

Globalisering, vidensøkonomi og konkurrenceevne

– om restruktureringen af det danske uddannelsessystem

Af Søren Ehlers

Gennem tyve år har der i Danmark og i EU været politisk vilje til at formulere, implementere og evaluere public policies, der fremmer globalisering, vidensøkonomi og institutionel konkurrenceevne. Det har medført, at beskæftigelsespolitik og uddannelsespolitik relateres til hinanden, at uddannelsessystemets sektorer restruktureres med henblik på produktion af kompetence, at udbydere af uddannelse underkastes eksternt evaluering, og at uddannelsesforskning efterspørges mere end pædagogisk forskning.

Skiftende regeringer har gennem de sidste tyve år formuleret, implementeret og evalueret initiativer i et sådan omfang, at der er blevet vendt op og ned på samtlige sektorer inden for det danske uddannelsessystem. En kontinuitet, der havde rødder tilbage til skoleanordningerne af 1814, er blevet brudt. Tidligere betragtede regeringerne kontinuitet som en forudsætning for en kvalificeret forvaltning af uddannelsessystemet – sådan er det ikke længere. Hvordan hænger denne dybtgående restrukturering sammen med globaliseringen (i bestemt form) og med den tænkning i vidensøkonomi og konkurrenceevne, der har medført forandring efter forandring?

Udgangspunktet for denne undersøgelse er den kendsgerning, at underskrivelsen af *Maastricht-traktaten* (1993) og *Amsterdam-traktaten* (1997) ændrede vilkårene for en række public policies, herunder beskæftigelse og uddannelse, og derfor er der grund til at se nærmere på forholdet mellem EUs strategier (makroniveau), medlemslandenes strategier (mesoniveau) og uddannelsesudbydernes strategier (mikroniveau). Et grundlæggende synspunkt er, at der foregår en *vertikal* koordination mellem niveauerne. Formulering, implementering og evaluering bygger på *top-down*, men også på *bottom-up* (Winther & Lehmann Nielsen, 2010). Når større kursændringer er blevet implementeret hvert syvende år, er forklaringen først og fremmest, at de budgetter – som Europa-Kommissionen lægger, og Europa-Parlamentet vedtager – gælder for syv år. Derfor kan denne undersøgelse registrere større forandringer i 1993, i 2000 og i 2007. Europa-Kommissionen, regeringerne i EU-landene og udbydere af uddannelse samarbejder desuden *horisontalt* med aktører på de tilsvarende niveauer (f.eks.

UNESCO, asiatiske regeringer og asiatiske universiteter). Public policies vedrørende beskæftigelse, forskning, forvaltning, miljø, socialpolitik, sundhed, uddannelse m.v. relateres til hinanden.

Undersøgelsen betragter et *White Paper* – der blev udarbejdet af Europa-Kommissionen i 1993 – som et tidligt udkast til en globaliseringsstrategi for hele unionen. Det vurderes, at *Growth, Employment, and Competitiveness: the Challenges and Ways forward into the 21th Century* (1993) var et forvarsel om den *Lissabonstrategi* (2000), der blev vedtaget syv år senere. Disse strategier (makroniveau) indebar, at EU ville blive omdannet til en *vidensbaseret økonomi*, og at public policies ude i medlemslandene skulle relateres til hinanden. Regeringerne (mesoniveau) arbejder – for at kunne konkurrere med nationale økonomier på resten af kloden – på at forøge produktionen af *kompetence*. For at understøtte denne produktion etablerede Europa-Kommissionen et arbejdsprogram under navnet *Education and Training 2010*, der blev revideret flere gange (Pepin 2007 og 2011). Afløseren for dette arbejdsprogram, der omfatter 32 lande, blev *Education, Training and Europe 2020*, som Europa-Parlamentet vedtog i september 2012. Harmoniseringen af EUs samlede udbud af kompetenceudvikling blev styrket ved at samle alle ældre støtteprogrammer i et omfattende program, hvor aktiviteterne var kategoriseres som *lifelong learning*. Dette program og dets forgængere forstås i denne undersøgelse som EU-foranstaltninger, der skulle understøtte uddannelsesudbydernes strategier (mikroniveau) – uden at involvere nationalstaten (mesoniveau). Dvs. aktører på mikroniveauet kan spille sammen med aktører på makroniveauet.

Policy-dokumentet *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi* (Regeringen 2006) vurderes i denne undersøgelse: 1) at være afgørende for restruktureringen af uddannelsessystemet og 2) at stemme overens med det 7-årige *Lifelong Learning Programme*, som Europa-Kommissionen lancerede samme år. De to politiske initiativer havde det til fælles, at de omfattede alle sektorer inden for uddannelsessystemet.

Det danske samfund havde tidligere – som fremført af Ove Kaj Pedersen (OKP) – gennemlevet en globaliseringsbølge (1860-1910), og den bølge af globalisering, der tog fart efter 1993, medførte bl.a. en restrukturering af uddannelsessystemet. OKPs forståelse af de lange linjer i den *politiske økonomi* lægges til grund for denne undersøgelse, og begrebet *globalisering* defineres som “den politiske skabelse af postnationale markeder, der er en forudsætning for en international økonomisk integration gennem samhandel” (OKP 2011:42). Dvs. den nuværende globaliseringsbølges gennemslagskraft betragtes som en konsekvens af politiske beslutninger. Der blev efter 1993 truffet nogle vidtgående beslutninger, der har overskygget den *europæisering* af de nationale uddannelsessystemer, der begyndte tidligere (Lawn & Grek 2012):

En kæde af politiske beslutninger har intensiveret den nuværende bølge af globalisering. EU-landene er i deres selvforståelse nationale økonomier, der konkurrerer med EUs omverden, og derfor ønsker de at understøtte deres egne virksomheder ved at udvikle *den institutionelle konkurrenceevne*. Dette begreb forstås som “et lands kapacitet til relativt set at opnå samfundsøkonomisk succes som et resultat af dets politiske, økonomiske og kulturelle institutioner” (OKP 2011:74). Med andre ord: Undersøgelsens grundlæggende synspunkt er, at EU-lande som Danmark søger at styrke den institutionelle konkurrenceevne, og det sker bl.a. ved at forbedre uddannelsesudbydernes muligheder for at producere de kompetencer, der efterspørges af virksomhederne.

