, er tanken at internasjonal komparering likevel er mulig i forhold til kvalitet med vekt på læringsutbytte. Det er lett å argumentere for at det er praktisk og fornuftig med kompatible systemer. Samtidig innebærer rammeverkene en sentraliserende standardisering av høyere utdanning. Arbeidsgruppen fra 2007 karakteriserer rammeverket som et «middel til å sette mangfold i system» (Arbeidsgruppe, 2007, s. 6). Standardisering forstås som en ønsket utvikling, men er kanskje mer som en uunngåelig konsekvens av den globaliserte markedsøkonomien.

Det viktigste spørsmålet er knyttet til om kvalifikasjonsrammeverkene med sin logikk og sitt kumulative hierarkiske system faktisk er kvalitetssikrende og kvalitetsfremmende. Et hovedproblem er knyttet til om det er ønskelig og mulig å bryte ned og beskrive all kunn-

skap i målbare og atferds- og mestringstermer. Slik rammeverkene fremstår i dag, virker kategoriene å være heller vage og overlappende.

Et annet problem er knyttet til forutsetningen om at alt læringsutbytte er mulig å konstatere på et bestemt tidspunkt. Faren er at implementeringen av kvalifikasjonsrammeverkene kan utarte til en teknisk øvelse, der kvalitetsbestemmelsen byråkratiseres slik at reell faglig vurdering ikke er mulig eller sterkt reduseres. Vi kan oppleve at store ressurser brukes på såkalt kvalitetssikring, der faglige ansatte passiviseres eller fungerer som lydige lakeier. Selv om det er enighet om rammeverkets fremgangsmåter og prosedyrer, er det grunn til å fremheve at kvalitetsbedømming må ha en viss faglig innsikt som basis. Det betyr ikke at faglig innsikt gir lik vurdering. Den vil ha elementer av skjønn og også påvirkes av moralske og etiske overveielser. Særlig har det vært reist spørsmål ved utdanningens karakterdannende funksjon og det Elliot Eisner har omtalt som «ekspresive mål» (Eisner, 1994), som ikke lar seg definere som sluttprodukt, men inngår i en livslang, karakterdannende prosess.

Deskriptorene beskriver bare resultater i betydningen hva studentene skal kunne beherske og være i stand til ved avsluttet utdanning. Om man forstår læring som en kontinuerlig prosess som vanskelig lar seg avgrense i tid, er faren at det er de kortsiktige og lett målbare effekter av en studie- og læreprosess som fanges opp. Det er egentlig et generelt problem i sluttvurdering at «utvärderingsinstrument» tenderer å måle og vektlegge det lett målbare og kortsiktige (Du Rietz, 1987). Men selv om læringsutbytte i form av rammeverkenes deskriptorer lar seg bestemme ved avsluttet utdanning, reiser det seg vel begrunnede spørsmål knyttet til varigheten av læringsutbyttet. At mye glemmes, er et av de godt dokumenterte funn i tidlig læringspsykologisk forskning, og var et kunnskapsgrunnlag allerede for Normalplanene i 1939 med Bernhof Ribsskog som sentral aktør (Aas, 2004). Et tilleggsproblem med kvalifikasjonsrammeverkene er at resultatene beskrives og foreligger på individnivå, men aggregeres og anvendes som kvalitetsmål på systemnivå. Det er problematisk. I beste fall kan individdata være en av mange indikatorer på kvalitet på eksempelvis studier, lærested eller nasjonalt utdanningssystem, men kan alene ikke ukritisk brukes som kvalitetsmål på systemplan.

Etableringen av kvalifikasjonsrammeverkene kan forstås som et overnasjonalt virkemiddel innenfor et rådende neoliberalt styringsregime som legger sterke føringer på forståelse av kvalitet og hvordan den kan bestemmes. Rammeverkene representerer også en bestemt forståelse av utdanningens betydning og funksjon for individ og samfunn. Den utdanningspolitiske konteksten er nært knyttet til den kulturelle og særlig den økonomiske globaliseringen. I de senere år har flere forskere benyttet begrepet «akademisk kapitalisme» som en slags diagnose på en tilstand der markedstenkning og markedstiltak har fått betydelig innpass også innenfor høyere utdanning (Slaughter og Rhoades, 2004). Selv om skoler og ikke minst institusjoner for høyere utdanning er komplekse organisasjoner (Berg, 2003), oppfattes de i prinsippet som produksjonsbedrifter med vekt på lønnsomhet, effektivitet, inntjening, markedsføring og konkurranseevne (Karlsen, 2006). Kvalifikasjonsrammeverkene kan i dette perspektivet oppfattes som en tilrettelegging for og en forsterkning av «den akademiske kapitalismen» som viktig i den globaliserte markedsøkonomien.