Videnskabelige begreber versus policy-begreber

De private og de offentlige virksomheder i en vidensbaseret økonomi som den danske oplever et stigende behov for udvikling af *kompetence*. Det videnskabelige arbejde med dette begreb, som regeringen tog til sig i 1997 (Undervisningsministeriet 1997a) har skabt problemer inden for den pædagogiske forskning. Illeris (2012) har i en oversigtsartikel leveret en gennemgang af begrebets udviklingshistorie i Danmark og skriver indledningsvis: “...Det er helt uklart, hvad en kompetence er, der er ingen anvisninger på, hvordan kompetencer udvikles, og der er stor usikkerhed om, hvordan kompetencer kan måles, selv om det netop er det, der har været omdrejningspunktet for den store interesse for begrebet...”

Når den pædagogiske forskning har vanskeligt ved at håndtere begrebet, skyldes det sandsynligvis, at der er tale om et policy-begreb. Dvs. et ikke-videnskabeligt begreb, der fungerer som et redskab for policy-formulering. *Public policy* defineres i denne undersøgelse som et univers, hvor ikke-videnskabelige begreber tages i anvendelse og dermed som grundlæggende anderledes end universet *social science*, der forudsætter brugen af videnskabelige begreber. Den udviklingshistorie, som Illeris har kortlagt, viser, at kompetencebegrebet blev brugt til at sætte en ny politisk dagsorden. Når et ukendt begreb optræder i et policy-dokument, er det et signal om, at forandringer er i vente, og netop i 1997 – hvor Undervisningsministeriet anvender kompetencebegrebet, der hidtil havde været forbundet med erhvervsvirksomheder (Bramming & Holt Larsen 1995) – var der tegn på opbrud. Herom senere. Denne forståelse af et policy-begreb bygger på: 1) Det kan fortolkes på flere måder og 2) forfatterne er anonyme. Derfor er det velegnet til policy-formulering:

Lad os antage, at undervisningsministeren i 1997 havde benyttet *human capital* som signalord. Hvad ville blive konsekvensen? Sandsynligvis ville anvendelsen af dette begreb udløse en omfattende offentlig debat, der kunne medføre, at ministerens opbakning i Folketinget kom i fare. Forklaringen er, at *human capital* har status som et videnskabeligt begreb (Schultz 1961) – dvs. det defineres entydigt. Men signalet ville realpolitisk være det samme: Regeringen vil sætte mere fokus

på uddannelsessystemets *outputs* (dets produktion) og mindre fokus på dets *inputs* (curricula).

Der eksisterer ikke mange studier af forandringerne efter 1993, og da de oftest bygger på en tænkning i pædagogik, lægger denne undersøgelse mere vægt på studiet af policy-dokumenter (dvs. kilder). Mange pædagogiske forskere er præget af en tilgang, der bygger: 1) på en dikotomi mellem *philosophy of education* og *political economy* og 2) på en ulyst til at gennemtænke vilkårene for en åben økonomi i et lille EU-land. Et grundlæggende synspunkt i denne undersøgelse er: Det giver i det 21. århundrede ikke mening at forstå idéer og policies som synonyme, men dette er ikke desto mindre karakteristisk for en tilgang, hvor pædagogiske forskere desuden undgår at diskutere den politisk-økonomiske virkelighed uden for klasseværelset. Dette forhold uddybes i afsnittet *Uddannelsesforskning versus pædagogisk forskning*. Også inden for den engelsksprogede litteratur kan man finde uddannelsesforskere, der har vanskeligt ved at forholde sig til de nye vilkår. Undertiden minder det tankemæssige univers om et lærerværelse.

I Danmark har det længe populært at forstå den nyere uddannelseshistorie som en idéhistorisk kamp mellem UNESCO og OECD (Korsgaard 1999). Dvs. som en kamp vedrørende en *idé*, der enten er god eller dårlig. Men de to aktører arbejder begge med *policy* (Albæk 2009), og der er som regel en solid overensstemmelse mellem deres generelle overvejelser. Det glemmes ofte, at OECD er en tænketank, der kun arbejder med det, som regeringer vil betale. Måske er en forskningsmæssig fornyelse på vej i Tyskland, hvor Busemeyer, Jakobi og Martens kan siges at repræsentere en tilgang, hvor restruktureringen af uddannelses-systemerne ansues i et *political science* perspektiv.

Fire antagelser om relationen mellem globalisering, vidensøkonomi og institutionel konkurrenceevne

Denne undersøgelse bygger på nogle antagelser, der tillægges betydning for det uddannelseshistoriske forløb. Disse antagelser læges frem i en sammenfattende vurdering sidst i artiklen. Danmark og andre EU-lande har gennem tyve år:

1. arbejdet for en tæt relation mellem beskæftigelsespolitik og uddannelsespolitik
2. lagt større vægt på uddannelsessystemets outputs end på dets inputs
3. flyttet det politiske fokus fra intern evaluering til eksternt
4. efterspurgt uddannelsesforskning – ikke pædagogisk forskning

To public policies i konflikt

I begyndelsen af 1993 skiftede Danmark regering, og den socialdemokratisk-radikale regering formulerede en *aktiv arbejdsmarkedspolitik* og blev derved en

model for Europa-Kommissionen, der sidst på året offentliggjorde *Growth, Employment and Competitiveness. The Challenges and Ways forward into the 21st Century*. Dvs. Danmark kom til at fungere som et foregangsland inden for EU og har siden bevaret sin position inden for denne form for public policy, der nu kaldes *beskæftigelsespolitik* (Bredgaard et al. 2011).

Mht. uddannelsespolitikken arbejdede Ole Vig Jensen (R), der var undervisningsminister 1993-98, for en tænkning i *folkeoplysning*, der i lighed med kompetencebegrebet må forstås som et begreb, der unddrager sig en præcis definition. Folkeoplysningsbegrebet – der også havde fået en nordisk dimension (Ehlers 2006) – kolliderede i Ole Vig Jensens embedsperiode med policy-begrebet *lifelong learning*. Ministeren ønskede ikke at tage stilling til denne nye form for policy-formulering. Forbindelseslinjerne mellem makroniveau og mesoniveau fortjener en nærmere undersøgelse, fordi de blev bestemmende for den restrukturering, der blev implementeret efter 2007, hvor Danmark i overensstemmelse med EUs tidsplan for *Education and Training 2010* offentliggjorde en strategi for *livslang læring* (2007). I dette nationale policy-dokument har folkeoplysningsbegrebet en afsides placering. Danmarks strategi i forhold til livslang læring var formuleret i samklang med trepartsforhandlingerne (Finansministeriet februar 2006) og globaliseringsstrategien (Regeringen april 2006).

I 1995 skelnede Undervisningsministeriet – når det gjaldt uddannelse af voksne – mellem forskellige *uddannelseselementer*. Det fremgår af den *10-punktsplan om tilbagevendende uddannelse* (Undervisningsministeriet 1995), der blev fremlagt på Sorø-mødet i august 1995. Disse elementer forstås i denne undersøgelse som *inputs* (curricula), der blev anvendt af de *erhvervsrettede, de almene og de folkeoplysende* uddannelsesudbydere. Et halvt år efter kom den danske 10-punktsplan under pres, fordi OECD ønskede et 5-årigt mandat til at udvikle en transnational public policy, der blev kaldt *lifelong learning for all*. Derfor fremhævede Ole Vig Jensen under et ministermøde i Paris behovet for *almene elementer*:

“...Ikke for at forklejne vigtigheden af gennem målrettede uddannelsesaktiviteter at tilgodese erhvervslivets krav, men for at pointere livslang uddannelses betydning for det enkelte menneske, for den sociale samhørighed og for fastholdelse og udvikling af demokratiet i medlemslandene” (Undervisningsministeriet 1996, min fremhævnings). OECD fik mandatet, men den danske minister markerede sin modstand mod det transnationale policy-begreb og gjorde det ved at fremhæve betydningen af nogle *inputs*. Ole Vig Jensen holdt fast ved uddannelsesbegrebet – der var indeholdt i titlen på hans *10-punktsplan for tilbagevendende uddannelse* – og han refererede til *recurrent education* (OECD 1973). Dvs. ministeren støttede sig til et begreb fra 1970erne.

Netop i de år stødte Undervisningsministeriet bestandig sammen med Arbejdsministeriet, der forsøgte at implementere den aktive arbejdsmarkedspolitik (Hovard Pedersen, Andresen & Lassen 2012:128-129). Kappelstriden mellem de erhvervsrettede, de almene og de folkeoplysende uddannelseselementer blev imidlertid afløst, da kompetencebegrebet kom ind på banen. Det blev den, fordi dette nye policy-begreb handler om nogle *outputs*, der ikke kunne defineres som erhvervsrettede, almene eller folkeoplysende. Nu drejede det sig om at få produceret nogle kompetencer, der kunne understøtte økonomisk vækst, beskæftigelse og konkurrenceevne. Dette var blevet en politisk nødvendighed, dels fordi Danmark stod som EUs foregangsland med hensyn til *beskæftigelsespolitik*, og dels fordi to nye OECD-rapporter – *The Knowledge-based Economy* (OECD 1996a) og *Lifelong learning for all* (OECD 1996b) – påvirkede medlemslandenes policy-formulering.

På makroniveauet var kappelstriden blevet afgjort i 1988, hvor EF-Domstolen afsagde en dom, der indebar, at universitetsuddannelser blev defineret som erhvervsrettede, hvilket efter Maastricht-traktaten (1993) de facto gjorde det almene til noget erhvervsrettet (Schuetze 2006). I slutningen af Ole Vig Jensens ministerperiode blev der i Danmark holdt liv i en kappelstrid mellem policy-begreberne, der dog hurtigt ebbede ud i forlængelse af, at en embedsmand, der havde gjort karriere inden for Arbejdsministeriet, blev udnævnt til departementschef i Undervisningsministeriet, og at læreren Ole Vig Jensen blev afløst af økonomen Margrethe Vestager.

Fra uddannelsespolitik til kompetencepolitik

I dette afsnit forstås *uddannelsespolitik* som et overordnet begreb for public policies, der fokuserer på systemets *inputs*, mens *kompetencepolitik* betragtes som et overordnet begreb for public policies, der fokuserer på dets *outputs*. Der tages udgangspunkt i Ove Kaj Pedersens undersøgelse af *kompetenceskabelse som pædagogisk program*, hvor han ender med at konkludere, at “uddannelsespolitikken bliver til en del af en samlet politik for arbejde og beskæftigelse, en beskæftigelsespolitik, hvor virksomhederne inddrages på en måde som aldrig før, og hvor erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelserne bliver en del af et samlet – enstrenget – uddannelsessystem...” (OKP 2011:173, 186-187).