Referanser

- Adams, Stephen (2004): *Using Learning Outcomes: A consideration of the nature, role, application and implications for European education of employing learning outcomes at the local, national and international levels*. Edinburgh: Herriot-Watt University.
- Arbeidsgruppe (2007): *Forslag til nasjonalt rammeverk for kvalifikasjoner i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Berg, Gunnar (2003): *Att förstå skolan: en teori om skolan som institution och skolor som organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergen-Communiqué (2005): *Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education*.
- Berlin-kommunikéet (2003): Berlin.
- Bloom, Benjamin S. (1956): *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: The Cognitive Domain*. New York: David McKay Co Inc.
- Bobbitt, Franklin (1924): *How to make a Curriculum*. Boston: Houghton Mifflin.
- Clemet, Kristin (2004): *Bridging the Divide*. Paper presented at the Forum on Trade in Education Services.
- Daun, Holger (2002): *Educational restructuring in the context of globalization and national policy*. New York: RoutledgeFalmer.
- Dublin Descriptors (2004).
- Du Rietz, L., Lundgren, Ulf P. og Wennås, Olaf (1987): *Ansvarsfordeling og styrning på skolområdet*. (Vol. DsU 1987: 1). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Eisner, Elliot W. (1994): *Cognition and curriculum reconsidered*. New York: Teachers College Press.
- ENQA (2005): *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*.
- EQF (2008): *The European Qualification Framework for Lifelong Learning*.
- Eriksen, Thomas Hylland (1994): *Kan EU være demokratisk? Politisk identitet og legitimering i en ny tid*. Oslo: AdNotam Gyldendal.
- EU (1997): *Towards a Europe of knowledge. Final*.
- EU (1998): *Sorbonne Joint Declaration*.
- EU (2009): *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training*.
- EU (2010): *Europe 2020: A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.
- European Qualification Framework (EQF) (2008): *The European Qualification Framework for Lifelong Learning*.
- EURYDICE/EUROSTAT (2009): *Key Data on Education in Europe 2009*. Brussel: European Commission.
- Framework (2005): *The framework of qualifications for the European Higher Education Area*.
- Habermas, Jürgen (2000): *Den postnationella konstellationen*. Göteborg: Daidalos.
- Karlsen, Gustav E. (2006): *Utdanning, styring og marked: norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kennedy, Declan, Hyland, Aine og Ruyan, Norma (2007): *Writing and using learning outcomes: a practical guide*. Cork: University College Cork.
- KUF (1990–91): *Om organisering og styring av utdanningssektoren*.
- KUF (2000–2001): *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform i høyere utdanning*.
- Kunnskapsdepartementet (2005): *Konsultasjonskonferanse europeisk kvalifikasjonsrammeverk (EØF)*.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning*.
- Kunnskapsdepartementet (2009): *Fastsettelse av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning*.

- Maguire, Meg, Ball, Stephen, J. og Goodson, Ivor F. (2007): *Education, globalisation and new times*. London: Routledge.
- NOU (2002: 10): *Førsteklasses fra første klasse*.
- OECD (2009): *Education at a Glance 2009: OECD Indicators* (Vol. 2009). Paris: OECD: CERI.
- Pettersen, Roar C. (2005): *Kvalitetslæring i høgere utdanning: innføring i problem- og praksisbasert didaktikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramirez, Francis O. (2000): The World Institutionalization of Education. I: J. U. Schriewer (Ed.): *Discourse Formation in Comparative Education* (s. 111–132). Frankfurt: Peter Lang.
- Robertson, Susan og Dale, Roger (2009): *Globalisation and Europeanisation in education*. Oxford: Symposium Books.
- Slaughter, Sheila og Rhoades, Gary (2004): *Academic capitalism and the new economy: markets, state, and higher education*. Baltimore, N.J.: Johns Hopkins University Press.
- Sørensen, Knut H. (2010): Universitetsreformer i vitenskapsformaterte samfunn – fra ekspansjon til effektivitet? *Vardøger*, 32/10, s. 43–70.
- Telhaug, Alfred O. (2007): SVs utdanningspolitikk i regjeringsposisjon. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 5, s. 375–386.
- The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education* (1999).
- The framework of qualifications for the European Higher Education Area* (2005).
- Tyler, Ralph W. (1949): *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago: University of Chicago Press.
- UNESCO (2006): *International Standard Classification of Education ISCED 1997*. Paris: UNESCO, Institute for statistics.
- Utdanningsdepartementet (2000/2001): *St. meld. nr 27, Gjør din plikt – Krev din rett*.
- Utdanningsdirektoratet (2009): *Forslag til generelle beskrivelser (deskriptorer) for fag- og yrkesopplæringen relatert til Det Europeiske Kvalifikasjonsrammeverket (EØF)*.
- Yelland, Richard (2010): *AHELO – the OECD Assment of Higher Education Learning Outcomes* (Seminar Report). Washington.
- Aamodt, Per Olaf, Proitz, Tine S. , Hovdhaugen, Elisabeth og Stensaker, Bjørn (2007): *Læringsutbytte i høyere utdanning*. Oslo: NIFU STEP.
- Aas, Gro Hanne (2004): Bernhof Ribsskog: elevenes læring i sentrum. Thuen, Harald og Vaage, Sveinung (red.) *Pedagogiske profiler: norsk utdanningstenkning fra Holberg til Hernes* (s. 179–197). Oslo: Abstrakt forlag.

Noter

- 1 European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), etablert i 1999 med danske Christian Thune som første president (1999–2005).
- 2 BFUG består av representanter for alle medlemsland i Bologna-prosessen pluss en representant for EU-kommisjonen.