Mesoniveauets formulering af sådanne public policies koordineres med makroniveauets policy-formuleringer. I 2006 tog Europa-Parlamentet og EUs Ministerråd for alvor kompetencebegrebet til sig i forbindelse med en anbefaling af otte *key competences* (European Parliament 2006), og i 2008 anbefalede de samme organer et *European Qualification Framework* (EQF), der bygger på otte niveauer og er blevet udviklet som et redskab, der kan benyttes i fællesskaber mellem uddannelsesudbydere og virksomheder (mikroniveau). I det sidstnævnte policy-dokument anvender EU denne definition: “...competence means the prov-

en ability to use knowledge, skills and personal, social and /or methodological abilities, in work or study situations and in professional and personal development...”. Definitionen fremgår af et bilag til Europa-Parlamentets og Ministerrådets anbefaling af EQF, hvor ni policy-begreber bliver defineret (European Parliament 2008). Sådanne definitioner er en juridisk nødvendighed pga. den efterfølgende implementering, hvor Europa-kommissionen dels beslutter sig for et *policy design* (May 2003), dels vælger nogle *policy instruments* (Vedung 1998). Eksistensen af disse vedtagelser på makroniveauet understøtter det synspunkt, at EU implementerede sine globaliseringspolicies i forbindelse med budgetterne for 2007-2013.

Udviklingen efter april 2006, hvor regeringen offentliggjorde sin globaliseringsstrategi, viser et tilsvarende skel mellem policy-formulering og policy-implementering. I april 2005 udpegede regeringen 26 personer, rekrutteret fra organisationerne, herunder arbejdsmarkedets parter samt nogle ministre, til medlemmer af Globaliseringsrådet. Når rådet blev ledet af statsministeren, kan forklaringen være, at rådet skulle arbejde på tværs af forskellige politikområder. Det bør dog også nævnes, at de seneste tre statsministre har engageret sig i folkeskolens forhold, hvilket er logisk, eftersom det første af rådets initiativer hed *Verdens bedste folkeskole*.

Regeringen offentliggjorde policy-dokumentet *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi* (april 2006), der i kraft af sit billedvalg og sin layout må betragtes som en henvendelse til den politisk-økonomiske offentlighed. Teksten indeholder kortfattede beskrivelser af 350 initiativer, der først og fremmest handler om en restrukturering af uddannelsessystemet. Det vil ved en nærlæsning af denne tryksag fremgå, at der dengang blev indgået en *pagt* mellem regeringen og organisationerne. Parterne lover, at de vil bakke de 350 initiativer op, og for at understrege den absolutte enighed indeholder publikationen ikke alene portrætter af Globaliseringsrådets medlemmer, men også deres underskrifter i faksimile (Regeringen 2006).

Fra intern til ekstern evaluering

Alle uddannelsesudbydere har efter 1993 oplevet, hvordan regeringen formulerer policies, der skal sikre, at elever og studerende underkastes regelmæssige præstationsmålinger (Krogstrup et al. 2011), og det giver god mening at hævde, at Danmark har satset på at udvikle en *evalueringskultur*. Anvendelsen af dette begreb hænger sammen med, at der ikke har været tradition for at gennemføre målinger (Dahler-Larsen 2006). To begivenheder fik afgørende betydning for de politiske beslutninger: PISA-chokket (2000) og OECDs review (2004).

PISA-målingerne viste, at danske skolelevers præstationer er gennemsnitlige eller under gennemsnittet i forhold til eleverne i andre OECD-lande. Eftersom fol-

keskolens budget er et af de højeste i verden – i forhold til befolkningstallet – fandt Folketinget resultaterne graverende, og i 2004 efter et besøg af tre eksperter udsendt af OECD besluttede regeringen at udvikle et nationalt testsystem, der kunne sikre en regelmæssig måling af elevernes præstationer. Folkeskoleloven af 1993 lagde op til *intern evaluering*, og overgangen til *ekstern evaluering* vurderes at være udtryk for en skærpet politisk opmærksomhed.

Mht. evalueringen af studerendes præstationer stammer lovgivningen fra 1992, hvor loven om Danmarks Evalueringscenter blev gennemført. I dette tilfælde blev Danmark et foregangsland inden for området – både i Norden og i Europa. Denne tidlige lovgivning lagde udelukkende op til intern evaluering (Thune 1996). Dette initiativ, hvor alle nordiske lande lovgav om evaluering af universitetsuddannelser inden for det samme år, byggede på en koordinering under Nordisk Ministerråd, og den blev indstillet, da Finland og Sverige blev medlemmer af EU (Smeby & Stensaker 1999). I 1999 blev Danmarks Evalueringscenter blev til Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), og EVA har siden evalueret alle former for uddannelse (Stensaker 2010). I 2007 blev der vedtaget en lov om *akkreditering* af videregående uddannelser, der imidlertid fungerede mindre tilfredsstillende, og efter en revision i 2013 blev der ændret på arbejdsdelingen mellem EVA og Danmarks Akkrediteringsinstitution.

UNESCO bidrager til policy-implemteringen

På makroniveauet er UNESCO en af de store aktører, og denne organisation spiller f.eks. en central rolle i forbindelse med implementeringen af en global strategi fra 2002, der kaldes *Education for Sustainable Development* (UNESCO 2012). Et grundlæggende policy-dokument er *Learning: The Treasure within* (UNESCO 1996), hvor tilgangen bygger på de følgende søjler: 1) *Learning to know*, 2) *Learning to do*, 3) *Learning to live together* og 4) *Learning to be* (Jarvis 2007). Adskillige pædagogiske forskere har diskuteret beskrivelsen af disse søjler – og fortolket dem forskelligt – hvilket måske skyldes, at de er blevet læst som *idéer*. Hvis man forstår dem som *policies*, bliver det klart, at UNESCO argumenterer for disse *outputs*: 1) Viden, 2) Kompetence, 3) Social sammenhængskraft og 4) Personlig udvikling.

Der er en vis overensstemmelse mellem UNESCOs mål som global organisation, og de mål, der formuleres i *Lissabonstrategien*, og meget tyder på, at i 1995 begyndte en række organisationer at harmonisere deres policy-formuleringer. Dannelsen af World Trade Organization (WTO) fandt sted i 1995 og er vigtig, fordi WTO – der arbejder for global frihandel – forstår sundhedsydelse, kompetenceudvikling m.v. som *services*, der principielt bør kunne købes og sælges på tværs af nationale grænser. Også International Organisation of Labour (ILO) og Verdensbanken er relevante i denne sammenhæng.

Relationen mellem UNESCO og EU kan illustreres på personplan. Jacques Delors, der var præsident for Europa-Kommissionen 1985-95, blev i 1992 udpeget som formand for den internationale kommission, der udarbejdede *Learning: The Treasure within* (UNESCO 1996), og de fleste af denne kommissions medlemmer var nuværende eller tidligere politikere (Spring 2009). Her sætter denne undersøgelse tingene på spidsen og hævder, at EU (med bistand fra OECD) formulerede en kompetencepolitik, som UNESCO derefter søgte at implementere globalt. I 2006 blev navnet på UNESCOs institut i Hamborg ændret til *The UNESCO Institute for Lifelong Learning*.

Der foregik en harmonisering, der involverede EU, ILO, UNESCO, Verdensbanken, WTO m.fl., og den kan forklares som en konsekvens af den politiske vilje til *globalisering*, jf. Ove Kaj Pedersens definition: "...den politiske skabelse af postnationale markeder, der er en forudsætning for en international økonomisk integration gennem samhandel." OKP betragter *Lissabonstrategien* som slutresultatet af et intermezzo. Ifølge hans analyse begynder dette i februar 1993 og slutter i december 1995, og det beskrives kort i det følgende. Beskrivelsen hænges op på personer, fordi det gør fremstillingen mindre abstrakt:

Bill Clinton erklærer, da han i februar 1993 indsættes som USAs præsident, at USA opfatter verdenen som en global økonomi, hvor nationer må konkurrere. Denne udfordring tager EU op i juni 1993, hvor medlemslandenes regeringschefer opfordrer Jacques Delors, Europa-Kommissionens præsident, til at udarbejde et *White Paper* om global konkurrenceevne, og i december 1993 offentliggøres *Growth, Employment and Competition. The Challenges and the Ways forward into the 21st Century*. Et udkast til den senere Lissabonstrategi fremlægges i januar 1995 under navnet *Agenda 2000* (OKP 2011:41-42), hvorefter et policy-dokument med titlen *Teaching and Learning – towards the Learning Society* bliver offentliggjort i december 1995. I dette *White Paper* foreslår Europa-Kommissionen bl.a. en kampagne i medlemslandene, der kaldes *Year of Lifelong Learning* (Hake 1999). Den danske titel på dette dokument – der blev formidlet af EUs oversættelsestjeneste – var *Undervise og lære. På vej mod det kognitive samfund* (Heidemann 1999:145). Siden droppede Europa-Kommissionen *The Learning Society* som politisk slogan til fordel for *The Knowledge Society*.

Med andre ord: Jacques Delors (dvs. Europa-Kommissionen) kæder udviklingen af en globaliseringsstrategi sammen med et nyt politisk initiativ, der er blevet beskrevet som *the Construction of a Lifelong Learning Paradigm* (Rubenson 2006). I 1996 blev der i alle EUs medlemslande gennemført en kampagne for *lifelong learning*, der var koordineret med UNESCOs offentliggørelse af *Learning. The Treasure within* (UNESCO 1996), der var blevet udarbejdet af en kommission under ledelse af Jacques Delors. Denne undersøgelse vurderer, at disse transnationale initiativer havde til hensigt at styrke "den institutionelle konkurrenceevne".

Dette begreb er blevet defineret som “et lands kapacitet til relativt set at opnå økonomisk succes som et resultat af dets politiske, økonomiske og kulturelle institutioner” (OKP 2011:74). Og UNESCOs medlemslande kunne i lighed med EUs medlemslande styrke konkurrenceevnen ved at producere kompetence.

Uddannelsesforskning versus pædagogisk forskning

Det fortælles, at Inge Thygesen, Undervisningsministeriets departementschef 1984-97, henvendte sig til rektor for Danmarks Lærerhøjskole (DLH) og bad ham undersøge, hvorvidt DLH kunne bidrage med rådgivning i forhold til uddannelsespolitikken. Der kom imidlertid ikke nogen aftale i stand, og Undervisningsministeriet støttede sig fortsat til sektorforskningsinstitutionen Danmarks Pædagogiske Institut (DPI) og til OECD. Historien melder, at Inge Thygesen efterspurgte *uddannelsesforskning* – ikke *pædagogisk forskning*. Hvad er forskellen?

Sociologen Erik Jørgen Hansen (EJH) forstår *uddannelsesforskning* som en forskning, der bygger på sociologisk, økonomisk, psykologisk og politologisk teori og beskriver med en forsigtig formulering *pædagogisk forskning* som “...en bestemt synsvinkel, der placerer opdragelses- og undervisningsprocesserne i fokus og inddrager de humanistiske og samfundsvidenskabelige discipliner som “hjælpefag” i studiet af opdragelsens og undervisningens verden” (EJH 2011:35). Denne begrebsafklaring er udgangspunktet for den følgende sammenligning mellem den videnskabelige og den politiske anvendelse af begreberne:

Begge begreber var kendte og anvendte i Danmark før 1993 (EJH 1985 og Nordenbo 1988), og begrebet *pædagogisk forskning* var dominerende indtil 2007 – videnskabeligt og politisk. Rasmussen, Kruse & Holm skrev i et forord: “...Tidligere har distinktionen mellem pædagogisk forskning og uddannelsesforskning tjent som en skelnen mellem pædagogik som et selvstændigt fag og andre fags (især sociologi, politologi, antropologi og til en vis grad psykologi) undersøgelser af uddannelsesmæssige problemstillinger. I dag anvendes benævnelsen uddannelsesforskning nærmest synonymt med eller som erstatning for benævnelsen pædagogisk forskning” (min fremhævelse). Den samme udskiftning af begreberne havde, ifølge forordet, fundet sted i de øvrige skandinaviske lande. Med andre ord: I Danmark, Norge og Sverige forstod universiteterne ikke længere pædagogik som et selvstændigt fag, og det er derfor nærliggende at stille spørgsmålet: Hvad var der sket politisk?

For Danmarks vedkommende begyndte begrebsudskiftningen i Margrethe Vestagers ministerperiode. Hun nedsatte i februar 1999 en arbejdsgruppe vedrørende et *Learning Lab*, der i en afsluttende rapport udfoldede en vision om en eksperimenterende forsknings- og udviklingsinstitution, der – bl.a. fordi den blev tillagt uddannelsesopgaver – kom til at fremstå som et modstykke til Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU), der på dette tidspunkt stadig var på tegnebrættet. Når

denne undersøgelse anlægger en sådan vurdering, skyldes det især, at rapportens forfattere forudsatte et tværgående samarbejde mellem en række videnskabelige discipliner, der ikke omfattede pædagogik. Ministerens forord blev udformet i september samme år, og på det tidspunkt var det åbenbart blevet en politisk nødvendighed, at hun efter en række positive og rosende bemærkninger præciserede:

“...Det er meget vigtigt for mig, at etableringen af Learning Lab Danmark ses i sammenhæng med det kommende Danmarks Pædagogiske Universitet...” (Undervisningsministeriet september 1999). Tidligere på året havde ministeriet anmodet sektorforskningsinstitutionen DPI om at kortlægge *pædagogisk/uddannelsesmæssig* forskning i Danmark (Hammershøj & Schmidt 1999). Anvendelsen af dette dobbeltbegreb forstås i denne undersøgelse som et politisk kompromis mellem et ældre og et nyere policy-begreb.

I to senere betænkninger, dels fra Udvalget for uddannelsesforskning nedsat i august 2006 (Universitets- og Bygningsstyrelsen april 2007), dels fra en arbejdsgruppe vedrørende *uddannelsesforskning* nedsat i maj 2007 (Forsknings- og Innovationsstyrelsen november 2007), undlod forfatterne at benytte begrebet *pædagogisk forskning*. Under det politiske forløb, der gik forud for nedsættelsen af de to udvalg, havde Undervisningsministeriet spillet sammen med makroniveauet. I 2003 gennemførte OECD undersøgelser i medlemslandene Storbritannien og New Zealand, og i 2004 inviterede Undervisningsministeriet OECD til at undersøge den pædagogiske forskning og det pædagogiske udviklingsarbejde i Danmark. Dette resulterede i en rapport, der kritiserede den danske forskning for at isolere sig og for at være for optaget af grundforskning. OECD efterlyste:

“... en bedre forbindelse mellem forskning og praksis, en tydeliggørelse af forskellen mellem forskning og udviklingsarbejde, et stærkere samspil mellem forskningsområdet og udviklingsområdet og en overordnet forskningsprioritering...” (Rasmussen, Kruse & Holm 2007). Ved at inddrage makroniveauet erhvervede Undervisningsministeriet argumenter for en ny policy. Det kunne ligne et bestilt arbejde med aftalte konklusioner.

Policy-begrebet *uddannelsesforskning* blev derefter dominerende i det ministerielle sprog, og denne form for forskning var defineret som samfundsvidenskabelig. Signalet blev opfanget af Aarhus Universitet (DPU), der begyndte at udvikle samfundsvidenskabelige uddannelser: Bacheloruddannelsen i uddannelsesvidenskab havde sit første optag i 2010, og en overbygning blev etableret i 2013. De ministerielle rapporter fra 2007 henviser begge til regeringens globaliseringsstrategi (april 2006).

Udvalget vedrørende uddannelsesforskning stillede forslag om to initiativer: Oprettelse af et *Clearing House for uddannelsesforskning* samt etablering af et *Forum*

for *uddannelsesforskning*. Det første forslag blev med det samme realiseret af Aarhus Universitet (DPU), mens det andet blev opgivet. Efter 2007 har Undervisningsministeriet støttet sig til konsulentfirmaer som f.eks. Rambøll og til Socialforskningsinstituttet, der i vidt omfang har leveret *myndighedsbetjening*. I januar 2010 oprettedes *Center for Strategisk Uddannelsesforskning* under Aarhus Universitet (DPU), og dermed var den mulighed for rådgivning på et videnskabeligt grundlag, som departementschef Inge Thygesen havde efterspurgt, blevet etableret.

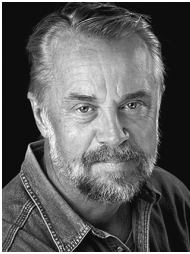
Globaliseringen, vidensøkonomien og hensynet til *den institutionelle konkurrenceevne* havde gjort en rådgivning baseret på samfundsvidenskabelig forskning til en politisk nødvendighed. Forslaget om et *Forum for uddannelsesforskning* blev genfremsat i 2013 og accepteret som et element i den aftale om reform af folkeskolen, som undervisningsminister Christine Antorini indgik i juni 2013.

Sammenfattende vurdering

1. To traktater medførte suverænitetssafgivelse. Efter 1993 holdt danske regeringer op med at nøle i forhold til EU-initiativer, og den nye aktive arbejdsmarkedspolitik blev kædet sammen med uddannelsespolitikken. Indholdet måtte gentænkes, så de to former for public policy kunne relateres til hinanden. Derfor blev arbejdsmarkedspolitikken reformuleret som beskæftigelsespolitik, og uddannelsespolitik blev til kompetencepolitik. Den danske regering søgte ikke at dæmme op for globaliseringen.
2. Det oprindelige fokus på inputs blev opgivet til fordel for outputs. Da en styrkelse af den institutionelle konkurrenceevne var vigtig, måtte alle sektorer restruktureres. Dette er en politisk-økonomisk forklaring på de dybtgående forandringer. Efter underskrivelsen af Maastrichttraktaten kunne Europa-Kommissionen frit samarbejde med uddannelsesudbydere i medlemslandene.
3. Evaluering kendtes før 1993 som intern evaluering. De skiftende regeringer søgte at opmuntre udbyderne til at evaluere deres uddannelsesvirksomhed. Da det blev besluttet at fremskynde globaliseringsprocessen, valgte man at satse på ekstern evaluering, og Danmarks Evalueringsinstitut kom til at beskæftige sig med alle sektorer. Efter et besøg af eksperter udsendt af OECD indførte Danmark nationale tests.
4. Uddannelsesforskning blev efterspurgt, og det medførte, at pædagogisk forskning mistede politisk opbakning. I de skandinaviske lande lagde regeringerne vægt på uddannelsesforskning, og deres universiteter ændrede strategierne for forskning og uddannelse. Den kontinuitet, der tidligere var karakteristisk for forvaltningen af det danske uddannelsessystem, blev brudt, fordi der var politisk vilje til at satse på globalisering, vidensøkonomi og institutionel konkurrenceevne.

English abstract:

Over the last twenty years, Danish governments and the EU have initiated the formulation, implementation and evaluation of public policies with the aim of furthering globalization, the knowledge economy, and institutional competition. The consequences are manifold, such as the increasing integration of education policy and labour market policy, restructuring of education sectors to produce specified competences, and education providers are made subject to external evaluation. Furthermore, an increased demand is put on education research rather than research on pedagogy.



Søren Ehlers (f. 1947) er dr. pæd. og ansat ved IUP/DPU, Aarhus Universitet. Han har i to perioder været ministerudpeget medlem af bestyrelsen for Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning. 1995-96 var han konsulent for Foreningen for folkehøjskoler, og Margrethe Vestager udpegede ham i 1998 til medlem af Højskoleudvalget. Søren Ehlers var 2005-2009 formand for det konsortium af europæiske universiteter, der med støtte fra mobilitetsprogrammet ERASMUS MUNDUS udbyder European Masters of Lifelong Learning: Policy and Management. Han var 2001-2004 studieleder for DPUs masteruddannelser. Han definerer sit forskningsområde som education policy/ politics of education.

Policy-dokumenter

- Commission of the European Communities (1993, December), White Paper. *Growth, Employment, and Competitiveness: the Challenges and Ways forward into the 21st Century...*Tilgængeligt på Internettet.
- Commission of the European Communities (1995, December), White Paper. *Teaching and Learning: Towards the Learning Society ...*Tilgængeligt på Internettet.
- Commission of the European Communities (2000), Presidency conclusions. *Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000...*Tilgængeligt på Internettet.
- European Parliament and the Council (december 2006), *Recommendation of the European Parliament and the Council of 18 December 2006 on Key Competences for lifelong learning...*Tilgængeligt på Internettet.
- European Parliament and the Council (april 2008), *Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualification Framework for lifelong learning...*Tilgængeligt på Internettet.
- Finansministeriet (februar 2006), *Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – Rapport fra Trepartsudvalget*. København: Finansministeriet.
- Forsknings- og Innovationsstyrelsen (november 2007), *Uddannelsesforskning – baggrundsrapport vedr. et strategisk forskningsprogram...* Tilgængeligt på Internettet.

- OECD (1973), *Recurrent Education: A strategy for lifelong learning*. Paris: OECD.
- OECD (1996) *The Knowledge-based Economy...* Tilgængeligt på Internettet.
- Regeringen (april 2006), *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*. København: Regeringen.
- Undervisningsministeriet (1995), *10 punkts plan om tilbagevendende uddannelse*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (1996), *Livslang uddannelse for alle. Møde for OECD-landenes undervisningsministre 16-17. Januar 1996*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (1997a), *National Kompetenceudvikling. Erhvervsudvikling gennem kvalifikationsudvikling*. Tilgængeligt på Internettet.
- Undervisningsministeriet (1997b), *Kvalitet i uddannelsessystemet*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (september 1999) *Learning Lab Danmark – en arbejdsgruppe-rapport...* Tilgængeligt på Internettet.
- Undervisningsministeriet (april 2007), *Danmarks strategi for livslang læring. Uddannelse og livslang opkvalificering for alle. Redegørelse til EU-kommissionen...* Tilgængeligt på Internettet.
- UNESCO (1996): *Learning: the Treasure within*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2012), *Shaping the Education of Tomorrow*. Report on the UN Decade of Education for Sustainable development, Abridged. ... Tilgængeligt på Internettet.
- Universitets- og Bygningsstyrelsen (april 2007), *Til gagn for uddannelserne*. Rapport fra udvalget for uddannelsesforskning... Tilgængeligt på Internettet.

Videnskabelig litteratur

- Albæk, E. (2009), *Policyanalyse. I: Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andreasen, K. et al. (2011) (red.), *Målt og vejet. Uddannelsesforskning om evaluering*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bramming, P. & H. Holt Larsen, (1995), *Kompetenceudvikling – en nøgle til konkurrenceevne*. København: Dansk Management Forum.
- Bredgaard, T. et al. (2011), *Dansk arbejdsmarkedspolitik*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Busemeyer, M. & C. Trampusch (2011), *Comparative Political Science and the Study of Education*. In: *British Journal of Political Science*. Vol. 41, Issue 2.
- Dahler-Larsen, P. (2006), *Evalueringskultur. Et begreb bliver til*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dale, R. (2005), *Globalization, knowledge economy and comparative education*. In: *Comparative Education*. Vol. 41, No. 2.
- Ehlers, S. & K. Kovacs (2000) (red.), *DLH under forvandling. Danmarks Lærerhøjskole 1990-2000*. København: Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Ehlers, S. (2006), *The Decline and Fall of Nordic "Folkeoplysning og Voksenundervisning"*. In: *Identity, Education and Citizenship – Multiple Interrelations*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Hake, B. (1999), *Lifelong learning policies in the European Union: developments and issues*. In: *Compare*. Vol. 29. No. 1.
- Hammershøj, L.G. & L.-H. Schmidt (1999), *Dansk forskning i pædagogik og uddannelse – en kortlægning af perioden 1994-99*. København: Danmarks Pædagogiske Institut.
- Hansen, E.J. (1985), *Fremtidens uddannelsesforskning i Danmark – nogle indledende betragtninger om tema, teori og metode*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Hansen, E.J. (2011), *Uddannelsessystemerne i sociologisk perspektiv*. 2. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Heidemann, T. (1999), *Internationalisering og skoleudvikling*. Bd. I-II. København: Danmarks Lærerhøjskole.

- Hermann, S. (2002), *Et diagnostisk landkort over kompetenceudvikling og læring – pejlinger og skitser*. København: Learning Lab Denmark.
- Hovard Pedersen, V., S. Andresen & M. Lassen (2012), *En fortælling om AMU. Arbejdsmarkedsuddannelserne i en verden af forandring*. Ålborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Illeris, K. (2012), Kompetencetænkning i videnskøkonomien. I: *Uddannelseskvalitet i en globaliseret verden*. København: Samfundslitteratur.
- Jakobi, A.P. et al. (2010) (eds.), *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. London and New York: Routledge.
- Jarvis, P. (2007), *Globalisation, Lifelong Learning and the Learning Society. Sociological perspectives*. London and New York: Routledge.
- Korsgaard, O. (1999), *Kundskabskapløbet. Uddannelse i videnssamfundet*. København: Gyldendal.
- May, P.J. (2003), Policy Design and Implementation. In: *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Nordenbo, S.E. (1988), Dansk pædagogisk forskning 1988 – status, vilkår og satsningsområder. I: *Dansk Pædagogisk Tidsskrift*. Vol. 36, No. 5.
- Pedersen, O.K. (2011), *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ozga, J. et al. (eds.) (2011), *Fabricating Quality in Education. Data and governance in Europe*. London and New York: Routledge.
- Pepin, L. (2007), The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. In: *European Journal of Education*. Vol. 42, No. 1.
- Pepin, L. (2011), Education in the Lisbon Strategy: assessments and prospects. In: *European Journal of Education: Research, development and policy*. Vol. 46, Issue 1.
- Rasmussen, J., S. Kruse & C. Holm (2007), *Viden og uddannelse. Uddannelsesforskning, pædagogik og pædagogisk praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Rubenson, K. (2006), The Construction of the Lifelong Learning Paradigm. The competing visions of UNESCO and OECD. In: *Milestones towards lifelong learning systems*. Copenhagen: Danish University of Education Press.
- Schuetze, H.G. (2006), International concepts and agendas of Lifelong Learning. In: *Compare*. Vol. 36, No. 3.
- Schultz T.W. (1961), Investment in Human Capital. In: *American Economic Review*. Vol. 51.
- Smeby, J.C. & B. Stensaker, (1999), National quality assessment systems in the Nordic countries: developing a balance between external and internal needs? In: *Higher Education Policy*. No. 12.
- Spring, J. (2009), *Globalization of Education*. New York and London: Routledge.
- Stensaker, B. (2010), Subject Assessments for Academic Quality in Denmark. In: *Public Policy for Academic Quality. Analyses of Innovative Policy Instruments*. Heidelberg, London, New York: Springer Dordrecht.
- Thune, C. (1996), The Alliance of Accountability and Improvement: The Danish experience, In: *Quality in Higher Education*. Vol. 2, No. 1.
- Vedung, E. (1998), Policy Instruments: Typologies and Theories. In: *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Winther, S. C. & V. Lehmann Nielsen (2010), *Implementering af politik*. Århus: Academica.